

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

25

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

SUMARIO

5 PRESENTACIÓN

6 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO
MARIO KÖLLING

7 INFORME
NEPAL (FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF NEPAL) - FROM A
CENTRALIZED MONARCHY TO A FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC
por Surya Dhungel y Phillip Gonzalez

19 INFORME
WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN ETHIOPIA:
THE INTERSECTION OF FEDERALISM AND GENDER
por Tamika Kampini

34 NOTA
MUTACIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN Y FEDERALISMO:
LAS RECIENTES CONSECUENCIAS DE LA "PROVINCIALIZACIÓN" DE
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN ARGENTINA
por Tomás Wieczorek

40 NOTA
NUEVO FRENO A LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA:
SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DEL REINO UNIDO
DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2022
por Francisco Gabriel Villalba Clemente

51 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO
ENRIQUETA EXPOSITO GOMEZ

52 INFORME
REGULACIÓN Y USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA SILENCIOSA INVASIÓN
DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO
por Joaquín J. Marco Marco y Marta Pérez-Gabaldón

72 NOTA
APROXIMACIÓN AL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU POSIBLE AFECTACIÓN
A DETERMINADOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
por Pedro García Guijarro

79 NOTA
REPARTO COMPETENCIAL EN ASISTENCIA SOCIAL:
LA CONEXIÓN ENTRE TÍTULO COMPETENCIAL Y MODELO FEDERAL
por Francisco Javier Moreno Ordoño

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

85 NOVEDADES PARLAMENTARIAS

OLGA HERRAIZ SERRANO Y PABLO GUERRERO

86 OBSERVATORIO DE DERECHO PARLAMENTARIO

LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA. EL DIPUTADO NO ADSCRITO Y LA JUNTA DE PORTAVOCES

por Juan Ocón García

95 INFORME

SOBRE EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE PODEMOS Y VOX:
¿SON POPULISTAS?

por Alfredo Ramírez Nardiz

115 NOTA

RECENSIÓN DEL LIBRO: *LOS LOBBIES: ¿INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O MEDIOS DE CORRUPCIÓN?*

por Martiño Sarmiento Murias

118 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

119 INFORME

20 AÑOS NO ES NADA Y 40... CASI NADA. - LA CONSTITUCIÓN SALVADOREÑA DE 1983 EN SU 40 ANIVERSARIO

por Roberto Rodríguez Meléndez

140 INFORME

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN COLOMBIA, ECUADOR Y ESPAÑA

por Ángel Fernández Silva

158 INFORME

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONVOCATORIA Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS PERUANOS A LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

por Frank Rojas Alarcón

170 CALIDAD DEMOCRÁTICA

YOLANDA GÓMEZ LUGO

171 INFORME

ANÁLISIS Y COMPARATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL, LA EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y SU EMERGENTE PROYECCIÓN INTERNACIONAL:

DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PRINCIPIOS DE VENECIA

por Manuel Palomares Herrera y Fruela Río Santos

PORTADA

188 ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

SUMARIO

PRESENTACIÓN

190 ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

192 CRÉDITOS

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

193 INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

196 LISTA DE EVALUADORES

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Estimados amigos: os presentamos un nuevo número de los Cuadernos, el número 25, correspondiente al mes de junio de 2023.

Este número incorpora a dos nuevas colaboradoras en nuestra revista: Enriqueta Expósito Gómez y Yolanda Gómez Lugo. Enriqueta es Profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona y miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). Ha trabajado y publicado en diversos ámbitos de la disciplina constitucional: instituciones, derechos y organización territorial del Estado, y asume la coordinación de la Sección “Novedades del Estado Autonomico”.

Por su parte, Yolanda Gómez Lugo es también Profesora de Derecho Constitucional, en su caso de la Universidad Carlos III de Madrid, con numerosas publicaciones y estudios sobre el Tribunal Constitucional y la actividad legislativa de las Cortes Generales. Se hace responsable de la Sección “Calidad democrática”.

Nuestra bienvenida a las dos, a la par que destacamos la labor realizada en los 24 números anteriores por Eva Sáenz Royo y Catalina Ruiz-Rico Ruiz, a quienes queremos mostrarles desde aquí nuestro más sincero agradecimiento por su ayuda y colaboración.

Entrando en el contenido del nuevo número, la Sección “Novedades del Federalismo” incluye dos informes y dos notas: los informes hacen referencia a cuestiones relativas al federalismo y a la monarquía en Nepal, y a la participación política de la mujer en Etiopía. Las notas tienen por objeto el tratamiento que ha dado la Corte Suprema de Justicia de Argentina a la Ciudad de Buenos Aires, y la Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido de noviembre de 2022 en relación con la posible independencia de Escocia.

En la Sección “Novedades del Estado autonómico”, el informe elaborado por Joaquín J. Marco Marco y Marta Pérez Gabaldón aborda la siempre polémica utilización de los decretos-leyes, en este caso por las Comunidades Autónomas. Y en esta misma Sección, dos notas tratan el sistema de descentralización fiscal español y el reparto competencial en asistencia social.

El primer texto de la Sección “Novedades parlamentarias”, pertenece al Observatorio de Derecho Parlamentario, y en él Juan Ocón García analiza “La reciente reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja: el diputado no adscrito y la Junta de Portavoces”. Sugerente resulta el Informe de Alfredo Rámirez Nárdiz titulado “Sobre el pensamiento político de Podemos y VOX: ¿son populistas?”. Por último, incluimos en la sección una reseña del libro *Los lobbies: ¿instrumento de participación democrática o medios de corrupción?*

Tres informes integran la sección “Actualidad iberoamericana”: del primero de ellos, “20 años no es nada” y 40 casi nada. La Constitución salvadoreña de 1983 en su 40 aniversario”, es su autor Roberto Rodríguez; el segundo, “La iniciativa legislativa popular en Colombia, Ecuador y España”, corresponde a Angel Fernández Silva; y el tercero “Transparencia y acceso a la información pública en la convocatoria y selección de candidatos peruanos a los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, es obra de Frank Rojas Alarcón.

Y en la Sección “Calidad democrática”, os ofrecemos el Informe “Análisis y comparativa del Defensor del Pueblo español, la eficacia de sus resoluciones y su emergente proyección internacional: De la Unión Europea a los Principios de Venecia”, del que son autores Manuel Palomares Herrera y Fruela Río Santos.

Como siempre, recordad que estos cuadernos son posibles gracias al trabajo y dedicación de todos los evaluadores, y que sigue abierta nuestra oferta para aumentar el equipo de revisores. Y esperamos vuestros 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). ■

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonomico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 INFORME

NEPAL (FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF NEPAL) - FROM A
CENTRALIZED MONARCHY TO A FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC
por Surya Dhungel y Phillip Gonzalez

19 INFORME

WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN ETHIOPIA:
THE INTERSECTION OF FEDERALISM AND GENDER
por Tamika Kampini

34 NOTA

MUTACIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN Y FEDERALISMO:
LAS RECIENTES CONSECUENCIAS DE LA "PROVINCIALIZACIÓN" DE
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN ARGENTINA
por Tomás Wieczorek

40 NOTA

NUEVO FRENO A LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA:
SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DEL REINO UNIDO
DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2022
por Francisco Gabriel Villalba Clemente

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

NEPAL (FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF NEPAL) - FROM A
CENTRALIZED MONARCHY TO A FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC¹

por Surya Dhungel

Supreme Court Bar Association, Kathmandu, Nepal

por Phillip Gonzalez

Forum of Federations, Ottawa, ON, Canada

Cómo citar este artículo / Citation:

Dhungel, Surya; Gonzalez, Phillip (2023):

Nepal (Federal Democratic Republic of Nepal) - From a
Centralized Monarchy to a Federal Democratic Republic, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0101>

ABSTRACT

On 20 September 2015, the Second Constituent Assembly promulgated Nepal's federal constitution, officially becoming the Federal Democratic Republic of Nepal. With this, Nepal became the most recent country to adopt a federal system of government and join the federal group of states. This moment marked a significant shift towards achieving an equitable governance structure, following decades of struggle and conflict for many ethnic and political communities striving towards a democratic and inclusive foundation for Nepal. This text analyses the history and development of federalism in Nepal and the constitutional provisions relating to federalism.

Keywords: Nepal, Federalism, Constitution, decentralization

RESUMEN

El 20 de septiembre de 2015, la Segunda Asamblea Constituyente promulgó la Constitución federal de Nepal, convirtiéndose oficialmente en la República Democrática Federal de Nepal. Con ello, Nepal se convirtió en el país que más recientemente ha adoptado un sistema federal de gobierno y se ha unido al grupo federal de Estados. Este momento marcó un cambio significativo hacia la consecución de una estructura de gobierno equitativa, tras décadas de lucha y conflicto para muchas comunidades étnicas y políticas que luchaban por una base democrática e integradora para Nepal. Este texto analiza la historia y el desarrollo del federalismo en Nepal y las disposiciones constitucionales relativas al federalismo.

Palabras clave: Nepal, Federalismo, Constitución, descentralización

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. This text was published in: Griffiths, A., Chattopadhyay, R., Light, J., Stieren, C. (eds) The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020. Palgrave Macmillan.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. HISTORY AND DEVELOPMENT OF FEDERALISM

In Nepal, federalism grew out of public support for efforts to provide greater political and economic powers to address divisions and ultimately a manner by which to govern Nepal equitably. Federalism was considered a suitable governance structure for the country of 29 million people² in light of the diverse array of features such as caste, ethnicity, religion and economic development among the myriad of communities and regions across the country.

The origin of federalism in Nepal is tied to the development of decentralization, though its origins are not altruistic. Decentralization was first considered and employed because of its facility to propagate a facade of power-sharing by elites. In what was then a monarchy, devolution in Nepal began in the 1960s.

Fearful of the accelerating disappearance of hereditary monarchs, the King of Nepal used devolution as a strategy to cover up his intention to impose direct rule in the emerging parliamentary democracy. This episode of devolution was used to secure power by King Mahendra, who dissolved Parliament and seized direct control in 1961. This was devolution in name only, although the intervention helped to establish five development regions, 14 zones and 75 districts, village *panchayat* and municipalities, the basis of Nepal's new administrative structure (Malagodi, 2013). This *panchayat* administrative structure corresponded to the four tiers of the state's representative institutions (Rose; Fisher, 1970: 53).

Previous to this, Nepal was under the rule of the hereditary Shah monarchy and Rana oligarchy. The Shah monarchy rose to power proceeding the mediaeval period with the unification of the western and eastern kingdoms by King Prithvi Narayan Shah, who annexed Kathmandu, Patan and Bhadgaon in Kathmandu valley, uniting Nepal from 1768 (Malagodi, 2018). In 1846, Jang Bahadur Rana took over as Prime Minister in an administrative coup of sorts that usurped power from the Shah monarchy and established the hereditary rule of the Ranas as Prime Ministers for 104 years, with the Shah kings reduced to figure heads (Pradhan, 1991). It was during this period that exclusion began to be used as a tool to solidify the hegemonic rule of elites, (Hofer, 1979) establishing a system which codified the ethnic discrimination and exclusion that has dominated social and political life since then.

The restoration of democracy in 1990 by King Birendra, under pressure from the pro-democracy movement (known in Nepal as *Jana Andolan I*), lifted the 1960 ban on political parties and installed Nepal's first democratic constitution, establishing multi-party democracy under a constitutional monarchy. This began the long march towards greater representation for minorities and demands for a political system capable of reflecting Nepal's diversity and providing greater equality across the country.

Lifting the ban on political parties provided the opportunity for political representation. There were 44 political parties that registered with the Election Commission. Three of these parties demanded federalism: the Nepal Rastriya Jana-Jati Party demanded federalism based on ethnicity; the Sadvanaban Party wanted federalism for the autonomy of the Tarai region; and the Nepal Rastriya Jana Mukti Morcha pushed for administrative federalism (Bhattachan, 2003). From this beginning, federalism gained wider traction as an alternate governance option, with the possibility of

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

addressing Nepal's political and economic grievances as well as its ethnic and cultural diversity. Although federalism had many detractors, its political support was growing.

In 1996, a small leftist party, the Communist Party of Nepal (Maoist), began an armed rebellion against the government. The insurgency expanded across the country, attacking police posts and other government bases. In total, more than 13,000 people were killed during the decade long conflict. The insurgents' grievances centered on demands for greater participation in the political process, identity, power-sharing and decentralization. Federalism became a governance option that was linked to principles of self-rule and shared-rule.

In 1999, the *Local Self-Governance Act* and subsequent Local Self Governance Regulations in 2000 (Government of Nepal, 1998) offered local bodies a legal framework for finance and other development. The District Development Committees (DDCs) at the district level and Village/Town Development Committees (VDCs/TDCs) at the village or town level) were created to carry out responsibilities such as sectoral devolution and resource mobilization (Bahadur Thapa, Sharma, 2011). While the legislation in theory provided far-reaching powers for local governments to address service delivery needs, the central government failed to hand over sufficient financial resources so that these powers could be exercised locally. The act also prescribed the mandatory allocation of 20% of seats at the village level to women, and provisions for the nomination of women and disadvantaged groups in the executive committees at the village and district level. Again, however, elections never materialized and as such neither did the provisions for women and marginalized communities. What emerged from this episode was greater awareness and impetus among local communities to realize these rights and provisions. This was a significant development towards greater social and economic empowerment and equality, the genie was out of the bottle, and federalism became increasingly tied to these demands (Malagodi, 2018). In February 2005, citing the elected government's inability to end the insurgency, the King took power in a coup supported by the army. This created a triangular conflict among the 'democratic' political parties, the Maoists and the military-backed monarchy. Just over a year later, a second mass uprising, led by a joint alliance of the democratic parties and the Maoists, and known as *Jana Andolan II*, forced the King to relinquish direct rule. This triggered a peace process among the mainstream parties and the Maoists, with a ceasefire agreement signed in May 2006 and a Comprehensive Peace Accord signed in November of the same year. An interim government was created and the Parliament was temporarily reinstated until new elections could be held.

At the same time as the peace process was unfolding, historically marginalized groups around the country increasingly pressed for their rights and for inclusion in politics and in government institutions. Issues related to identity, dignity, and social, cultural and language rights played a significant role in the country's political transition.

When enacting the interim constitution of Nepal, federalism was again ignored and a major protest in Terai by the *Madhesi* population erupted. This led the government and all the political parties to amend the interim constitution and insert federalism. Throughout the First Constituent Assembly the structure of the federal state remained the crucial item on the agenda and the assembly was dissolved without delivering the constitution.

The issues centered around the number of provinces and how best to address all demands for ethnic federalism and political accommodation. There was considerable and at times violent protest around the construction of the provincial boundaries. The main question was what would be the rationale for creating boundaries, were they to be based on ethnic lines or another basis? It was decided to use identity and viability

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

as the main factors, and these two considerations taken in unison determined the boundaries of provinces. Thus, federal Nepal emerged with seven provinces.

II. CONSTITUTIONAL PROVISIONS RELATING TO FEDERALISM

Nepal's new federal constitution was promulgated by the first elected President at a function organized by the Constituent Assembly on 20 September 2015. It enshrines the concept of limited government regulated through multi-order federal constitutionalism. It also assigns specific powers to the different orders of government. Notions of 'self-rule' and 'shared-rule', which are the core of federal systems, are entrenched throughout the constitutional provisions. They are clearly reflected in the constitutional competences enumerated in the three exclusive lists and two concurrent lists as well (Schedules 5-9), while residual powers rest with the national government.

The new federal constitution (Nepal's seventh), introduced six major changes to governance structure: republicanism; secularism; mixed member proportional representation as the electoral process in both the national parliament and the provinces; multi-level federalism; inclusivity and parliamentary democracy. In designing the constitution, the framers drew on the constitutional arrangements of both established federations (such as the United States, Canada, Germany and Australia) as well as those from recent federations and multi-level systems (South Africa, Pakistan and Spain). Central to the constitutional framers' mindset was providing for minority rights and freedoms and better counteracting the effect of corruption.

In many federations and quasi-federal systems that emerged in the post WWII era, the local level of government is constitutionally recognized. This is the case in India, South Africa, Pakistan and Ethiopia. Nepal followed this course in its constitution as well. This provision ensures that this key partner in federal governance is protected and has legal provisions so that it can discharge its powers allocated. Chief among these is the provision of services for the local communities and citizens it represents. Nepal now has three distinct spheres of government.

The Constitution of Nepal distributes powers across its spheres of government in Articles 57 (1-5) and 60, and in turn enumerates these powers in Schedules 5-9. Schedule 5 lists those powers residing with the federal government. Schedule 6 lists provincial powers and Schedule 8 lists powers of local governments. Next, Schedule 7 lists concurrent powers of the provinces and federal government, and Schedule 9 lists concurrent powers of all three federal entities.

Nepal has a two-chamber central Parliament. The House of Representatives has 275 members elected for a five-year term, 165 from single-seat constituencies through the first-past-the-post (FPTP) electoral system and 110 from a proportional party list. The House of Representatives acts as the house of the people, and its primary functions, as in any democratic Parliament, include legislative, supervisory and executive (such as government formation, financial and budgetary, and diplomatic) functions. Additional independent and autonomous institutions have been created for judicial and ombudsman-like special functions.

The National Assembly is the upper house of the bicameral federal Parliament. The composition and powers of both the House of Representatives and the National Assembly are established by Parts 8 and 9 of the constitution. The National Assembly has 59 members elected for six-year terms on a rotating basis, such that the term of one-third of the members expires every two years. Of the 59 members three members are nominated by the President on recommendation of the government. The

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

remaining 56 are elected equally from the seven provinces by an electoral college of each province (eight each) including three females, one *Dalit* and one from disabled groups (Constitution of Nepal, Article 86(2)).

The role of the Assembly is, first, to act as the representative body of the seven provincial houses in order to ensure shared-rule of the federation. Second, it complements the core functions of the House of Representatives and ensures the concept of parliamentary checks and balances for strengthening the quality of legislation as well as restraining the excesses of the numerically dominant House of Representatives. Third, it contributes to the appointment and removal processes of high-level authorities of the state, including President, Vice-President, Justices of the Supreme Court and constitutional watchdog institutions. Impeachment of the President and Vice-President, and the Joint Parliament Hearing Committee for the appointment of Supreme Court Justices and Members of Constitutional Bodies are examples where the role of the National Assembly in fostering parliamentary constitutionalism is significant (Constitution of Nepal, Articles 101(1) (2) and 292, Clauses 25 and 26 of Joint Parliamentary Procedure Rules, 2018). Last, it provides input in matters related to the approval of international treaties and national referendum (Articles 275 and 279).

After the first parliamentary elections held in 2017, the newly elected federal houses passed three parliamentary rules of procedure in 2018 replacing the interim rules. The procedures to enable both the federal houses to carry out their functions are elaborated in the three-core parliamentary rules of procedure: House of Representative Rules, 2018; National Assembly Rules, 2018; and the Federal Parliament Joint Meeting and Joint Committee (Working Procedure) Rules, 2018.

Federal features for ensuring shared-rule are distinctly reflected in the constitution amendment process (Constitution of Nepal, Article 274), Declaration of Emergency process (Article 273) and monitoring of the implementation of the Directive Principles and State Policies (Article 54). While a resolution for constitutional amendment involving any changes in provincial borders or in the provincial competency list under Schedule 6 is tabled in a federal house, consent of the concerned provinces is required. Similarly, approval of both chambers of the federal Parliament is essential in the emergency declaration or endorsement process. A joint parliamentary monitoring committee has to be constituted to ensure the implementation of positive rights of the citizens under the Part 4 (Articles 49-54) of the constitution and Chap. 6 of the Joint Parliamentary Rules, 2018.

There are a number of significant features that stand out as unique to Nepal's federation. One such feature is a direct constitutional mandate. Sovereign state authority (legislative, executive, judicial and financial) is based exclusively and concurrently in the constitution for all autonomous federal entities (Constitution of Nepal, Articles 56-60, Schedules 5-9). The authority granted there applies vertically-from the central government level to the provincial government level to the municipal level. And such authority also applies horizontally-for interprovincial relations and inter-municipal relations. The residual power rests with the central government (Article 58).

Therefore, local self-government bodies are fully autonomous and have their sources of power in the constitution itself, further elaborated by the *Local Government Operation Act*, 2017. Separate chapters deal with the respective level of governments and institutions, and fiscal autonomy is also more or less envisaged. Local bodies are accountable to the constitution, to applicable laws and to the constituents electing them, not to any provincial authorities.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A second feature is Nepal's presidential model. While the federal government (Prime Ministerial Cabinet and bicameral legislature) and seven provincial governments (Chief Ministerial Cabinet and unicameral house) are parliamentary and accountable to their respective houses, the 753 local governments (categorized as village municipalities, urban municipalities, metropolitan and sub-metropolitan cities) are presidential and directly elected from the people for a five-year term. Village Chiefs and municipality Mayors and the Cabinet (executives), including the Assemblies (legislative wings), cannot be removed from their offices once they are elected. The methods of a 'no confidence motion' 'or a recall' do not exist at the local government level.

Third, there are mixed electoral processes for the federal entities. Both the first-past-the-post (FPTP) and Proportional Representation (PR) electoral systems are utilized for federal and provincial legislatures. For the local legislatures (Assemblies), a different inclusive approach has been devised with primacy of the FPTP system.

A fourth feature is blended authority. The village Chief or Mayor of the municipality is not only Chief Executive of the local government, but s/ he is the head (i.e., chair/or speaker) of the local legislature as well. Moreover, the deputy village Chief or deputy Mayor heads a three-member judicial committee, a dispute settlement quasi-judicial entity. Such a blended power structure at the local level that combines executive, legislative and judicial authorities in powerful local executive heads and deputy heads is not only unique but also risky. The risk is that it goes against the notion of the separation of power and the rule of law. In addition to service delivery and local development responsibilities, including competencies spelled out in the federal scheme (Constitution of Nepal, Schedules 5-9), such blended power gives the local authorities significant responsibility and wide-ranging powers. Added to these tasks are fiscal and resource-related institutional responsibilities as the third entity of government. Adequate support mechanisms to build capacity to enable the local bodies to perform their allocated functions and duties have to be devised by the federal architects to ensure these powers are realized and effectively implemented.

A fifth significant feature is Nepal's inter-governmental relations structure, which incorporates all three spheres of government. A separate chapter of the constitution (Chap. 20) on inter-governmental relations offers guidance to Nepal's inter-governmental needs. Nepal has 761 (1 federal, 7 provincial and 753 local) vertical and horizontal governments which are fully autonomous and constitutionally empowered.

Frictions are bound to arise from overlapping competencies and operationalizing institutional responsibilities, including competitiveness on resource identification and claims among all government entities. To address this, the constitution enshrines principles for the cooperation, collaboration, coexistence and coordination of inter-governmental arrangements among the federation, provinces and local bodies (Constitution of Nepal, Article 232). This is a significant provision, and one with the potential to enshrine these principles into practice. Further formalizing the structure of inter-governmental relations which are unfolding in Nepal will support this aspiration of cooperation, collaboration, coexistence and coordination.

To that end, the role and functions of the inter-governmental relations body, the Inter-Provincial Council (IPC), are outlined in the constitution under Section 234 (1). This section outlines the leadership of the IPC and offers some guidance on the rationale and purpose of this body. The constitution states that the IPC shall 'settle disputes of political nature between the Federation and Province and among the Provinces' (Constitution of Nepal, Art. 234(1)). Meetings of this body are to be held as 'may be necessary' (Art. 234 (2)), while procedures concerning the council are self-determined. This leaves room for this body to establish itself and its functions, though there are

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

structural gaps that must be filled to support the functions of the IPC. Establishing regular interaction among the spheres of government across all jurisdictions provides strong conditions for a more cooperative approach to governance.

To date, the Inter-Provincial Council headed by the Prime Minister and consisting of provincial Chief Ministers has met only a few times. Establishing this constitutional body through which the transmission of information and settling of disputes between spheres is important (Constitution of Nepal, Article 234 (1)). But building its credibility as a true dispute-resolving mechanism will require substantive political effort and compromise, and go a long way to realizing the 'federal spirit' of Nepal.

A separate chapter of the constitution (Chap. 20), on inter-governmental relations, offers sufficient space to benefit from others' experiences and apply lessons to Nepal's needs. The role of the District Coordination Committee (DCC) as outlined in the Constitution of Nepal, Article 220 is fourfold, but the *Local Government Operation Act* 2017 adds more responsibilities through Sections 92-96 further expanding the DCC's role. The key tasks as specified in Article 220 include: coordinate between the village and urban municipalities within the district; monitor development and construction works; coordinate the federal and provincial offices with village and urban municipalities and perform other functions as provided for by provincial laws.

Although responsibility to deal with provincial and local differences appears quite innovative, such bodies will add complexity to inter governmental relations and dispute resolution. This is set forth under Constitution of Nepal, Article 235(4) where the Provincial Assembly is directed to coordinate with the District Coordination Committee to 'establish coordination between the Province and Village Council or Municipality and to settle disputes, if any, of political nature'.

Therefore, much depends on the nature of problems, political leaders and the effectiveness of local leaders as to how policy implementation and disputes will be settled. This innovation will be strengthened with institutionalizing this mechanism and setting clear meeting timeframes that provide grounds for these political and policy levers to take root in the fluid political landscape. Even the responsibility of identifying a development agenda and monitoring of civil-society-conducted development work entrusted by the *Local Government Act* appear problematic if not handled carefully.

Similarly, granting voting rights to local village Chiefs and Mayors to elect members of the federal upper house (the National Assembly), as a part of shared-rule was designed to involve local bodies in the central level policy dialogue. Although legislative, executive and political mechanisms are envisaged to facilitate inter-governmental relations in the constitution itself, the ultimate authority to help resolve constitutional issues and other legal disputes is, however, found in the reformed judiciary. The new justice system specifically introduced at the apex a final dispute-resolution and constitutional interpretation mechanism in the form of a Constitutional Court (named special 'Constitutional Bench' of the Supreme Court) as a compromise. Added to the extraordinary jurisdiction of the Constitutional Bench was its power to examine both the constitutionality as well as legality of any legislation in question and also to resolve issues related to complex inter-governmental relations. Such issues are mostly political in nature and may drag the independent judiciary into the political thicket, resulting in controversies.

A sixth feature is inclusivity and pluralism. Inclusivity and democratic pluralism are two major conceptual as well as institutional devices created under the federal governance structure in order to mitigate discrimination and ensure 'unity in diversity', one of the core values of a multi-order government system. Space for women to get political

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

representation and leadership has been provided by the constitution. One-third of each party's members elected to the National Assembly must be women. Should any party not achieve this quota, enough women must be chosen from that party's party list of candidates and the same number of men above them in the list must step down—Article 84(8), Constitution of Nepal. At the leadership level, a woman must be either President or Vice-President and either Speaker or deputy Speaker. At the local bodies, a woman must be Mayor or deputy Mayor.

Thus the Constitution ensures gender balance both in political decision making and electoral representation. As a result, increased participation of women from all caste groups was observed at the recent local-level elections. Additional arrangements for women's participation and minimum representation of marginalized or minority groups have also been made at the local executive and legislative level in the form of quotas.

The word 'pluralism' has been used only in Article 74 of the Constitution of Nepal in the context of the 'form of governance' which is in principle applicable at each level of the federal government entity. However, the added impetus of political, legal, societal and institutional pluralism has been granted pervasively through lists of competencies (Schedule 5-9), newly added commissions (as watchdog institutions) and provisions to create specially protected autonomous areas (Articles 56 (5), 57, 283 and 306). A pluralistic approach has been considered in forming the three member judicial committee, which, as noted, is a quasi-judicial body at the local level headed by the deputy Mayor (Constitution of Nepal, Articles 217). Since nearly 80% of the elected deputy Mayors in 753 municipalities are women, its role as a local dispute settlement body with enormous powers has become significant, and at times controversial. Application of judicial reasoning and the minimum norms of judicial process are expected by law (Sections 46-53 of the *Local Government Operation Act*) from the committee members. The members are elected local representatives of one party or the other, and their knowledge of, and commitment to, law may be questionable. These judicial committee members require extensive training. Even then the risks of change in membership every five years make it an unstable body.

The seventh feature is the notion of fixed tenure. All elected representatives at federal institutions, except the National Assembly members (one third of whom face election every two years), are elected for a five-year fixed term. They can be removed before the expiry of their tenure either through voluntary resignation, party defection, legal disqualification, vote of no confidence motion (PM and CM) and impeachment, or through dissolution of the respective houses (federal or provincial) (Articles 87, 169).

However, in the case of local entities, no elected member or authority (including Mayor and ward chairman) can be removed at any stage by any means except their voluntary resignation. Local bodies cannot be dissolved like the federal Parliament or provincial legislature on any grounds, nor is there a provision for recall or suspension for breach of discipline or political inaction. In this sense, the local bodies are politically as well as constitutionally more stable and stronger than higher entities.

This raises a serious question as to how to hold leaders accountable to prevent malfeasance by local representatives. What happens if local authorities do not follow the constitution or go against the advice of the central government? There is no specific legal deterrence to mitigate these potential actions. Only fiscal or administrative tools—fiscal 'sticks' for noncooperation—are left in the hands of provincial and national governments to enforce accountability and sound practices.

The final feature is fiscal autonomy. Extensive fiscal autonomy, resource mobilization and management responsibilities are entrusted to the local bodies by the constitution.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Power to levy taxes (revenues) is another area that demands discipline and coordination. Building administrative capacity and the skills of planning and managing budgets, however, continue to be a challenge for the local leadership. The use of technology in managing information has to be seriously considered to manage a modern city that generates revenue and wisely uses it.

Federalism and well –entrenched strong local self– government system are a blessing as they bring government closer to the people. They can also help in local development and prompt service delivery. The system could also be a curse, however, if it is mishandled and fosters divisions in society. Multi-layer federalism is very complex to manage, especially in a small country with so much diversity. Hence challenges are enormous but certainly manageable if wisely engineered and implemented.

One more element of the constitution relating to federalism that needs to be discussed is the judicial system. The constitution enumerates three tiers of the court system, a Supreme Court, High Courts and District Courts. Article 128 (2) of the Constitution of Nepal states that the Supreme Court will have the final power to interpret the constitution and final voice on law in Nepal. In addition to the Chief Justice, the Supreme Court of Nepal has a maximum of 20 other Justices (Art. 129 (1)).

The constitution established High Courts in each of the seven provinces and the Supreme Court with a five-member Constitutional Bench at the apex of Nepal's judicial system as well. Establishing the compatibility and role of the various judicial institutions, including the appointment procedure, is an ongoing process in Nepal's shift to federalism. Although the judiciary is hierarchically unified like the Canadian and Indian judicial systems, the blending of the Constitutional Bench at the Supreme Court and creation of a High Court in each of the provinces have given an impression of a move towards a Constitutional Court similar to the civil law judiciary, and judicial federalization. Even the District Courts at the lowest level have been made very powerful with appellate jurisdiction to hear cases decided by all tribunals and administrative bodies, including 753 Local Judicial Committees, at the district level. The power of judicial review as well as extension to hear public interest litigation (PIL) granted to the High Court at par with the Supreme Court, makes the justice system accessible at the grassroots in tune with the federalization process.

Increasing volumes of cases are pouring in to the Supreme Court under the fundamental rights chapter (Constitution of Nepal, Art. 46) of the constitution. There are other PIL cases through Articles 133 and 137 related to constitutionality and federal disputes, especially legal issues involving conflicting competencies as well. These are overwhelmingly burdening the apex court in Nepal. Even the minor cases of political disputes over naming the provinces and selecting provincial and municipality capitals are being filed at the Supreme Court under public interest litigation and Articles 133 and 137. Conceptual and institutional knowledge gaps and absence of experience of federalism in the centuries-old unitary system at all levels, including in the justice system, are bound to pose monumental challenges. This certainly demands sharing of experiences and exposure to other federal democratic systems.

III. RECENT POLITICAL DYNAMICS

Transitioning from a unitary to a federal system is a tremendous and complex challenge. With the successful conclusion of fair and free elections at all federal levels, the country is entering into a new phase. The aspiration to facilitate economic empowerment, create governance through self-rule/ shared-rule and manage diversity

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

by progressively eliminating existing societal discriminations is finally taking shape in federal Nepal.

There are, however, significant challenges of various kinds that lie ahead and will need to be addressed to realize the benefits of federalism and for the provincial and local spheres to take hold. First the governments must provide much-needed and long-awaited rights and services. In a polity with limited experience in formulating and implementing federal laws and federal administrative functions, these needs must be addressed in order to mitigate the enduring legacy of discrimination and ensure social justice.

Cross-party dialogue to build a cooperative and collaborative political atmosphere must not be undermined, as the multi-layer federal system will not be effective in the absence of coordination. Mitigating divisive psychological implications and ensuring 'unity in diversity' should be the prime motto in a multi-ethnic and multi-cultural society. This demands accommodation of all sections of society within the spirit of pluralistic democracy and social justice.

The hidden pain of *Madhesi*, *Janajati* and *Dalit* movements can be addressed through local governance mechanisms if implemented open heartedly. This is related to legitimacy of the constitution as well-people must accept their self made supreme laws of the land. The denial of the *Madhesi* political parties to sign the final draft of the constitution before its promulgation in September 2015 still continues to be a burning issue. They have been asking for a constitutional amendments to accommodate their grievances relating to provincial boundaries and number of provinces based on ethnicity and demography. Reflections of that demand appear every year in their protests while celebrating September 20 as Constitution Day.

In due course, local government institutions will emerge stronger under the new constitutional framework. As a result, the uneasy competing role of provinces vis-a-vis local bodies is bound to surface, as noted in other young federations like South Africa. Hence, balancing the relations of weak regional governments with powerful local governments will be an ongoing challenge. However, in this implementation phase, the role of the provinces is crucial to establishing the effective federal practice and spirit with all entities as equal partners.

Under the present federal constitution, institutional friction is expected to occur, especially political and financial, and this is bound to trouble elected representatives during the initial implementation period. Dynamic, flexible and visionary leadership will be required for Nepal if federalism is to work effectively in the interest of the country. A regularized process of free and fair elections will support this and in turn provide new skillful and competent leadership and help institutionalize the federal system.

The passage of the democratic federal constitution began the process towards the realization of the aspirations of so many in Nepal. There have been some victories in the past few years:

- the establishment of peace,
- political stability,
- enhanced human rights,
- the rule of law,
- the increased representation of women and marginalized groups,
- a growing respect for constitutionalism and federal practices.

These all signal a momentous opportunity in Nepal as it strives to implement its federalism.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

However, the elected provincial governments have made numerous unfulfillable promises to the people without assessing their own capacity to create the institutional and logistic tools to realize the powers stated in the competence's lists. Constraints of resources and their inability to prepare and mobilize annual budgets further add challenges to their self created ambitious development agendas. The absence of supporting administrative mechanisms and security apparatus has led to conflict between the provincial governments and the central government. Concerns expressed by the Prime Minister and federal Ministers at meetings in the provinces have ended several times in blame games.

The central government and other federal entities have been unable to deliver minimum essential services to the people and initiate any significant development agenda. This is mainly due to lack of federal experience and in part due to the ruling Nepal Communist Party's dominant position in the federal Parliament, plus six out of seven provinces and a majority of local government bodies, which makes the government defensive against attacks by opposition parties and the media.

For government failures, blame is occasionally given by anti-federalists to the federal system itself. Differences that manifested themselves during the unity process of two leading Communist Parties have also led to challenges. Added to this is the Prime Minister's deteriorating health and the tendency of government authorities and party leaders to travel abroad. The internal problems of the weak opposition party (Nepali Congress) have meant that it has not been able to put pressure on the government and ruling party to make them responsive and accountable to the people and Parliament which is totally under the ruling party's control. *Madhesi* parties, which have their government in Province 2, also have gotten lost in provincial matters. They have not been able to utilize the opportunity of the federal system to promote the interests of their provincial people. They still need to demonstrate the ability to put pressure on the federal government for support in the development of the province.

Despite these constraints and deficiencies in federal governance, the nascent federation in Nepal is slowly moving ahead in a positive direction, and the institutional system is progressively getting rooted. Peace has virtually been restored in the country, with the exception of the last hitch of the peace process. The issue of transitional justice is still alive as the victims of the armed insurgency and child soldiers feel that justice has not been done and they have been totally ignored. Perpetrators of serious crimes have still not been brought to justice.

The promise of ensuring transitional justice through a Truth and Reconciliation Commission (TRC) and investigation of disappeared people from the Maoist insurgency, as included in the Comprehensive Peace Accord (2006) and the Interim Constitution (2007), has not been fulfilled for over 13 years now. This means that the truth about the armed insurgency is likely to be buried in the graves of those brutally killed or disappeared. The risk of the revival of conflict due to the incomplete peace process, despite successful promulgation of the new post-conflict constitution, still exists and the need for justice continues to be raised by victims and their families and the international community, including many peace and human rights experts.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAPHY

- COMPREHENSIVE PEACE ACCORD. November 2006.
- CONSTITUTION OF NEPAL. <http://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevailing-law/constitution/constitution-of-nepal>
- DHUNGEL, Surya (2019): Insertion of Social and Economic Rights in the Constitution of Nepal. Paper Presented at the Expert Meeting in Indonesia Organized by the Constitutional Court of Indonesia, September 21-22, Jakarta.
- GOVERNMENT OF NEPAL. Local Self-Governance Bill 2055. Kathmandu: Government of Nepal, 1998 (English Translation of Act by Danish International Development).
- MALAGODI, Mara. (2013): *Constitutional Nationalism and Legal Exclusion: Equality Identity Politics and Democracy in Nepal (1990-2007)*. Delhi: Oxford University Press.
- SINGH, Prem Bahadur. (2019): *Constitution Making: Events and Experiences*. Hariyana: Thomson Press.
- THAPA, Ganga Bahadur, and Jan SHARMA. (2011): The Democratic Deficit and Federalism in Nepal: Is It a Cure or Part of the Problem? *Lex Localis Journal of Local Self-Government* 9 (1): 39-66.
- VON EINSIEDEL, Sebastian, David M. MALONE, and Suman PRADHAN, eds. (2012): *Nepal in Transition: From People's War to Fragile Peace*. Cambridge: Cambridge University Press. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN ETHIOPIA:
THE INTERSECTION OF FEDERALISM AND GENDER****por Tamika Kampini**

Research intern at UNED, PhD in Governance and Regional Integration

Cómo citar este artículo / Citation:

Kampini, Tamika (2023):

Women's Political Participation in Ethiopia:
The Intersection of Federalism and Gender, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0102>**ABSTRACT**

The topic of women's political participation in Ethiopia is complex, with various factors affecting women's ability to engage in politics. One key factor is the country's federal system, which has implications for gender equality and women's participation in political decision-making processes. This article examines the intersection of federalism and gender in Ethiopia and explores how the country's political system affects women's political participation. The article draws on existing literature to highlight the challenges facing women in Ethiopia, as well as the opportunities presented by the federal system. Ultimately, the paper aims to contribute to a better understanding of the relationship between federalism and women's political participation in Ethiopia and to provide insights that can inform policy and advocacy efforts aimed at promoting gender equality and women's empowerment in the country.

Keywords: Gender, Federalism, Ethiopia, women's political participation, empowerment**RESUMEN**

El tema de la participación política de las mujeres en Etiopía es complejo, ya que existen diversos factores que afectan a la capacidad de las mujeres para participar en política. Un factor clave es el sistema federal del país, que tiene implicaciones para la igualdad de género y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas. Este artículo examina la intersección entre federalismo y género en Etiopía y explora cómo el sistema político del país afecta a la participación política de las mujeres. El artículo se basa en la literatura existente para destacar los retos a los que se enfrentan las mujeres en Etiopía, así como las oportunidades que presenta el sistema federal. En última instancia, el artículo pretende contribuir a una mejor comprensión de la relación entre el federalismo y la participación política de las mujeres en Etiopía y aportar ideas que puedan servir de base a los esfuerzos políticos y de promoción encaminados a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el país.

Palabras clave: Género, federalismo, Etiopía, participación política de las mujeres, empoderamiento.**fundación
Manuel
Giménez
Abad**de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCTION**

There have been significant advancements in women's involvement in politics in recent years, with an increase in studies on federal systems and women's participation. It is widely recognized that an inclusive political process, where different sections of society can participate equally and meaningfully, is fundamental to a democratic and fair System (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020). International organizations have launched initiatives to support women's political participation, resulting in progress in women's rights, even in federal governments. In African countries with a federal system, such as South Africa and Nigeria, women are more represented in politics than in some developed democracies (African Barometer, 2021). This is because of affirmative action measures that promote women's participation in political institutions and processes. Women's inclusion in political participation is critical for their access to political platforms. In recent years, there has been even more progress in women's political participation in federal systems. For example, many countries have implemented policies such as gender quotas for political parties or reserved seats for women in legislative bodies. These measures have been shown to be effective in increasing women's representation, although they are not without controversy.

To support women empowerment, Ethiopia ratified the Convention on Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) in 1981. Further, Ethiopia also ratified the International Convention on Civil and Political Rights, the Convention for the Suppression of Traffic in Person and the Exploitation of Prostitution of others. The Legatum Institute notes that Ethiopia is at a pivotal moment in its history and that the future path is not only vital for Ethiopian citizens but will have an impact on the development of the continent as a whole, that why women participation and inclusivity is important in Ethiopia's federal system (Legatum Institute, 2021). However, the Institute for Security Studies (ISS) shows that in Ethiopia the focus on gender overlooks other identity markers, such as ethnicity, age and education, that lead to the exclusion of some women while propelling others into politics (Institute for Security Studies, 2022). Against this background it is essential to explore how the federal system has created opportunities and challenges for women political participation.

II. THEORIES OF FEDERALISM

They are different theories in relation to federalism and this section will discuss these theories and link them to the concept of federalism and female representation in Ethiopia.

William Riker characterized federalism as a system in which two levels of government share authority over the same land and population. He explained that each level of government has a certain degree of autonomy in at least one area of governance, and there are measures in place to ensure that each government maintains its autonomy within its own sphere (Riker, 1964). Daniel Elazar characterised federalism as "self-rule plus shared rule" within a political system (Elazar, 1987). Similarly, Ronald Watts described federalism as a system that combines elements of shared rule and regional self-rule. Based on these definitions and the perspectives of federalism scholars, we can identify some key elements of federalism: (a) the presence of at least two levels of government with sovereign power in certain areas, (b) a shared rule that is not subject to unilateral amendment. Shared rule is a significant aspect of governance in any form of government. The existence of two levels of government in federalism empowers women to participate in politics, as it distributes power across different levels of government.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Scholars have put forth various interpretations of the underlying rationale or objective of federalism, and they have identified four major reasons why states choose to adopt this system. The first reason, as outlined in the Federalist Papers in support of the ratification of the United States Constitution, is that federalism can safeguard individual liberty, promote economic growth and freedom, and ensure the establishment of a democratic form of government. Further, Elazar developed the democratic, liberty, equality and freedom justifications of federalism (Elazar, 1987). The author contends that federalism is a system that optimizes individual rights, fairness, freedom, and strengthens democratic self-rule within a political entity. In this context, federalism can serve as a means of improving women's representation by offering them greater democratic participation and freedom.

Further, the Ethiopian political landscape is predominantly authoritarian. Authoritarian regimes are nations where there is little or no political diversity and pluralism is significantly restricted. Such countries are typically ruled by absolute monarchs or dictators and may have certain formal democratic institutions, but they are largely symbolic and have limited significance. Civil liberties are frequently violated, and elections, if they occur, are not conducted fairly or freely, often resembling fraudulent or sham elections. The media is frequently controlled by either the state or groups linked to the ruling regime, and the judiciary is not independent. Censorship and repressive measures against government criticism are prevalent in such regimes (Democracy Index, 2015). Authoritarian government may hinder women representation and participation. Further, to justify the federal system, Elazar stipulated that federalism aims to institute a workable political arrangement based on a just moral order. Hence, according to this view, the superiority of federalism, as a system of state organization, to bring a workable polity with a just moral order is the reason why states adopt or should adopt federalism.

The second theory focuses on the existence of external military or diplomatic threat for the origin of federalism. The Riker challenges the notion that states adopt federalism in order to safeguard liberty and ensure democracy (Brams et al., 2022). Instead, he proposes that federalism arises as a result of a bargain struck between politicians who make the offer and those who accept it. He argues that such a bargain is feasible when the politicians seeking the bargain desire to extend their territorial control, typically in response to an external military or diplomatic threat or to prepare for military or diplomatic aggression or expansion. Conversely, those who accept the bargain and relinquish some degree of independence for the sake of unity are willing to do so because of a military-diplomatic threat or opportunity. Therefore, for the author, the confluence of these factors –the expansion and military conditions– leads to the emergence of federalism. This might be one of the factors behind the ongoing ethnic conflicts in Ethiopia, as some ethnic groups are more dominant than others, and this has also affected female representation in Ethiopia.

The third theory postulates that federalism originates from a mismatch between the political identity and the geographic boundaries of a political entity. Malcolm Feeley and Edward Rubin advance this theory (Krane, 2011). According to the third theory, states adopt federalism as a result of a “tragic compromise” to address the mismatch between political identity and geographic governance. Unlike the first theory, which views federalism as a way to reduce human vice in a political community, Feeley and Rubin regard federalism as a “tragic aspect of life” that arises from the misfortune of conflicts in political identity. They argue that the main reason for the emergence of federalism is “to resolve conflicts among citizens that arise from the disjuncture between their geography-based sense of political identity and the actual or potential geographic organization of their polity.” Therefore, given the ongoing ethnic conflicts in Ethiopia, federalism may be an ideal way to address the ethnic tensions that have persisted for a long time.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

From the reviewed theories it is clear that federalism allows greater participation in decision-making by people at the local level. In many African countries, there are significant regional, ethnic, and linguistic differences that can make it difficult for a centralized government to effectively represent the interests of all citizens. By devolving some power to regional governments, federalism can help to ensure that the needs and concerns of local communities are taken into account. At the same time, federalism can also create challenges for political participation. For example, if power is too heavily concentrated in regional governments, it can limit opportunities for citizens to participate in national decision-making. In addition, federal systems can sometimes lead to conflicts between different levels of government, as well as between different regions or ethnic groups as seen in Ethiopia. The relationship between political participation and federalism in Africa is complex and depends on a range of factors, including the specific political context and the design of the federal system. However, federalism can provide an important framework for addressing issues of political participation and governance in diverse and complex societies.

A recent study by Stockmer and Wiggonton found out that on average, countries that have federalism enshrined in their constitution have seven percentage points more female deputies in their parliaments (Vickers et al., 2020). Federal systems also provide more opportunities to lobby for reforms, and this is especially helpful in the case that the central government blocks demands and agreements. The constituent unit can act as laboratories for innovation. Although political parties at the federal level and political elite can act as gatekeepers to women-friendly policies, notably gender quotas (Vickers et al., 2020). These obstacles can be bypassed in a federal system, as those pursuing reforms have the opportunity to pursue their objectives at the subnational level. When innovative gender friendly policies are established in subnational units, they are likely to be copied in other subnational units, or even at the federal level.

Federal systems can play an important role in promoting female political participation. In a federal system, power is distributed among different levels of government, which can create opportunities for women to participate in politics and decision-making at the local and regional levels. One of the key advantages of federalism is that it allows for the devolution of power and decision-making to the local level. This can create opportunities for women to participate in politics and decision-making at the grassroots level, where they may have greater access to resources and support networks. In addition, federal systems often provide for greater representation of diverse groups, including women, in regional and local institutions. Moreover, federal systems can provide opportunities for women to gain political experience and build networks, which can help to prepare them for leadership roles at higher levels of government. For example, women who serve in constituent unit's governments may be better positioned to run for state or national office in the future. Further, federal systems can help to promote female political participation by providing opportunities for women to participate in politics and decision-making at the local and constituent unit's levels. This can create opportunities for women to gain political experience, build networks, and prepare for leadership roles at higher levels of government.

However, it is important to note that conservative constituent units may block progressive reforms established by the central government (Forster, 2020). One way federalism may block progressive reforms is through the legal and political powers of the states. In a federal system, constituent units have their own governments, constitutions, and laws, which can differ from those of the federal government. This means that constituent units can pass their own laws and regulations that may conflict with or undermine progressive policies established by the central government.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

For example, in the United States, some states have passed laws restricting access to reproductive healthcare services, despite federal laws that protect a woman's right to choose. Similarly, some states have passed laws that limit or prevent local governments from implementing progressive policies, such as raising the minimum wage or establishing gun control measures (CAP, 2021). Another way federalism may block progressive reforms is through funding. In many federal systems, the federal government provides funding to the constituent units for various programs and initiatives. However, the federal government may withhold funding or attach conditions to funding in order to ensure that the constituent units comply with progressive policies. If the constituent units refuse to comply or do not have the resources to comply, the progressive policies may not be fully implemented. Federalism can create challenges for implementing progressive reforms established by the federal government. However, it can also provide opportunities for experimentation and innovation in policy implementation, as different constituent units can try out

III. ETHIOPIAN FEDERALISM AND STATUS OF WOMEN

Ethiopia, a country located in the Horn of Africa, has a land area of about 1.1 million square kilometre and a population size of 122 million in 2022. It is the third most populous country in Africa with the 67% of the population live in absolute poverty. Due to its rapid rate of population growth, Ethiopia has a very young population which is 45% of the population is under the age of 15 (Multi Demishion Poverty Index, 2022). Women in Ethiopia occupy the lowest status in the society. Even though they represent 49.8% of the population and contribute mainly to food production and other, they have not shared the fruits of development (Ethiopia National Report Progress, 2022). Rights such as, access to land, credit and other productive resources are difficult for women to attain. They also experience multiple forms of other deprivations such as longer working days, women-specific diseases and low levels of education relative to men. While adult literacy rate for women is about 32% and net female primary enrolment ratio is about 27%, it is about 42% for males. Further, violence and discrimination against women is still widespread in the country (UN Women, 2022). Further, violence against women, lack of education etc, their representation and participation in leadership and decision-making position has also been limited. The Government has been advocating policy of equal opportunity for both men and women to participate in the democratization of the country, however, women have not been adequately represented at all levels of decision-making positions. Women represent only 7.6% of the House of People Representative (Parliament) and 12.9% of State (Regional) Council.

Federalism was introduced in Ethiopia in 1991, following the fall of the Marxist-Leninist regime known as the Derg (Mehretu et al., 2022). The adoption of federalism was a response to the country's diverse ethnic and linguistic composition, with over 80 ethnic groups and languages spoken in the country. The new constitution, ratified in 1995, established a federal system of government with nine regional states and two administrative cities, Addis Ababa and Dire Dawa. Each state has its own government and parliament, with the power to legislate on issues related to education, health, agriculture, and other matters within their respective territories. The federal government retains authority over foreign policy, defense, and other matters that affect the country as a whole. The constitution also provides for the creation of a House of Federation, composed of representatives from each state, to serve as a forum for resolving disputes between the federal government and the states. The adoption of federalism in Ethiopia was intended to address long-standing grievances of ethnic and linguistic minorities, who had often been marginalized and excluded from political power. However, the implementation of federalism has been fraught with challenges,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

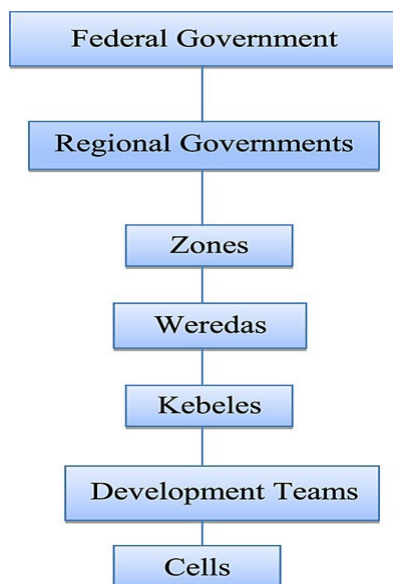
fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

including tensions between the federal government and some of the regional states, as well as inter-ethnic conflicts within certain regions.

In Ethiopia's decentralized system, the federal government constitutes the first tier, followed by regional governments as shown in figure 1.

Figure 1 Decentralisation structure of Ethiopias federal Government



Source: Adapted from Synder et. al (2014)

The constitution stipulated the foundation for further decentralization by requiring the regional states to establish and adequately empower local government. This constitution enshrined the principles of regionalism and ethnic self-governing, devolving power to regional states, several of them coalitions of smaller ethnic groups. It also enshrined, for the first time as a constitutional principle, national ownership of land.

The country's first multiparty elections were also held in 1995, but they were boycotted by most opposition groups in protest against the harassment, arrests, and other actions instigated by the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF)-led government (Synder et al., 2014). The multiethnic EPRDF easily retained control of the federal government and most of the regional states. Negasso Gidada, a Christian Oromo who had served as minister of information in the transitional government, became president, and Meles became prime minister. The ethnic balance of the country was reflected in the careful selection of members for the Council of Ministers. The constitution empowered people to be participating directly in the administration of local government (FDRE Constitution Art. 50). Furthermore, Article 25 of FDRE constitution guarantees all persons equality before the law, and prohibits any discrimination on grounds of gender (FDRE Constitution, 1995). Lastly, Article 35 of FDRE constitution provides equal opportunity for women to participate in the decision-making process by giving them the right to vote and be elected. The historical legacy of inequality and discrimination suffered by women in Ethiopia taken into account, women, in order to remedy this legacy, are entitled to affirmative measures.

The history of federalism in Ethiopia has been marked by both progress and setbacks, and the ongoing debate over the appropriate balance of power between the federal government and the states continues to shape the country's political landscape.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

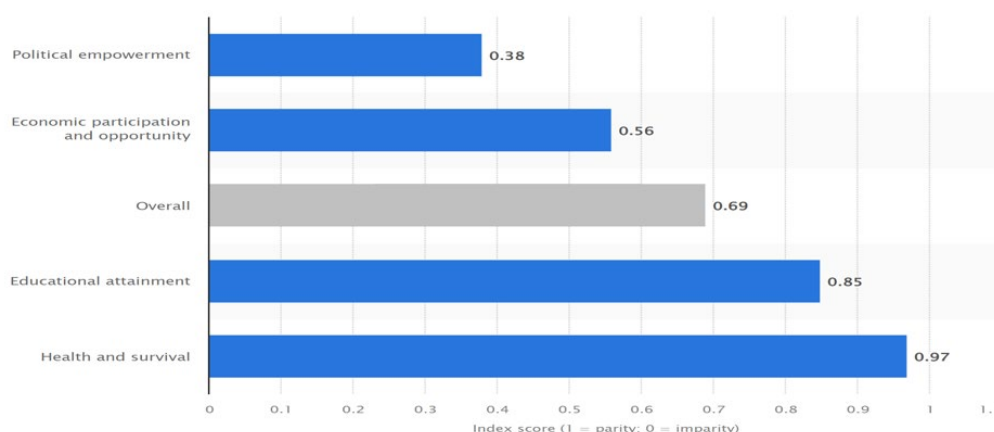
fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

IV. WOMEN PARTICIPATION IN ETHIOPIA

Studies show that Ethiopian women are still largely underrepresented at all levels of political intuitions, and this means low participation of women. Political parties in Ethiopia generally admit that the proportion of women in the different party structures and decision-making positions is quite low (Synder et al., 2014). There are two primary categories of factors, external and internal, that shape the environment affecting advancements in promoting gender equality and women's representation in formal institutional politics. Internal factors involve aspects related to political parties and their institutional dynamics, such as internal party documents like constitutions, manifestos, and other policy-related materials, as well as internal party structures and regulations governing leadership elections, candidacy, and other matters. External factors, on the other hand, are more encompassing, covering legal and institutional factors as well as the overall political climate.

Figure 2. Women representation in Ethiopia



Source: Gender Gap Development Index

Further, in late 2021, Prime Minister Abiy Ahmed's administration announced the establishment of a national dialogue lasting three years, aimed at addressing Ethiopia's political crisis and addressing pressing domestic issues such as ongoing civil conflict, inflation, unemployment, and drought. During that same year, a total of 1,976 women were listed as candidates by political parties, while six ran independently. Qualification requirements for candidates differed across political parties, with more women running for regional council elections (22%) than for the HoPR (16%). While women accounted for approximately 42% of the ruling PP party's candidates, opposition parties reportedly struggled to include female candidates on their lists. Some political parties adopted specific gender policies, however, only 13 parties successfully reached the 20% threshold of registered women candidates to qualify for additional funding¹. In terms of women's representation, women also make up 24% of the total members in all twelve parliamentary standing committees, with 17% and 42% serving as chair and deputy chair, respectively. Ethiopia has also implemented institution to empower women participation as follows: *National Women's Policy*

1. Chapter 7, Article 100. Government Funding: Amount and Eligibility Criteria.

1. The government shall grant annual financial support for political parties to enable them conduct legal operations and meet their obligations, based on the vote they win at Federal and State Council elections, the support and donations they receive from members and supporters, the number of female and disabled candidates they nominate as candidates, and other relevant criteria.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

In 1993, the Ethiopian government implemented the National Women's Policy, which aims to address the issues facing women across all areas of development. The policy recognizes that women in Ethiopia face discrimination in political, economic, and social spheres due to the patriarchal system that is reinforced by traditional cultural and religious norms. Women's status in Ethiopian society is often tied to their role in the household, which limits their access to public services, involvement in public affairs, and control over property. Additionally, the policy acknowledges the harmful effects of traditional practices on women and calls for a collaborative effort to combat discrimination against women and promote gender equality. To achieve this goal, the policy has established institutional mechanisms at all levels of government, including grassroots structures.

Women's Affairs Departments (WAD) in Federal Offices

The Women's Affairs Departments are found within ministries, commissions, agencies, or authorities, and their primary purpose is to incorporate gender considerations into the creation and execution of development plans within their respective organizations. The WADs' overall goals are based on the national women's policy, while their particular aims are established by aligning the institution's objectives with those of the national policy.

Women's Affairs at Regional levels

In Ethiopia, there is a women's affairs structure that operates at various levels including regional, zonal, Wereda, and Kebele. These levels are not formally connected, but each has its own chain of command and administrative body, with councils at the regional, Woreda, and Kebele levels. The Regional Women Affairs Bureaus (WABs) report to the President and are responsible for incorporating gender mainstreaming into development plans and their execution within their respective regions. This illustrates Ethiopia's commitment to promoting women's participation.

However, out of a total of 65 high-level executive positions, which includes ministerial, sub-ministerial, and commission positions, only nine are currently held by women. Specifically, there are only two women who are ministers, while the remaining seven women hold sub-ministerial positions. In terms of decision-making positions, women hold only 22 percent of the total 1251 positions. Additionally, women's representation in leadership and decision-making positions in the Political, Economic, and Social sectors is only 14 percent, 13 percent, and 16 percent respectively. In the law enforcement sector, only 11 percent of leadership positions, including those in the police and prosecutor offices, are held by women. As shown in figure 3, women are involved in politics compared to other decision making position in 2015 by 32%, however the figure is still a bit lower compared to men who held 68%.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Figure 3: Female participation in key positions in %

Source: Adapted from IIRR

Role of NGOS/INGOS Improving women Status

Ethiopia has an opportunity of NGOS supporting women empowerment. UN organizations, including UNDP, UNICEF, WFP, and the African Center for Women and Economic Commission for Africa, have a significant role in promoting women's participation and gender mainstreaming at all levels. They focus on reducing poverty, promoting equal rights for women and children, providing food aid for vulnerable women and children, mainstreaming gender, supporting the implementation of UN resolutions and conventions on gender equality, advocacy and policy analysis for gender mainstreaming, women's support, mainstreaming gender issues in all operations, and providing access to food and information dissemination on gender. In addition, bilateral organizations such as the Canadian International Development Agency (CIDA) play important roles in mainstreaming gender, governance and democracy, and ensuring that women are fully included as beneficiaries of all CIDA-funded projects. NGOs also play a major role in improving the status of women through activities such as promoting social justice, gender training, ending violence against women, construction of stoves, maternal and child health and family planning, rural water development, hand-dug wells, pond construction, spring capping and protection, income generation schemes, integrated water, health and sanitation, and savings schemes. However, there is still a gap for non-state actors to support women's political participation.

**V. CHALLENGES OF THE FEDERAL SYSTEM
AND WOMEN PARTICIPATION**

The federal system in Ethiopia has increased regional autonomy and decision-making power, which can enable local authorities to address specific challenges faced by women in their communities. Additionally, federalism has provided a platform for greater representation of women in government and public life at the local level, as they may have more opportunities to participate in regional and local politics. However, federalism has led to disparities in policies and services across different regions, which could negatively impact women's access to resources and support.

Just to mention some challenges, the federal system in Ethiopia has created a fragmented political landscape, where power is decentralized and spread across different regions and ethnic groups. This can make it difficult for women to gain a foothold in politics, as they may not have access to the same networks or resources as established male politicians. Further, despite some progress in recent years, women remain significantly

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

underrepresented in political decision-making bodies at both the national and regional levels. This makes it difficult for their voices and concerns to be heard, and for policies to be developed that are sensitive to women's needs and priorities.

Federalism in Ethiopia has seen a number of ongoing conflicts. It is important to note that there are multiple factors that contribute to conflicts, not just federalism. These factors include the type of federalism being used, such as territorial, multi-national, or ethnic, as well as the form of federalism, such as symmetric or asymmetric, congruent or incongruent. Additionally, the socio-cultural context of the society, the degree of autonomy given to sub-national governments, and the strength of totalitarian institutional structures can also play a role. Ethiopia has been experiencing conflicts based on ethnicity. However, it's important to note that ethnicity, as a natural difference between people, is not inherently a source of conflict. (Federal Democratic Republic of Ethiopia Central Statistics, 2010). The forms of the federal structure (when ethnic) coupled with the politicisation of tribal identity cause such problems. Although there has not been a thorough investigation into the specific obstacles that Ethiopian women encounter in politics, female political party members confront numerous hurdles such as political violence, societal expectations that favor men, and a prevalent discourse throughout Ethiopia (Cohen, 1995). The nature and scale of political violence perpetrated against women is particularly disempowering and affects their ability in political space. While attitudes to gender equality, sexual violence and gender discrimination are often trivialized, they remain ever-present threats in women's lives. Even when women overcome social pressure to pursue their political ambitions, patriarchal views and practices within political party structures about the role of women significantly undermine their active participation and engagement (Chatham House, 2022).

Some proponents of ethnic federalism believe it is the ultimate solution for maintaining a united Ethiopia with diverse ethnic groups, but others view it as a perilous notion that could ultimately result in the country's fragmentation (Cohen, 1985). In 2015, the conflict between different ethnic groups in the vicinity of Addis Ababa began with residents of the Oromia region, which encircles the capital, and the central government that was primarily controlled by the Tigrayans, including Prime Minister Meles Zenawi. Zenawi had previously held a high-ranking position in the Tigrayan People's Liberation Front (TPLF), which had spearheaded the Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) in toppling the emperor and putting an end to the Ethiopian monarchy that had existed for hundreds of years (Ottawa, 2018). Nationalists view the federal policy as an intentional strategy aimed at weakening the country's sense of national identity, which is a setback to the nation-building initiative. Some people believe that ethnic federalism is a harmful tactic implemented by the Tigrayan People's Liberation Front (TPLF) to create rifts among different ethnic groups, thereby enabling the Tigrayan minority to remain in power. The political system creates divisions instead of promoting unity, as it fosters mutual distrust and sets up ethnic power dynamics that can quickly escalate into chaos.

When federalism was introduced in Ethiopia in the early 1990s, it did not receive a warm reception. Although the militarily victorious, ethnic-based liberation movements presented federalism as the only viable path to democratization and stability, many others saw it as a method to disintegrate the country (Muhammad, 2010). The appropriateness of federalism in addressing Ethiopia's challenges remains a prominent topic of discussion in constitutional and political circles, but the focus of the debate has changed over time. Nowadays, it's challenging to find any political group that openly opposes or questions the relevance of federalism. Instead, the discourse has moved towards the nature and quality of the federal arrangement, particularly the ethnic-based approach, which many believe has aggravated ethnic divisions, fueled intergovernmental conflicts, and relegated some individuals to a secondary status in the place they call home.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

In addition, Ethiopia is a patriarchal society where traditional gender roles and norms are deeply ingrained. Women who seek to enter politics may face resistance from their families, communities, and even their own political parties, who may view them as challenging traditional gender roles and norms. Further, women who do enter politics in Ethiopia face violence, harassment, and intimidation, particularly if they challenge traditional gender roles or advocate for women's rights. This deters women from seeking political office or speaking out on issues that are important to them. Women in Ethiopia compared to men have limited access to resources, such as education, financial resources, and networks, that are necessary to enter and succeed in politics. This further limit their opportunities for political participation and leadership.

Although the presence of women in Ethiopian parliament is a positive step, the gender gap in political participation is more severe when considering women's influence on important political decisions across regions in Ethiopia. The gender gap is severe in women's participation compared to other socioeconomic activities. It is concerning that Ethiopia has not significantly improved its rank in the women participation. Women in Ethiopia not only have the lowest level of education compared to neighbouring countries such as Kenya, Tanzania, and Uganda, but they have also fallen behind on other gender equity indicators (NEWA, 2021). Political empowerment, as defined by the World Economic Forum's Global Gender Gap Report, is measured by the number of women in decision-making positions such as ministerial-level and parliamentary positions, as well as the number of years a female head of state has served compared to males in the last 50 years (NEWA, 2021). Women's involvement in political affairs is considered a key indicator of their empowerment, and the situation in Ethiopia has not improved as shown in figure 4.

Figure 4. Gender Gap in Ethiopia

Region	Education	Health	Economy	Participation	GDI
Tigray	0.75	0.56	0.60	0.27	0.55
Afara	0.25	0.00	0.87	0.07	0.30
Amahara	0.75	0.33	0.40	0.20	0.42
Oromiya	0.50	0.00	0.47	0.20	0.29
Somali	0.08	0.00	0.53	0.13	0.19
Benshangul	0.50	0.11	0.60	0.20	0.35
SNNP	0.67	0.22	0.53	0.20	0.41
Gambella	0.17	0.11	0.67	0.07	0.26
Harari	0.42	0.33	0.47	0.27	0.37
Addis Ababa	0.75	1.00	0.67	0.40	0.71
Dire Dawa	0.50	0.56	0.47	0.20	0.43
National	0.47	0.11	0.47	0.14	0.30

Source; Adapted from Network of Ethiopian Women's Associations (2021)

Traditions continue to emphasize women's primary roles as mothers and housewives and to restrict them to those roles in most countries. A traditional strong, patriarchal value system favors sexually segregated roles, and 'traditional cultural values' militate against the advancement, progress and participation of women in any political process.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Societies all over the world are dominated by an ideology of 'a woman's place'. In most African countries like Ethiopia there is still a gender gap in socio and economic life of women (NEWA, 2021). This is the environment, in which a certain collective image of women in traditional, apolitical roles continues to dominate, which many women face. So that today, cultural ideas about women can affect women's levels of representation throughout the political process, from an individual woman's decision to enter politics, to party selection of candidates, to the decisions made by voters on election day. In addition, women face prejudice as leaders because people tend to assume that leadership is a masculine trait. In the Ethiopia, there is a traditional belief that, women are made to take care of children and do kitchen works than participating outside home activity and there is division of works between men and women, which means home activities are belongs to women and outside home activities are belongs to men. Women are overburdened with different household activities like cooking, take caring kids, washing and so on. These all activities make women busy in the household and impede their involvement in the politics of the country.

Further, socio-economic status of women to a greater extent plays a significant role in enhancing their participation and representation in political decision-making bodies. In this regard Shvedova in 2002 argues that social and economic status of women in society has a direct influence on their participation in political institutions and elected bodies. Lack of economic resources is one of the biggest obstacles that prevent women from participating in politics in greater numbers. Making it easier for women to access economic resources, therefore, is a key in expanding women's presence in the political realm.

VI. RECOMMENDATION AND CONCLUSION

From this article, it is clear that one potential avenue for promoting female participation in Ethiopian politics is through the empowerment of local communities. By devolving power to regional states, the federal system allows for more grassroots participation in governance. This can be particularly beneficial for women, who may face less discrimination and greater opportunities to participate in decision-making at the local level.

Another potential solution is to increase education and training opportunities for women in Ethiopia. This can help to build their capacity to participate in politics and governance, and to challenge cultural norms that prioritize male leadership. By providing women with the skills and knowledge they need to participate effectively, Ethiopia can create a more inclusive and democratic society.

Literature has shown that the federal system promotes female political participation. Further, statistics have shown that over the years, female participation has improved in Ethiopia. However there is more than can be done to encourage more female participation in politics, thus, this study recommends support of the gender quota. There is a wider consensus that gender quota is an effective tool to increase women's participation and representation in governance structures and a larger number of countries across the different regions of the world are implementing it hence Ethiopia can put a strong monitoring system in its federal structures to make sure there is always improvement in women participation. African experiences show that the implementation of gender quota frameworks that have a fundamental share in the achievements gained in bringing more women into African parliaments. In particular, the achievement of those that rank among the top 50 countries in the world in the proportion of women's representation in their national parliaments is attributable to mandatory gender quotas they have adopted and implemented; for example, reserved

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

seats in Rwanda, Tanzania, and Uganda; legislated candidate quotas in Angola and Senegal. Further non state actors should support projects/ programmes dealing with female participation. There so many NGOS/INGOS working on women empowerment in Ethiopia, projects and programmes should delibarely focus on female participation and this will promote female political participation.

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****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
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****REFERENCES**

- ACCORD. (n.d.): Ethnic conflict under Federalism in Ethiopia. Retrieved from <https://www.accord.org.za/conflict-trends/ethnic-conflict-under-ethnic-federalism/>
- AFRICAN BAROMETER. (2021): Women Political Participation. Retrieved from <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/womens-political-participation-africa-barometer-2021.pdf>
- BRAMS, S. J., & DAVIS, M. D. (2022, September 20): Game theory. Encyclopedia Britannica. Retrieved from <https://www.britannica.com/science/game-theory>
- CENTER FOR AMERICAN PROGRESS (CAP) (2021): State abortion legislation in 2021. Retrieved from <https://www.americanprogress.org/article/state-abortion-legislation-2021/>
- CHATHAM HOUSE. (2022): Why Ethiopia Must Close Its Political Gender Gap. The World Today. Retrieved from <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2022-08/why-ethiopia-must-close-its-political-gender-gap>
- COHEN, J. M. (1995): "Ethnic Federalism" in Ethiopia. *Northeast African Studies*, 2(2), 157-188. doi:10.1353/nas.1995.0016
- ELAZAR, D. J. (1987): Exploring Federalism. University of Alabama Press.
- ELAZAR, D. (1995): Federalism: An Overview. Forum of Federations. Retrieved from <https://federalism.org/wp-content/uploads/2016/01/Elazar-Federalism-An-Overview.pdf>
- ETHIOPIA, BEYOND ETHNIC FEDERALISM. (2019): African Arguments. Retrieved from <https://africanarguments.org/2019/12/ethiopia-beyond-ethnic-federalism/>
- FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA CENTRAL STATISTICS AGENCY. (2010): Summary Report of the 2007 Housing Census.
- FORSTER, C. (2020): Gender Equality and Federalism: Opportunities and Challenges in Multilevel Governance. Forum of Federations, (September), 6-200.
- HABIB, M. (2010): The Ethiopian Federal System: The Formative Stage. Friedrich-Ebert-Stiftung, Addis Ababa.
- INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. (2022): Women in Ethiopia political parties: New perspectives on inclusion and diversity. Retrieved from <https://issafrica.org/events/women-in-ethiopias-political-parties-new-perspectives-on-inclusion-and-diver>
- KRANE, D. (2011): Federalism: Political Identity and Tragic Compromise, by Malcolm M. Feeley and Edward Rubin. Publius: The Journal of Federalism, 41(1), 169-175. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq019>
- LEGATUM INSTITUTE. (2021): Ethiopia's Participation in the African Continental Free Trade Area (AfCFTA): A Game of Inclusion or Exclusion? Retrieved from <https://li.com/commentaries/ethiopia-afcfta-gieo/>
- RIKER, W. H. (1964): Federalismo: Origins, Operation, Significance. Boston: Little Brown & Co.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. (2015): Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety [PDF]. Retrieved from <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2022): Ethiopia: Multidimensional Poverty Index (MPI).

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- VICKERS, J., GRACE, J., & COLLIER, C. N. (2020): Handbook on Gender and Diversity in Federalism: Federalism and Women's Descriptive Representation. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788119306.00015>
- WATTS, R. L. (1999): Processes of Constitutional Restructuring: The Canadian Experience in Comparative Context, Working Paper, Vol.99, No.1, Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**MUTACIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN Y FEDERALISMO:
LAS RECIENTES CONSECUENCIAS DE LA “PROVINCIALIZACIÓN” DE
LA CIUDAD DE BUENOS AIRES POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN ARGENTINA**por **Tomás Wiecezorek**Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Universidad de Buenos Aires; Consejo
Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, República Argentina**I. INTRODUCCIÓN**

Este artículo analiza la reciente transformación del sistema federal argentino producida por un conjunto de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina relativas a la posición constitucional de la ciudad de Buenos Aires, por medio de las cuales esta última es equiparada constitucionalmente a una provincia¹. Para ello, la primera sección se dedica a una presentación del concepto de cambio constitucional, destacando el papel del cambio informal (o mutación constitucional) en los sistemas federales. Luego, la segunda sección se aboca a reseñar la evolución constitucional del sistema federal argentino, desde su formación hasta nuestros días. Seguidamente, en la tercera sección se comentan las sentencias que provocaron lo que aquí califico como una mutación constitucional en materia de federalismo fiscal. Finalmente, concluyo con algunas referencias al problema del activismo judicial en esta materia.

**II. LA MUTACIÓN JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN, Y SUS
ESPECIALES IMPLICANCIAS PARA LOS SISTEMAS FEDERALES**

El concepto de cambio constitucional (*Verfassungswandel*) remite, en un sentido amplio, a todo proceso por el cual se produce una modificación de la normatividad constitucional. Bajo esta premisa general es posible distinguir entre cambios explícitos de la Constitución, esto es, aquellos que resultan de una modificación del texto constitucional a través de la vía reglada de enmienda o reforma constitucional, y cambios implícitos de la misma, que se producen principalmente a través de una alteración del significado normativo de las disposiciones constitucionales sin que medie la alteración del texto constitucional, sino por medio de la praxis política y, en última instancia, la jurisprudencia constitucional (Hönnige, Kneip y Lorenz, 2011). En virtud de las dificultades y rigideces inherentes a los procesos de enmienda o reforma constitucional en los Estados federales, el cambio constitucional implícito –que, siguiendo la traducción de Manuel García Pelayo ampliamente generalizada en el ámbito hispanoamericano, denomino aquí mutación constitucional–, adquiere en ellos un peso especial, con una dinámica más elevada en comparación con los Estados unitarios, y con una articulación de intereses compleja que abarca no sólo a la ciudadanía, sino también a las unidades territoriales de distinto nivel (Benz, 2011).

El papel protagónico de las Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales en los procesos de mutación constitucional de los sistemas federales se conecta íntimamente con

1. “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, del 04 de abril de 2019; “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de 4 de mayo de 2021; “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos”, de 21 de diciembre de 2022.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

su rol de garante jurisdiccional de la supremacía de la Constitución y de la autonomía de los entes subestatales, y se realiza primordialmente en ocasión del ejercicio del juicio de atribución de competencias². Ahora bien, a la noción de garantía le es inherente la referencia a la preservación de una determinada situación jurídica y/o fáctica, que en materia de federalismo abarca centralmente a la autonomía del elenco de unidades subestatales integrantes del sistema federal.

En el caso del que aquí nos ocupamos, sin embargo, sucede que el garante jurisdiccional de la supremacía de la Constitución apela al argumento de la defensa de la autonomía de un ente subestatal para transformar el sistema en su conjunto: en efecto, ello ha resultado de la equiparación de la Ciudad de Buenos Aires a una provincia operado por la Corte Suprema argentina. Como veremos enseguida, no se trata meramente de la legitimación para acceder por vía directa a la jurisdicción suprema, privilegio reservado a las provincias por la constitución, sino que implica la asignación pretoriana del *status* de integrante de pleno derecho del sistema federal a un elemento subestatal que hasta entonces no lo era. De ello se deriva una alteración de la distribución vertical y horizontal del poder en el conjunto del Estado con un fuerte impacto en materia de federalismo fiscal, al alterar el elenco de actores del sistema federal y sus dinámicas de interacción con respecto a la recaudación, el endeudamiento y el gasto público (Anderson, 2009).

III. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO, Y LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La doctrina iusconstitucional argentina suele identificar a la constitución federal sancionada a mediados del siglo XIX como el punto de partida de la organización constitucional argentina: según la reconstrucción dogmática más establecida, en 1853 se inicia un proceso constituyente “originario” que se consuma en 1860, y que deja atrás el largo período de conflictos políticos, militares y económicos que sucedieron a la independencia. La constitución federal de 1853-60 vendría a clausurar estas controversias, al afirmar una decisión fundamental del poder constituyente de la nación argentina –con la provincia de Buenos Aires reintegrada luego de su experiencia secesionista– en favor de la forma republicana, representativa y federal³.

Considerado desde el ángulo de la historia de la formación del Estado, sin embargo, el proceso de organización nacional de la República Argentina no concluye realmente sino hasta 1880, cuando se produce la federalización de la ciudad de Buenos Aires luego del más sangriento de los combates de las guerras civiles argentinas. El triunfo de las tropas nacionales acabó definitivamente con la disputa por el dominio de las rentas de la principal aduana del país, eje en torno al cual habían girado en buena medida las guerras civiles que habían seguido a la independencia (Oszlak, 1997). Así, se afirmaba definitivamente un federalismo de integración, de tipo horizontal, pero con marcadas tendencias centralistas⁴.

2. En los Estados Unidos esta garantía se desarrolla tempranamente, dada la naturaleza de pacto federal de su constitución. Aunque pergeñada por Hans Kelsen en la entreguerras, en Europa esta garantía no se consolida definitivamente hasta la posguerra (Biglino Campos, 2011a, 2011b).

3. Por todos, ver: Bidart Campos, Germán (1973).

4. Comparado con el modelo constitucional estadounidense, el diseño constitucional argentino se distingue por una mayor tendencia a la centralización –son más amplias las competencias legislativas nacionales, y los gobernadores de provincia son designados “agentes naturales del gobierno federal”–, y una más fuerte concentración de atribuciones constitucionales en el presidente de la República –que no requiere acuerdo del Senado para designar a sus ministros o secretarios, y dispone de poderes de emergencia capitales: el estado de sitio y la intervención federal–. El propio Juan Bautista Alberdi, principal inspirador intelectual de la constitución de 1853, defendió estos rasgos centralistas del federalismo argentino en sus grandes obras del período (Alberdi, 1852, 1853).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahora bien, la vigencia efectiva del sistema federal es muy relativa a lo largo del siglo XX. Con el golpe de estado de 1930, que interrumpe la primera experiencia de democracia constitucional argentina iniciada en 1916, se inicia un ciclo de alternancia entre regímenes autoritarios y experiencias de democracia restringida y tutelada, con la proscripción de la principal fuerza política del país. Las sucesivas dictaduras militares desprecian la supremacía constitucional y, por la naturaleza propia de tales regímenes, reemplazan la estructura federal de gobierno dispuesta por la Constitución por la centralización del mando inherente a la institución militar.

A partir de la recuperación democrática en 1983 se inicia el ciclo de vigencia de la democracia constitucional más prolongado de la historia argentina, que se extiende hasta nuestros días, y que supone, también, la más durable efectividad de la forma federal de Estado. En este marco, y como resultado del acuerdo de los dos principales partidos nacionales (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical), en el año 1994 se realiza una reforma constitucional que supone una serie de transformaciones de envergadura a nivel de la estructura jurídico-constitucional del Estado. En lo que respecta a la posición constitucional de la ciudad de Buenos Aires, el actual art. 129 de la Constitución Nacional establece apenas que la misma “tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”, autorizando al Congreso de la Nación a convocar “a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

En buena medida como resultado tanto de la indeterminación de las disposiciones constitucionales como de las dificultades políticas para darles un cabal desarrollo legislativo, el contenido jurídico concreto de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires ha resultado de la labor jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Precisamente acerca de sus más recientes efectos sobre el conjunto del diseño federal argentino, que defino aquí como una mutación constitucional, me referiré en la próxima sección.

IV. LA MUTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO ARGENTINO A TRAVÉS DE LAS SENTENCIAS RECIENTES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La reforma constitucional de 1994 no determinó con claridad el estatuto constitucional de la ciudad de Buenos Aires, estableciendo apenas un cuadrante normativo para su eventual desarrollo y concreción. La primera dimensión relevante a este respecto es la precitada referencia a un régimen de gobierno autónomo con facultades de legislación y jurisdicción, que parece aproximar a la ciudad a la condición de provincia. Ahora bien, esta interpretación traslativa del concepto de autonomía provincial a la Ciudad de Buenos Aires debe ser matizada por tres razones. En primer lugar, la constitución no reserva el concepto de autonomía para calificar a las provincias, sino que lo extiende a entidades de distinta naturaleza como los municipios y las universidades nacionales, de modo tal que del sistema de legalidad constitucional es posible derivar distintos tipos y/o grados de “autonomía”. En segundo lugar, la precitada referencia a un “estatuto organizativo” es indiciaria de la intención del legislador constitucional de atribuir a la ciudad un estatus diferenciado frente a las provincias, las cuales tienen una “constitución” como norma fundamental de sus respectivos ordenamientos institucionales. En tercer lugar, mientras que la referencia a la ciudad de Buenos Aires fue incluida junto a las provincias en algunos artículos esenciales de la dimensión orgánica de la constitución⁵, poniéndola en

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

estas materias en posición de paridad con las provincias, la Ciudad no es mencionada en el artículo que asigna competencia originaria a la Corte Suprema⁶. Ateniéndose a una interpretación literal, la ciudad quedaría excluida de legitimación para el acceso directo a la jurisdicción del tribunal supremo.

Como apunta Florencia Almada (2022), la jurisprudencia de la Corte con respecto al acceso por parte de la ciudad de Buenos Aires a su jurisdicción originaria se caracterizó largamente por una negativa sostenida a lo largo de múltiples sentencias, ajustándose en su interpretación al tenor literal del texto constitucional. A partir de 2016, sin embargo, la Corte incurrió en un *overruling*, desestimando su doctrina anterior: así, a partir de la sentencia “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, del 04 de abril de 2019, cuyo tenor se reitera en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de 4 de mayo de 2021, la Corte decidió legitimar a la Ciudad para acudir de manera directa a ese foro, sin agotar la vía previa de la justicia nacional. Para dar con este resultado el Tribunal optó por abandonar las interpretaciones gramaticales y lógicas que habían regido su jurisprudencia previa, en favor de una interpretación evolutiva y finalista centrada en el concepto de autonomía. Como corolario de todo esto, la Corte le reconoció a Buenos Aires el estatus de “ciudad constitucional federada”, colocándola en pie de igualdad jurídica con las provincias y haciéndola partícipe del “diálogo federal” –cabe señalar, a este respecto, que ambos entrecorresponden a creaciones pretorianas del Tribunal, que no constan en el texto constitucional–. Más aún, y como señaló en su voto disidente la magistrada Elena Highton de Nolasco en la primera de estas causas, ni existe en la constitución un único concepto de autonomía –del cual se puedan derivar cualidades jurídicas idénticas para todos los entes a los que se le reconoce–, ni fue la voluntad del legislador constitucional equiparar la Ciudad a una provincia –tal como lo demuestran los debates constituyentes y, muy especialmente, la deliberada opción por un “estatuto” en lugar de “constitución” como su norma básica–, ni se advierten cambios en la realidad constitucional que justifiquen el apartamiento de la doctrina previa.

Esta transformación del estatus de la Ciudad operada por la Corte Suprema ha sido celebrada por sus efectos (Almada, 2022), tanto como criticada por la falta de rigor –de acuerdo con los propios parámetros de la Corte– en la fundamentación del *overruling* que supone (Ratti, 2021). Aquí, sin embargo, interesa reparar en el desarrollo ulterior de uno de los posibles corolarios institucionales de estas decisiones para el diseño de un aspecto central de todo sistema federal: el relativo a la dimensión fiscal. En efecto, en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos”, de 21 de diciembre de 2022, la Corte Suprema ha iniciado el desarrollo de estas posibilidades, desembocando en la fijación unilateral por medida cautelar de un nuevo coeficiente para la asignación de tributos federales coparticipables en beneficio de la ciudad de Buenos Aires.

Los hechos que motivan la sentencia se remontan al año 2016, cuando en ocasión de la transferencia a la ciudad de las funciones de seguridad pública local hasta entonces en

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

provincias y de la ciudad de Buenos Aires”; art. 45: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado”; art. 54: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires”; art. 75: “Corresponde al Congreso: (...) 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. (...) La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires”; art. 99: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...) 20. Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires”.

6. Artículo 117: “(...) en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la [Corte Suprema] ejercerá [su jurisdicción] originaria y exclusivamente.”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

manos del gobierno nacional este último elevó el coeficiente de recursos coparticipables asignados a la ciudad desde el 1,4% establecido por el decreto nacional N° 705/2003 al 3,75% por medio del decreto N° 194/2016, coeficiente que fue fijado luego en el 3,5% a través de la ley nacional N° 27.429. Luego del cambio de signo político del oficialismo a nivel nacional, el nuevo gobierno redujo el coeficiente al 2,32% por medio del decreto N° 735/2020, mientras que la sanción posterior de la ley nacional N° 27.606 lo retrotrajo definitivamente al 1,4%. El trasfondo jurídico que subtiende a estas variaciones está dado precisamente por la falta de desarrollo legislativo de la manda constitucional (disposición transitoria sexta de la constitución reformada en 1994) que ordenaba la fijación de un nuevo régimen de coparticipación federal antes de la finalización del año 1996. Su incumplimiento ha conducido a la prórroga del régimen de distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias establecido con carácter transitorio en el año 1988 (ley nacional N° 23.548), y en virtud del cual la antigua municipalidad de la ciudad recibía un porcentaje cedido por la nación de sus propios recursos.

Por vía de la competencia originaria recientemente reconocida, la ciudad de Buenos Aires se dirigió a la Corte Suprema para atacar de inconstitucionalidad la ley N° 27.606, exigiendo que hasta tanto se resolviera el fondo de la cuestión se dictara una medida cautelar ordenando la inmediata suspensión de sus efectos y la recomposición de los fondos correspondientes según el coeficiente previo. En línea con este reclamo, mediante su sentencia “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos” de 21 de diciembre de 2022 la Corte Suprema ordenó al Estado Nacional que, mientras se extienda el proceso de fondo sobre la constitucionalidad de la ley, se abstuviera de aplicar la ley 27.606 y entregara de forma diaria y automática a la ciudad de Buenos Aires el 2,95% de la masa de fondos coparticipables. Este novedoso porcentual, que no había formado parte de ningún plexo normativo previo, no se sigue tampoco de ningún criterio jurídico o técnico observable, ni se deriva de la actuación de peritos o especialistas en la materia. Se trata, en definitiva, de una cifra que no encuentra ninguna fundamentación concreta a lo largo de esta breve sentencia.

V. CONCLUSIONES

Como ha señalado Ernst Böckenförde (2000), la mutación jurisdiccional de la Constitución entraña potencialmente el riesgo de una excesiva asunción por parte de la judicatura de funciones que corresponden constitucionalmente al proceso político. Los tribunales abandonan así su papel de garantes de la supremacía constitucional y de árbitros de los conflictos competenciales, y asumen el rol de supervisores del proceso político y de legisladores positivos, incluso en el ámbito de la propia legalidad constitucional. Con ello, la antigua locución latina *Quis custodiet ipsos custodes?* gana nueva actualidad, proyectándose mucho más allá del problema que el gobierno de los jueces entraña para la democracia política.

Frente a todo esto, si alguna lección puede extraerse de los más de dos siglos de jurisprudencia de la Suprema Corte estadounidense en materia de federalismo, con todas sus oscilaciones y modulaciones, es que acerca de una constitución viviente no existe una interpretación última. En el valor de este ejemplo cabe depositar la esperanza de una pronta rectificación por parte de la jurisdicción suprema argentina.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

- ALBERDI, Juan Bautista (1852): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivados de la ley que preside el desarrollo de la civilización en la América del Sud, y del tratado litoral del 4 de enero de 1831. Segunda edición, corregida, aumentada de muchos párrafos y de un proyecto de constitución concebido según las bases propuestas*. Valparaíso: Imprenta del Mercurio.
- ALBERDI, Juan Bautista (1853): *Estudios sobre la Constitución argentina de 1853, en que se restablece su mente alterada por comentarios hostiles, y se designan los antecedentes nacionales que han sido bases de su formación y deben serlo de su jurisprudencia*. Valparaíso: Imprenta del Diario.
- ALMADA, Florencia (2022): “La naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 23, pp. 34-40.
- ANDERSON, George (2009): *Una introducción al federalismo fiscal*, Marcial Pons, Madrid.
- BENZ, Arthur (2011): Das Zusammenspiel der Ebenen beim expliziten und impliziten Verfassungswandel, en HÖNNIGE, Christoph, KNEIP, Sascha y LORENZ, Astrid. *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. s/l: VS Verlag, pp. 21-40.
- BIDART CAMPOS, Germán (1973): “Notas sobre el carácter abierto y eficaz del poder constituyente originario en Argentina”, *Revista de Estudios Políticos*, 188, pp. 261-272.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2011a): “Garantías del pluralismo territorial”, en: Biglino Campos, Paloma et. al. (ed.): *Garantías del pluralismo territorial*. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 13-26.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (2011b): “La Constitución fue norma por ser pacto federal”, *Teoría y realidad constitucional*, 28, pp. 179-204.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang (2000): Notas sobre el concepto de “cambio constitucional”, en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 181-196.
- HÖNNIGE, Christoph, KNEIP, Sascha, LORENZ, Astrid (2011): Formen, Ebenen, Interaktionen – eine erweiterte Analyse des Verfassungswandels, en *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. s/l: VS Verlag, pp. 8-20.
- OSZLAK, Oscar (1997): *La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- RATTI MENDAÑA, Florencia (2021). La competencia originaria de la Corte Suprema y la Ciudad de Buenos Aires: análisis del cambio de precedente. *República y Derecho*. 6 (6), pp. 1-39.

SENTENCIAS

- “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, de 04 de abril de 2019.
- “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, de 4 de mayo de 2021.
- “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos”, de 21 de diciembre de 2022. ■

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonomico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

NUEVO FRENO A LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA:
SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DEL REINO UNIDO
DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2022por **Francisco Gabriel Villalba Clemente**

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN

La resolución judicial que es objeto de análisis de este artículo es la Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido de 22 de noviembre de 2022¹. Si bien, con anterioridad al análisis de la misma, creemos conveniente para contextualizarla, tratar en este artículo tres hitos históricos que han derivado en la presentación de la consulta ante el Tribunal Supremo del Reino Unido que analizaremos en los siguientes epígrafes:

- Los antecedentes históricos que promovieron el asentamiento en el Parlamento escocés de partidos políticos de ideología independentista.
- El primer referéndum sobre la independencia de Escocia celebrado en 2014 cuyo resultado fue a favor de mantenerse en el Reino Unido.
- En conexión con éste, tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el planteamiento por el SNP (*Scottish National Party*)² al gobierno británico de la celebración de un segundo plebiscito en 2023 sobre la independencia de Escocia.

Este estudio previo al análisis de la sentencia citada nos ayudará a entender con mayor claridad, tanto los motivos que dieron lugar a la presentación de la consulta por parte del Parlamento regional al Tribunal Supremo del Reino Unido, como su posterior fallo que viene justificado en parte por las “consecuencias políticas importantes”³ para todo el Reino Unido que pudiera tener la independencia de Escocia, como explicaremos más adelante.

II. CUESTIONES SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA
DEL REINO UNIDO ANTERIORES A LA SENTENCIA DEL TS DEL
REINO UNIDO

Aunque en este epígrafe nos vamos a centrar en el debate que se dio como consecuencia de la convocatoria de referéndum sobre la independencia de Escocia celebrado en 2014, entre partidos unionistas y partidos independentistas y, las consecuencias que su resultado daría lugar a corto y medio plazo, no podemos dejar de hablar previamente, aunque sea de forma sucinta, del carácter de Estado soberano que ostentó Escocia durante siglos.

1. Su lectura se puede realizar accediendo al enlace siguiente: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2022-0098-judgment.pdf>

2. SNP. Son las siglas del Scottish National Party fundado en 1934. Partido político de corte independentista que llegó al poder del Parlamento escocés tras la victoria de las elecciones generales celebradas en 2007. Este partido político antes y, sobre todo, tras su llegada al poder del Parlamento escocés ha adquirido un papel protagonista en las negociaciones con el gobierno británico por la celebración de referéndum que abriera la puerta a la independencia escocesa del Reino Unido.

3. Como veremos con mayor detalle más adelante, el Tribunal Supremo del Reino Unido entiende que la consulta que el gobierno escocés quiere celebrar el próximo día 19 de octubre de 2023 “reforzaría o debilitaría la fortaleza democrática de la Unión...”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En este sentido conviene recordar que Escocia fue un Estado independiente durante varios siglos hasta la firma del Acta de la Unión en 1707⁴. La aprobación del Acta que consta de 25 artículos, la mayoría de los cuales versan sobre materias económicas, no fue del agrado de la mayoría de los escoceses que veían como su total independencia respecto de sus vecinos del sur les era arrebatada por atender, sobre todo, a las necesidades económicas de su país⁵. Así las cosas, podemos entender que el anhelo de secesión siempre ha estado presente de alguna forma u otra entre los escoceses que han visto como su Estado ha ido perdiendo su idiosincrasia al ser considerado por el gobierno británico más como una “región” dentro del Reino Unido que como un país con sus propias tradiciones y necesidades particulares.

Este sentimiento independentista se acentuó a mediados de los años 50 del siglo pasado por diversos motivos económicos, militares⁶ y, sobre todo, debido a motivos de índole política. Entre estos últimos destaca la subida al poder del partido conservador británico gracias a la coalición con el Partido Unionista de Escocia en 1955. Esta coalición generó cierto repudio entre los votantes escoceses cuando comprobaron que las medidas económicas aprobadas por el gobierno británico traían como consecuencia, a corto plazo, un proceso de centralización de la administración del Reino Unido que dañaba seriamente las aspiraciones de Escocia de seguir siendo considerado como un país, con sus propias particularidades en detrimento de las ideologías unionistas que lo consideraban como una región más del Reino Unido. En esta línea centralista se mostraron los distintos gobiernos británicos desde la Segunda Guerra Mundial que no hicieron más que acentuar ese sentimiento independentista escocés.

Desde finales del siglo pasado cuando se produjo el restablecimiento del Parlamento escocés tras la aprobación de la *Scotland Act* de 1998 se puso en marcha el inicio del proceso de regionalización que se sigue desarrollando actualmente en el Reino Unido, conocido con el nombre de la *devolution*. Este proceso consiste en la delegación de poderes del Gobierno central en determinadas instituciones regionales sin renuncia de la supremacía de la legislación central. Las tres regiones inmersas en este proceso (Gales, Escocia e Irlanda del Norte) han recibido del Gobierno central una serie de competencias y poderes mediante una Acta del Parlamento de Westminster. Las competencias conferidas a cada una de las regiones son diferentes, y también lo son las competencias de sus instituciones propias; el grado de autonomía difiere de unos territorios a otros, por lo que estamos ante una regionalización asimétrica. El proceso de *devolution* ha dado lugar a la creación en cada una de las citadas regiones de una Asamblea legislativa, que en algunos casos desarrolla ciertas competencias en materia de la Unión Europea. Puede decirse que la *devolution* tuvo un lugar importante dentro del programa electoral del denominado *NUEVO LABORISMO* al frente del cual se encontraba Tony Blair que se alzó con el triunfo electoral en 1997. Los laboristas con Blair al frente entendían que la forma de mejorar la sociedad era a través de la denominada *TERCERA VÍA* con la que se alcanzara tanto una modernización de todo el Reino Unido como la compatibilización de “los intereses de todos para que todos salgan ganando”⁷.

4. Acta de la Unión de 1707 fue firmada por Inglaterra y Escocia y está compuesta por una serie de leyes aprobadas por los Parlamentos de ambos reinos. Tras su firma se creó el Reino de Gran Bretaña y se disolvieron los Parlamentos de ambos estados y se creó el Parlamento de Gran Bretaña.

5. Sobre las razones principales que llevaron a Escocia a la firma del Acta de la Unión sobresale de entre las demás su nivel de endeudamiento público adquirido por el denominado “Proyecto de Darién”.

6. El motivo principal de índole militar fue la ubicación de una base nuclear en suelo escocés en 1961 que fue causa de un movimiento por el desarme nuclear que derivó en mayores tensiones entre ambos gobiernos. Para saber más sobre esta cuestión, vid. (Hassan, 2022).

7. Vid. (Thornley, 2003).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Junto al proceso de la *devolution* otro acontecimiento político que ayudó a que el movimiento independentista se viera plenamente reforzado fue, la victoria en las elecciones al Parlamento escocés del SNP en 2007⁸ que, como hemos señalado anteriormente se erigió desde entonces en el principal motor político de la lucha por el independentismo en Escocia.

A raíz del ascenso al poder en el Parlamento escocés del SNP, el principal ministro escocés, Alex Salmond⁹ y líder del citado partido, puso en marcha la negociación con el gobierno británico de un acuerdo político que significara una salida democrática y pactada de Escocia del Reino Unido. Dicho acuerdo¹⁰ firmado por ambas partes a finales de 2012 según la cadena británica BBC se presentó “como un trato que ha supuesto concesiones por ambas partes” y supuso una devolución al Parlamento escocés de una competencia legislativa que le permitiera aprobar una ley que regulara la convocatoria y celebración a finales de 2014¹¹, de un referéndum sobre la independencia de Escocia.

El acuerdo firmado entre ambas partes –gobierno británico y el escocés– en el 2012 traía implícita una promesa del gobierno central que implicaba que el voto al NO a la independencia llevaría aparejada si o si una reforma competencial en la que se le ampliaran las facultades al Parlamento escocés-esto es, un aumento de su nivel de autogobierno¹²-, según palabras de Alfredo Crespo¹³ “la victoria del unionismo (conservadores, laboristas y liberales) abriría un nuevo panorama constitucional”.

Con el beneplácito del gobierno británico de David Cameron se le otorgaba al Parlamento escocés la potestad para definir los aspectos formales del plebiscito, esto es, el Holyrood –Parlamento escocés– quedaba encargado de determinar la fecha de celebración del mismo, el contenido de la pregunta sobre la que iba a versar el referéndum¹⁴, tipo de mayoría requerida y demás aspectos legales.

Esta consulta se celebró el 18 de septiembre de 2014 con una campaña previa representada por dos agrupaciones políticas defensoras por un lado del Si –“Yes Scotland”– que apoyaba al SNP en su lucha por obtener la victoria y del No-“Better Together”¹⁵ que estaba del lado de los partidos unionistas(conservadores, liberarles y laboristas).

8. Este partido ganó las elecciones en 2007 en Escocia de forma ajustada y en las siguientes de 2011 alcanzó la mayoría absoluta.

9. Su líder propuso dentro de su programa electoral la negociación con el gobierno británico para la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia que finalmente llegó a celebrarse en 2014 y que supuso, por los resultados obtenidos en contra de la independencia de Escocia, el fin de su liderazgo de este partido.

10. Sobre los diferentes debates habidos durante la negociación de este acuerdo podemos destacar el que se celebró sobre el censo electoral que finalmente comprendió solamente a los residentes en Escocia mayores de dieciséis años y con nacionalidad británica o de algún país de la Unión Europea o de la Commonwealth. Para conocer más detalles de las negociaciones previas a la firma de este acuerdo se puede acceder al enlace: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/reino_unido/alex_salmond.

11. Para los escoceses resulta un año simbólico pues se conmemora el 700 aniversario de la batalla de Bannockburn, considerada decisiva en la guerra de independencia contra los ingleses acontecida en el siglo XIV.

12. Este abanico competencial quedó recogido en la Scotland Act de 1998 por la que se restableció el funcionamiento del Parlamento escocés disuelto como hemos señalado anteriormente cuando se firmó el Acta de la Unión en 1707.

13. Vid. (Crespo, 2013). En este texto el autor desglosa muy acertadamente el discurso unionista por un lado del partido de David Cameron y sus aliados por alcanzar la victoria en el referéndum y, por otro lado, los diferentes puntos de vista que tienen los partidos que abogan por el independentismo escocés. Detalla con total claridad la estrategia marcada por cada uno de los partidos independentistas y, explica la razón principal por la que el partido de Alex Salmond o Nicola Sturgeon-SNP- se erige como abanderado de la apuesta por la independencia escocesa.

14. La pregunta planteada fue:¿Debería Escocia ser un país independiente? Con dos únicas opciones de respuesta: SI o NO.

15. “Yes Scotland” fue una organización creada el 25 de mayo de 2012 Para más información sobre la misma se puede acudir a distintas noticias publicadas en la cadena británica BBC como, por ejemplo. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-18610027>, consultado por última vez el 22 de abril de 2023 o también en el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por otra parte, la victoria del independentismo según Crespo (2013)¹⁶ “implicaría la aparición de un nuevo Estado en Europa, cuya (potencial) fisonomía difiere substancialmente entre las tres formaciones independentistas con mayor protagonismo: SNP (Scottish National Party), SGP (Scottish Green Party) y SSP (Scottish Socialist Party)”.

Los principales foros de debate dentro del independentismo escocés se centraron en los siguientes aspectos: la adopción de medidas para recuperar la economía escocesa, el mantenimiento de la libra esterlina como moneda oficial en Escocia o la instauración de una moneda oficial propia, la Monarquía como forma de la Jefatura del Estado, así como la presencia en organizaciones internacionales de Escocia como pudieran ser la OTAN y la UE tras la salida del Reino Unido de la misma¹⁷.

Los resultados del referéndum de 18 de septiembre de 2014 contaron con una participación de casi el 85%, con la victoria del “NO” a la independencia con un 55,3% frente al 44,7% partidarios de la secesión¹⁸.

Tras el resultado del referéndum, los debates políticos entre los distintos partidos se centraron en alcanzar el triunfo en las inminentes elecciones generales de 2015¹⁹ y, en conseguir la victoria en una consulta popular sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea que se celebró en 2016. El Brexit como se conoce a la retirada del Reino Unido de la UE fue considerada por el SNP una nueva oportunidad para plantear la convocatoria de un segundo plebiscito sobre la salida de Escocia del Reino Unido²⁰ habida cuenta que los escoceses en su gran mayoría no querían salir de esta organización internacional.

Tras los resultados del 23 de junio de 2016 la primera ministra escocesa Nicola Sturgeon, advirtió de que si Escocia apoyaba la permanencia pero Reino Unido los “arrastraba” fuera de la Unión Europea, celebrarían un referéndum de independencia.

III. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DEL REINO UNIDO DE FECHA 22 DE NOVIEMBRE DE 2022

Con anterioridad a su análisis procederemos a comentar varias cuestiones controvertidas que no lograron ser resueltas por ambos gobiernos y que desembocaron en la consulta y posterior resolución judicial objeto de análisis: entre ellas destacamos los efectos del referéndum en Escocia sobre la salida de la UE, las fallidas conversaciones entre el gobierno nacional y el regional para alcanzar un acuerdo que garantizara la celebración de un nuevo referéndum sobre la independencia escocesa como sucedió en

siguiente enlace:<https://www.theguardian.com/politics/scottish-independence-blog/2013/feb/21/blairjenkins-yes-independence-campaign>, revisado por última vez el 23 de abril de 2023.

“Better Together” fue la organización creada durante la campaña del referéndum del 2014 para captar los votos por el NO a la independencia de Escocia. Podemos encontrar más información sobre la misma en el siguiente enlace:<https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-18572750>, BBC News consultada por última vez el 23 de abril de 2023.

16. Vid. (Crespo, 2013).

17. Ibídem. (Crespo, 2013: 28).

18. Consultada por última vez el 23 de abril de 2023. <https://www.lavanguardia.com/internacional/referendum-escocia/20140919/54416125870/resultados-referendum-escocia.html>

19. Esta lucha fue apartada durante dos años desde la firma del acuerdo citado de 2012 para mantener la unidad del Reino Unido ante la amenaza de una victoria del independentismo escocés en 2014.

20. Hay que tener en cuenta que en dicho referéndum celebrado el 23 de junio de 2016, la mayoría de escoceses votó a favor de mantenerse dentro de la UE y, su salida, provocó que la vertiente independentista escocesa viera una nueva oportunidad para plantear su no continuidad dentro del Reino Unido. Para ver los resultados de dicho referéndum:https://www.elconfidencial.com/mundo/2016-06-24/brexit-voto-referendum-circunscripciones-reino-unido_1222480/

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

2012 y, las distintas interpretaciones que se han dado sobre la llamada “devolution” de competencias a Escocia en cuanto a la legitimidad de su Parlamento para aprobar una ley que pusiera en peligro la Unión entre los Reinos de Inglaterra y Escocia y la soberanía del Parlamento británico.

Como ya hemos comentado anteriormente la distribución de competencias entre el Parlamento británico y el escocés viene establecida en la *Scotland Act* de 1998, ley que supuso la llamada *devolution* o descentralización territorial del poder en el Reino Unido. Según esta norma por la que se reestableció el funcionamiento del Parlamento escocés, existen determinadas materias cuya competencia es exclusiva del Parlamento británico –las llamadas “materias reservadas”²¹–. Entre ellas destacamos la Unión de los Reinos de Inglaterra y Escocia que como señala (Sanchez, 2015)²² –es esencial en relación con el referéndum de independencia y la soberanía del parlamento británico recogida en la sección 28 (7) de la *Scotland Act*²³.

Como comentamos en el epígrafe anterior la salida del Reino Unido de la Unión Europea tras los resultados del referéndum del Brexit –en el que la mayoría de los escoceses votaron a favor de la permanencia en dicha organización– propició la apertura de un nuevo diálogo entre los gobiernos británico y escocés sobre su independencia²⁴. Las conversaciones entre ambos gobiernos no culminaron en ningún acuerdo que conllevó a que el Parlamento escocés iniciara la tramitación de un proyecto de ley que le permitiera la convocatoria unilateral de un referéndum sobre su independencia.

Ahora bien, ante las dudas que los propios miembros de los órganos jurídicos superiores escoceses tenían sobre la legitimidad del Parlamento escocés de aprobar este texto –sin que previamente fuera modificada la *Scotland Act* como sucedió en 2012 otorgando en dicha reforma legitimidad para celebrar la *reference*– y, de los efectos legales que este plebiscito pudiera provocar en todo el Reino Unido, se decidió plantear una consulta ante el Alto Tribunal del Reino Unido para que resolviera sobre la legitimidad o no del Parlamento escocés de elaborar una ley que le permitiera la convocatoria unilateral de tal consulta o *reference*.

La Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido dictada el pasado 22 de noviembre de 2022 trae causa de la consulta(*reference*) planteada por el Lord Advocate –es el alto funcionario o principal asesor jurídico del gobierno escocés– en virtud del apartado 34 del anexo 6 de la *Scotland Act* de 1998²⁵. En este anexo se regula la legitimación para que este alto funcionario pueda plantear la cuestión a este Alto Tribunal. Dicha *reference*

21. Sección 29.2 de la Ley de Escocia de 1998(reformada en 2012) establece que: Una Ley del Parlamento escocés no es ley en la medida en que alguna de sus disposiciones quede fuera de la competencia legislativa del Parlamento. (2)Una disposición queda fuera de dicha competencia en la medida en que se aplique cualquiera de los apartados siguientes: (b) se refiere a materias reservadas.

22. Vid. (Sanchez, 2015). Esta autora en su artículo hace una excelente recapitulación de los debates políticos en torno a la “*devolution*” que se produjeron con anterioridad al referéndum de 1979 y a la posterior aprobación de la *Scotland act*. También y en atención a lo que en este momento abordamos relata con detalle las materias reservadas al Parlamento británico –página 129– destacando entre ellas la Unión entre los reinos de Inglaterra y Escocia y la soberanía del Parlamento británico.

23. Sección 28 Ley de Escocia de 1998 apartado 7: Esta sección no afecta a la competencia del Parlamento del Reino Unido para elaborar leyes para Escocia.

24. Sobre los efectos inmediatos que causó la votación a favor de la salida del Brexit en Escocia: https://www.antenaa3.com/noticias/mundo/como-afecta-brexit-escocia_202001315e33f4110cf28bbo5dob7bc8.html

<https://www.larazon.es/internacional/20210416/vai6tsgs4nehvh4p4it6v5dawu.html>

25. Apartado 34 del anexo 6 de la Ley de Escocia de 1998: “El Lord Advocate, el Attorney General, el Advocate General o el [F]iAdvocate General for Northern Ireland] podrán someter al [F2Supreme Court] cualquier cuestión de devolución que no sea objeto de un procedimient”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

recogía la siguiente pregunta: ¿El Parlamento escocés está facultado para legislar sobre la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia?

En conexión a la consulta planteada el Abogado General para Escocia²⁶ –jurista competente del gobierno británico en materia de asuntos escoceses– presentó dos cuestiones previas que debían ser contestadas por el Alto Tribunal relativas a la *devolution* y a la admisibilidad de la consulta planteada por el Lord Advocate.

Una vez hemos determinada cual es la consulta planteada y las cuestiones previas que solicita el Abogado General que sean resueltas acerca de su admisibilidad vamos a centrarnos en el análisis propiamente dicho de la resolución.

La sentencia puede dividirse en seis secciones:

- En la primera de ellas–comprende los apartados 4-11 se explican los antecedentes de la cuestión planteada.
- En la segunda se expone la cuestión planteada.
- En la tercera el tribunal examina en los apartados 13-47 si lo que se ha planteado es una cuestión de *devolution* de competencias.
- En la cuarta–apartados 48 a 54– se aborda la cuestión sobre la admisibilidad de la misma.
- En la quinta–apartados 55 a 91– el tribunal establece los criterios para responder a la consulta habiendo analizado previamente los argumentos expuestos en su consulta el Lord Advocate y, de manera excepcional, los que pueda presentar el *Scottish National Party*²⁷.
- En la sexta y última, el Alto Tribunal da respuesta a la *reference* planteada.

En la primera sección, amén de los antecedentes ya citados en nuestro texto se describe la promulgación de una Orden del Consejo de 2013²⁸ en virtud del artículo 30.2 de la Ley de Escocia por la que se autorizó al Parlamento escocés a legislar sobre la celebración de un referéndum de independencia. Es la ausencia de la aprobación de una Orden similar –por no acordarlo así ambos gobiernos– lo que ha provocado que el ejecutivo escocés diera orden a su Lord Advocate para que recurra al Tribunal Supremo del Reino Unido para que aclara si su parlamento tendría competencia legislativa para aprobar un proyecto de ley sobre una de las denominadas “materia reservada”²⁹.

Una vez expuestos los antecedentes de la cuestión planteada al Alto Tribunal, en la sección segunda se transcribe la consulta³⁰ que se le ha realizado. En la misma se plantea

26. Esta consulta planteada señala el tribunal en la primera página de su resolución que deriva a su vez, en el planteamiento no solamente de una cuestión, sino de tres cuestiones que deben resolverse como consecuencia de la consulta efectuada. En su apartado segundo la sentencia señala que: “*Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe examinar tres cuestiones: en primer lugar, si la cuestión planteada por el Lord Advocate es una cuestión de devolución; en segundo lugar, en caso afirmativo, si el Tribunal de Justicia debe aceptar la cuestión; y en tercer lugar, en caso afirmativo, cómo debe responderse a la cuestión. Es lógico examinar las cuestiones en este orden, ya que si alguna de las dos primeras recibe una respuesta negativa, no se plantea la tercera cuestión.*”

27. Se justifica el tribunal alegando que permite de forma excepcional la intervención de este partido que forma parte del gobierno escocés porque al mismo pertenece el Lord Advocate y, se podría así aumentar las posibilidades de examen de las razones por las que se ha presentado dicha consulta.

28. https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/242/pdfs/ukxi_20130242_en.pdf. En esta Orden se modificó la definición sobre materias reservadas que figura en el anexo 5 de la Ley de Escocia.

29. Artículo 29.2 de la Ley de Escocia apartado b.

30. “¿La disposición del Proyecto de Ley de Referéndum de Independencia de Escocia propuesto que establece que la pregunta que se hará en un referéndum sería ‘¿Debería Escocia ser un país independiente?’ ¿Se relaciona con asuntos reservados? En particular, ¿se relaciona con: (i) la Unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra (párrafo 1(b) del Anexo 5); y/o (ii) el Parlamento del Reino Unido (párrafo 1(c) del Anexo 5)?”

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

básicamente si el proyecto de ley sobre el referéndum de una Escocia independiente afectaría o no a las denominadas “materias reservadas”.

La resolución en su tercera sección –apartados 13 a 47– se centra en resolver la cuestión planteada por el Abogado General en contestación al Lord Advocate relativa a si la consulta se refiere a una *devolution issue*, esto es, a una cuestión de devolución de competencias. Como ya vimos anteriormente, la *devolution* de competencias se reguló en la Ley de Escocia de 1998 y, en su anexo 1 del apartado 6 quedan fijadas de forma taxativa.

El fundamento jurídico en el que el Lord Advocate basa su alegato para defender que la cuestión planteada es un asunto relativo a la *devolution* y, por tanto, competencia del Parlamento escocés, viene recogido en el apartado 6(f) del anexo 1 citado que literalmente establece que:

“cualquier otra cuestión relativa a si una competencia puede ejercitarse dentro de las competencias atribuidas o relativas a Escocia y cualquier otra cuestión que surja en virtud de esta Ley sobre materias reservadas”.

Esta cuestión es resuelta por el Tribunal Supremo en su apartado 47 señalando expresamente que “la cuestión planteada es una cuestión de devolución y que, en consecuencia, este tribunal es competente para resolverla”.

Respecto a los apartados 48 a 54 que comprenden lo que hemos denominado cuarta sección de la resolución cabe señalar que, en ellos se analiza la cuestión planteada por el Abogado General sobre la admisibilidad o no del recurso interpuesto por el Lord Advocate. Para que el tribunal resuelva esta cuestión a su favor, el Abogado General se basa fundamentalmente en dos argumentos:

Por un lado, se le solicita al tribunal que “ ejerza su facultad discrecional para negarse a resolver dicha cuestión” argumentando que ya hizo algo similar en ocasiones anteriores y, por otro lado, expone que el Lord Advocate con esta consulta está haciendo un uso inapropiado de sus funciones por lo que no debería admitirse a trámite.

Respecto al primero de los argumentos el tribunal resuelve que nada tienen que ver los asuntos referidos en su escrito con la cuestión a debatir, y, en base a esta afirmación concluye en su apartado 53 que “ todos estos asuntos se referían a litigios ordinarios” y, sin embargo, la cuestión planteada por el Lord Advocate es “ una cuestión de derecho que ya se ha planteado como una cuestión de importancia práctica....La respuesta a la pregunta tendrá consecuencias prácticas: determinará si el proyecto de ley propuesto se introduce o no en el Parlamento escocés. Por lo tanto, la cuestión no es hipotética, académica o prematura”. Por tanto, entiende el tribunal que este argumento no le resulta convincente para negar la admisión de la consulta.

Respecto al segundo de los argumentos, cabe afirmar que, la resolución judicial en su apartado 53(6), contesta de manera clara a las alegaciones del Abogado General sobre la actuación “ inapropiada”³¹ del Lord Advocate al utilizar la vía del recurso ante el Tribunal Supremo innecesariamente y resuelve diciendo que “ la cuestión planteada no es de carácter rutinario por lo que es comprensible que el Lord Advocate haya decidido remitirse a este tribunal en aras del interés público”.

31. Vid. Apartado 51(5) de la sentencia del Tribunal Supremo recoge uno de los argumentos del Abogado General en este sentido que decía que “ Es inapropiado que el Lord Advocate trate a este tribunal como un centro de asesoramiento jurídico”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En base a los argumentos expuestos en los párrafos anteriores el tribunal entiende que debe aceptar la *reference* del Lord Advocate.

En la siguiente sección, la quinta en nuestro orden sistemático del análisis de la resolución –que comprende los apartados 55-91 se examinan los argumentos esgrimidos por las partes para defender sus tesis sobre las siguientes cuestiones ya citadas en la introducción del texto.

La primera de ellas es: “si la legislación que prevé un referéndum sobre la independencia en Escocia se referiría a materia reservada o no” y, la segunda cuestión, planteada en las argumentaciones adicionales del Partido Nacional Escocés (SNP)³² versa sobre el derecho de autodeterminación en Derecho Internacional tratada en los apartados 84-90.

En cuanto a la primera de ellas, la resolución judicial procede a enumerar cada una de las argumentaciones presentadas por las partes siguiendo el orden que a continuación se detalla:

En primer lugar, se exponen los argumentos presentados por el Abogado General que pueden resumirse básicamente en las siguientes ideas:

- Se trata de un asunto que es de interés público para todo el Reino Unido –por tanto debe ser considerado como materia reservada– y no solamente para Escocia.
- La finalidad del referéndum es que con su victoria se dé luz verde al gobierno regional para iniciar el proceso de independencia de Escocia.
- Tiene la teoría de que la victoria del “Si” supondría un efecto práctico a nivel político muy significativo.

A continuación, se enumeran los argumentos presentados por el Lord Advocate:

- La celebración de un referéndum consultivo no tiene una relación estrecha con la restricción de las competencias propias del Parlamento británico.
- Que los efectos “prácticos a nivel político serían muy significativos” que señala la parte contraria son totalmente especulativos, porque el tribunal no tiene facultades para adivinar qué respuesta daría el Parlamento del Reino Unido ante una victoria del “Si”.

El tribunal dedica varios apartados de su resolución –70 a 83– a evaluar unos y otros argumentos para tomar su decisión. La evaluación que hace el tribunal es la siguiente: “Entiende que cualquier cuestión que suscite interés para el conjunto del Reino Unido³³ debe ser interpretada una cuestión que ha de ser considerada como competencia del Parlamento británico, esto es, una cuestión cuya responsabilidad debe seguir siendo de éste en virtud de la lista taxativa sobre las materias reservadas³⁴ y que no pueden ser “devueltas” al Parlamento escocés, recogida en el anexo 1 del apartado 5 de la citada Ley de Escocia. En este caso concreto, el tribunal entiende que la cuestión planteada

32. Como ya hemos comentado anteriormente se admitieron de forma excepcional por el tribunal los argumentos adicionales del Partido Nacional Escocés que pretendían que se resolviera dos cuestiones principales: el derecho a la autodeterminación del pueblo escocés y la quiebra del principio de legalidad.

33. Así lo dictaminó en anteriores ocasiones como en *Imperial Tobacco* (2012) UKSC 51(apartado29).

34. Anexo 1 apartado 5 de la Ley de Escocia de 1.998 establece que: “Los siguientes aspectos son materias reservadas: a)la Corona, incluida la sucesión a la Corona y una regencia, b)la Unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra, c)el Parlamento del Reino Unido, d)el mantenimiento del Tribunal Superior de Justicia como tribunal penal de primera instancia y de apelación, e)el mantenimiento del Tribunal de sesión como tribunal civil de primera instancia y de apelación”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

afecta a dos de las denominadas materias reservadas”: la Unión y el Parlamento del Reino Unido³⁵.

- Manifiesta este tribunal que los efectos que causa la aprobación de una disposición –en este caso el proyecto de ley que se pretende aprobar– no son puramente jurídicos sino que, además, como así lo estipuló en anteriores sentencias³⁶ “los efectos que deben tenerse en cuenta son jurídicos y prácticos” En este sentido, en su apartado 79 el tribunal es claro al afirmar que “el resultado de un referéndum celebrado legalmente es una cuestión de importancia en el ámbito político, aunque no tenga consecuencias jurídicas inmediatas y debe ser considerada como una decisión política muy importante tanto para Escocia como para el resto del Reino Unido³⁷”.
- Finalmente el tribunal en el apartado 82 expone que no hay duda alguna sobre la conexión real entre el proyecto de ley y las cuestiones inherentes a todo el Reino Unido, esto es, entiende que la finalidad del proyecto de ley afecta sin duda a dos de las materias reservadas al Parlamento británico y, por tanto, a competencias que quedan fuera del Parlamento regional.

Los últimos apartados de la resolución –concretamente apartados 84 a 91– los dedica a la cuestión planteada por el Partido Nacional Escocés: derecho a la autodeterminación y principio de legalidad.

La argumentación jurídica que plantea este partido es que “el derecho a la autodeterminación del pueblo escocés debe ser reconocido en base a una interpretación restrictiva de la expresión “se refiere a” del artículo 29.2b de la Scotland Act de 1998, según la cual, esta interpretación haría válido dicho derecho de autodeterminación”. El tribunal entiende que el derecho a la autodeterminación no está en juego aquí, pero que, aun estándolo como pretende demostrar la parte coadyuvante del procedimiento, sigue resolviendo que “ninguna lectura del artículo 29.2b referido podría dar lugar a una violación del principio de autodeterminación...”³⁸.

La sexta sección –apartado 92– comprende la conclusión a la que llega el tribunal y que transcribimos literalmente: “Por lo tanto, respondemos a la consulta del siguiente modo:(1). La disposición de la propuesta de Ley de Referéndum sobre la Independencia de Escocia que establece que la pregunta que se formularía en un referéndum sería” ¿Debería Escocia ser un país independiente?” sí se refiere a materias reservadas. (2) En particular, se refiere a (i) la Unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra y (ii) el Parlamento del Reino Unido”.

Tras este fallo, la primera ministra declaró sentirse “decepcionada” y que “no piensa tirar la toalla”³⁹.

35. En los apartados 76 y 77 de la resolución el tribunal adelanta lo que va a ser su decisión final en cuanto a la consideración de si la cuestión planteada se incluye o no en las denominadas “materias reservadas”.

36. Vid. Imperial Tobacco apartado 39 y Agricultural Bill apartado 53.

37. Como ya ha señalado en anteriores resoluciones como por ejemplo en su resolución relativa al referéndum sobre la salida de la Unión Europea (2017) UKSC 5.

38. En la resolución apoya el tribunal sus argumentos en una cuestión anteriormente examinada por el Tribunal Supremo de Canadá en el asunto *Reference re Secession of Quebec*(1998) 2 SCR 217 párrafo 138. La sentencia que aquí se analiza señala en su apartado 89 que el derecho a la autodeterminación que aquí se solicita solamente podría darse en situaciones de antiguas colonias o pueblo oprimido, casos en los que indudablemente no se encuentra Escocia.

39. Para la lectura de la noticia comentada se puede acceder al siguiente enlace: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63732147>.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****IV. CONCLUSIONES**

La cuestión del independentismo escocés parecía zanjada de forma definitiva o, al menos como dijo en diversas ocasiones el primer ministro británico, resuelta para una generación, tras el referéndum celebrado en 2014 con la victoria del “no” a la independencia de Escocia pero, la salida del Reino Unido de la Unión Europea pocos años después, avivó el sentimiento separatista de los escoceses hasta el punto de presentar una *reference* que ha derivado en la Sentencia del Tribunal Supremo analizada.

Una de las principales conclusiones que pueden extraerse del tema abordado es que el sentimiento nacionalista de los escoceses no va a desaparecer y, que los políticos que gobiernan esta región del Reino Unido no van a dejar que esto suceda como ya declaró su primera ministra tras conocer el fallo de la Sentencia.

Otra conclusión que puede extraerse es que parece evidente que Escocia no va a perseguir la independencia de forma brusca ni con soluciones que no sean amparadas por la ley. En esta línea de alcanzar una independencia de forma democrática plantearon la posibilidad de hacer una consulta legal y, prueba de ello, es que con las primeras dudas sobre la posibilidad de que el proyecto de ley que pretendía establecer las normas del referéndum fuese ilegal, se esbozó la consulta al Alto Tribunal para que resolviera sobre las competencias reales que al Parlamento escocés le otorgaba la Scotland Act de 1998.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- BROWN, A. (2000): "Designing the Scottish Parliament", *Parliamentary Affairs*, Volume 53, Issue 3, pp. 542-556.
- CAMPOS, E. (2005): *Devolution y forma de Gobierno en Escocia*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CARTER, C. (2001): "The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?" en Maurer, A. and Wessels, W. (Eds.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 395-424
- CLARK, G. (1999): "Scottish Devolution and the European Union" en *Public Law*, pp. 504-524.
- CRESPO, A. (2013): "Más incógnitas que certezas en la Escocia post-referendo" en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº4, pp. 25-29.
- CRESPO, A. (2013): "Propuestas de las plataformas independentista e unionista para el referéndum de Escocia" en *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 29, pp. 229-248.
- HASSAN, G. (2022). *Scotland Rising: The Case for Independence*, ed. Pluto Press, England.
- JEFFERY, CH. (2011): "Escocia, nacionalismo y unidad: ¿se están acercando cada vez más las posiciones / intereses" en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* nº1 junio 2011.
- LAFFIN, M. (2000): "Designing the National Assembly for Wales" en *Parliamentary affairs*, pp. 557-576.
- SANCHEZ, S. (2015): "El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.103, pp.111-146.
- THORNLEY, A. (2003): "El caso británico: del thatcherismo a la Tercera Vía" en *Revista de Departamento y Urbanística y Ordenación dl Territorio*, número 8, pp.94-99.
- WILFORD, R. (2000): "Designing the Northern Ireland Assembly", pp. 577 a 590; en *Parliamentary Affairs*, volumen 53, número 3, pp. 577-590. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO ENRIQUETA EXPOSITO GOMEZ

52 INFORME

REGULACIÓN Y USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA SILENCIOSA INVASIÓN
DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO
por Joaquín J. Marco Marco y Marta Pérez-Gabaldón

72 NOTA

APROXIMACIÓN AL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU POSIBLE AFECTACIÓN
A DETERMINADOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
por Pedro García Guijarro

79 NOTA

REPARTO COMPETENCIAL EN ASISTENCIA SOCIAL:
LA CONEXIÓN ENTRE TÍTULO COMPETENCIAL Y MODELO FEDERAL
por Francisco Javier Moreno Ordoño

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

REGULACIÓN Y USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS: LA SILENCIOSA INVASIÓN DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO¹REGULATION AND USE OF DECREE-LAWS IN THE AUTONOMOUS COMMUNITIES: THE
EXECUTIVE'S SILENT INVASION OF THE LEGISLATURE

por Joaquín J. Marco Marco

Letrado de les Corts Valencianes, Profesor Asociado Universidad Cardenal Herrera-
CEU, CEU Universities

y Marta Pérez-Gabaldón

Profesora Adjunta Universidad Cardenal Herrera-CEU, CEU Universities

Cómo citar este artículo / Citation:

Marco Marco, Joaquín J.; Pérez-Gabaldón, Marta (2023):
Regulación y uso de los decretos-leyes en las comunidades
autónomas: la silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0103>

RESUMEN

El presente artículo tiene dos ejes fundamentales. De un lado, presenta un estudio de la regulación del decreto-ley en las diez Comunidades Autónomas en las que el uso de este instrumento jurídico ha sido regulado. De otro lado, realiza un análisis comparado de su uso tanto en términos generales como atendiendo a determinados factores que pueden influir en la mayor o menor frecuencia de uso (el signo ideológico del Gobierno, la amplitud de la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno, la existencia de una fractura etnolingüística, género de la persona que ocupa la Presidencia y, por supuesto, la gestión de la pandemia). Con ello se pretende poner en evidencia como el uso abusivo del decreto-ley supone, de facto, un desplazamiento de los parlamentos autonómicos en favor de los ejecutivos en el ejercicio de la función legislativa.

Palabras clave: Decreto Ley; Comunidades Autónomas; división de poderes, función legislativa, estado de derecho

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. Esta contribución, que se presentó como comunicación en el XX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España sobre los retos del Estado de Derecho en el siglo XXI, se inscribe en el marco de los proyectos de investigación PID2021-126765NB-I00 del MICINN y AICO/2021/099 de la GVA sobre la Crisis del Estado de Derecho en la UE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT**

This article has two fundamental axes. On the one hand, it presents a study of the regulation of the decree-law in the ten Autonomous Communities that have regulated this legal instrument. On the other hand, it carries out a comparative analysis of its use both in general terms and focusing on certain factors that may influence the greater or lesser frequency of use (the ideological sign of the Government, the breadth of the parliamentary majority that supports the Government, the existence of an ethnolinguistic fracture, the gender of the person who occupies the Presidency and, of course, the management of the pandemic). With this, it is intended to show how the abusive use of the Decree Law supposes, de facto, a displacement of the autonomous parliaments in favor of the executives in the exercise of the legislative function.

Keywords: Decree-law, Autonomous Communities; division of Powers, legislative function, rule of law

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**I. INTRODUCCIÓN: LA INCORPORACIÓN DEL DECRETO-LEY
AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y SU RECEPCIÓN POR
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

No creemos que nadie se sorprenda si afirmamos que, desde hace décadas, la tradicional separación de poderes ha sufrido en España una mutación tendente a propiciar que el ejecutivo (y, en particular, su presidente) asuman, paulatinamente, mayores poderes de los inicial y constitucionalmente previstos y, ello, como no puede ser de otro modo, en detrimento del resto de poderes del Estado.

Uno de los ejemplos más palmarios de esta afirmación lo encontramos en el desarrollo de la función legislativa, atribuida constitucionalmente al Parlamento pero que, merced al uso (y abuso) de una figura excepcional y extraordinaria como el decreto-ley, que habilita al gobierno para aprobar normas con rango de ley, ha pasado a tener al ejecutivo como coprotagonista, cuando no como principal protagonista de la producción legislativa (Gómez Corona, 2021). La legislación de urgencia ha pasado a convertirse, en muchos momentos (y este es uno de ellos), en la forma ordinaria de legislar, y ello con la complicidad del Tribunal Constitucional, como luego se expondrá.

Se nos podría matizar que, en todo caso, dicho instrumento jurídico no deja de ser provisional y requiere de la convalidación parlamentaria, crítica que, siendo cierta, no se sostiene a la vista de las cifras de decretos-leyes no convalidados o, incluso, de los que, una vez convalidados, se han tramitado como proyectos de ley. Además, no debemos olvidar que la entrada en vigor y el despliegue de sus efectos jurídicos se produce desde su aprobación, por lo que, incluso, una derogación parlamentaria de la norma no impediría que hubiera desplegado efectos, siquiera temporalmente.

En consecuencia, el ejecutivo está dictando normas con rango de ley (capacidad inicialmente prevista, en exclusiva, para el legislativo); lo está haciendo más allá de los supuestos constitucionalmente previstos (extraordinaria y urgente necesidad); y, con ello, está obteniendo no sólo celeridad sino, como también veremos, un menor control de su actividad normativa, tanto durante la fase de elaboración de la norma como en el control posterior. Esa situación, que en las primeras tres décadas de vigencia de nuestra Constitución se producía, exclusivamente, en el ordenamiento jurídico estatal, se ha trasladado desde hace tres lustros al ámbito autonómico.

Ya se encuentran precedentes del decreto-ley en España durante la segunda mitad del siglo XIX (Carrillo, 1987: 7-8; Carrillo, 1997: 572-573) y tras el golpe de estado de Primo de Rivera (Santolaya, 1988: 39), aunque dicho instrumento jurídico no se constitucionalizó –con el nombre de Decreto–, hasta su inclusión en el artículo 80 de la Constitución de 1931. Con posterioridad, la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas (1942) lo recogió –con un menor nivel de exigencia en la Constitución republicana– en su artículo 13, que sufrió una reforma, que lo dotó de mayor laxitud todavía, en 1947. Durante el régimen franquista se hizo un amplio uso de esta figura, pero también durante la transición a la democracia que, como apunta Aragón (2016: 28), “se realizó sobre todo mediante Decretos-leyes, de los que se dictaron ciento veinte entre 1976 y 1978”. Finalmente, en 1978, el artículo 86 de nuestra Constitución, inspirado en el artículo 77 de la Constitución italiana de 1947, recuperó la figura del Decreto-ley con un nivel de exigencia intermedio entre el exigido por la Constitución de 1931 y el fijado en la ley franquista.

Los Estatutos de Autonomía (en adelante, EEAA) de primera generación, surgidos en los años finales de la década de los setenta y los primeros de la década de los ochenta del pasado siglo, no recogieron esta figura entre las competencias de los Gobiernos de sus respectivas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), siendo las reformas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

estatutarias de inicios del presente siglo XXI –que dieron lugar a los EEAA de segunda generación–, las que incluyeron en diez CCAA la figura del decreto-ley: la Comunidad Valenciana fue la pionera (2006), incorporándose en ese mismo año Cataluña (2006) y, posteriormente, Illes Balears (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007), Navarra (2010), Extremadura (2011), la Región de Murcia (2013) y Canarias (2018). El resto de las CCAA no han incorporado la figura del decreto-ley.

II. LA REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El artículo 86 de la Constitución Española de 1978 indica que

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

A la vista del artículo, podemos concluir que la regulación constitucional del decreto-ley tiene las siguientes características fundamentales: 1. Es una disposición legislativa provisional; 2. La dicta el Gobierno, que puede hacer uso de dicho instrumento en caso de extraordinaria y urgente necesidad; 3. Su uso presenta una serie de límites materiales que, *grosso modo*, vienen a coincidir con las materias que deben regularse mediante ley orgánica; 4. La convalidación o derogación de dicha norma provisional la decide el Congreso de los Diputados, mediante un procedimiento especial y sumario, en el plazo máximo de 30 días desde su promulgación. En todo caso, debemos tener en cuenta que la convalidación no convierte al decreto-ley en ley, sino que sólo le hace perder su provisionalidad; y 5. El Congreso de los Diputados puede decidir tramitar el texto como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Como puede observarse, lo que no establece el artículo 86 de la Constitución es la posibilidad de que un órgano distinto al Gobierno de España pueda dictar decretos-leyes (ni otro órgano distinto al Congreso de los Diputados, pueda convalidarlo). Tal vez por ello los EEAA que, en los últimos 70s y primeros 80s, conformaron nuestra actual organización territorial, no incluyeron la regulación de los decretos-leyes en su articulado.

La situación cambió cuando en los primeros años del siglo XXI se iniciaron las reformas de los EEAA que dieron lugar, a partir de 2004, a los Estatutos de segunda generación: salvo Castilla-La Mancha, todas las CCAA que reformaron en profundidad sus Estatutos en ese período han incluido el decreto-ley en su ordenamiento jurídico. Dicha inclusión generó recelo en un sector, relevante pero minoritario, de la doctrina que abogó por la inconstitucionalidad de dicha práctica (entre otros, Boix Palop, 2012). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente que “aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las CCAA la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentran sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal². El Tribunal Constitucional dice, expresamente, “el legislador estatutario”, por lo que la existencia de este tipo de figura en el ordenamiento jurídico autonómico queda condicionada a su previsión en el Estatuto; como indica Donaire (2012:120), a falta de tal previsión, el reconocimiento de esta potestad normativa en disposiciones infraestatutarias es una hipótesis problemática³.

La Comunitat Valenciana fue la primera que aprobó un Estatuto de Autonomía que incluyera la figura del decreto-ley, optando en su artículo 44.4⁴ por aproximarse al artículo 86 de la Constitución Española, imitando su primera parte y remitiéndose al propio artículo constitucional a continuación. Como explica Martínez Sospedra (2012: 117-118), el precepto estatutario sigue de cerca el patrón constitucional: en primer lugar, fija el presupuesto habilitante en términos idénticos a los de la Constitución; en segundo lugar, atribuye al Decreto-ley la naturaleza de normación provisoria; en tercer lugar, le somete a aprobación ulterior por parte del Parlamento; finalmente, opera una remisión normativa a favor de las previsiones del artículo 86 CE, lo que, a su juicio –que compartimos– es un error, ya que la remisión incluye la cuestión de los límites materiales, que no pueden ser idénticos a los estatales al existir competencias distintas en uno y otro ordenamiento, lo que obligó a reformar la ley 5/83, del Consell, para incluir, en su artículo 58.1⁵, los límites materiales a los decretos-leyes valencianos. La determinación de los límites es satisfactoria, pero su ubicación (en una ley y no en el Estatuto), no lo es.

El “efecto imitación” se produjo también en el resto de las CCAA (en algún caso se puede decir que, literalmente, copiaron el artículo 86 de la Constitución Española), pero ningún otro Estatuto ha utilizado la fórmula de la remisión, optando todos ellos, además, por recoger en el propio texto los límites materiales del decreto-ley. El decreto-ley autonómico opera en la esfera de competencia de la respectiva Comunidad Autónoma, y, más exactamente, en aquella parte de dicha esfera de competencia en la que la Comunidad Autónoma tiene asignada –por el Estatuto– la potestad de dictar normas con fuerza de ley. En consecuencia, las materias excluidas del uso del decreto-ley son necesariamente distintas en uno y otros ordenamientos, pues las materias que quedan excluidas en el ámbito estatal son exclusivas de dicho ordenamiento, debiendo establecer cada uno de los EEAA, como así hacen, salvo en el caso valenciano que optó por dicha remisión, sus propios límites materiales: leyes que exigen mayoría reforzada; regulación de instituciones autonómicas y derechos estatutarios; normativa electoral autonómica; materia presupuestaria, etc.

La lectura de los preceptos en cuestión no ofrece ningún elemento singular que merezca proceder a la reproducción de estos en este estudio, decisión que únicamente haría el

2. SSTC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2; 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3; y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2, entre otras.

3. Como explica Donaire (2012: 186-187), en el País Vasco existe una experiencia aislada de decreto-ley de carácter infraestatutario, “si bien, por su concreta configuración, resulta dudosamente catalogable con arreglo a los esquemas de la legislación gubernamental de urgencia, encajando más bien en los parámetros de una (atípica) modalidad de delegación legislativa que no ha vuelto a repetirse”.

4. Artículo 44.4 EACV: “Igualmente, el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España”.

5. 58.1 LC “(...) que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

texto más farragoso. No obstante, si el lector quiere recurrir a ellos, la regulación se encuentra en los siguientes artículos de sus respectivos EEAA:

Tabla 1. Regulación de los decretos-leyes en los estatutos de autonomía

Comunidad Autónoma	Regulación Estatuto Autonomía
Andalucía	Artículo 110
Aragón	Artículo 44
Canarias	Artículo 46
Castilla y León	Artículo 25.4
Cataluña	Artículo 64
Comunitat Valenciana	Artículo 44.4
Extremadura	Artículo 33
Illes Balears	Artículo 49
Navarra	Artículo 21 bis
Región de Murcia	Artículo 30. 3

Fuente: elaboración propia

En todo caso, que la regulación de los decretos-leyes sea prácticamente idéntica en el Estado y en las CCAA no significa que la realidad de uno y otros ordenamientos jurídicos deba ser la misma, pero sí supone que la reproducción del modelo ha acrecentado los notables déficits de control jurisdiccional y parlamentario de la paralela figura estatal, hasta el punto de vaciar casi completamente las posibilidades reales de fiscalización del decreto-ley autonómico por parte del Tribunal Constitucional y de los correspondientes Parlamentos territoriales (González García, 2017: 122). En este sentido, basándonos en las reflexiones de Martínez Sospedra (2012: 119-120) –referidas al caso valenciano, pero extrapolables al resto– deberíamos pensar que el presupuesto habilitante, “la extraordinaria y urgente necesidad” no va a producirse de igual forma en el ámbito estatal y el autonómico, y ello, por un lado, porque las CCAA no son competentes en aquellas materias –como la política monetaria, la ordenación de la banca y el crédito, o la ordenación económica general– que resultarían las más propicias para tener que alegar la “extraordinaria y urgente necesidad”, teniendo, *per se*, menos opciones de hacer uso del decreto-ley; y, por otro, porque siendo parlamentos unicamerales –sin doble deliberación de las leyes–, más reducidos en su composición y, en consecuencia, más fáciles de convocar, deberían tener menor “necesidad” de recurrir a la normación extraordinaria. En resumen, se presume que las cámaras autonómicas deben tener menos argumentos para invocar el antecitado presupuesto habilitante. Sin embargo, como veremos en el apartado IV, la realidad no es esa.

III. BREVE ANÁLISIS DE LA FIGURA DEL DECRETO-LEY

No es este el lugar de hacer un estudio minucioso del artículo 86 de la Constitución Española, pudiendo encontrar en la bibliografía obras de referencia sobre la materia, pero sí quisiéramos destacar algunas ideas:

- *La separación de poderes.* La figura de los decretos-leyes tiene difícil encaje en el esquema clásico de división de poderes, ya que es una “excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que la legitiman” (STC 29/1982, FJ 1º).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- *El presupuesto habilitante: la extraordinario y urgente necesidad.* El más controvertido de dichos requisitos es la extraordinaria y urgente necesidad, concepto jurídico indeterminado que se convierte en presupuesto habilitante de la constitucionalidad del decreto-ley. En realidad, aunque hablemos de un requisito, se trata de un triple requisito: debe haber necesidad; dicha necesidad debe ser urgente, exigiendo una respuesta perentoria; y debe ser extraordinaria. Debemos entender que, sin la concurrencia de los tres elementos, no existiría presupuesto habilitante, pero estamos (Carmona, 2013: 4) ante una “intensa difuminación conceptual, (...) expresamente avalada por el Tribunal Constitucional” quien, como expone Navarro Ruiz (2018: 330), ha hecho una interpretación extensiva de los supuestos en los que el Gobierno puede dictar estas normas con rango de ley⁶. A este respecto, González García (2017: 122) considera “inaplazable la revisión por parte del Tribunal Constitucional de su propia doctrina entorno a las condiciones de la concurrencia y la motivación gubernativa del presupuesto habilitante”⁷.

- *La laxitud de las garantías en su elaboración gubernamental y parlamentaria.* Apunta Navarro Ruiz (2018: 329), en referencia con el decreto-ley estatal, que su elaboración supone para el ejecutivo una sensible reducción de las exigencias procedimentales que se exigen para la elaboración de otras normas, y ello tanto en la fase estrictamente gubernamental como en la parlamentaria. Así, en el seno del ejecutivo, no resulta de aplicación el artículo 26 de la ley 50/1997, que se refiere exclusivamente a los anteproyectos de ley, a los proyectos de real decreto legislativo y a los de normas reglamentarias, lo que supone que determinados trámites –como la memoria de impacto normativo o el informe del Ministerio de la Presidencia sobre la coordinación y la calidad normativa, entre otros–, que dotan de un rigor y seguridad jurídica al contenido de las normas emanadas del Gobierno, no quedan aseguradas en este caso. Tampoco sería preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. Estas reflexiones son trasladables al ámbito autonómico, aunque sí se debe matizar, como explica Delgado Castro (2021: 180-181) que hay excepciones a la exigencia de dictámenes de órganos consultivos: Canarias establece dicha exigencia en el artículo 58.1 b) de su Estatuto y otras CCAA –Cataluña y Aragón– establecen la posibilidad de un dictamen potestativo⁸.

Por lo que respecta al ámbito parlamentario, sin extendernos en demasía, el uso de la figura supone, tanto en el caso estatal como en los autonómicos, que se impide la presentación de enmiendas, con la evidente reducción de la capacidad de maniobra de las minorías, salvo que se decida su tramitación como proyecto de ley, lo que es

6. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto se condensa en la STC 61/2018, de 7 de junio, (FJ 4). Además, el TC, en un intento de acotar adecuadamente el supuesto habilitante de los decretos-leyes, ha exigido que el mismo sea aplicable a todo el contenido del decreto-ley cuestionado (STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 6), lo que resulta especialmente complejo cuando nos enfrentamos a muchos decretos-leyes de contenido heterogéneo. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de muy pocos decretos-leyes, no dictando una primera sentencia en ese sentido hasta 2007 (STC 68/2007) y ello pese al uso masivo que se ha hecho de la figura. Sobre esta cuestión puede verse la obra de Pedro Rubio Escobar citada en la bibliografía.

7. Con seguridad se podrían encontrar muchos ejemplos de decretos-leyes en los que se puede dudar de la existencia del supuesto habilitante, pero pongamos una reciente: el Boletín Oficial de les Illes Balears ha publicado el 2 de febrero de 2023 el *Decreto Ley, el 1/2023, de 30 de enero, de medidas extraordinarias y urgentes para la protección de la lagartija pitiusa (Podarcis pityusensis) y la lagartija balear (Podarcis lilfordi) y para la prevención y lucha contra las especies de la familia Colubridae sensu lato*. Más allá de valorar si se trata de una materia que se podría haber regulado mediante reglamento, ¿realmente estamos ante un caso de extraordinaria y urgente necesidad? El decreto-ley fue debatido en el parlamento balear el 21 de febrero de 2023; preguntados por el presidente del Parlamento todos los grupos parlamentarios manifestaron su interés en fijar posición a favor del texto y, finalmente fue aprobado por unanimidad, sin que ningún grupo parlamentario solicitara su tramitación como proyecto de ley.

8. En el caso de Cataluña, en el artículo 76.2 del Estatuto de Autonomía, con remisión a la ley que regula el Consejo de Garantías Estatutarias; y en el de Aragón no en el texto del Estatuto, sino directamente en la ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

inusual: al contrario, lo más habitual es que los decretos-leyes se convaliden –son pocos los derogados– y que no se tramiten como proyectos de ley⁹.

- *La utilización del decreto-ley para la regulación de materias que se podrían regular mediante reglamento.* Además del abuso del decreto-ley para regular de forma urgente aspectos que podrían regularse mediante una ley ordinaria, existe otro riesgo como es el peligro de utilizar los decretos-leyes para regular materias en que basta su regulación mediante reglamento (Núñez, 2003: 354), lo que supone una nueva merma de garantías, ya que se impide la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la norma y, sobre todo, que los particulares puedan acudir a los tribunales ordinarios –cabiendo únicamente recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional o, para los particulares, el recurso de amparo, figura cada vez más limitada–, con la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que ello conllevaría. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, una vez más, ha flexibilizado los límites del decreto-ley y ha admitido, en determinados supuestos, la posibilidad de regular por decreto-ley materias de índole reglamentaria¹⁰.

- *El control material.* El Tribunal Constitucional, además de llevar a cabo un control del presupuesto habilitante del decreto-ley, esto es, la “extraordinaria y urgente necesidad”, también lleva a cabo otro tipo de control¹¹, el relativo a su contenido material: que la norma no invada las materias excluidas a esta figura normativa por la Constitución –en el caso del Estado– o por el Estatuto de Autonomía –en el caso de las CCAA¹²–. De nuevo, el Tribunal Constitucional ha hecho en este punto una interpretación flexible de las materias que puede regular el decreto-ley, interpretando de manera amplia el término “afectar” del artículo 86 CE¹³.

De todo lo anterior parece desprenderse, como apunta Astarloa (1996: 164-165), que hay una tendencia a considerar muy positivo el uso del decreto-ley, “por la celeridad que se imprime a la toma de decisiones públicas, al margen del engorroso y, al parecer, poco relevante trámite de la intervención del Parlamento” y que vista la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, “no cabe otra alternativa para adecuar la realidad efectiva a la norma constitucional que reformar ésta (...), una reforma (...) más positiva que mantener subrepticamente una verdadera desviación constitucional” (Salas, 1991: 326). Y obsérvese cuándo se manifestaba Salas en tales términos.

IV. EL USO DE LOS DECRETOS-LEYES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

IV.1. El uso del decreto-ley y los factores que indican sobre el mismo.

El uso del decreto-ley en dichas Comunidades ha sido muy desigual¹⁴, tal y como podemos observar en la tabla 2.

9. Pueden verse al respecto la Tabla 3, en relación a las CCAA, y la tabla 4, para los datos relativos al Congreso de los Diputados.

10. Puede verse al respecto la STC 14/2020.

11. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional desde su más temprana jurisprudencia (véase STC 29/1982).

12. Incluso a través de una ley, como ya se explicó, en el caso de la Comunitat Valenciana.

13. El TC afirma que, en este caso, se trata de una posición “equilibrada”, que resume en su reciente STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5º.

14. Los datos que han sido tratados e incorporados en todas las tablas del presente estudio están actualizados a fecha 25 de enero de 2023 y nos han sido facilitados en bruto por los Departamentos de Documentación y de Archivo de Les Corts Valencianes, a cuyos integrantes queremos agradecer la búsqueda realizada.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tabla 2: Número de Decreto Ley por legislatura en cada Comunidad Autónoma¹⁵

Comunidad Autónoma	Legislaturas ¹⁶								Total
	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	
Andalucía ¹⁷	-	15	35	15	71	9	-	-	145
		Absoluta	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición			
		Izquierda	Izquierda	Izquierda	Derecha	Derecha			
		Hombre	Mujer*	Mujer	Hombre	Hombre			
Aragón	6	9	20	30	-	-	-	-	65
	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición					
	Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre					
Canarias	-	-	5	57	-	-	-	-	62
			Coalición	Coalición					
			Izquierda	Izquierda					
			Hombre	Hombre					
Castilla y León ¹⁸	5	7	7	14	3	-	-	-	36
	Absoluta	Absoluta	Simple	Coalición	Coalición				
	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha				
	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre				
Cataluña ¹⁹	-	8	8	22	13	90	24	11	176
		Coalición	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición	Coalición	
		Izquierda	Derecha	Derecha	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda	
		Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	

15. Leyenda de la tabla: Coalición: gobierno de coalición; Absoluta: gobierno monocolor de mayoría absoluta; Simple: gobierno monocolor en mayoría simple. Izquierda: Gobierno con Presidencia proveniente de un Partido ubicado en la izquierda del espectro ideológico; Derecha: Gobierno con Presidencia proveniente de un Partido ubicado en la derecha del espectro ideológico. Hombre: presidente; mujer; presidenta. * significa que el rasgo precedente, aun siendo el predominante en la legislatura, no se da en todo el período.

16. Las Legislaturas de los Parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas no son coincidentes en el tiempo, aunque sí existe una pauta común a la mayoría de ellas que celebran las elecciones de forma habitual el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. En esos casos (siete de los diez que nos ocupan), del que claramente se puede excluir a Cataluña, en menor medida a Andalucía y puntualmente a Castilla y León, la VII Legislatura transcurre entre 2007 y 2011; la VIII entre 2011 y 2015; la IX entre 2015 y 2019; y la X entre 2019 y 2023.

17. En Andalucía las referencias son las siguientes: VIII Legislatura, 2008-2012; IX Legislatura, 2012-2015; X Legislatura, 2015-2018; XI Legislatura 2018-2022; XII Legislatura 2022-¿?

18. En el caso de Castilla y León la VII, VIII y IX Legislatura coinciden con la formula general, pero la X Legislatura transcurrió entre 2019 y 2022, dando inicio la XI en 2022.

19. En el caso de Cataluña, la VIII Legislatura transcurrió entre 2006-2010; la IX entre 2010-2012; la X entre 2012-2015; la XI entre 2015-2018; la XII entre 2018-2021; la XIII entre 2021-2022; y la XIV 2022-¿? La XIV Legislatura catalana no es fruto de un proceso electoral, sino de la Resolución 9/XIII del Parlament de Catalunya, aprobada por el pleno en sesión de 7 de junio de 2021, sobre el cambio de denominación de la legislatura.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Comunitat Valenciana	6	19	28	57	-	-	-	-	110
	Absoluta	Absoluta	Coalición	Coalición					
	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre					
Extrema-dura	-	8	4	29	-	-	-	-	41
		Simple*	Simple	Absoluta					
		Izquierda	Izquierda	Izquierda					
		Hombre	Hombre	Hombre					
Illes Balears	8	29	12	35	-	-	-	-	84
	Coalición	Absoluta	Coalición	Coalición					
	Izquierda	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Hombre	Mujer	Mujer					
Navarra	0	6	5	20	-	-	-	-	31
	Coalición*	Simple*	Coalición	Coalición					
	Derecha	Derecha	Izquierda	Izquierda					
	Hombre	Mujer	Mujer	Mujer					
Región de Murcia	-	4	9	25	-	-	-	-	38
		Absoluta	Simple	Coalición					
		Derecha	Derecha	Derecha					
		Hombre	Hombre	Hombre					
Total									788

Fuente: elaboración propia

En la tabla 2 hemos incorporado, además del número de decretos-leyes por legislatura en cada una de las diez CCAA que tienen estatutariamente regulado el uso del decreto-ley, un dato cultural referente a la tenencia o no de una fractura etnolingüística reconocida en el Estatuto de Autonomía y tres datos relativos al gobierno durante la misma: tipo de mayoría parlamentaria que sustenta al gobierno, referencia a la ubicación dentro del espectro político del partido al que pertenece la presidencia, y el género de la persona titular de la misma.

A partir de ello, en primer lugar, resulta llamativo que tres de las cuatro CCAA que presentan una fractura etnolingüística se encuentren entre aquellas que hacen un uso más frecuente del decreto-ley. En este sentido, Cataluña ocupa la primera posición, con el 22,3% del total; la Comunitat Valenciana ocupa el tercer lugar, con el 13,9% del total; e Illes Balears, ocupa la cuarta posición, con el 10,6% del total. Si bien no podemos considerar que la tenencia de una lengua y cultura propia sea un elemento determinante, los datos arrojan una tendencia en este sentido. La excepción a esta tónica se encuentra en Navarra que es, precisamente, la Comunidad Autónoma que menos ha recurre a esta norma con rango de ley.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En segundo lugar, los estudios precedentes sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo arrojan evidencias sobre la preponderancia del primero sobre el segundo, es una tendencia evidente cuando existe un Gobierno en mayoría, mientras que el Parlamento presenta una mayor capacidad legislativa y de control sobre el ejecutivo cuando los Gobiernos cuentan con el respaldo de una mayoría minoritaria en la cámara o se encuentra dividido (Guerrero Salom, 2000; Lucas Murillo de la Cueva, 2002; Field, 2016). A partir de ello, cabría esperar que esto afectase al modo en el que se hace uso del decreto-ley, tal y como desprenden otros estudios a nivel nacional (Sánchez Medero et al., 2022: 127-128). En este sentido, en términos absolutos, en el periodo analizado, 114 decretos-leyes han sido aprobados bajo Gobiernos sustentados por mayoría parlamentaria absoluta monocolor, 640 bajo Gobiernos multicolor de coalición, y 34 con Gobiernos en mayoría simple. Si bien es cierto que la existencia de Gobiernos sustentados por una mayoría simple monocolor es una *rara avis* en la realidad autonómica, podemos entender que la presencia mayoritaria de los decretos-leyes bajo Gobiernos de coalición reposa no solo en la traslación del multipartidismo a partir de 2015 a aquellos parlamentos autonómicos que se habían mantenido ajenos a él, sino también a todas las razones esgrimidas en apartados anteriores para desgranar las razones de su uso, y en especial a la posibilidad que este instrumentos granjea para salvar el trámite de enmiendas por parte del resto de grupos parlamentarios. Esto nos lleva a ver cómo la inexistencia de una mayoría parlamentaria monocolor y sólida es un factor clave de su uso también en las CCAA.

Si hacemos una comparativa entre las distintas realidades autonómicas, observamos que, a excepción de la legislatura marcada por la gestión de la pandemia –de la que nos ocuparemos más adelante–, en algunos casos (Comunitat Valenciana) hay un uso más intenso del decreto-ley cuando no hay un Gobierno con mayoría absoluta, pero esto no siempre se presenta así (Illes Balears realiza un uso más intenso bajo un Gobierno con mayoría absoluta y Castilla y León no ve alterado su uso por el tipo de sustento parlamentario al Gobierno). Además, aunque hay CCAA en las que todos sus gobiernos han sido en mayoría simple y en coalición y han hecho un uso intenso del decreto-ley en prácticamente todas las legislaturas (como es el caso de Cataluña), esto no se da siempre (véase el caso de Navarra o Aragón).

En tercer lugar, la doctrina señala que los partidos de derecha o centroderecha tienden a hacer un uso más intenso del decreto-ley (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020). De un lado, en términos absolutos, si observamos los datos de la tabla 2, han sido aprobados bajo un Gobierno ubicado en la derecha del espectro político el 45,1%, frente al 54,9% aprobados bajo un Gobierno presidido por un partido ubicado a la izquierda del citado espectro. Así pues, desde esa perspectiva, los resultados del presente estudio se alejan de otros estudios a nivel nacional. De otro lado, si nos centramos en hacer una comparativa entre las CCAA se observa que, si bien hay casos en los que se hace un uso más intenso cuando el presidente proviene de un partido ubicado a la derecha del espectro ideológico (Cataluña o Andalucía, que en el transcurso de apenas seis meses, en la actual legislatura, se han aprobado 9 decretos-ley con un Gobierno de coalición ubicado en la derecha del espectro ideológico), en otros casos es resultado es el opuesto (Comunitat Valenciana, que tiene mayor número de decretos-leyes bajo los gobiernos del Pacte del Botànic²⁰). Esto nos hace considerar que, en el caso de las CCAA, no es un factor determinante la posición en el eje ideológico del partido que ocupa la presidencia de cada Comunidad, aunque el mayor uso por parte de los gobiernos de izquierda puede deberse a que esta

20. Refiere al acuerdo de Gobierno entre PSPV-PSOE y Compromís, en la IX legislatura, al que se sumó Unides-Podem como parte del ejecutivo en la X Legislatura –en la anterior había apoyado la investidura de Ximo Puig pero no se integraba en el Consell–.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

es la tendencia política mayoritaria durante la pandemia, momento en el que más uso se ha hecho de esta figura.

En cuarto y último lugar, si bien es cierto que la escasa presencia de presidentas de CCAA no permite hacer una generalización de los resultados, sí que se observa una tendencia al menor uso del decreto-ley en las legislaturas en las que hay una mujer al frente de ejecutivo autonómico. Esto, que podría ligar con el tipo de liderazgo femenino sobre el que no ha lugar hablar aquí, podría justificar por qué Navarra es la Comunidad con el menor número total de decretos-leyes.

Por otro lado, a partir de los datos reflejados en la tabla 3, apreciamos tres puntos muy significativos. De un lado, hay un índice muy bajo de decretos-leyes no convalidados por los parlamentos de las CCAA. Si bien es un fenómeno que solo se da en la mitad de las CCAA, lo hace en un porcentaje muy bajo, pues solo 16 decretos-leyes no han sido convalidados. La Comunidad con más decretos-leyes no convalidados es Cataluña con 9, seguida por Murcia con 4, mientras que Andalucía, Illes Balears y Navarra cuentan con un decreto-ley derogado cada una.

Tabla 3. Número de leyes, decretos-leyes y decretos-leyes tramitados como proyecto de ley por Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Legislatura									Total
		VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	
Andalucía	DL	-	15	35	15	71	9	-	-	145
	DL a PL	-	0	0	0	0	0	-	-	0
	DL No conv.	-	0	0	0	1	0	-	-	1
	Leyes	-	40	16	31	20	1	-	-	108
Aragón	DL	6	9	20	30	-	-	-	-	66
	DL a PL	1	1	2	2	-	-	-	-	6
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	51	42	51	22	-	-	-	-	0
Canarias	DL	-	-	5	57	-	-	-	-	62
	DL a PL	-	-	0	4	-	-	-	-	4
	DL No conv.	-	-	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	-	-	36	22	-	-	-	-	58
Castilla y León	DL	5	7	7	14	3	-	-	-	36
	DL a PL	0	2	1	0	0	-	-	-	3
	DL No conv.	0	0	0	0	0	-	-	-	0
	Leyes	57	41	35	9	3	-	-	-	145

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cataluña	DL	-	8	8	22	13	90	24	11	176
	DL a PL	-	1	0	1	0	1	2	1	6
	DL No conv.	-	0	1	3	0	5	0	0	9
	Leyes	-	97	21	47	26	32	9	2	234
Comunitat Valenciana	DL	6	19	28	57	-	-	-	-	110
	DL a PL	2	5	1	0	-	-	-	-	8
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	59	38	73	25	-	-	-	-	195
Extrema- dura	DL	-	8	4	29	-	-	-	-	41
	DL a PL	-	3	1	0	-	-	-	-	4
	DL No conv.	0	0	0	0	-	-	-	-	0
	Leyes	-	41	44	17	-	-	-	-	102
Illes Balears	DL	8	29	12	35	-	-	-	-	84
	DL a PL	3	7	3	7	-	-	-	-	20
	DL No conv.	1	0	0	0	-	-	-	-	1
	Leyes	41	38	68	19	-	-	-	-	166
Navarra	DL	-	6	5	20	-	-	-	-	31
	DL a PL	-	2	0	1	-	-	-	-	3
	DL No conv.	-	1	0	0	-	-	-	-	1
	Leyes	-	126	106	90	-	-	-	-	322
Región de Murcia	DL	-	4	9	25	-	-	-	-	38
	DL a PL	-	0	1	3	-	-	-	-	4
	DL No conv.	-	0	1	3	-	-	-	-	4
	Leyes	-	57	51	25	-	-	-	-	133

Fuente: elaboración propia

De otro lado, los datos arrojan una tendencia también muy baja de los Gobiernos autonómicos a tramitar como proyecto de ley las normas con rango de ley aprobados en base a la “urgente y extraordinaria necesidad”. En este sentido, hay un total de 58 decretos-leyes convalidados que pasaron a ser tramitados como proyectos de ley, siendo destacado el elevado porcentaje de estas que corresponden a Illes Balears que acumula 20 de estos casos, lo que supone un 34,4% del total. Por su parte, la única Comunidad que no recurre en ninguna ocasión a esta fórmula es Andalucía.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Y, por último, observamos una tendencia a que el número de leyes aprobadas por el parlamento en cada legislatura sea superior al número de decretos-leyes convalidados, tendencia que se rompe, como se verá más adelante en la legislatura marcada por la pandemia del COVID-19.

Llegados a este punto, nos planteamos si esta realidad dista de la que acontece a nivel nacional. Si atendemos a los datos absolutos presentes en la tabla 4, observamos como las leyes estatales suponen el 73,8% (1913) del total, frente al 26,2% (678) correspondiente a los decretos-leyes. Por su parte, si centramos la atención en las sucesivas legislaturas, y como han destacados estudios previos (Sanz Gómez y Sanz Gómez, 2020), se cumple la tendencia a un mayor uso de los decretos-leyes en aquellas legislaturas en las que la aritmética parlamentaria lleva a Gobiernos sustentados por una mayoría simple y por aquellos cuya Presidencia es ocupada por un dirigente de una formación política ubicada a la derecha del espectro ideológico. Además, por regla general, hay una clara preponderancia del número de leyes frente al de decretos-leyes, si bien en la actual legislatura, marcada por la gestión de la pandemia, hay un 52% de leyes frente a un 48% de normas con rango de ley.

Tabla 4. Número de leyes, decretos-leyes, decretos-leyes tramitados como proyecto de ley y decretos-leyes no convalidados en el Congreso de los Diputados

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	TOTAL
DL	72	39	20	30	40	85	42	52	56	76	1	65	7	93	678
DL a PL	33	11	2	9	10	19	9	5	11	18	0	26	1	51	205
DL No conv.	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	4
Ley	270	211	121	135	147	220	192	167	141	169	0	39	0	101	1913

Fuente: elaboración propia

También en el caso estatal, como sucede a nivel autonómico, el peso de los decretos-leyes que no reciben la convalidación parlamentaria es ínfimo. Sin embargo, sí que se da con mayor frecuencia la pauta de tramitar como proyecto de ley parte de los decretos-leyes que pasan por el Congreso de los Diputados.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

IV.2. El decreto-ley autonómico y la gestión de la pandemia

Como señalábamos más arriba, la gestión de la pandemia del COVID-19 supuso un cambio en el patrón de uso del decreto ley y ello hace que merezca un análisis particular. Resulta evidente que se ha producido un sensible incremento:

Tabla 5. Número de decretos-leyes por Comunidad Autónoma antes y después de la pandemia

Comunidad Autónoma	Total	Período 2007 ²¹ -2019 ²²	Período 2019-2023
Andalucía	145	65	80
Aragón	65	35	30
Canarias	62	5	57
Castilla y León	36	19	17
Cataluña	176	51	125
Comunitat Valenciana	110	53	57
Extremadura	41	12	29
Illes Balears	84	49	35
Navarra	31	11	20
Región de Murcia	38	13	25
Total	788 (100%)	313 (39,7%)	475 (60,3%)

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla, más del 60% de los Decretos-leyes aprobados en las CCAA se han dictado desde junio de 2019, fecha en que comenzó la Legislatura que se vio afectada por la pandemia. Es decir, que en menos 4 años (según los casos), el número de Decretos-leyes aprobado es mayor que en los 12 que van desde 2007 hasta 2019. Esa tendencia –que únicamente rompen las Comunidades de Aragón, Castilla y León, y les Illes Balears–, es particularmente marcada en Canarias (8%-92%), diferencia que se puede explicar porque no reguló la figura del Decreto-ley hasta 2018; salvando ese caso, destacan, superando ambas un 70% de sus Decretos-leyes después de 2018 y 2019, respectivamente, Cataluña y Extremadura. Considerando que Extremadura no incorporó el Decreto-ley hasta 2011, debemos concluir el caso más llamativo es el catalán, que cuenta con dicho instrumento jurídico desde 2006; en su caso, ese evidente cambio de tendencia no se explica únicamente por motivos vinculados a la pandemia, sino también por la inestabilidad de sus gobiernos en los últimos años. En este sentido, cabe tener presente que la llamada “cuestión catalana” ha llevado a las fuerzas de corte independentista

21. Debe tenerse en cuenta, como se ha expuesto, que algunas Comunidades Autónomas incluyeron la regulación de los Decretos-Leyes años más tarde de la fecha de inicio, siendo particularmente destacable el caso de Canarias, que no lo incorporó hasta 2018, por lo que la descompensación de sus cifras se puede explicar por ese dato.

22. En el caso de Andalucía y Cataluña, la fecha de corte es 2018.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a formar gobiernos de coalición en los que han confluido formaciones políticas cuyo único punto ideológico en común era el “procès”, contando a su vez con un parlamento altamente fragmentado y polarizado en torno a esta cuestión, que ha llevado al Govern a recurrir a esta norma con rango de ley con mayor frecuencia.

En paralelo al incremento del uso del Decreto-ley se ha producido una reducción del uso de la ley:

Tabla 6: Número de leyes y de decretos-leyes por Comunidad Autónoma antes y después de la pandemia

Comunidad Autónoma	Desde la regulación de los Decretos-leyes hasta 2018/2019		Desde 2018/2019	
	Leyes	Decretos-leyes	Leyes	Decretos-leyes
Andalucía	87	65	21	80
Aragón	144	35	22	30
Canarias	36	5	22	57
Castilla y León	133	19	12	17
Cataluña	181	51	43	125
Comunitat Valenciana	170	53	25	57
Extremadura	85	12	17	29
Illes Balears	147	49	19	35
Navarra	232	11	90	20
Región de Murcia	108	13	25	25
Total	1636 (100%)		771 (100%)	
	1323 (81%)	313 (19%)	296 (38%)	475 (62%)

Fuente: elaboración propia

Mientras que en el período 2007-2019 las normas con rango de ley²³ emanadas por las CCAA que han incluido en su ordenamiento jurídico los decretos-leyes presentaba un evidente predominio del uso de la ley (81% frente a un 19% de los decretos-leyes), esa tendencia se ha invertido sensiblemente desde esa fecha, pasando a ser un 38%-62%. Únicamente una Comunidad, Navarra, ha mantenido la tendencia precedente de un mayor uso de la ley frente al decreto-ley, haciéndolo, además, con una clara preponderancia de la ley (82%-18%); Murcia mantiene un 50%-50%; y en el lado contrario destacan Andalucía, que es la figura invertida de Navarra (ley 21%- Decreto-ley 79%) y Cataluña (26%-74%).

23. No se han incluido en el análisis los Decretos Legislativos que, en todo caso, resultan testimoniales.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A partir de estos datos en las CCAA que tienen recogidas en sus EEAA la figura de los decretos-leyes, nos planteamos cuál es el estado de la actividad legislativa en aquellas CCAA que no cuentan, dentro de sus ordenamientos jurídicos, con estas normas con rango de ley.

Tabla 7. Número de leyes por Comunidad Autónoma desde la regulación de los Decreto Ley en diez de ellas

	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	total
Andalucía	-	55	40	16	31	20	1	-	
Aragón	51	42	51	22	51	-	-	-	
Asturias	29	1	29	39	20	-	-	-	
Canarias	-	-	36	22	-	-	-	-	
Cantabria	32	30	33	34	-	-	-	-	
Castilla y León	57	41	35	9	3	-	-	-	
Castilla-La Mancha	50	40	24	35	-	-	-	-	
Cataluña	-	97	21	47	26	32	9	2	
Comunidad Valenciana	59	38	73	25	-	-	-	-	
Extremadura	-	41	44	17	-	-	-	-	
Galicia	53	50	20	22	25	-	-	-	
Illes Balears	41	38	68	19	-	-	-	-	
La Rioja	29	34	24	27	-	-	-	-	
Madrid	31	23	44	2	17	-	-	-	
Navarra	78	126	106	90	-	-	-	-	
País Vasco	-	45	33	35	24	27	-	-	
Región de Murcia	-	57	51	25	-	-	-	-	-

Aparecen sombreadas las CCAA que no cuentan con el instrumento del decreto-ley

Fuente: elaboración propia

Si atendemos a esta última cuestión, cabe sacar dos conclusiones. De un lado, estas CCAA no tienen una mayor actividad legislativa que aquellas que, además de la producción de leyes, pueden recurrir a los decretos-leyes como fuente de su propio Derecho Autonomo. Si observamos la tabla 7, la producción legislativa de los parlamentos de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, País Vasco y La Rioja, es similar al de Canarias o Andalucía o Castilla y León, si bien es bastante inferior al de Navarra que, como decíamos anteriormente, es la Comunidad que, teniendo regulado el uso del decreto-ley, menos uso hace de este. De otro lado, no parece que la actividad legislativa se vea incrementada en el momento de “extraordinaria y urgente necesidad” que puede considerarse la pandemia derivada del COVID-19, lo que evidencia que estas recurrieron a otros instrumentos para hacer frente a la gestión de dicha situación –y que ello era posible–.

V. CONCLUSIONES

La regulación del decreto-ley, a partir de 2006, en diez de las CCAA de nuestro Estado, ha permitido que estas, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan recurrir a

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

este instrumento normativo en caso de “extraordinaria y urgente necesidad”. Los datos expuestos evidencian un uso abusivo de la figura, ligado a una laxa interpretación del presupuesto habilitante por parte de los ejecutivos autonómicos quienes, ante la permisividad del Tribunal Constitucional, abandonan el uso ordinario de la ley para optar, en demasiados casos, por la conveniencia política del recurso al decreto-ley. Desde nuestra posición, ello genera, al menos, tres problemas fundamentales:

En primer lugar, la normalización de este instrumento jurídico conlleva una invasión del ámbito funcional reservado, estatutariamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el Parlamento autonómico. Si lo que debe ser extraordinario se convierte en lo ordinario, el Parlamento se ve desplazado de su misión fundamental para ordenar las relaciones sociales de la comunidad política a la que representa, dotando de un papel protagonista, también en la función legislativa, al ejecutivo. Si a ello le unimos que esa preponderancia de ejecutivo sobre el legislativo se sustenta –entre otras cosas– en el equilibrio de las mayorías parlamentarias y la disciplina de partido, asistimos a un escenario que acentúa el problema. El Parlamento se ve relegado, y ello conduce, inevitablemente, hacia una desparlamentarización del sistema autonómico.

Ciertamente, no podemos negar que las necesidades sociales y económicas en los primeros estadios de la pandemia sufrida en tiempos recientes pueden subsumirse en ese concepto jurídico indeterminado de la “extraordinaria y urgente necesidad”, pero no es menos cierto que tanto antes como después de esta situación, las CCAA han recurrido a este instrumento en ocasiones en las que la *ratio ultima* estaba más vinculada a una mayor comodidad procedimental para el Gobierno, que a la existencia de un problema real y acuciante que precisase de este instrumento de manera indispensable. Y ello lo afirmamos no solo por las evidencias numéricas aportadas en el presente estudio, sino también porque la inexistencia del instrumento en siete de nuestras CCAA no ha redundado negativamente en la gestión de las necesidades de las respectivas comunidades.

En segundo lugar, consideramos que este uso intenso redunda negativamente en el papel de las minorías parlamentarias. Esto es así por cuanto, al tramitarse la convalidación parlamentaria de un decreto-ley, estas se ven privadas de la posibilidad de presentar enmiendas y del debate de estas en sede parlamentaria, procedimiento habitual de la tramitación legislativa ordinaria. De hecho, la única posibilidad de que esto se produzca cuando estamos ante un decreto-ley es que este, una vez convalidado, sea tramitado como proyecto ley, realidad que es poco frecuente y que, en todo caso, es más habitual en el ámbito estatal que en el autonómico, donde esta opción es prácticamente anecdótica.

En tercer y último lugar, el abuso de esta figura permite evadir ciertos controles. Esto se debe, en parte, a que el decreto-ley reduce las exigencias procedimentales en el proceso de elaboración del producto normativo para el Gobierno en comparación con las requeridas para un proyecto de ley. Además de esto, y lo que es realmente más preocupante, mediante este instrumento no solo se huye del recurso a la ley, sino que también se recurre a este instrumento, con el beneplácito del Tribunal Constitucional, para materias que se podrían regular a través de un reglamento. Esto impide tanto la participación ciudadana en la elaboración del texto, como la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios por parte de los ciudadanos, pues ante ellos solo cabría el recurso de inconstitucionalidad –para el que no son sujeto legitimado– y el recurso de amparo.

Todo ello, en definitiva, nos lleva a afirmar que debería realizarse por los ejecutivos un uso más adecuado de la figura del decreto-ley y por el Tribunal Constitucional un control más riguroso del mismo, todo ello en aras evitar los riesgos y peligros que acabamos de exponer, que suponen una merma para el deseable buen funcionamiento de nuestro Estado de Derecho.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGÓN REYES, Manuel (2016): *Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid: Iustel.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (1996): Artículo 86: decretos-leyes, en Alzaga Villaamil, Óscar (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid: Cortes Generales y Edersa, pp. 143-250.
- BOIX PALOP, Andrés (2012): La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico, en: *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 27, pp. 121-148.
- CARMONA CONTRERAS, Ana María (2013): El decreto-ley en tiempos de crisis, en: *Revista Catalana de Dret Públic*, número 47, pp. 1-20.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc (1997): El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley, en VV. AA.: *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 567-588.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc (1987): El decreto-ley, ¿excepcionalidad o habitualidad?, en: *Revista de Las Cortes Generales*, número 11, pp. 47-80.
- DELGADO CASTRO, Begoña (2021): “El Decreto Ley Autonómico: la Doctrina del Consejo Consultivo de Canarias”, en: *La función consultiva en la Comunitat Valenciana: XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 179-204.
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier (2012): *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas: las figuras del decreto legislativo y el decreto-ley autonómicos*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms.
- FIELD, Bonnie N. (2016): *Why minority governments work. Multilevel territorial politics in Spain*, New York: Palgrave Macmillan.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2021): La desparlamentarización del sistema político español. Del parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido, en: *Revista de Derecho Político*, número 111, pp. 110-136.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio (2017): La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 37, número 111 ; pp. 99-124.
- GUERRERO SALOM, Enrique (2000): *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-gobierno (1993-1996)*, Madrid: Tecnos.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique (2002): El gobierno ante el parlamento, en Mora Donatto, Celilia Judith (Coord.): *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2012): Los Decretos Leyes en el Estatuto de Autonomía: innovación y recepción, en: *Revista valenciana d’estudis autonòmics*, número 57, pp. 112-138.
- NAVARRO RUIZ, José Carlos (2018): Las normas con rango de Ley emanadas del Gobierno estatal desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, en: *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, número 31, pp. 317-342.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen (2003): El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, en: *Revista de Administración Pública*, número 162, pp. 337-358.
- RUBIO ESCOBAR, Pedro (2019): El ejercicio de la potestad legislativa por el Gobierno a través de los decretos leyes: el control de constitucionalidad sobre el presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad” en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Recuerda Girela, Miguel Ángel:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Anuario de Derecho administrativo 2019, Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, pp. 261-285.

- SALAS HERNÁNDEZ, Javier (1991): Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional, en Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (Coord.): *Estudios sobre la Constitución Española de 1978: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 1. Madrid: Civitas, pp. 267-327.
- SÁNCHEZ MEDERO, Gema; PASTOR ALBALADEJO, Gema; y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia (2022): La relación entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados en España (1989-2019), en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 124, pp. 107-139.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1988): *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Madrid: Tecnos.
- SANZ GÓMEZ, Rafael y SANZ GÓMEZ, Sergio (2020): Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018), en: *Revista de estudios políticos*, número 188, pp. 127-158. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**APROXIMACIÓN AL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SU POSIBLE AFECTACIÓN
A DETERMINADOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES****por Pedro García Guijarro**Estudiante del Máster Universitario en Derecho Constitucional,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**I. INTRODUCCIÓN**

Uno de los aspectos fundamentales de los sistemas políticos federales es el modelo de financiación de las entidades subfederales o infraestatales, cuya autonomía política requiere de recursos financieros que la conviertan en materialmente viable¹. La forma en que dichas entidades obtienen estos recursos (transferencias del Estado central, tributos propios, tributos cedidos, fondos de compensación, endeudamiento...) determina hasta cierto punto los resultados que éstas obtendrán en variables tales como la sostenibilidad financiera, el mantenimiento de los servicios públicos asociados a derechos fundamentales y prestaciones públicas, la presión fiscal comparada, etc.

Dado el interés doctrinal en el análisis de la financiación de los diferentes sistemas federales, a lo largo de este texto acometeremos, en primer lugar, un sucinto análisis del modelo español de descentralización fiscal en impuestos sobre la riqueza personal. Seguidamente, expondremos una relación de algunos de sus posibles efectos económicos interterritoriales de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal. Finalmente, plantaremos el estado de la cuestión relativo a las posibles consecuencias constitucionales que se derivan de la configuración jurídica del modelo y de los mentados efectos económicos. Es decir, entendemos que el conjunto normativo que sostiene el modelo de descentralización fiscal es susceptible de análisis económico-constitucional con base en la adecuación de sus efectos económicos a determinados fines constitucionalmente establecidos.

Es menester especificar que las prescripciones de la Constitución española (CE), en lo que a financiación autonómica se refiere, son en cierto modo abiertas. En consecuencia, no se regula detalladamente un modelo de financiación concreto ni se exige una u otra articulación del mismo, permitiendo una amplia variedad de modelos cuya delimitación final se reserva al legislador orgánico (157.3 CE).

Habida cuenta de la amplitud del tema escogido y de la imposibilidad de desarrollar un análisis holístico de todo el sistema de descentralización en los términos arriba enunciados, acotamos nuestro objeto de investigación al análisis de los impuestos sobre la riqueza personal cedidos a las comunidades autónomas, particularmente en lo que respecta a la cesión de competencias normativas sobre éstos.

1. Esta necesidad se articula por medio del principio de suficiencia de recursos (artículos 157 CE y 2.1.f LOFCA), reforzado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español al afirmar que “el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos” (STC 135/1992, FJ 8).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**II. CESIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS EN IMPUESTOS
SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL**

En España existen principalmente cinco impuestos que gravan la riqueza personal. Éstos son el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ISGF), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).

No obstante, las comunidades autónomas no poseen ni la titularidad ni las competencias en relación con el ISGF, el IBI y el IVTM. El ISGF es un impuesto de titularidad estatal, y sus competencias son ejercidas por el Estado central. Asimismo, tanto el IBI como el IVTM son impuestos de titularidad local, y sus competencias son ejercidas por las Corporaciones locales en el marco de la legislación del Estado.

Por ende, únicamente el ISD y el IP se ajustan al objeto de nuestro estudio. El ISD (regulado por la Ley 29/1987 o LISD) es un impuesto de naturaleza directa y subjetiva que grava los incrementos patrimoniales obtenidos a título lucrativo por personas físicas (1 LISD). El IP (regulado por la Ley 19/1991) es un tributo de carácter directo y naturaleza personal que grava el patrimonio neto de las personas físicas.

Estos impuestos gravan la riqueza de las personas físicas y se encuentran parcialmente cedidos a las comunidades autónomas, pese a que su titularidad siga recayendo en el Estado (art. 157.1.a CE). Así, mediante un conjunto de normas emanadas del legislador nacional², el Estado ha cedido tanto el rendimiento total como las competencias normativas en cuanto al mínimo exento, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones de tales impuestos.

Esta cesión revierte positivamente en el nivel de corresponsabilidad fiscal (Ruíz-Huerta, 2000:87) de las comunidades autónomas, ya que para su mejora es “necesario aumentar el margen de decisión fiscal de las Haciendas autonómicas” (Comisión de expertos, 2017:16). Pero a su vez, la cesión de dichas competencias permite que las comunidades autónomas regulen³ aspectos esenciales del impuesto que afectan directamente a su capacidad redistributiva, a la recaudación total obtenida y a los flujos de bases imponibles entre entidades infraestatales, tal y como expondremos en el próximo apartado.

**III. LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL ANALIZADOS
DESDE LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL**

Una parte de la doctrina en la teoría del federalismo fiscal⁴ planteó décadas atrás la posibilidad de que la descentralización fiscal generase efectos económicos positivos en una región concreta. Fundamentaban esta aproximación argumentando que la entidad infraestatal parte de un conocimiento mayor al del Estado central sobre las necesidades

2. Este conjunto comprende las siguientes normas: en cuanto al diseño global del sistema de descentralización fiscal, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley 22/2009; en lo que concierne a la cesión concreta de competencias normativas, las 17 leyes del régimen de cesión de tributos del Estado a las distintas comunidades autónomas.

3. Aunque con los límites impuestos por los principios de solidaridad (arts. 2, 138.1 y 156.1 CE) y coordinación (art. 156 CE), así como por la prohibición de establecer privilegios económicos o sociales entre comunidades autónomas (art. 138.2 CE).

4. Ejemplos de esta doctrina serían la obra de Oates, Wallace E. (1977) o de Von Hayek, Friedrich August (1945).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

y preferencias económicas de su territorio y de su ciudadanía. Según esta doctrina, ello conllevaría mejoras en la eficiencia productiva, sostenibilidad financiera y responsabilidad fiscal de estas entidades. Además, aumentaría la intensidad de la competencia económica entre las entidades infraestatales, con las posibles externalidades positivas que dicha competencia arrojará sobre el sistema económico y organización administrativa de las mismas (McLure, 1994:160). Sin embargo, parte de esa misma doctrina alerta de las posibles distorsiones económicas derivadas del modelo de descentralización fiscal (Weingast, 2009:282). Si éste presenta errores estructurales de diseño o no tiene en cuenta las dinámicas interterritoriales subyacentes provocará disfuncionalidades económicas y políticas (Comisión de expertos, 2017:17-18) que, finalmente, pueden repercutir en la constitucionalidad de su armazón jurídico.

En primer lugar, un sistema de descentralización fiscal que carezca de parámetros de armonización en materia de mínimos exentos, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones impositivas favorece dinámicas de competencia a la baja en la regulación de estos elementos (McLure, 1994:166-167). La alta movilidad de las bases imponibles personales del ISD e IP permite la regulación a la baja, por las comunidades autónomas, de la presión fiscal en sus impuestos sobre la riqueza personal. Estos impuestos, de marcado cariz redistributivo⁵, afectan principalmente a los patrimonios más elevados en un determinado territorio. Por consiguiente, es probable que las comunidades autónomas con suficientes recursos y capacidad económica traten de reducir, dentro de sus posibilidades, la presión fiscal de estos impuestos a fin de atraer bases imponibles móviles que escapen de presiones fiscales superiores en otras comunidades (López Laborda, 2017:21-25). Ello origina una carrera regulatoria fiscal a la baja y localizada (en las comunidades autónomas que pueden permitírselo) que podría considerarse contraria al interés general⁶ (Oates, 1977:194), puesto que reduce la presión fiscal asociada a impuestos redistributivos y menoscaba la capacidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas. En todo caso, ello favorece la situación económico-financiera de las rentas y patrimonios más elevados, con lo que podría estar debilitándose el carácter progresivo y redistributivo del sistema si el resto de sus tributos, entendiendo el sistema en su conjunto, no compensan las deficiencias en progresividad y redistribución provocadas por las dinámicas descritas.

En segundo lugar, un sistema de descentralización fiscal mal diseñado puede provocar, a largo plazo, cierta desigualdad en la prestación de servicios públicos fundamentales para los ciudadanos en función del territorio. La decisión política por la que una comunidad autónoma aumenta o disminuye la presión fiscal de los impuestos sobre la riqueza personal repercute interna y directamente en el equilibrio presupuestario de la comunidad autónoma, y externa e indirectamente en el equilibrio presupuestario del resto de comunidades. Una mayor presión fiscal puede, internamente, aumentar la recaudación real unitaria por cada expresión de capacidad económica perseguida, pero puede reducir la recaudación real total del sistema al incentivar la fuga de bases imponibles y viceversa en caso de aplicarse una menor presión fiscal. Al mismo tiempo, el nivel de presión fiscal sobre estos impuestos aplicado por una comunidad autónoma es un factor exógeno aunque relevante para el equilibrio presupuestario del resto de comunidades autónomas. La menor presión fiscal en una comunidad autónoma aumenta las posibi-

5. Se trata de impuestos redistributivos en virtud de la nota de progresividad que los caracteriza. Su gravamen aumenta a medida que aumenta la expresión de capacidad económica. Por consiguiente, extraen recursos económicos a los sujetos pasivos con mayor disponibilidad de los mismos (ya sea por obtener un caudal relicto determinado o por disponer de un patrimonio superior al exento), recursos que podrán formar parte posteriormente de las políticas presupuestarias redistributivas del Estado Social.

6. Entendiendo por interés general el cumplimiento de los mandatos de redistribución, equidad territorial y sostenimiento de los gastos públicos establecidos por la Constitución.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

lidades de “sustraer” bases imponibles de otras comunidades. Ello tiene efectos en la sostenibilidad financiera de éstas últimas, ya que disminuye su capacidad recaudatoria.

Todo lo anterior se encuentra estrechamente vinculado con la sostenibilidad de los servicios públicos autonómicos y con las diferencias interregionales en su prestación. Si la capacidad recaudatoria de una comunidad autónoma se ve mermada por cualquiera de los efectos y dinámicas descritas *supra*, las posibilidades de sostener unos servicios públicos equivalentes a los de otras comunidades con mayor capacidad recaudatoria se reducen, ya que el principio de sostenibilidad financiera exigirá una minoración de las partidas destinadas a servicios públicos que ya no resultan sostenibles⁷.

Incluso si aceptáramos que los mecanismos de nivelación y solidaridad españoles son plenamente eficientes, redistributivos y equilibradores en un sentido interterritorial, algo ya descartado por la Comisión de expertos en la materia (Comisión de expertos, 2017:12), no alcanzarían a incidir en las dinámicas económicas disfuncionales respecto del equilibrio económico territorial a las que nos referimos. Es decir, los mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial únicamente garantizan un equilibrio contable entre las transferencias horizontales y verticales recibidas o que debieran haber sido recibidas por las comunidades autónomas, con base en determinados criterios en función del mecanismo en cuestión (población ajustada, realidad geográfica, unidad de necesidad, superficie, dispersión poblacional, Producto Interior Bruto...).

Consecuentemente, las comunidades autónomas afectadas por la pérdida de bases imponibles, como resultado de la carrera regulatoria a la baja, podrían encontrarse en una relativa posición estructural de dependencia fiscal vertical (respecto de los mecanismos estatales de solidaridad) y de desequilibrio económico horizontal (respecto de las comunidades beneficiadas por la competencia fiscal). De este modo, los mecanismos de nivelación podrían perpetuar un círculo vicioso en el que unas determinadas comunidades autónomas con mayores recursos económicos extraen capacidad fiscal de otras comunidades, gracias a la aplicación de una presión fiscal inferior e ineficiente que pueden permitirse, a cambio de una mayor participación en el sostenimiento de tales mecanismos. Las primeras obtendrían una continua acumulación de capitales exógenos; las segundas podrían perder así cierta capacidad fiscal, por lo que una parte de su sostenibilidad financiera pasaría a depender estructuralmente de los mecanismos de nivelación.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Hemos podido detectar en España las dos principales dinámicas, responsables del desequilibrio económico y fiscal, que se desprenden de los sistemas de descentralización fiscal con carencias en la previsión de las dinámicas económicas interterritoriales: la competencia regulatoria fiscal a la baja y las dificultades, a medio y largo plazo, de seguir garantizando una sostenibilidad presupuestaria fundada en un modelo tributario progresivo y redistributivo.

7. No debe olvidarse que la minoración de las partidas presupuestarias, a raíz de la reducción de la capacidad tributaria de las administraciones públicas españolas, podría conllevar a una profundización en la crisis del Estado Social español y de su sostenibilidad a largo plazo. Es decir, la carrera regulatoria fiscal a la baja podría incidir indirectamente en el sostenimiento del Estado Social y de sus partidas presupuestarias más representativas, por medio del debilitamiento de la capacidad tributaria de las administraciones públicas españolas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A pesar de que ambas dinámicas son de carácter eminentemente político y económico, de ellas se derivan consecuencias jurídicas que afectan a la optimización de determinados mandatos reconocidos constitucionalmente, cuya finalidad es garantizar la supervivencia, sostenibilidad y solidaridad del modelo autonómico. Es por ello por lo que consideramos conveniente exponer las potenciales interrelaciones entre dichos efectos económicos y los principios constitucionales que, entendemos, deben informar del valor “social” a cualquier modelo de financiación autonómica configurado por el legislador.

En primer lugar, nos referimos al principio de solidaridad entre las comunidades autónomas y entre todos los españoles (artículos 2, 138.1 y 156,1 CE). Este principio, en cierto modo equivalente al de “lealtad federal” en otros Estados federales, trata de garantizar que el ejercicio de la autonomía financiera de las entidades infraestatales no contradice el interés general del Estado o de la Federación, ni atenta contra los intereses del resto de entidades infraestatales de una forma que no pueda integrarse mediante mecanismos de cooperación y coordinación interregionales. Si como manifestamos previamente la competencia regulatoria fiscal a la baja minora la presión fiscal, reduce la recaudación general autonómica y menoscaba la sostenibilidad financiera de las comunidades, el ejercicio de la autonomía tributaria que reproduzca estas dinámicas puede afectar al grado de optimización del principio de solidaridad. Evidentemente, no toda rebaja de la presión fiscal contradice el principio constitucional de solidaridad, puesto que afirmar lo contrario sería defender la inevitabilidad de un sistema fiscal cerrado que la Constitución no prescribe. No obstante, una política autonómica de rebajas estructurales y permanentes cuya consecuencia material fuera la sustracción de bases imponibles de otras comunidades sí podría afectar, en cierto modo, al principio de solidaridad.

En segundo lugar, nos centraremos en la afectación a la progresividad del sistema tributario. El artículo 31.1 CE impone el establecimiento de un sistema tributario “justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”. La carrera regulatoria a la baja incentiva, dentro de las posibilidades económicas autonómicas, un aumento de los mínimos exentos, la reducción de los tipos de gravamen y la ampliación de las deducciones y bonificaciones en impuestos de importante carácter redistributivo (ISD e IP). En el caso de una regulación generalizada de estos elementos en tales términos, los patrimonios más elevados se verían liberados de una parte significativa de la presión fiscal, afectando al carácter progresivo del sistema constitucionalmente definido.

En tercer lugar, analizamos la relación entre los efectos económicos del modelo y el equilibrio económico territorial. Nuestra Constitución mandata “la promoción por los poderes públicos de una distribución de la renta regional y personal más equitativa” (40.1 CE) y la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad mediante “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (138.1 CE). De este doble mandato de armonización interterritorial no puede desprenderse la obligación de homogeneidad en resultados económicos entre las distintas comunidades autónomas. Se trata de mandatos de optimización en beneficio de las comunidades económicamente más atrasadas a los que debe ajustarse el sistema de descentralización fiscal. De esta forma la acumulación de bases imponibles en determinadas comunidades y la consecuente pérdida de capacidad tributaria en otras, como resultado de la carrera regulatoria a la baja, sería susceptible de análisis económico-constitucional desde el parámetro del equilibrio económico interterritorial.

En suma, entendemos que es posible proponer una mayor reconstitucionalización del debate en torno al modelo de financiación autonómica, para lo que resultará necesario contrastar este último con los principios y mandatos constitucionales de solidaridad,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

progresividad del sistema tributario y equilibrio económico territorial. A su vez, ello permitiría inaugurar nuevas líneas de investigación constitucionales centradas en la interrelación de cada uno de estos principios con el modelo de financiación autonómica y con los preceptos que nuestra Constitución dedica a regular esta financiación. Finalmente, esta reconstitucionalización de este debate debe partir de la premisa de que el modelo actual de financiación autonómica habilita y legitima, con base en las normas legales que lo regulan, la carrera regulatoria fiscal a la baja en imposición sobre la riqueza personal. Por tanto, toda aproximación al análisis de dicho modelo debería plantearse con vistas a resaltar las deficiencias constitucionales del modelo actual y a proponer posibles modelos alternativos con vistas a la posible reforma del vigente.

V. CONCLUSIONES

A lo largo de las últimas páginas, nos hemos ocupado de exponer sucintamente el conjunto normativo que configura el modelo de descentralización fiscal español en imposición sobre la riqueza personal, así como los efectos económicos que de él se derivan. Asimismo, hemos abordado la posibilidad doctrinal de desarrollar análisis económico-constitucionales tanto del conjunto normativo como de sus efectos económicos. La correcta ejecución de estos análisis requiere tener presente, en todo momento, que nuestra Constitución no impone un modelo de financiación autonómica determinado. En consecuencia, son varias las interpretaciones constitucionales aplicables sobre el modelo de financiación actual. Sin embargo, la apertura constitucional en materia de financiación autonómica no debe interpretarse como neutralidad axiológica, habida cuenta de que nuestro Estado se define como “social”. Ello se manifiesta en la necesidad de que el modelo de financiación respete en la mayor medida posible los principios de solidaridad, progresividad del sistema tributario y equilibrio económico interterritorial. Es decir, estos principios actuarían como mandatos de optimización, por lo que las normas del modelo de financiación y de descentralización fiscal deberían coadyuvar a lograr el máximo nivel posible de cumplimiento de dichos principios. En este punto reside la clave de bóveda de la tesis que pretendemos formular: es necesario reconstitucionalizar el debate en torno al modelo de financiación autonómica, dado que las consecuencias económicas que de él derivan pueden afectar a la optimización de determinados principios constitucionales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- BAHL, Roy, y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (2023): Perspectives in Fiscal Decentralization: Challenges and the Unfinished Agenda, en: *Canadian Tax Journal*, 70, 2023, 69-96.
- BIRD, Richard M. (1993): Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralization, en: *National Tax Journal*, 46(2), 1993, 207-227.
- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017): Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, en: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Reforma_SFA.aspx (5 de mayo de 2023).
- Comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria (2022): Libro Blanco Sobre la Reforma Tributaria, en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf (20 de abril de 2023).
- DE CABO MARTÍN, Carlos, (1986): *La crisis del Estado Social*, 1ª edición: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- DE CABO MARTÍN, Carlos, (2006): *Teoría constitucional de la solidaridad*, 1ª edición, Madrid: Marcial Pons.
- DE LA PEÑA AMORÓS, María del Mar (2009): Los límites generales al ejercicio de competencias normativas por parte de las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos, en: *Crónica Tributaria*, 132, 2009, 145-164.
- LÓPEZ LABORDA, Julio (2014): El futuro de la financiación autonómica. La reforma de la nivelación, en: *Mediterráneo Económico*, 25, 2014, 147-163.
- McLURE, Charles E. (1994): The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints, en: *Australian Tax Forum*, 11(2), 1994, 153-184.
- MUSGRAVE, Richard Abel (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill.
- OATES, Wallace E. (1977): *Federalismo fiscal*, 1ª edición, Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.
- OATES, Wallace E. (2005): Toward a second-generation theory of fiscal federalism, en: *International Tax and Public Finance*, 12, 2005, 349-373.
- RUÍZ-HUERTA, Jesús (2000): Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites, en: *Papeles de Economía Española*, 83, 2000, 87-99.
- SANZ ARCEGA, Eduardo (2018): *Los fines redistributivos de la Constitución Española: La vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras*, 1ª Edición, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- VON HAYEK, Friedrich August (1945): The use of knowledge in society, en: *American Economic Review*, 35(4), 1945, 519-530.
- WEINGAST, Barry Robert (2009): Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives, en: *Journal of Urban Economics*, 65, 2009, 279-293. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**REPARTO COMPETENCIAL EN ASISTENCIA SOCIAL:
LA CONEXIÓN ENTRE TÍTULO COMPETENCIAL Y MODELO FEDERAL****por Francisco Javier Moreno Ordoño**Estudiante del Máster Universitario en Derecho Constitucional,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**I. INTRODUCCIÓN**

El modelo de protección social de la Constitución Española (CE) abandona el centralismo en las políticas prestacionales que caracterizaba al sistema español (Sáenz Royo, 2022), vinculando mediante su mandato social, derivado de los artículos 9.2 y 53.3 CE, a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas (CCAA).¹

Dentro de la protección social, tradicionalmente se distinguen tres ramas: la Seguridad Social (SS), la sanidad y la asistencia social (Sáenz Royo, 2022; 2010). En el presente trabajo se abordará la descentralización de la asistencia social.

Esta era considerada como la protección social no contributiva, orientada a cubrir las necesidades vital de personas en situación de vulnerabilidad (Sáenz Royo, 2022; 2010). Era una materia sobre la que existía una regulación centralizada estatal hasta que el artículo 148.20 CE otorgó la competencia a las CCAA y los Estatutos de Autonomía asumieron la competencia exclusiva.

Ahora bien, lejos de significar el fin de la intervención estatal en este ámbito, el legislador ha seguido regulando en esta materia, ya sea mediante el título competencial del art. 149.1.17 o el del art. 149.1.1 CE. La utilización de uno u otro no es irrelevante. En el presente trabajo, mediante el análisis de la evolución del reparto competencial en asistencia social, se pretende exponer como la apuesta por uno u otro título competencial está íntimamente relacionada con la apuesta por un tipo u otro de modelo federal. El art. 149.1.17 favorece el federalismo dual, mientras que el 149.1.1 favorece el federalismo cooperativo.

Para defender esta tesis, se expondrá primero la evolución histórico-jurídica desde la aprobación de la CE, para pasar a continuación al análisis de la relación entre título competencial y modelo federal. Se concluirá que, pese a que la Ley de Dependencia permitía fantasear con un futuro modelo federal cooperativo, la llegada de la LIMV es indicio de que dicho modelo no es inminente en nuestro ordenamiento.

**II. EVOLUCIÓN DEL REPARTO COMPETENCIAL
EN ASISTENCIA SOCIAL**

El análisis histórico-jurídico se realizará en tres partes. Primero se analizará la intervención transitoria central desde la aprobación de la CE hasta el surgimiento de la legislación autonómica en asistencia social. A continuación, se analizarán los tres principales hitos en esta materia, la Ley 26/1990, la Ley de Dependencia y la llegada del Ingreso Mínimo Vital.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. STC 64/1982.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

II.1 La intervención transitoria estatal basada en el principio de supletoriedad

La intervención estatal comenzó siendo transitoria, a la espera del ejercicio competencial por las CCAA, manteniendo la vigencia de las prestaciones asistenciales previstas por la Ley 45/1960, sobre las que el Estado siguió regulando, mediante Real Decreto 2620/1981.

Ahora bien, el Estado central fue más allá, aprobando nuevas ayudas asistenciales de diferente tipo², llegando a crear un Ministerio de Asuntos Sociales³ encargado de la concesión de ayudas de acción social, lo cual le aleja de una actuación meramente transitoria. Dado que las CCAA comenzaron a legislar en esta materia, difícilmente puede seguir justificándose, como se estaba haciendo, la intervención central en base al principio de supletoriedad del art. 149.3 CE.⁴

II.2 El abandono del principio de supletoriedad: Ley 26/1990

Ante el desarrollo de legislación autonómica, el Estado central no cesó en su intervencionismo, procediendo a aprobar la Ley 26/1990, aprobando nuevas prestaciones asistenciales para ancianos y discapacitados, alegando que el Estado mantiene la competencia en SS (art. 149.1.17 CE). El legislador estatal interpretó el concepto de SS de una manera amplia, incluyendo prestaciones no contributivas que tradicionalmente se ubicaban en el campo de la asistencia social (Sáenz Royo, 2022). El Tribunal Constitucional (TC) avaló que las prestaciones no contributivas podían formar parte de la competencia estatal de legislación básica de la SS, y que su gestión puede ser autonómica por no formar la gestión parte del régimen económico de la SS (y, por tanto, no ser competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.17 CE).⁵

De esta manera, se pasa a un modelo de gestión descentralizado de las pensiones no contributivas, en el que las CCAA asumen la gestión, lo que les permite implementar particularidades autonómicas en lo relativo al cómputo, cálculo o imputación de rentas.

Al permitir la intervención central en asistencia social ex art. 149.1.17, el TC permite que sea el legislador estatal el que perfile el concepto de SS, por lo que la frontera entre SS y asistencia social pasa a depender de la voluntad de este. El TC abandona la distinción histórica basada en el carácter contributivo o no de las prestaciones (STC 239/2020), produciéndose una asimetría que permite la invasión del Estado en asistencia social mediante la resignificación de la SS, pero no la aprobación de prestaciones sociales por las CCAA que interfieran en el régimen jurídico básico ni económico de la SS (STC 239/2002). Así, el Estado marca el campo de actuación de las CCAA en ámbitos que tradicionalmente les debían corresponder competencialmente, dejando a estas únicamente la gestión. Un ejemplo de esto es como, tras la Ley 26/1990, y la consecuente ampliación de competencias estatales, el poder central puede prohibir los complementos autonómicos a estas prestaciones⁶. En el ejercicio de esta potestad delimitadora, el Estado acabó permitiéndolos con límites por la Ley 4/2005.

2. En esta línea, aprobó ayudas asistenciales a discapacitados o afectados por el VIH. Véase la Ley 13/1982, de 7 de abril o el Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo.

3. Real Decreto 727/1988, de 11 de julio.

4. El principio de supletoriedad implica que, al asumir las CCAA las competencias en asistencia social, el gobierno central habría de cesar en la concesión de nuevas prestaciones en dicho ámbito (SSTC 118/1996 y 61/1997).

5. Por todas, STC 195/1996.

6. Ley 52/2003.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****II.3 La Ley de Dependencia y el art. 149.1.1.**

El siguiente hito viene con la Ley de Dependencia de 2006 (LD), que establece prestaciones vinculadas a situaciones de necesidad. En esta ocasión, el legislador no se basa en el art. 149.1.17, sino en el 149.1.1 CE, que reserva al estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. El TC avaló esta decisión⁷ que supone un cambio en la lógica del reparto de poderes. Cuando están basadas en el art. 149.1.17 las prestaciones son de SS, implicando que la gestión y mejora autonómica esté limitada por el poder central, debiendo cualquier legislación autonómica respetar los aspectos económicos y jurídicos básicos de la SS. En cambio, cuando la prestación no depende de la SS, y se recurre al art. 149.1.1, las CCAA conservan sus competencias en asistencia social intactas (Sáenz Royo, 2022). Así, a diferencia de la Ley 26/1990, la LD no ha obstaculizado las mejoras autonómicas ni la gestión descentralizada de estas prestaciones.

En consecuencia, el recurso al art. 149.1.1 CE, ha propiciado la cooperación intergubernamental. Al mantener las CCAA la competencia para regular y gestionar dichas prestaciones, el desarrollo de la ley ha tenido que realizarse cooperativamente mediante un órgano de cooperación multilateral (art. 8 LD) en el que participan Estado, CCAA y entidades locales, que implica la necesidad de pactar el contenido de las disposiciones de desarrollo.

II.4 El retorno al art. 149.1.17: el Ingreso Mínimo Vital

El hito más reciente es la aprobación de la Ley 19/2021(LIMV) que establece el ingreso mínimo vital en el ámbito estatal. Se enmarca en un contexto normativo en el que se habían aprobado programas autonómicos de rentas mínimas, en desarrollo de la competencia autonómica de asistencia social, con la misma finalidad que la LIMV. La LIMV, atendiendo a este contexto, permite que las CCAA mejoren la prestación, pero prevé la gestión estatal de la misma a través del INSS (rasgo que la diferencia de la Ley 26/1990, que permitía la gestión autonómica). La STC 158/2021 atribuye la competencia estatal en este ámbito de nuevo al art. 149.1.17 CE, configurándola como una prestación de SS, y va aún más lejos al determinar que, contra su propio criterio, la gestión afecta al régimen económico de la SS, rompiendo con la distinción que permitía la gestión autonómica de las pensiones no contributivas. Por otro lado, a la vez, la STC 158/2021 permite la posibilidad de mejora autonómica de las prestaciones (FJ 5).

III. LA INCIDENCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL MODELO DE FEDERALISMO

Como se deduce del análisis histórico-jurídico, el concepto de asistencia social ha evolucionado, dejando de estar estrictamente separado de la SS, ya que contiene prestaciones tanto internas como externas a la SS. La atribución autonómica de la competencia en asistencia social ya no puede considerarse como una competencia que impida la actuación del Estado central, que puede actuar cuando considere que su actuación es necesaria (Monereo Pérez, 2009), mediante los arts. 149.1.17 o 149.1.1 CE.

Aun así, cabe hacer una diferenciación en las atribuciones por uno u otro artículo en lo relativo al modelo de federalismo que permiten. Cuando el Estado acude al art. 149.1.17, mediante la renovación conceptual del concepto de SS opera mediante la lógica de un

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

federalismo dual con fuerte poder estatal. En cambio, cuando acude al art. 149.1.1, se impone la lógica del federalismo cooperativo.

III.1 Federalismo dual y federalismo cooperativo en relación con la asistencia social

Es importante distinguir ambas lógicas. En el federalismo dual existen ámbitos de poder mutuamente exclusivos y estancos para los poderes federal y subfederal (Fernández Segado, 2003). En el caso analizado, la distinción estanca realizada por el TC entre el régimen económico y jurídico-básico de la SS y el resto de regulación configura el primero como un poder exclusivo del gobierno central dejando el resto para la actuación libre de las CCAA. Establece una precisa “línea constitucional”⁸ que excluye a las CCAA de los poderes centrales exclusivos. Además, permitiendo la flexible determinación del concepto de SS por el legislador estatal, esta línea queda en sus manos, desprotegiendo a las CCAA ante cualquier desplazamiento de esta línea que reduzca sus poderes.

En cambio, cuando hablamos de federalismo cooperativo, hacemos referencia a una distribución del poder basada en la colaboración permanente entre los diferentes niveles de gobierno (Fernández Segado, 2003). Así, ciertos autores consideran que la configuración del modelo de protección social del Estado Autonomico se trata de un modelo *integrado* que se caracteriza por el federalismo cooperativo, esto es, por “técnicas cooperativas descentralizadas de organización del espacio político legislativo” que hacen necesaria la colaboración internormativa (Monereo Pérez, 2009).

III.2 Título competencial y modelo de federalismo

En la Ley 26/1990 y en la LIMV, la atribución competencial efectuada por el legislador basada en el título 149.1.17 tuvo como consecuencia que el poder central se atribuyera unos poderes exclusivos que no tenía conforme al 148.20 CE y el significado tradicional de asistencia social. El TC consideró que al recurrir al 149.1.17, se fijaba una línea basada en la concepción estatal de SS que excluía a las CCAA de ámbitos de poder que, a priori, eran suyos, basándose en los conceptos de régimen económico y jurídico-básico. Se excluyó la necesidad de colaboración entre niveles de gobierno para fijar esta legislación básica y la forma de gestión, dando poder exclusivo al gobierno central. Así, el modelo competencial del 149.1.17 coincide con el modelo de federalismo dual con predominio del poder central. En cambio, cuando el título competencial empleado es el art. 149.1.1, como es el caso de la LD, no se sustrae a las CCAA poder alguno del que integraba sus competencias conforme al 148.20 CE. El ejercicio de una competencia horizontal como es la del art. 149.1.1 no supone una reserva de ámbitos competenciales al Estado (De la Quadra-Salcedo Janini, 2017) ya que no es un precepto limitador de la acción legislativa de las CCAA⁹. Al no establecer áreas exclusivas y meramente establecer una regulación en competencias concurrentes, debido al solapamiento de la asistencia social con la garantía de unas condiciones igualitarias, se obliga a los niveles de gobierno a cooperar, haciendo de la colaboración intergubernamentales un elemento consustancial al reparto de competencias.¹⁰

8. La terminología de “línea constitucional” que divide los poderes de los niveles de gobierno es empleada por E. A. Young (2001).

9. SSTC 173/1998, 178/2004 y 89/2017.

10. La consustancialidad de las técnicas de cooperación y colaboración al reparto competencial autonómico en relación con el art. 149.1.1 CE ya había sido reconocido por el TC (STC 13/1992).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****III.3 Ley de Dependencia y federalismo cooperativo**

La elección del título 149.1.1 por parte de la LD se explica porque dicho texto normativo es una apuesta por el federalismo cooperativo. Lo expone claramente su exposición de motivos:

En este sentido, la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, (...) con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución. (...) Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias. (ap. 3 de la Exposición de Motivos)

Nos encontramos ante una huida de la lucha por las competencias que sigue los postulados del federalismo cooperativo. El recurso a dicho título competencial se realiza para que su intervención no se realice al margen de las CCAA (Alarcón Caracuel, 2007) y se ve reforzada por la inclusión de la cooperación interadministrativa entre los principios de la ley (art. 3 LD) y por el artículo primero que fija que el sistema regulado por la ley (el SAAD) implicará la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, mediante una acción coordinada y cooperativa con las CCAA.

El énfasis en el sistema de cooperación a lo largo de toda la LD pretende hacer frente a uno de los principales riesgos derivados del federalismo cooperativo. A falta de una buena estructura de coordinación interadministrativa que determine la forma de ejercicio de las responsabilidades compartidas, existe el riesgo de confusión de responsabilidades, lo que puede generar un problema de exigibilidad, convirtiendo la falta de asignación de responsabilidades en inacción administrativa con indefensión del administrado (López Portas, 2007).

IV. CONCLUSIÓN

La evolución del reparto competencial en materia de asistencia social se ha producido por una acción simultánea de tres factores fundamentales: la definición legislativa de SS por el legislador estatal, su recurso a uno u otro título competencial y la interpretación del TC de estos títulos. Así, podemos identificar dos maneras de actuar por parte del legislador estatal en este ámbito. Una propia del federalismo dual, cuando recurre al 149.1.17, que le permite unilateralmente fijar la legislación básica y el régimen económico de prestaciones cuando las configura como SS. Cuando actúa así, excluye a las CCAA de este campo de acción, y relega la cooperación interadministrativa a un segundo plano. Esto se ha acrecentado con la LIMV y su interpretación constitucional que aleja de las CCAA incluso el ámbito de la gestión.

La segunda forma de acción es la propia del federalismo cooperativo, cuando el legislador recurre al 149.1.1. En estos casos, se abandona la idea de la “línea constitucional” y la cooperación pasa a ser necesaria en los ámbitos regulados, sin líneas rojas. La apuesta por el art. 149.1.1 en la LD se explica por el espíritu colaborativo de dicha ley, que pretende imponer un nuevo modelo de federalismo para resolver el problema de las competencias concurrentes entre asistencia social, seguridad social y otros fines legítimos del poder central. El retorno al 149.1.1 y a las líneas rojas que supuso la LIMV es una señal de que el federalismo cooperativo, tal y como enuncian algunos autores, aun no es una característica definitoria de nuestro sistema. Cabrá analizar cómo evoluciona la acción estatal en asistencia social para determinar si como algunos sugieren, la LD no fue más que un espejismo y la transición hacia una lógica federal cooperativa no será realidad, al menos aun, en nuestro ordenamiento.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALARCÓN CARACUEL, M. (2007): Cuestiones competenciales en la Ley de dependencia. *Temas Laborales*, 89, 125-148.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2017): El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 46, 1-31.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (2003): *El Federalismo en América Latina*. Cuadernos Constitucionales.
- LÓPEZ PORTAS, M. B. (2007): *Los nuevos modelos federales, una perspectiva competencial*, Galicia y Escocia. Universidade de Santiago de Compostela.
- MONEREO PÉREZ, J. L. (2009): Competencias autonómicas en Asistencia Social y Servicios Sociales. *Temas Laborales* 1(100), 295-328.
- SÁENZ ROYO, E. (2010): La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación interadministrativa. En S. González ORTEGA, J. MONTSERRAT CODORNIÚ, E. SÁENZ ROYO, J. SÁNCHEZ MALDONADO (2010): *Informe sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- SÁENZ ROYO, E. (2022): Protección social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 24(1).
- YOUNG, E. A. (2001): Dual Federalism, Concurrent Jurisdiction, and the Foreign Affairs Exception, *George Washington Law Review*, 69, 139-188. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

OLGA HERRAIZ SERRANO Y PABLO GUERRERO

86 OBSERVATORIO DE DERECHO PARLAMENTARIO
**LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA
RIOJA. EL DIPUTADO NO ADSCRITO Y LA JUNTA DE PORTAVOCES**
por Juan Ocón García

95 INFORME
**SOBRE EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE PODEMOS Y VOX:
¿SON POPULISTAS?**
por Alfredo Ramírez Nardiz

115 NOTA
**RECENSIÓN DEL LIBRO: *LOS LOBBIES: ¿INSTRUMENTO DE
PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O MEDIOS DE CORRUPCIÓN?***
por Martiño Sarmiento Murias

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

OBSERVATORIO DE DERECHO PARLAMENTARIO**LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA. EL DIPUTADO NO ADSCRITO Y LA JUNTA DE PORTAVOCES*****THE RECENT REFORM OF THE RULES OF PROCEDURE OF THE PARLIAMENT OF THE RIOJA. THE NON-ATTACHED MEMBER OF PARLIAMENT AND THE BOARD OF SPOKESPERSONS*****por Juan Ocón García**
Universidad de La Rioja

Cómo citar este artículo / Citation:

Ocón García, Juan (2023):

Observatorio de Derecho Parlamentario:

La reciente reforma del reglamento del Parlamento de la Rioja.

El diputado no adscrito y la junta de portavoces, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0104>**RESUMEN**

El Parlamento de La Rioja aprobó el 25 de enero de 2023 una reforma de su Reglamento dirigida a modificar la función de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos parlamentarios. La reforma incluye también el cambio del número mínimo requerido para la constitución de un grupo parlamentario. Este texto analiza esta reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja.

Palabras clave: La Rioja, Reglamento, grupo parlamentario, Junta de Portavoces**ABSTRACT**

The Parliament of La Rioja approved on 25 January 2023 a reform of its Rules of Procedure aimed at modifying the role of the Board of Spokespersons in the organisation of parliamentary work. The reform also includes a change in the minimum number of members required to form a parliamentary group. This text analyses this reform of the Rules of Procedure of the Parliament of La Rioja.

Keywords: La Rioja, Rules of Procedure, parliamentary group, Board of Spokespersons

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

El Parlamento de La Rioja aprobó el 25 de enero de 2023 una reforma de su Reglamento dirigida a modificar la función de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos parlamentarios. La reforma incluye también el cambio del número mínimo requerido para la constitución de un grupo parlamentario¹.

Estos cambios responden a la incidencia que en el desarrollo de las funciones parlamentarias tuvieron los siguientes acontecimientos políticos. Tras las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019, la X Legislatura quedó conformada del modo siguiente: de los treinta y tres escaños a asignar, quince correspondieron al PSOE, doce al Partido Popular, cuatro a Ciudadanos y dos a la coalición electoral Unidas Podemos (Podemos, Izquierda Unida y Equo), cuyas diputadas, no alcanzado el número necesario para conformar grupo parlamentario propio, quedaron integradas en el Grupo Mixto. De tal composición resultó una mayoría de PSOE y Unidas Podemos que, en coalición, alcanzó el Gobierno.

En abril de 2022, una de las diputadas integrantes del Grupo Mixto, Raquel Romero Alonso —Consejera de Igualdad, Participación y Agenda 2030 en el gobierno de coalición— fue expulsada de Podemos al ser acusada de no cumplir con el compromiso establecido de donar un porcentaje de su retribución. Al mantener su cargo gubernamental y no renunciar a su escaño, la diputada Romero Alonso adquirió, en los términos del Pacto contra el transfuguismo, la condición de transfuga. La Mesa de la Cámara, a solicitud de la otra diputada del Grupo Mixto y compañera de coalición electoral, Henar Moreno Martínez, acordó “separar” a la diputada Romero Alonso del Grupo Parlamentario Mixto, pasando así a la condición de diputada no adscrita.

**II. TRANSFUGUISMO Y DIPUTADOS NO ADSCRITOS:
TEORÍA Y PRÁCTICA EN EL PARLAMENTO RIOJANO**

La figura del diputado no adscrito se prevé en los reglamentos de las asambleas autonómicas con la finalidad de neutralizar los efectos del transfuguismo político, asignando a los parlamentarios que se aparten de su adscripción a la candidatura con que concurren a las elecciones un estatus con un conjunto de derechos minorados respecto del estándar asignado por la cámara al resto de los parlamentarios². Este punto de equilibrio entre principio de representación y representatividad democrática partidaria es en la actualidad el que, con leves diferencias, se acoge en los parlamentos ordenados en grupos políticos de raíz partidaria.

Así ocurre en la gran mayoría de los reglamentos parlamentarios autonómicos, pues únicamente los reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de Galicia, de la Asamblea Regional de Murcia y del Parlamento Vasco no contemplan esta figura. La previsión reglamentaria ha sido aplicada en buena parte de los parlamentos: en la actual legislatura cuentan con diputados no adscritos, además del riojano, los parlamentos balear, canario, cántabro, catalán y valenciano.

En nuestro caso, la separación de la diputada de su partido político, y en consecuencia de su grupo parlamentario, se produce como consecuencia una de otra, lo que requiere

1. El texto completo de la reforma puede consultarse en el Boletín Oficial de La Rioja, núm. 27, de 8 de febrero de 2023.

2. Para una visión general de la figura de los parlamentarios no adscritos: Arruego Rodríguez (2013) y Gilbaja Cabrero (2015).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

alguna atención. La condición de transfuga y de diputado no adscrito no están conectadas por una relación de determinación, por mucho que la segunda surja precisamente para replicar a la primera. El transfuguismo es un término estrictamente político que describe unos supuestos así definidos en un acuerdo suscrito por los partidos políticos y que, por sí mismo, carece de naturaleza jurídica y por tanto normatividad³. Por el contrario, la condición de diputado no adscrito se adquiere por un acto de un órgano parlamentario en aplicación de sus normas, aun cuando lo que active dicho pronunciamiento posea, según decimos, una naturaleza extrajurídica.

En el asunto que nos ocupa, la calificación de la diputada como transfuga, a causa de su expulsión de la organización política, se produce en virtud de la Adenda al Pacto contra el Transfuguismo suscrita en noviembre de 2020⁴. La novedad, no menor, que incorpora dicha adición consiste en que la deslealtad a la organización o la mera pérdida de pertenencia (abandono, expulsión o apartamiento del criterio fijado por los órganos del partido) es suficiente para alcanzar el sambenito. Lo que quiere decir que no se requiere que dicho comportamiento persiga alterar en el sentido que fuere la gobernabilidad y los equilibrios que la soportan. En el caso riojano, la expulsión del partido no se produce como consecuencia de una traición al electorado o una alteración de las mayorías parlamentarias, sino por la acusación de incumplimiento de los compromisos financieros con su formación. Muy por el contrario, las dificultades en la gobernabilidad han nacido precisamente de su consideración como no adscrita. La nueva definición de transfuguismo, privada de una finalidad u objeto orientado a alterar el órgano representativo, ha sido criticada por la doctrina al considerar, con razón según creemos, que dilata el concepto hasta hacerlo exorbitante (Fernández Esquer, 2022:233).

Por su parte, todos los reglamentos parlamentarios que contemplan la figura del diputado no adscrito —a excepción del riojano— prevén expresamente la posibilidad de adquirir tal condición bien por el abandono voluntario del grupo parlamentario, bien como consecuencia de la expulsión del mismo.

Resulta problemática la decisión del grupo parlamentario de expulsar a uno de sus miembros cuando trae causa de la asunción acrítica de la previa expulsión del partido político, pues ello supone atribuir, aun indirectamente, a un acto extraparlamentario (adoptado por un sujeto privado, el partido político) importantes consecuencias en el funcionamiento parlamentario y en el ejercicio del *ius in officium* del afectado (Navarro Méndez, 2000:42-43). La decisión del partido político, de compleja fiscalización y no siempre dotada de las necesarias garantías para el expulsado, se traslada al interior de la Cámara en forma de expulsión del grupo parlamentario, y ello aun cuando el diputado no haya *traicionado* al grupo rompiendo la disciplina de voto o alterando las mayorías parlamentarias.

Mucho más problemático resulta acoger normativamente el transfuguismo como supuesto autónomo para la adquisición de la condición de no adscrito, dejando la decisión sobre su concurrencia en manos del sujeto político, como contempla en la actualidad el Reglamento del Parlamento andaluz (*vid.* Vázquez Alonso, 2021). El art. 24.2, tras la

3. "Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales", suscrito el 7 de julio de 1998 y renovado por tres adendas posteriores en los años 2000, 2006 y 2020. Puede encontrarse una visión de conjunto sobre los problemas jurídicos que suscita el fenómeno del transfuguismo en Santolaya Machetti (2009). Más recientemente, sobre la evolución del Pacto y el problemático contenido de la última adenda, *vid.* Fernández Esquer (2022).

4. Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas (III Adenda), aprobado el 11 de noviembre de 2020. Disponible en: https://mpt.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

reforma operada en 2021, prevé el transfuguismo junto a los supuestos tradicionales de adquisición de la condición de diputado no adscrito (abandono y expulsión del grupo parlamentario), disponiendo en ese caso que la comunicación a la Mesa “corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral”. De este modo, se posibilita que una voluntad ajena a la Cámara decida directamente sobre el estatus parlamentario de sus miembros, legitimando un mandato imperativo a los órganos parlamentarios cuya obediencia viene reglamentariamente exigida.

En el caso del parlamento riojano las dificultades son aún mayores, pues la redacción de su reglamento no parece compadecerse con las pretensiones del Pacto. El art. 24.2 dispone que “los Diputados que *se separen* de un Grupo Parlamentario tendrán la condición de no adscritos”. Los términos lingüísticos precisos del precepto no permiten dudas al respecto. Como ha señalado Arruego Rodríguez (2013:103), el supuesto de hecho queda acotado al abandono del grupo parlamentario por voluntad del diputado. Esta interpretación queda reforzada por la ausencia en la norma riojana de procedimiento alguno regulador de la expulsión. Los reglamentos que contemplan la expulsión recogen el correspondiente procedimiento que garantice los derechos del expulso. Regularmente se requiere comunicación de la expulsión a la Mesa de la Cámara; en algunos casos decisión por mayorías cualificadas (mayoría absoluta en los reglamentos balear, canario, extremeño y valenciano, y la mayoría prevista en la normativa interna de los grupos parlamentarios en el parlamento andaluz).

En el supuesto que nos ocupa, y ante el vacío normativo advertido, la expulsión de la diputada Romero Alonso fue acordada por la Mesa en aplicación de la cláusula residual de competencia general que le atribuye el Reglamento (art. 28.1.i). Consideramos que la actuación de la Mesa, amparada en una interpretación del reglamento de muy discutible hermenéutica, resulta quizá constitucionalmente cuestionable. Los reglamentos de las Cámaras configuran el derecho de los parlamentarios al desempeño del cargo y, en tal medida, los órganos parlamentarios deben efectuar una “una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público” (STC 115/2019, de 19 de octubre). No cabe duda de que la condición de no adscrito supone una merma relevante en los derechos del diputado y, por lo tanto, una interpretación restrictiva de las normas reglamentarias debiera haber llevado a la Mesa a rechazar la solicitud de expulsión.

A lo anterior se añade una dificultad propia del caso: la diputada es expulsada del Grupo Mixto, lo que puede tener alguna relevancia. Los grupos parlamentarios propios son resultado del ejercicio de la libertad asociativa de los parlamentarios y poseen por ello un aglutinante de carácter político al ser, como regla general, trasunto de los partidos en el interior de las cámaras. Por su parte, el grupo mixto cumple una finalidad de carácter organizativo, necesaria en los actuales parlamentos de grupos para el desempeño de la función representativa, y su conformación se produce por mandato reglamentario. Esta es la razón por la que, según creemos, la posibilidad de expulsión de los miembros de los grupos parlamentarios, expresamente prevista, no se contempla en el caso del grupo mixto en algunos reglamentos parlamentarios, como ocurre en los casos de Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Sobre todas estas cuestiones deberá pronunciarse el Tribunal Constitucional, pues la diputada Romero Alonso presentó un recurso de amparo que ha sido admitido a trámite. El Tribunal ha emitido un único pronunciamiento hasta la fecha respecto a los derechos de los diputados no adscritos en el ámbito autonómico (STC 159/2019, de 12 de diciembre). En aquel pronunciamiento consideró que la mera previsión de la condición de diputado no adscrito en un reglamento parlamentario no resulta en sí

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

misma lesiva del derecho de participación política, debiendo atender a las limitaciones concretas impuestas por los órganos de gobierno de la cámara⁵.

El Reglamento parlamentario riojano resulta especialmente parco en la previsión del régimen jurídico del diputado no adscrito. No acoge en su articulado la previsión completamente generalizada en los reglamentos autonómicos según la cual los diputados no adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados. No obstante, esta norma debe entenderse vigente también en ausencia de previsión expresa, ya que los derechos individuales constituyen el núcleo mínimo e indispensable del régimen jurídico de los parlamentarios que integra su derecho fundamental de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos.

El Reglamento contempla la necesidad de realizar una nueva votación para ratificar o sustituir al diputado no adscrito cuando este ocupase un puesto electivo en los órganos de la cámara (art. 24.3). Además, establece una limitación de las percepciones económicas de los no adscritos (art. 26.1), previsión que no resulta problemática en tanto se ha considerado que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos no forman parte del núcleo esencial del *ius in officium* (SSTC 36/2014, de 27 de febrero, y 159/2019, de 12 de diciembre). Por lo demás, el Reglamento difiere al posterior acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces la decisión sobre “el procedimiento para las intervenciones en Pleno de los Diputados no adscritos, así como su pertenencia a las Comisiones de la Cámara” (art. 26.1 *in fine*), que se fija en un mínimo de dos (art. 13.2).

Descendiendo al caso concreto, resulta complicado fiscalizar los acuerdos de los órganos del Parlamento de La Rioja sobre la separación y régimen jurídico de la diputada no adscrita. En primer lugar, porque el acuerdo de la Mesa en que se decide la separación de la diputada no ha sido publicado, lo que resulta criticable desde, al menos, dos perspectivas. Por un lado, porque de las dificultades advertidas (los términos empleados por el reglamento y la pertenencia de la diputada al Grupo Mixto) parece derivarse la necesidad de realizar un esfuerzo cualificado en la motivación que justifique la interpretación realizada por la Mesa; por otro, porque la decisión afecta al derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos a través de representantes, quienes debieran poder acceder a la motivación en que la decisión se sustenta⁶.

En segundo lugar, porque el *Acuerdo de la Junta de Portavoces y la Mesa sobre los derechos de la diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso*, este sí publicado, guarda silencio en aspectos relevantes⁷. El Acuerdo se refiere a la pérdida de condición de miembro de la Diputación Permanente, los derechos económicos, la asignación de medios materiales y uso de espacios y el destino de las iniciativas en tramitación de la diputada no adscrita. Sin embargo, y a pesar de aludir en sus considerandos al art. 26.1 del Reglamento, nada dispone el Acuerdo respecto de aquellos contenidos

5. La STC 159/2019, de 12 de diciembre, es analizada en Greciet García (2020), Sanz Pérez (2020) y Villarino Marzo (2020).

6. La ausencia de publicación constituye, además, una excepción en términos comparados, pues todos los parlamentos que cuentan con diputados no adscritos en la legislatura actual han publicado en sus boletines oficiales los acuerdos relativos a la expulsión o el abandono del grupo parlamentario: Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears de 13 de septiembre de 2021; Boletín Oficial del Parlamento de Canarias de 19 de enero de 2021; Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria de 6 de junio de 2022; Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 8 de noviembre de 2022 y Butlletí Oficial de las Corts Valencianes de 19 de mayo, 30 de junio y 2 de septiembre de 2021.

7. Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 22 de junio de 2022.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

reglamentariamente exigidos: la decisión sobre las intervenciones en Pleno y la pertenencia a Comisiones de la diputada no adscrita⁸.

III. LA REFORMA DEL REGLAMENTO: CAUSA Y ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA

La reforma del Reglamento trae causa directa de la repercusión sobre el funcionamiento del Parlamento del paso a la condición de no adscrita de la diputada Romero Alonso.

La expulsión de la diputada del grupo parlamentario mixto modificó la correlación del voto ponderado por el que se rige la toma de acuerdos en la Junta de Portavoces. La suma par (32 votos), al no incluirse el de la diputada por no pertenecer a ningún grupo, resultó en diversas votaciones de empate entre los grupos parlamentarios que respaldan al gobierno (PSOE [15] – Mixto/IU [1]) y los grupos parlamentarios de la oposición (PP [12] – Ciudadanos [4]). La exigencia reglamentaria del acuerdo de la Junta de Portavoces para la fijación del orden del día derivó en la imposibilidad de celebrar varios Plenos durante los últimos meses de 2022.

Ante esta situación, los Grupos parlamentarios socialista y mixto presentaron una proposición de reforma del reglamento con la finalidad principal de modificar la posición de la Junta de Portavoces en la ordenación de los trabajos del parlamento, origen del bloqueo advertido. La reforma fue aprobada en tramitación directa y lectura única en los mismos términos de la iniciativa.

La modificación afecta al tipo de participación de la Junta de Portavoces en tres funciones en que habitualmente interviene: la programación y coordinación de los trabajos parlamentarios, el establecimiento del orden del día y la decisión sobre la celebración de debates generales. En los tres casos la reforma reduce la participación de la Junta de Portavoces, que hasta entonces confería carácter vinculante a su acuerdo (exigencia del acuerdo previo de la Junta para la toma del acuerdo por el Presidente o Mesa) a una participación preceptiva pero no vinculante: desde ahora la Junta de Portavoces deberá “ser oída”. Veámoslos.

Primero. La exigencia de acuerdo de la Junta de Portavoces para la programación general y coordinación de los trabajos parlamentarios constituye una excepción en el derecho parlamentario español. La gran mayoría de los reglamentos de los parlamentos autonómicos, así como los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, exigen únicamente la previa audiencia de la Junta de Portavoces en el ejercicio de dicha competencia por la Mesa. Únicamente exigen el acuerdo de la Junta de Portavoces los reglamentos del Parlamento de Andalucía, de las Cortes de Aragón, de la Asamblea de Extremadura, de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes Valencianas. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid distingue entre la aprobación de las líneas generales de actuación de la Asamblea para toda la legislatura, para lo que exige acuerdo de la Junta de Portavoces, y la aprobación del calendario para cada periodo de sesiones y la coordinación de la actividad de la cámara, bastando para ello que la Junta de Portavoces sea oída.

Segundo. En el caso de la participación de la Junta de Portavoces en el establecimiento del orden del día del Pleno se invierte la relación anterior. La regla general es la

8. En el único caso en que se había recurrido a la figura del no adscrito en el Parlamento riojano (IX Legislatura), el Acuerdo análogo hace referencia a la pertenencia y votación en comisiones, al uso de la palabra y al ejercicio de los derechos de la diputada no adscrita. Cfr. Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 13 de febrero de 2019.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

atribución de dicha competencia al Presidente de la Cámara, exigiéndose el acuerdo de la Junta de Portavoces y previendo, según los casos, una diversa participación de la Mesa⁹. Existen también, no obstante, redacciones semejantes a la incorporada en la reforma. La mera audiencia de la Junta de Portavoces para fijar el orden del día del Pleno se establece, además de en el Reglamento del Senado, en los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Cantabria, atribuyéndose en este último caso la competencia a la Mesa y no a su Presidente.

Tercero. La posibilidad de celebrar, a instancia de diputados o de grupos parlamentarios, debates generales o monográficos sobre asuntos de interés general no se contempla en todos los reglamentos parlamentarios. Los reglamentos de los parlamentos de Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana no prevén la posibilidad de celebrar debates generales distintos a los previstos sobre el estado de la respectiva situación política autonómica, que deben convocarse por mandato reglamentario y, por tanto, sin necesidad de pronunciamiento alguno de la Junta de Portavoces. En la práctica totalidad de los reglamentos que prevén esta posibilidad, la Mesa, generalmente competente para decidir sobre su celebración, debe contar con el acuerdo de la Junta de Portavoces. Existen únicamente dos excepciones a esa regulación. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias atribuye la competencia, sin más trámite, al Pleno, no siendo necesario su acuerdo cuando la propuesta de celebración del debate se suscriba por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados. Por su parte, el Reglamento del Parlamento Vasco dispone, en laconica redacción, que “podrán celebrarse” estos debates cuando lo solicite alguno de los legitimados. Debe completarse la norma acudiendo a las previsiones generales, entendiendo que la decisión de celebrar el debate corresponde a la Mesa (a quien se atribuyen todas aquellas competencias no asignadas a un órgano específico), oída la Junta de Portavoces (cuya audiencia previa se exige, como regla general, para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Parlamento).

Aunque desconectada de los hechos descritos, la reforma del reglamento ha modificado también el requisito numérico exigido para la formación de Grupos Parlamentarios, reduciéndose de tres a dos. En puridad, la reforma no supone una innovación, pues dos era el número de diputados necesarios para formar grupo en el Parlamento riojano entre 1988 y 2001. La reforma por la que se produjo la elevación a tres, aprobada mediada la legislatura y aplicada de forma inmediata, supuso la desaparición del Grupo parlamentario del Partido Riojano y la integración de sus dos miembros en el grupo mixto, dando lugar a la STC 141/2007, de 18 de junio, que declaró la vulneración del derecho de participación política de los afectados.

La posibilidad de constituir grupo parlamentario con tan solo dos diputados constituye una *rara avis* en el derecho parlamentario autonómico, siendo la regla general la exigencia de un mínimo de tres diputados para formar Grupo Parlamentario propio, número que se eleva a cinco en los parlamentos más grandes (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Madrid). En términos porcentuales, los parlamentarios necesarios para conformar grupo propio en relación al tamaño del Pleno oscila entre el 3% de las Cortes Valencianas (3/99) y el 9% de las Cortes de Castilla-La Mancha (3/33). Tras la reforma, el porcentaje exigido en el Parlamento de La Rioja, hasta el momento coincidente con el manchego, se reduce hasta el 6%, situándose dentro de la horquilla descrita.

9. La Mesa no participa en la mayoría de los casos (tampoco en el caso del Reglamento de los Diputados); es oída en los parlamentos de Andalucía, Baleares, Extremadura y Comunidad Valenciana y se exige su acuerdo en los reglamentos de Castilla La Mancha, Galicia y Navarra, además de en el Reglamento del Senado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Algunos reglamentos han introducido fórmulas mixtas que, de modo similar al reglamento del Congreso de los Diputados, permiten formar grupo parlamentario con un número inferior de diputados al exigido como regla general en caso de alcanzar determinados resultados electorales: Asturias, Castilla y León y Castilla La Mancha.

El art. 27.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias permite formar grupo parlamentario con dos diputados (frente a los tres exigidos como regla general) en caso de haber obtenido, al menos, el 6% de los votos válidamente emitidos sumando todas las circunscripciones. El art. 19.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León reduce a tres (frente a los cinco exigidos) el número de diputados cuando se obtenga al menos el 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Por último, el art. 24.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha permite formar grupo, sin requisito mínimo alguno, cuando una formación política haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la Región.

Las tres Comunidades Autónomas disponen de sistemas electorales con múltiples circunscripciones, frente a la circunscripción riojana única, que impide ese tipo de técnicas.

La reducción a dos diputados para formar grupo supone dificultar en la práctica la existencia del grupo parlamentario mixto, pues la superación de la barrera electoral provoca habitualmente la atribución de un mínimo de dos escaños, salvo escenarios de fragmentación electoral y parlamentaria difícilmente imaginables en los que sí cabría la asignación de un único escaño.

IV. CONCLUSIONES

La progresiva ampliación del concepto político de transfuguismo y su consecuente repercusión en el recurso a la figura del parlamentario no adscrito ha intensificado el protagonismo de los partidos políticos en la ordenación grupal de las asambleas autonómicas.

La adquisición de la condición de diputado no adscrito no afecta únicamente al ejercicio del derecho al desempeño del cargo representativo de quien la ostenta, sino que también despliega profundas repercusiones en la organización y funcionamiento de las cámaras en tanto que la ordenación de sus trabajos se realiza mayoritariamente a partir de un criterio de ordenación grupal. Ejemplo de ello es el caso del que hemos dado cuenta en este trabajo.

Los efectos que la existencia de diputados no adscritos proyecta en el funcionamiento de la Junta de Portavoces son evidentes. La exigencia de su acuerdo para la ordenación de los trabajos parlamentarios constituye un requisito coherente con la lógica parlamentaria tradicional. Implantado de forma unánime el voto ponderado para la adopción de sus acuerdos, su participación permite conocer la disposición de los grupos para la deliberación de los asuntos, reproduciendo en su seno la mayoría del Pleno. Sin embargo, esta lógica se corrompe con la introducción de la figura de los no adscritos. Y ello porque esta figura rompe con la lógica propia de los actuales parlamentos de grupos, que fue precisamente la que dio lugar a la institución de la Junta de Portavoces en los parlamentos democráticos. Pero más allá, la exclusión de los diputados no adscritos del órgano, precisamente de este, hace nacer dos órganos parlamentarios distintos al tener distinta composición: uno que acuerda, autoriza u opina sobre la actividad parlamentaria y otro que decide, en donde se incorpora la voluntad de los parlamentarios no adscritos.

Parece necesario, por tanto, introducir mecanismos correctores cuando la existencia de parlamentarios no adscritos altere la composición política de la cámara surgida del proceso electoral. Y ello no puede ir sino en la dirección de otorgar la voluntad eminente a los órganos que representan la voluntad de toda la cámara: Presidente y Mesa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo (2013): “Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito””, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 99, pp. 99-124.
- FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2022): “Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al Pacto Antitransfuguismo”, en: Tudela Aranda, José y Kölling, Mario (Ed.), *Calidad democrática y Parlamento*, Madrid: Marcial Pons y Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 217-242.
- GILBAJA CABRERO, Estela (2015): “La figura del parlamentario no adscrito”, en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, número 28, pp. 161-186.
- GRECIET GARCÍA, Esteban (2020): “Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre”, en: *Revista del Parlamento Vasco*, número 1, pp. 142-163.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2000): “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 49, pp. 7-56.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y CORONA FERRERO, Jesús M.^a (2009): *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Cizur Menor: Aranzadi.
- SANZ PÉREZ, Ángel L. (2020): “Los diputados no adscritos en los parlamentos”, en: *Revista Aranzadi Doctrinal*, número 4.
- VÁZQUEZ ALONSO, Víctor (2021): “La nueva regulación del transfuguismo en el Reglamento parlamentario andaluz”, en: *Revista Andaluza de Administración Pública*, número 109, pp. 261-265.
- VILLARINO MARZO, Jorge (2020): “Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas. Comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre”, en: *Revista de las Cortes Generales*, número 108, pp. 397-407. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**SOBRE EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE PODEMOS Y VOX:
¿SON POPULISTAS?***THE POLITICAL THOUGHT OF PODEMOS AND VOX:
ARE THEY POPULISTS?*por **Alfredo Ramírez Nárdiz**

Profesor de Derecho Constitucional, Universitat Autònoma de Barcelona

Cómo citar este artículo / Citation:

Ramírez Nárdiz, Alfredo (2023):

Sobre el pensamiento político de Podemos y VOX:

¿Son populistas?, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0105>**RESUMEN**

Ante el alegado auge del populismo en España y las recurrentes acusaciones a los partidos políticos Podemos y Vox de formar parte de ese auge, resulta relevante analizar el pensamiento político y las acciones públicas de ambos partidos, que a sí mismos se consideran tan diferentes el uno del otro, para poder concluir si alguno de los dos o ambos son o no populistas. Es el objetivo de este texto analizar el pensamiento de ambas formaciones políticas para concluir si pueden ser consideradas populistas. Para ello se parte de una definición y enumeración de las características generales del populismo, que se ofrecen a modo de propuesta, para a continuación estudiar el pensamiento político de ambos partidos desde los programas electorales, las actuaciones más destacadas y la doctrina más relevante que se ha escrito sobre ambos. Finalmente, se contrastan los rasgos principales del pensamiento de ambos partidos con las previamente enumeradas características del populismo. La conclusión que se alcanza es que ambos partidos tienen suficientes elementos en común con el populismo para poder considerarlos como parte de esta corriente política.

Palabras clave: Populismo, democracia liberal, España, Podemos, Vox.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ABSTRACT

Given the alleged rise of populism in Spain and the recurring accusations against the political parties Podemos and Vox of being part of this rise, it is relevant to analyze the political thinking and public actions of the two parties, which consider themselves so different from each other, to be able to conclude whether either or both are populist or not. It is the objective of this text to analyze the thinking of both political formations to conclude if they can be considered populist. To do so this text starts from a definition and enumeration of the general characteristics of populism, which are offered as a proposal, to then study the political thinking of both parties from the electoral programs, the most outstanding actions and the most relevant doctrine which has been written about both. Finally, the main features of the thinking of both parties are contrasted with the previously listed characteristics of populism. The conclusion reached is that both parties have enough elements in common with populism to be able to consider them part of this political current.

Keywords: Populism, Spain, liberal democracy, Podemos, Vox.

I. INTRODUCCIÓN

El populismo es uno de los conceptos más recurrentes en el discurso político actual. Resulta habitual que, utilizada como un epíteto peyorativo, como un adjetivo descalificativo, la palabra sea lanzada por unos a otros en el discurso de las diferentes fuerzas políticas, siendo que bastante a menudo el sentido y significado que unos le dan no coincide con el que otros le otorgan. En lo único que están muchos (que no todos¹) de acuerdo es que el populismo es malo. Populismo es utilizado por las derechas para denigrar a las izquierdas, por las izquierdas para denigrar a las derechas y, en general, por todo el mundo para acusar a aquellos con quienes no comparten el contenido o la forma del discurso público. En el lenguaje coloquial y como afirma Laclau (2005: 32), la palabra populismo suele usarse de forma vaga, insultante y para referirse a todo tipo de movimientos y partidos. España no es una excepción a este fenómeno y en los últimos años han aparecido dos partidos políticos acusados de populistas: Podemos y Vox.

Que estos dos partidos sean calificados como populistas podría llevar a pensar que existe una identificación o al menos similitud entre ambos, pero ellos se consideran a sí mismos mutuamente excluyentes y antagónicos, por lo que surge la duda de cómo dos partidos opuestos pueden recibir un idéntico calificativo que parece clasificarlos en el mismo ámbito ideológico. ¿Cómo pueden ser igualmente populistas dos partidos que dicen defender cosas opuestas? ¿Cómo puede el populismo simultáneamente predicarse de un partido que es recurrentemente definido como de izquierdas (o de extrema izquierda o comunista) y a la vez de otro partido que se denuncia como de derechas (o de extrema derecha, o de ultraderecha o, incluso, fascista)?

1. En los Estados Unidos de finales del siglo XIX existía la concepción de que el populismo movilizaba al pueblo y mejoraba la democracia. En el presente autores como Laclau y Mouffe consideran que el populismo tiene la capacidad de emancipar al pueblo (Mudde y Rovira, 2017: 3) y, como señala Rivas-Otero (2019b: 623), si bien desde una visión liberal el populismo acostumbra a ser visto como un peligro para las instituciones representativas, desde otra visión, a la que él se refiere como posmarxista, el populismo sería “una oportunidad de cambio y de ampliación del espacio público.”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El objeto de este estudio es analizar el pensamiento político de Podemos y de Vox y, en función de este análisis, calificarlos como populistas o no. Para ello, y a causa de dichos contrastes ideológicos tan fuertes que parece haber entre ambas formaciones, es necesario partir de una definición y una enumeración de las características del populismo que permitan calificar o no de populistas a estas fuerzas. En primer lugar, se procede a intentar aportar una definición y caracterización del populismo, abierta a debate y sin pretensiones de ser algo más que una opción a valorar; a continuación, se detallan los rasgos más relevantes del pensamiento político de Podemos y Vox; finalmente, se contrasta lo primero con lo segundo para concluir si la naturaleza de estos partidos es o no es el populismo. Se parte en cuanto a la definición y caracterización del populismo de las posiciones doctrinales más significativas y en cuanto al pensamiento político de Podemos y Vox de sus programas electorales, de algunas de sus propuestas y medidas políticas más llamativas y de doctrina escrita sobre la ideología de las dos formaciones. No se busca, en ningún caso, hacer un juicio o valoración ética de estos partidos, decir si uno u otro es mejor, ni nada por el estilo. Tan sólo se pretende, desde una mínima objetividad, contribuir al debate acerca de si son o no son populistas.

II. PROPUESTA DE DEFINICIÓN Y RASGOS DEL POPULISMO

Hay dos enfoques principales sobre el populismo: uno que lo considera una forma, un discurso, una forma de hacer o pensar la política (Judis, 2016: 14); y otro que lo considera una ideología política con naturaleza propia.² Para el primer enfoque el populismo supondría una perversión, una versión degenerada de la democracia liberal (Müller, 2016: 6) en la que se apela al pueblo de forma demagógica e hipócrita buscando el apoyo necesario para alcanzar los objetivos políticos de que se trate, siendo que, en caso de que lo practique el Poder Ejecutivo, el objetivo suele ser imponerse al Legislativo, al Judicial o a cualquier otro sujeto que pueda o quiera limitar su poder. Para el segundo enfoque todo esto es cierto, el populismo se sirve de un discurso halagador del pueblo para alcanzar sus objetivos, pero tanto por el contenido de éstos, como por las razones para llevarlos a cabo, el populismo no puede ser considerado exclusivamente un discurso o forma de hacer política, sino una auténtica ideología con voluntad de ser alternativa a la democracia liberal (Ramírez Nárdiz, 2020: 75), pues todas sus características son reactivas a la democracia liberal (Weyland, 2013: 21).

Desde estas líneas, y sin negar que el populismo sea también un discurso, se opta por el segundo enfoque, es decir, por considerar que el populismo es una ideología, un modelo político alternativo a la democracia liberal. Un modelo que, si bien acepta la elección popular de los cargos públicos en elecciones periódicas, se enfrenta a varios elementos de la democracia liberal, como la limitación del poder de las mayorías, la separación de poderes, el Estado de Derecho, los derechos individuales, o el pluralismo (Balaguer, 2020). No es posible considerar que el populismo sea democrático sólo porque acepte las elecciones periódicas, puesto que la democracia no son sólo elecciones periódicas. No es posible tenerlo por una mera degeneración de la democracia, temporal y rápido (Taggart, 2000: 4), cuando sus acciones no se limitan a empeorar la democracia de forma transitoria, sino que la ponen en serio en peligro de desaparecer. No parece prudente verlo apenas como una forma, como un discurso, cuando aquellos que se sirven de él no se limitan a las formas populistas (halagar al pueblo, etc.), sino que ejecutan acciones que socavan progresivamente la democracia liberal. Desde las consideraciones anteriores, cabe proponer las características del populismo y, después, una definición de este:

2. Para Bonikowski y Gidron (2016: 7-9) el populismo suele ser enfocado desde tres perspectivas no excluyentes: estrategia de movilización, forma de discurso político e ideología.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****El líder:**

El movimiento populista siempre tiene a la cabeza a un líder que se muestra como un mesías (Mudde, 2004: 556), el hombre elegido, la persona insustituible que ha venido para unificar al pueblo y derrotar al enemigo. El populismo siempre tiene un líder que en la práctica ejerce como caudillo del movimiento, siendo normalmente él y no el partido o movimiento populista, quien recibe la adhesión popular y tiene el apoyo no institucionalizado de grandes grupos humanos (Weyland, 2001: 18). Suele ser un líder con un carácter fuerte, agresivo, machista (De la Torre, 2018: 187). El líder populista siempre personifica al pueblo (Mudde y Rovira, 2017: 43). Él habla en nombre del pueblo y lo que él diga se identifica con lo que el pueblo quiere (Laclau, 2006: 58). Por eso, oponerse al líder no es oponerse a un político, sino oponerse a la encarnación del pueblo. El líder no tiene meros objetivos políticos, sino que tiene mucho más que eso: una misión, la salvación del pueblo; por lo que no se puede limitar su poder por otras instituciones políticas, particularmente por el parlamento, cuya oposición es anulada por el populismo (Weyland, 2001: 12). No puede limitarse la duración de su mandato y ni siquiera puede criticársele desde la prensa o la sociedad civil, ya que hacer estas cosas implicaría oponerse a la misión del líder, favorecer al enemigo y perjudicar al buen pueblo.

El buen pueblo:

Para el populismo, la sociedad se divide en dos grupos homogéneos y antitéticos: el buen pueblo y el enemigo. Se crea la ilusión de que el buen pueblo es toda la población sin divisiones o fragmentaciones (Müller, 2016: 3-4, 28); personas buenas y normales que son maltratadas y perjudicadas por el enemigo. El movimiento populista afirma que, en contraste con los políticos profesionales, él es la verdadera representación del buen pueblo y el líder populista se atribuye la condición de ser su portavoz, aquél que habla en nombre del hombre de a pie, de la gente, de quienes no tienen voz. Dado que los elementos que definen al buen pueblo son decididos por el movimiento populista, que el criterio de normalidad o cuáles son los valores del pueblo, son elementos fijados unilateralmente por el populismo, en realidad no es que el populismo se identifique con un buen pueblo preexistente, sino que el populismo crea el buen pueblo dotando de una identidad y unos rasgos a menudo idealizados (o plenamente artificiales) a una parte de la comunidad a la que se quiere identificar con el todo social negando la pluralidad y diversidad de cualquier sociedad moderna. Es decir, el populismo es anti pluralista (Müller, 2016: 3). Cualquier persona que no se identifique con el dictado populista de que es el buen pueblo (por sus ideas, nivel económico, color de piel, religión, etc.) pasa de inmediato, desde la perspectiva populista, a no ser parte del buen pueblo, a ser un enemigo, a ser un no pueblo contra el que el líder dirigirá al buen pueblo (Krauze, 2017: 17). En definitiva, el buen pueblo no es un concepto inclusivo que integre a los diferentes, sino un concepto excluyente que expulsa a todos aquellos que no comulgan con todos los elementos del pensamiento populista.

El enemigo:

Para el populismo siempre existe un enemigo que conspira y ataca al buen pueblo y con el que no se puede negociar, ni llegar a ningún acuerdo. El populismo es reactivo, necesita otro, un enemigo, con el que luchar (Laclau, 2005: 150-151). La importancia del enemigo es doble: en primer lugar, su existencia es imprescindible para dar forma al buen pueblo por oposición al enemigo ("la lógica schmittiana del populismo". De la Torre, 2017: 140; De la Torre, 2018: 192). Adicionalmente, el enemigo ejerce de justificador de las propuestas que hace el populismo cuando quiere llegar al poder y de las medidas que toma cuando lo tiene. Cualquier degeneración democrática, limitación de derechos, reducción de la separación de poderes o mordaza al pluralismo se justificará según las medidas extraordinarias que requiere la lucha contra el enemigo. Con el tiem-

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

po, estas medidas permanecerán independientemente del estado de la lucha contra el enemigo. El enemigo puede ser cualquiera, ya sea un enemigo interno o externo, definido y concreto o indefinido y abstracto. Puede ser una persona determinada, un medio de comunicación, una o varias empresas, un colectivo nacional o extranjero, un país, una organización internacional, una ideología o una conspiración de algunos de los sujetos citados coordinados para perjudicar al buen pueblo.

El enemigo más recurrente al que históricamente ha apelado el populismo son las élites (Mudde, 2004: 543), que ejercerían también hoy en día en la mayoría de los populismos (Rivero, 2017: 34) de oposición perfecta al buen pueblo y que actuarían como una minoría que explota, humilla y, en las versiones recientes del populismo, vende al pueblo a intereses globalistas. En el presente, y asumiendo que no existen reglas estrictas en esta elección, el enemigo denunciado por el populismo suele depender de la identificación ideológica que tenga el movimiento populista. Así, si es un populismo de extrema derecha, el enemigo podrán ser extranjeros, inmigrantes o algún país u organización internacional; si es un populismo de extrema izquierda, el enemigo serán los empresarios, los poderes económicos nacionales e internacionales, o las instituciones de gobernanza económica nacional e internacional. En cualquier caso, la existencia del enemigo es imprescindible, porque la ruptura populista tiene lugar cuando el espacio social se ha roto y los grupos sociales se ven en dos campos enfrentados (Laclau, 2006: 56).

El rechazo de los elementos liberales de la democracia:

El populismo no cree en una necesaria identificación/funcionamiento conjunto entre democracia y liberalismo y, por el contrario, afirma que son posibles los modelos democráticos no liberales (Mouffe, 2000: 2-3). El populismo acepta el principio democrático de elección popular periódica del gobernante, pero se muestra hostil a las instituciones de la democracia liberal (Mudde, 2004: 561), a las que ve como herramientas de las élites para robar el poder político al buen pueblo (Bonikowski y Gidron, 2016: 7), y no le gusta el principio liberal de imponer limitaciones al gobernante una vez elegido por los ciudadanos, porque para el populismo el líder y el movimiento populista son el único representante legítimo del pueblo (Müller, 2016: 101). Derivado de ello, es habitual que el populismo, desde una fuerte tendencia al autoritarismo (De la Torre, 2017: 133-134), una vez tiene el gobierno, se enfrente con el Congreso y con los tribunales de justicia, acusando, particularmente a los segundos, de ejercer un poder de control sin legitimidad popular y, por ello, no democrático. En la medida de sus posibilidades, el populismo siempre intentará controlar desde el Ejecutivo los otros dos poderes y, una vez logrado este control, los volverá inútiles, meros apéndices del Ejecutivo.

El populismo nunca aceptará plenamente la descentralización territorial, porque es también un instrumento de limitación del poder. Intentará controlar o eliminar los medios de comunicación críticos e incluso personalizar su ataque en periodistas concretos. Si tiene poder bastante, el populismo planteará la eliminación de los elementos liberales de la democracia (separación de poderes, Estado de Derecho, pluralismo, etc.) mediante una transformación social de tipo revolucionario habitualmente no violenta que acostumbrará a materializarse en un proceso constituyente para redactar una nueva Constitución, explícita o potencialmente no liberal, que querrá perpetuar al líder y al movimiento populista en el poder (Müller, 2016: 4-5, 67-68); si el populismo no tiene fuerzas suficientes, la transformación se producirá progresivamente, sin la reforma constitucional total, pues no siempre es rápido desmontar el andamiaje institucional de la democracia liberal. En ambos casos, el asalto populista a la democracia no será brusco y violento como los tradicionales golpes de Estado, sino, incluso si se ha hecho una Constitución nueva, progresivo en la eliminación de los elementos liberales, haciendo que en muchas ocasiones no se perciba el peligro del populismo hasta que ya es demasiado tarde, porque estrangula la democracia poco a poco (De la Torre, 2018: 190-191).

PORTADA

La apelación a la emoción y el rechazo de la razón:

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En parte como consecuencia de identificar al enemigo con las élites, que muchas veces lo son por motivos intelectuales (nivel de estudios, puestos de trabajo prestigiosos), el populismo rechaza el intelectualismo, así como la información contrastada y los hechos objetivos que puedan contradecir sus postulados. En su lugar, el populismo establece vinculaciones e identificaciones emocionales con los votantes (Lowndes, 2016: 99) y sostiene sus decisiones en un alegado apoyo popular que suele resumirse con expresiones del tipo “lo que siente todo el mundo”, “lo que la gente normal sabe”, es decir, en subjetivismos que la mayoría de las veces no tienen detrás de ellos nada salvo falsedades (“fake news”) y tergiversaciones de la realidad (“alternative facts”³) creadas o fomentadas por el populismo.

Se aplica una aparente democratización de los hechos haciendo igualmente válido el conocimiento de un experto que la opinión de un ciudadano del común, con la consecuencia de que la razón objetiva se difumina y, del marasmo de opiniones sin ningún sentido, el populismo puede emerger presentando sus ideas como tan respetables como otras cualquiera. Esto se lleva a cabo apelando a las emociones, aprovechando su capacidad de movilizar (Vallespín, 2015: 16), generalmente fomentando las bajas pasiones (odio, miedo, envidia), con el ánimo de crispar, polarizar y sacar la democracia liberal del debate racional para introducirla en la radicalidad emotiva que necesariamente debe debilitarla. El lenguaje utilizado suele ser popular, por oposición al técnico de las élites, y se defiende lo políticamente incorrecto (Moffitt, 2016: 55). El populismo llega al extremo de negar o despreciar hechos científicamente probados como la existencia del cambio climático⁴ o una pandemia⁵, indicando que la gente siente que estas cosas no son verdad, sino mentiras ideadas por las élites (el enemigo) para controlar el buen pueblo y debilitar sus libertades.

La oposición a la globalización:

En su formulación actual, el populismo aparece en gran medida como reacción a la globalización y a sus consecuencias y se caracteriza por el rechazo tanto de la primera, como de las segundas, sean estas consecuencias de tipo jurídico (cesión de soberanía a organizaciones y tribunales internacionales), económico (integración en áreas de libre comercio y pérdida de autonomía económica), social (llegada de grandes contingentes de inmigrantes que cambian el perfil de la sociedad⁶), o cultural (cambio de principios éticos, morales, sexuales, etc.). El populismo considera que la globalización perjudica al buen pueblo, que pierde sus trabajos debido a la llegada de inmigrantes y a la marcha de empresas favorecida por los mercados abiertos, que ve debilitada su cultura al tener que competir con otras y que sufre una transformación de su modo de vida al relativizarse los valores asentados debido a la apertura a concepciones ajenas a las tradicionales.⁷

El populismo pide dar marcha atrás a la globalización: cerrar las fronteras a los inmigrantes (particularmente si son de culturas distintas a la propia), elevar muros, romper

3. La expresión se popularizó al utilizarla la asesora de Trump, Kellyanne Conway (CNN, 2017).

4. Dijo Trump: “No soy un creyente en un calentamiento global hecho por el hombre” (Cillizza, 2017).

5. Casos como los de Bolsonaro, Johnson, López Obrador o Trump con el Covid 19 (Alsina, 2020: 60).

6. Es habitual utilizar expresiones como “invasión” para referirse a la llegada de inmigrantes, como, por ejemplo, el partido populista italiano la Liga, con el lema “Stop invasión” (Rai, 2014).

7. Para De la Torre (2018: 183) los votantes del populismo no son sólo los realmente perjudicados por la globalización, sino también los que se sienten perjudicados: clases medias, blancas y heterosexuales que creen que mujeres y minorías raciales y sexuales se quedan con “sus” derechos sociales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

acuerdos de libre comercio (como el TTIP, el TISA o el CETA, todos rechazados por partidos como Alternativa por Alemania (AfD, 2017: 67) y tratados de gobernabilidad internacional, no aprobar nuevas cesiones de soberanía y recuperar la soberanía cedida (el lema de los defensores del Brexit fue: *take back control*, recuperar el control (Goodwind y Heath, 2016: 114). La globalización es para el populismo el enemigo por excelencia⁸, por lo que la mejor forma de identificar hoy en día a un movimiento o partido como populista, más allá de la ideología que aparente tener, es analizar la su postura frente a la globalización.⁹

Los cinco primeros elementos son el núcleo conceptual del populismo. Así, tanto si se acude a los que suele señalarse como los primeros casos de populismo (por ejemplo, la presidencia de Andrew Jackson en EE.UU. durante los años 30 del siglo XIX (Aguilar, 2019: 68), como si se observan los denunciados en el presente (por ejemplo, la presidencia de Donald Trump (Ramírez Nardiz, 2020), es recurrente indicar que siempre es posible identificar la presencia de un líder carismático que apela desde la emoción al buen pueblo, que denuncia la existencia de fuerzas oscuras que ejercen de enemigo y que, con la excusa de derrotarlo, trata de limitar la capacidad de control de las restantes instituciones del Estado, aumentar su poder y socavar a la democracia liberal. Sin embargo, el sexto elemento es más propio de los populismos actuales, ya que la globalización es un fenómeno cuyo inicio es posible ubicar apenas hace 30 o 40 años.

El populismo del presente no debe identificarse con la derecha o la izquierda (Judis, 2016: 14), ya que está más allá de estas categorías. Los movimientos o partidos populistas adoptan una forma, una estética, similar a los tradicionales partidos de derechas o de izquierdas, nacionalistas o anti-sistema, pero, si se examinan las propuestas, se puede observar que, por ejemplo, no es tan diferente estar en contra de los inmigrantes, y de los extranjeros, como hace el populismo de derechas, que estarlo de las élites y de las empresas multinacionales y el capitalismo globalizado, como hace el populismo de izquierdas (Judis, 2016: 15). En ambos casos se está defendiendo cerrar las fronteras, frenar la globalización y sus efectos y regresar a algún tipo de pasado perdido o alcanzar algún tipo de futuro perfecto sin las injerencias de cualquier persona o cosa que venga de fuera. Lo mismo podría decirse respecto de la relación con los límites y controles que impone la democracia liberal y que, si se examina caso por caso, es fácil comprobar que molestan tanto a los populismos de derechas, como a los de izquierdas, siendo que, cuando llegan al poder, ambos tienen tendencia a debilitar la separación de poderes y el pluralismo, debiendo recordarse que “sin pluralismo difícilmente podremos hablar de una democracia gobernante”, sino que más bien nos convertiremos en “una democracia gobernada o dirigida.” (Pérez Francesch, 1993: 29).

Debería valorarse si, en realidad, sólo existe un populismo,¹⁰ pero que asume diferentes formas en función de las características de la sociedad donde se encuentre y del mercado de votantes al que opte dirigirse. Un populismo voluntariamente impreciso para adaptarse a una sociedad heterogénea (Laclau, 2005: 151 y 157). Por eso, en el presente, más que hablar con las categorías tradicionales de derecha e izquierda, pueda ser más adecuado servirse de las categorías intra o extra-sistema, siendo las tradicionales dere-

8. En palabras de Trump: “La globalización ha hecho muy rica a la élite financiera, pero ha dejado a millones de nuestros trabajadores sin nada excepto pobreza y dolor de corazón”. (Diamond, 2016).

9. Aplicando la terminología de Popper (2010: 407) se podría indicar que, frente a la sociedad abierta que supone la globalización (racional y multicultural), el populismo implicaría una reacción del tipo sociedad cerrada (irracional y tribal).

10. Esta idea es similar a la de Hayek (2011: 72 y 189) cuando indicaba que la única diferencia real entre comunistas y fascistas era su extracción social, siendo que los primeros eran socialistas de clase baja y los fascistas y nacionalsocialistas socialistas de clase media, pero que ambas ideologías en realidad eran esencialmente la misma y su enemigo no era tanto la otra, sino para las dos la democracia liberal.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

chas e izquierdas los intra-sistema (aceptan la democracia liberal y la globalización) y los populismos en todas sus diferentes formas los extra-sistema (no aceptan la democracia liberal, ni la globalización). Esta nueva división ideológica no es provocada por el populismo, sino por los partidos tradicionales de derechas e izquierdas que progresivamente han acercado sus propuestas y su programa dejando un espacio ideológico vacío (el del rechazo a la democracia liberal y al capitalismo globalizado) que es el que ha ocupado el populismo (Vallespín, 2015: 15).

Tampoco parece adecuado en la tercera década del siglo XXI referirse a los partidos populistas como fascistas o comunistas. No es que el populismo no comparta multitud de elementos con los totalitarismos de la primera mitad del siglo XX (Laclau, 2005: 209), pero aquellos eran hijos de su tiempo y el populismo lo es de éste y, si bien es cierto que comparten un enfoque general de rechazo a la democracia liberal, también lo es que el contexto en el que nacen y las circunstancias en las que se desarrollan son diferentes. Además, el populismo no se acaba en los partidos manifiestamente populistas, ya que su emergencia lleva habitualmente a modificar la agenda política de la sociedad provocando que no pocos de los partidos tradicionales asuman parte del discurso, las propuestas y el ideario populista en el intento de ganar o no perder votos. Por eso, el populismo no sólo consigue sus objetivos ganando elecciones, sino simplemente existiendo y haciendo que la agenda política se impregne de sus prioridades. Expuesto todo esto, es posible proponer la siguiente definición del populismo:

Ideología política alternativa a la democracia liberal que acepta las elecciones populares periódicas de los cargos públicos, pero que rechaza los elementos liberales de la democracia liberal, particularmente aquéllos que implican controlar el poder y garantizar el pluralismo. En torno a una estructura básica de tres elementos que son el líder, el buen pueblo y el enemigo, rechazando la razón y apelando a la emoción, el populismo surge como reacción a la globalización y a los cambios causados por ella y es ajeno a la división tradicional entre derechas e izquierdas enmarcándose en una nueva dualidad que diferencia entre los intra-sistema, que aceptan la democracia liberal y el capitalismo globalizado, y los extra-sistema, que los rechazan, entre los que se encuentra el populismo.

Esta definición no pretende ser absoluta y tan sólo se propone como punto conceptual de referencia para a continuación poder estudiar el pensamiento político de Podemos y Vox, compararlo con la definición y características indicadas y concluir si ambas formaciones son o no populistas.

III. EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE PODEMOS Y DE VOX

En función de sus programas electorales, de las medidas propuestas, de las decisiones tomadas y de las declaraciones de sus líderes, es posible indicar los siguientes rasgos de la acción y el pensamiento político de los partidos políticos Podemos y Vox:

Para el caso de Podemos:

Liderazgo fuerte y personalista:

Desde su aparición como partido político y hasta que se retiró de la primera línea, Podemos tuvo en Pablo Iglesias un líder claramente diferenciado del resto de los dirigentes del partido, que desarrolló un liderazgo tan fuerte que se llegaba a utilizar el contorno de su figura, y especialmente el perfil de su peinado, para identificar al partido y su ideología (nueva, rebelde, transgresora, libre de convencionalismos, no dependiendo de los poderes tradicionales, ni en su estética), donde, por ejemplo, en algunos carteles

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

electorales se utilizaban lemas como “Vuelve” (La Vanguardia, 2019) para referirse al regreso del líder, ignorando el nombre del propio partido y en el que no fue extraño que se hiciera girar la vida del partido alrededor no ya de las propuestas o decisiones, sino de la vida personal del líder.¹¹

División de la sociedad en dos grupos, la gente y la casta:

El discurso de Podemos tiene la idea base de que la sociedad, formada por la gente, el pueblo, sufre la explotación y el abuso de un grupo minoritario, extractivo y corrupto formado por políticos, empresarios, periodistas y élites de todo tipo, al que se refiere como la casta (Errejón, 2015: 48), los privilegiados,¹² “los de arriba” (Castaño, 2019: 50), las personas que se benefician del modelo constitucional surgido de la Constitución de 1978 y que para Podemos es un modelo nacido corrupto al suponer un cierre en falso de las responsabilidades de la Dictadura Franquista y un establecimiento en el poder de quienes desde entonces han controlado el país.¹³ Aunque Podemos con el tiempo asume responsabilidades y cargos oficiales en las instituciones políticas que podrían permitir encuadrarlo como parte de la casta, en ningún caso acepta tal condición y la casta, es decir, el enemigo, son siempre los demás.¹⁴

Choque con el marco constitucional de 1978 y conflicto con las instituciones y la prensa:

Recurrentemente, desde Podemos se critican los procesos y sentencias judiciales que no le son favorables y no es extraño la deslegitimación de los jueces acusándoles de ser parte de las élites que pretenden impedir el éxito del partido.¹⁵ Del mismo modo, son habituales los enfrentamientos entre Podemos y varios medios de comunicación e incluso periodistas concretos, llegándose al señalamiento de los críticos con el partido (EFE, 2020), a los que se considera colaboradores de la casta.¹⁶ Relacionado con este rechazo a algunos elementos liberales de la democracia también puede entenderse el repudio que Podemos hace del modelo constitucional de 1978 y su voluntad de crear uno nuevo, no con cambios parciales y progresivos, sino mediante una transformación holística¹⁷ y revolucionaria (“el cielo no se toma por consenso, se toma por asalto” (El Periódico, 2014), que parte de no tener por legítimo ni el modelo constitucional de 1978, ni las instituciones representativas de éste, por ser todos hijos de los acuerdos

11. Puede destacarse la consulta interna que se hizo en Podemos para que los afiliados indicasen si apoyaban o no la continuidad en sus cargos del secretario general Pablo Iglesias y de la portavoz parlamentaria Irene Montero después de su decisión de comprar una vivienda cuyo precio e hipoteca fueron tema de debate. Esta votación tuvo más participación que otras dedicadas al programa electoral o a las primarias de Podemos (Marcos, 2018).

12. “Una estrategia discursiva populista que, siguiendo los postulados de Laclau, buscaba construir identidad popular articulando las demandas sociales insatisfechas en torno a significantes hegemónicos, como el líder (lógica de la equivalencia) y confrontando al pueblo (la gente) con su antagonista, las élites político-económicas (la casta).” (Rivas-Otero, 2019a: 239).

13. “Nada más urgente que poner fin al robo sistemático de dinero público que unas élites políticas corruptas han llevado a cabo durante décadas con total impunidad.” (Podemos, 2016: 188).

14. “La corrupción en España controla las instituciones públicas y roba cada año mucho dinero (...) La corrupción tiene tanto poder que consigue que las Instituciones decidan a favor de las personas corruptas y en contra de la mayoría de las personas.” (Podemos, 2019b: 16).

15. Con motivo de la pérdida del escaño por el diputado de Podemos Alberto Rodríguez, la ministra Ione Belarra escribió en Twitter: “El Supremo presiona a la Presidencia del Congreso para retirárselo, aunque ambos saben que no es lo que dice la sentencia. Prevaricación”. El CGPJ emitió un comunicado indicando su “profundo malestar” (CGPJ, 2021).

16. “Los portavoces mediáticos de los poderosos te dirán –por tierra, mar y aire– que no se puede. Es el mantra triste que sus dueños les obligan a repetir.” (Podemos, 2019a: 6).

17. Se debe recordar que para Laclau (2005: 283) el populismo no acepta reformas parciales en el modelo político, sino que quiere una transformación total, que se tiene por inevitable.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de la Transición, que para Podemos blanquearon el Franquismo e impidieron una verdadera recuperación de la democracia después de la Dictadura.

Concepción maniquea y emocional de la sociedad:

El discurso de Podemos se construye sobre la oposición entre la gente y la casta, entre nosotros y los demás (Uribe, 2017: 224), en todo momento se estimula el sentimiento de agravio¹⁸ y se fomenta el ansia de revancha contra aquellos a quienes se acusa de ser casta o aliados de la casta y que, en esencia, son todos los que están en contra de Podemos.¹⁹ Posteriormente, y en particular una vez aparece Vox, el discurso de Podemos fomenta en sus votantes una visión maniquea y polarizada de la sociedad donde las fuerzas del cambio se enfrentan a los fascistas, dentro de los cuales se mete a PP, Ciudadanos y Vox como si fueran la misma cosa.²⁰ Aunque Podemos propone medidas basadas en argumentos, existe un constante esfuerzo por dirigirse a sus votantes no desde la razón, sino desde las emociones, los sentimientos como el miedo al enemigo, la rabia por las injusticias y el deseo del triunfo de los buenos sobre los malos.²¹

Rechazo al libre mercado globalizado:

Podemos identifica el comercio internacional propio de la globalización, las grandes empresas y los empresarios como el enemigo que abusa del buen pueblo. Se opone a los tratados de libre comercio internacional²², muestra un fuerte recelo a las instituciones económicas internacionales como el FMI o la Unión Europea, por sus tendencias liberalizadoras y tecnocráticas, y constantemente denuncia el libre mercado como el causante de los males de los ciudadanos, apostando por una economía con fuerte intervención estatal y en la que sectores clave (como la banca o la energía) estén en manos del Estado o tengan una participación importante del Estado.²³ Podemos no rechaza a los inmigrantes, puesto que tiene una perspectiva inclusiva (Castaño, 2019: 50-51) en la que los identifica como parte de la gente, víctimas del capitalismo globalizado que les ha obligado a emigrar e ir a Europa. Por eso no pide su deportación, como hace Vox, sino su regularización (Díez, 2020).

18. "Podemos nació de la caradura de unos pocos y del dolor de unos muchos." (Podemos, 2016: 128).

19. En la introducción del programa de Podemos para las elecciones generales de 2019 se afirma que el futuro tiene dos direcciones posibles, en una: "los derechos se siguen violando (...) la mayoría de la sociedad sufre retrocesos, aumenta el número de millonarios (...)"; en la otra, la de Podemos: "no se cumplen los planes de los poderosos y de los partidos que trabajan para ellos." (Podemos, 2019a: 5).

20. En la versión simplificada del programa electoral de 2019 de Podemos se dice: "Hay 3 opciones para votar: Opción 1: Partido Popular, Ciudadanos y Vox (...) Estos 3 partidos son los partidos de Aznar. Estos 3 partidos son lo mismo. Quieren llevarnos al pasado: 40 años atrás en los derechos de las personas. Los 3 partidos tienen las mismas ideas para la economía: darles más ventajas a las grandes empresas y machacar a la gente trabajadora. Esto da miedo." (Podemos, 2019b: 5).

21. "Sabemos y sentimos que somos mayoría las personas hartas de ver a las Instituciones defendiendo los intereses de los poderosos mientras permanecen indiferentes a los problemas de la gente." (Podemos, 2016: 128).

22. "Los poderes económicos han tratado de imponer tratados comerciales, como el TTIP o el CETA, que, negociados en secreto, pretenden otorgar ventajas económicas a las grandes corporaciones hasta alcanzar un poder superior al de cualquier Gobierno." (Podemos, 2019a: 19). "El Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión es una amenaza a nuestra soberanía, a nuestra democracia, a nuestra economía y al Estado de bienestar porque conlleva las regulaciones sociales y medioambientales como obstáculos al comercio. Nos oponemos a la ratificación de los tratados comerciales TTIP, TISA (Acuerdo en Comercio de Servicios) y CETA (Acuerdo Integral de Economía y Comercio)." (Podemos, 2016: 41).

23. "Pondremos en marcha fondos de inversión soberanos de carácter público (...) como estrategia para evitar el riesgo de desnacionalización o desmembración de empresas estratégicas." (Podemos, 2015: 26); "Crear una empresa pública de energía (...) Recuperar la participación pública en sectores estratégicos (...) Preservar la soberanía de sectores estratégicos, como los puertos (...) Crear un Banco de Inversión para la Transición Tecnológica y Económica." (Podemos, 2019a: 10, 21 y 38).

PORTADA

Para el caso de Vox:

SUMARIO

Liderazgo fuerte y personalista:

PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Vox tiene en Santiago Abascal al líder insustituible que, incluso en su estética (mirada seria, barba, cuerpo musculado (Sampietro y Sánchez-Castillo, 2020: 180) y en su estilo de vestir (conservador, habitualmente con la apariencia de disponerse a ir a una montería –o yendo realmente a una montería, pues las escenas de cacería, en el campo, a caballo, no son extrañas en sus apariciones públicas (El Mundo, 2018), crea un modelo de líder que sobrepasa lo político y que asume el estereotipo “de padre de la nación que ama y protege a sus hijos/ciudadanos” (Castillo e Iturbe, 2020: 101). Se identifica con el paradigma de hombre fuerte, masculino, formal, que acepta un rol de género tradicional y que actúa conforme a él de manera consciente. Santiago Abascal habla en todo momento en nombre de los españoles, de la gente normal, de la gente de a pie, cuyos intereses afirma representar delante de todos aquellos que buscan perjudicarlos: se presenta simultáneamente como parte y salvador del pueblo (Cárdenas y Lozano, 2020: 109).

Intenso nacionalismo que divide la sociedad en buenos españoles y peligrosos inmigrantes apoyados por las élites:

Vox afirma que España está amenazada por los inmigrantes, que ejercen en su ideario del enemigo que pone en peligro al buen pueblo. Inmigrantes que quitan los trabajos a los españoles, que se aprovechan de los servicios sociales,²⁴ delincuentes y terroristas extranjeros, incluso menores de edad, que roban, violan y asesinan.²⁵ La inmigración, especialmente la musulmana,²⁶ pone en peligro la cultura española y la convivencia social. Se debe reducir el número de inmigrantes, cerrando las fronteras si es necesario, devolviendo a la fuerza a los inmigrantes sin papeles. Los inmigrantes que viven en España deben ser tratados más severamente y los españoles de origen deben tener prioridad en los subsidios sociales. El fenómeno de la inmigración no sería posible sin que este enemigo externo no contara con la ayuda del enemigo interno, las élites globalistas (progresistas, de izquierdas, feministas, LGTBI, etc.²⁷) que conspiran para debilitar a la sociedad española y crear un mundo más acorde a sus principios y más fácil de controlar.²⁸ Ante esto, el buen pueblo, los buenos españoles que ya no pueden ni hablar, porque lo políticamente correcto hace que cualquier crítica a los inmigrantes se considere racista, debe reaccionar y defenderse, para lo cual el instrumento es Vox.²⁹

24. Medida 59, programa electoral Vox 2018: “Eliminación del acceso gratuito a la sanidad para inmigrantes ilegales.” (Vox, 2018).

25. “Las pateras no pueden seguir siendo el Caballo de Troya que traiga a los peores criminales y la pobreza a los españoles.” (Europa Press, 2021).

26. El capítulo del programa electoral de Vox de 2018 titulado “Defensa, Seguridad y fronteras” dedica seis de sus once medidas a hablar de temas relativos a los musulmanes o a Marruecos, entre ellas las cuatro primeras. (Vox, 2018).

27. El programa de Vox de las elecciones autonómicas de 2019 se refiere a las leyes de derechos LGTBI, contra la violencia de género y de Memoria Histórica como “leyes con un marcado carácter ideológico o que atenten contra la libertad de pensamiento y la igualdad” y propone derogarlas. (Vox, 2019a).

28. “La dictadura progre de derecha e izquierda se dedica justo a eso y a cualquier otro capricho o locura de las élites globalistas.” (Vox, 2019b).

29. Medidas 14, 15, 16, 17, 19 y 20, programa electoral Vox 2018: “Deportación de los inmigrantes ilegales a sus países de origen. Deportación de los inmigrantes que estén de forma legal en territorio español pero que hayan reincidido en la comisión de delitos leves o hayan cometido algún delito grave. Revisión de los tipos penales (y endurecimiento de sus penas) para combatir a las mafias de la inmigración ilegal, así como para quienes colaboren con ellas, ya sean ONGs, empresas o particulares. Acabar con el efecto llamada: cualquier inmigrante que haya entrado ilegalmente en España estará incapacitado, de por vida, a legalizar su situación y por lo tanto a recibir cualquier tipo de ayuda de la administración (...) Suprimir la institución del arraigo como forma de regular la inmigración ilegal. Revocación de las pasarelas rápidas para adquirir la nacionalidad española. Elevar la exigencia en nivel de idioma, tributación e integración para la adquisición de la nacionalidad.” (Vox, 2018).

PORTADA

Rechazo de la descentralización y conflictos con la prensa:

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Una concepción centralizada del Estado, en la que no se acepta la descentralización del poder, es difícilmente compatible con una visión liberal de la democracia que se sirve de esta descentralización como herramienta de control y limitación del poder. Vox rechaza el modelo autonómico español, que considera contrario a la necesaria centralización de España.³⁰ Para Vox la descentralización es causa de corrupción, desperdicio de los caudales públicos y fomento de movimientos independentistas (que para Vox son el enemigo): la descentralización debilita a España. Por otra parte, Vox tiene conflictos recurrentes con diversos medios de comunicación, a los que califica como colaboradores de las élites progresistas, y no es de extrañar su hostilidad hacia periodistas concretos (APM, 2021).

Apropiación de “lo español”:

Vox apela constantemente a las costumbres, tradiciones y la esencia o el espíritu español, que para Vox es bueno y admirable.³¹ Para Vox, ser español implica una serie de rasgos y características que los líderes y seguidores de Vox consideran ejemplificar y que rechazan que puedan poseer personas de otras ideologías políticas, o que puedan adquirir los inmigrantes. Por eso, Vox se podría definir como un partido nativista, al tener una concepción de España mononacional y monocultural (Ferreira, 2019: 81). Para Vox ser español equivale, en el trazo grueso, a ser tradicional y conservador, en los elementos personales, sociales e incluso en los folclóricos: “antifeminismo, antiabortismo, defensa de la familia y de las tradiciones y el mundo rural” (Ferreira, 2019: 90). Al establecer una identidad española tan marcada y al negarla a personas distintas, Vox divide a la sociedad en dos grupos irreconciliables entre los que no hay relaciones de cooperación, sino de sospecha y de rechazo. Vox criminaliza recurrentemente a los inmigrantes (incluidos los menores de edad) y otras minorías, fomentando que el discurso político no se mueva por la razón, sino por diversos tipos de emociones, normalmente odios, miedos y resentimientos.³²

Rechazo a cualquier cesión de soberanía a instituciones internacionales:

Vox niega la cesión de soberanía a organizaciones internacionales y, en particular, a la Unión Europea. Vox tolera a la Unión Europea siempre que sea sólo una organización de cooperación económica, pero en ningún caso si es una estructura con elementos federales que implique la existencia de un poder político superior a las instituciones nacionales españolas.³³ Dado que la globalización se caracteriza a nivel jurídico-político por la cesión de parcelas de soberanía a organizaciones y tribunales

30. Programa electoral Vox 2018, medidas primera, quinta y sexta: “Suspensión de la autonomía catalana hasta la derrota sin paliativos del golpismo y la depuración de responsabilidades civiles y penales (...) Transformar el Estado autonómico en un Estado de Derecho unitario (...) Un solo gobierno y un solo parlamento para toda España.” (Vox, 2018).

31. Medida octava programa electoral Vox 2018: “Plan integral para el conocimiento, difusión y protección de la identidad nacional y de la aportación de España a la civilización y a la historia universal, con especial atención a las gestas y hazañas de nuestros héroes nacionales.” (Vox, 2018).

32. Pudiendo esto comprobarse de una manera empírica en convocatorias electorales concretas como las elecciones europeas del 2019, donde el 70% de los mensajes electorales de Vox eran de tipo emocional, pero nunca estas emociones eran la empatía, la compasión o la solidaridad (García y Pérez, 2021: 24).

33. Programa electoral Vox 2018, medidas 96, 97 y 99: “Impulsar en Bruselas un nuevo tratado europeo, en la línea que defienden los países del grupo de Visegrado en cuanto a fronteras, soberanía nacional (...) eliminar duplicidades y agencias [de la UE] que se inmiscuyan en la soberanía nacional. Exclusividad del Estado, en lo que se refiere a relaciones internacionales (...) Incidir en la bilateralidad en las relaciones internacionales, abandonando organismos supranacionales si son contrarios a los intereses de España.” (Vox, 2018).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

internacionales,³⁴ la actitud soberanista de Vox puede ser definida como antiglobalista o contraria a la globalización.

IV. CONTRASTE ENTRE EL POPULISMO Y EL PENSAMIENTO DE PODEMOS Y VOX

Expuestas tanto las principales características del populismo, como los rasgos más destacados del pensamiento de Podemos y de Vox, para poder afirmar si alguno de los dos partidos, o ambos, es o no es populista, es necesario comparar las características de la ideología con los rasgos de los partidos. Por eso se enumeran las características del populismo y se resumen los posicionamientos de los dos partidos en cada una de ellas:

El líder:

Podemos: desde su fundación como partido ha tenido un líder fuerte, cercano al mesianismo en la figura de Pablo Iglesias. Por tanto: Podemos tiene un líder de tipo populista. Vox: Santiago Abascal ha ejercido desde el origen del partido como líder indiscutible, llegando a identificarse con el tipo de hombre y sociedad que el partido representa. Por tanto: Vox tiene un líder de tipo populista.

El buen pueblo:

Podemos: desde el comienzo de su acción política, la gente, las personas sencillas, los trabajadores, han sido para Podemos el buen pueblo al que, por su bondad y tolerancia, explotan las élites políticas y económicas. Por tanto: Podemos concibe a los ciudadanos como a un buen pueblo.

Vox: los españoles, la gente normal, aquellos que se identifican con el concepto de “lo español” que tiene este partido, son el buen pueblo. Personas a las que la cultura de la cancelación ya no deja ni hablar, y que se ven arrinconadas en su propio país por costumbres extranjeras, por cambios sociales antinaturales (feminismo, LGTBI) y por la hegemónica cultura progresista y de izquierdas. Por tanto: Vox concibe a los ciudadanos como a un buen pueblo.

El enemigo:

Podemos: el capitalismo internacionalizado, hipertrofiado gracias a la globalización, es el enemigo. Un modelo económico egoísta, que devora a los trabajadores, que destruye los derechos sociales, que arrasa el medio ambiente, que fomenta las desigualdades económicas, raciales y de género y que, adicionalmente, invade la esfera política influyendo, o controlando a los políticos, que pasan a ser élites sumisas y obedientes al capital explotador. Por tanto: Podemos cree en la existencia de enemigos.

Vox: los inmigrantes, especialmente si son de origen africano y musulmán, son el enemigo. Potencial o efectivamente son delincuentes, roba-subsidios sociales y disolventes de la identidad y la cultura españolas. Son un enemigo apoyado por las élites progresistas-globalistas (políticas, económicas, periodísticas) que fomentan su llegada y su permanencia en territorio español para transformar la sociedad española y hacerle perder su esencia. Por tanto: Vox cree en la existencia de enemigos.

34. Medida 91 programa electoral Vox 2018: “Recuperar la soberanía nacional en la aplicación de las sentencias de nuestros tribunales. Terroristas, violadores y asesinos en serie no volverán a beneficiarse del amparo de organismos europeos, como ha sucedido hasta ahora.” (Vox, 2018).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****El rechazo de los elementos liberales de la democracia:**

Podemos: no es raro poner en duda o negar la independencia del poder judicial, que se denuncia por no tener legitimidad democrática, negando su capacidad de ejercer control sobre los demás poderes del Estado. Antes de ocupar cargos representativos, fue recurrente acusar al Gobierno y a las Cortes de no representar al pueblo, así como defender la transformación social revolucionaria. Las relaciones con los medios de comunicación son tensas, hostiles con algunos medios que se consideran colaboradores de la casta, poniendo en duda su buena fe. Por tanto: Podemos rechaza varios de los más relevantes elementos liberales de la democracia.

Vox: se produce un rechazo a la limitación y distribución del poder que supone la descentralización y se apuesta por un modelo centralizado en el que desaparezcan los límites al poder que implica una concepción autonómica del Estado. No existe una buena relación con los medios de comunicación, muchos de los cuales se consideran aliados de las élites progresistas. Por tanto: Vox rechaza varios de los más relevantes elementos de la democracia liberal.

La apelación a la emoción y el rechazo de la razón:

Podemos: se plantea una concepción maniquea de la sociedad que la divide entre buenos y malos y que estimula los bajos sentimientos de los ciudadanos (resentimiento, odio, miedo). Son habituales las exageraciones maximalistas en las que cualquiera que contradiga al líder o las ideas del partido es denunciado como fascista o como miembro de distintos tipos de derecha radical. La acción política no es posible si ésta no está cargada de pasión, fuerza de voluntad y ánimo revolucionario. Por tanto: Podemos recurre en mayor medida a la emoción que a la razón en su discurso.

Vox: se crea una visión maniquea y persecutoria de la realidad en la que los buenos españoles se encuentran acosados por inmigrantes, élites progresistas y fuerzas independentistas que pretenden destruir las tradiciones, las buenas costumbres y a la propia España. Se fomenta el odio al otro, el miedo al extraño y la desconfianza a quien no se identifique con los valores supuestamente españoles que Vox afirma personificar y defender. Por tanto: Vox recurre en mayor medida a la emoción que a la razón en su discurso.

La oposición a la globalización:

Podemos: la globalización es el proceso mediante el cual las élites económicas, el gran capital internacional, precariza el trabajo, reduce los derechos y debilita los elementos sociales y la estructura democrática del Estado. Se pide un mayor control del Estado sobre el trabajo, el comercio, la banca y, en general, la economía. Se defiende frenar las fuerzas de la globalización, entre ellas la UE. Por tanto: Podemos se opone a diferentes aspectos de la globalización.

Vox: se rechazan los aspectos migratorios y culturales de la globalización, la llegada de extranjeros y el cambio cultural y de costumbres. Se rechaza cualquier cesión de soberanía a la UE, o a otras organizaciones y tribunales internacionales, que pueda debilitar la autonomía del Estado. Se tiene una concepción de las relaciones internacionales basada en el carácter irrenunciable de la soberanía de los Estados. Por tanto: Vox se opone a diferentes aspectos de la globalización.

Tras comparar las seis principales características del populismo con algunos de los más relevantes rasgos de Podemos y Vox parece posible afirmar que existe una identificación suficiente entre las primeras y los segundos para afirmar que ambos partidos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

son populistas. Evidentemente, ambas formaciones tienen más rasgos y no todos son populistas, pero dado que existe una coincidencia aceptablemente clara entre los principales elementos del populismo y el pensamiento y acciones de ambos partidos, que, adicionalmente a los señalados en este texto, tengan otros rasgos no populistas no afecta a la definición general de Podemos y de Vox como partidos populistas. Esta caracterización no supone que estos dos sean los únicos partidos populistas del escenario político español o los únicos partidos con rasgos populistas. Como se ha indicado previamente, el populismo tiene la capacidad de hacer que el debate político de un país gire en torno a muchos de los elementos que el populismo pone en primer plano, provocando que los partidos “tradicionales” asuman parte del discurso populista.

Pero una cosa es asumir parte del discurso populista y otra personificarlo. Por eso, no parece razonable afirmar que un partido sea populista por mucho que algunas de sus propuestas o algunos de sus líderes sean populistas o compartan elementos con el populismo. Para poder ser calificado de populista debe haber una identificación plena con los principales elementos del populismo y en esto Podemos y Vox coinciden: ambos partidos tienen un líder con tintes mesiánicos, ambos dividen a la sociedad en buen pueblo y enemigo/s, ambos entran en conflicto con varios de los elementos de la democracia liberal, ambos apelan constantemente a las emociones de sus seguidores y ambos se oponen a la globalización o a diversas de sus manifestaciones. Esta identificación con las principales características del populismo permite considerarlos partidos populistas.

V. CONCLUSIONES

El populismo es una ideología política alternativa a la democracia liberal. No es sólo un discurso o una forma de hacer política, aunque también sea eso. El populismo se enfrenta a la democracia liberal, con la que no es compatible, particularmente con sus elementos liberales que implican control del poder político y pluralismo, y busca sustituirla por un modelo que, en el mejor de los casos, sea una democracia no liberal en la que se mantenga la elección popular de los cargos públicos, pero se pierdan las características liberales de la democracia y que, en el peor de los casos, sea un sistema abiertamente autocrático en el que, en nombre del pueblo, se aplaste la libertad del pueblo.

El populismo, si se entiende por tal la adulación del pueblo para ganar su apoyo y obtener el poder político en un sistema democrático, no es nuevo, sino que se le puede rastrear desde el origen mismo de las formas de gobierno democráticas o, incluso, en cualquier forma de gobierno que en algún momento necesitara el apoyo popular. Pero el populismo, siendo también la adulación del pueblo, no es sólo eso. Es una ideología que tiene elementos reconocibles como pueden ser la emergencia de un líder mesiánico, la denuncia de un enemigo irreconciliable, o la visualización del pueblo como un todo uniforme y bueno, a los que cabe sumar, en la formulación actual del populismo, el rechazo a la globalización y a la apertura, tanto económica como social, que ésta supone.

Son estos rasgos, y no la mera adulación del pueblo, lo que define al populismo, pues si adular al pueblo fuera lo que define el populismo, todos los partidos, la democracia misma, serían populistas. Por eso, si se quiere intentar elaborar un juicio mínimamente objetivo sobre si algún movimiento o partido político es o no es populista, parece sensato contraponer las características mencionadas del populismo con los principales elementos del pensamiento y de las acciones públicas de dicho partido. Siguiendo este método, en estas líneas se han analizado los casos de Podemos y Vox, concluyendo que ambas formaciones pueden ser catalogadas como populistas.

Que Podemos se identifique a sí mismo como partido de izquierdas y Vox lo haga como partido de derechas es una opción que puede atribuirse al marketing electoral o a la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

falta de autoconciencia populista de parte de los cuadros de ambos partidos, pero si se acepta la definición de populismo dada y la enumeración de sus características propuesta y si se compara con el pensamiento de ambos partidos, no hay muchas dudas de que, más allá de las identificaciones cosméticas, el fondo de ambos partidos es mucho más similar de lo que pudiera parecer y ambos comparten rechazos comunes y miedos similares, aunque éstos se manifiesten de formas diferentes y se personifiquen en sujetos aparentemente no relacionados. ¿Existe tanta diferencia entre rechazar la globalización por temor al capitalismo globalizado y rechazarla por miedo a una sustitución cultural producida por élites en contubernio con inmigrantes? En ambos casos se quiere cerrar el país y salvarlo de las fuerzas externas, rechazando la globalización y sus efectos, siendo la única diferencia real a qué efectos se presta más atención.

La incompatibilidad del populismo con la democracia liberal no se materializa desde el primer momento de su emergencia. El populismo no da golpes de estado violentos como hacían los totalitarismos. El populismo estrangula poco a poco a la democracia, la asfixia lentamente, haciendo que sus elementos liberales sean día a día más puestos en duda, más relativizados, más erosionados hasta que, pasados los años, se descubre que ya no están, ya no existen más que en el nombre y sólo queda el reconocimiento formal en un texto constitucional superado por los hechos o modificado en sentido populista. Por eso, la afirmación de que Podemos y Vox son populistas y, derivado de serlo, contrarios a la democracia liberal, debe ser vista con la perspectiva de que ser populista no implica necesariamente tomar al asalto el Congreso (aunque se fantasee con esta idea), sino debilitar paciente, pero constantemente, las instituciones democráticas hasta volverlas meras cáscaras vacías de lo que un día fue y ya no es.

No es posible dar una respuesta plenamente satisfactoria a cómo conjurar al populismo. En gran medida, es hijo de la sociedad de su tiempo y de circunstancias que exceden en mucho lo jurídico o, incluso, lo político, y, por eso, cualquier solución ante el populismo debe pasar por medidas que igualmente deben sobrepasar lo jurídico y lo político. Sin embargo, en el estricto marco jurídico-político sí es posible hacer algo y ese algo es apostar decididamente por la defensa de los elementos liberales de la democracia, aquellos en los que se centra el ataque populista, en particular la limitación del poder y el pluralismo. Para garantizar la libertad y la dignidad humana se requieren el respeto al pluralismo y la limitación del poder, es decir, se requiere de los controles que el elemento liberal de la democracia moderna impone. Si se quiere frenar el populismo, es necesario apostar por la democracia liberal, pero especialmente por lo que de liberal tiene todavía hoy la democracia.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AfD (2017): *Manifesto for Germany. The political programme of the Alternative for Germany*. Disponible en: https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/04/2017-04-12_afd-grundsatzprogramm-englisch_web.pdf [Consulta: 22 de mayo de 2022].
- AGUILAR RIVERA, José (2019): “Tocqueville y el populismo”, *Noesis*, 28 (55-1): 61-74. Disponible en: <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.3.4>
- ALSINA, Julia (2020): “Bolsonaro, Trump, Amlo y Johnson, el liderazgo negligente”, en GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni y PONT SORRIBES, Carles (coords.), *Comunicación política en tiempos de coronavirus*. Barcelona: Cátedra Ideograma – UPF de Comunicación Política y Democracia.
- APM (2021): *La FAPE condena el señalamiento de Vox al editor de “El Jueves”*. Disponible en: <https://www.apmadrid.es/la-fape-condena-el-senalamiento-de-vox-al-editor-de-el-jueves/> [Consulta: 30 de abril de 2022].
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2020): “Interpretación constitucional y populismo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 33. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE33/articulos/04_BALAGUER.htm [Consulta: 2 de mayo de 2022].
- BONIKOWSKI, Bart. y GIDRON, Noam (2016): “Multiple traditions in Populism research: toward a theoretical synthesis”, *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 7-14. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2875372>
- CÁRDENAS RICA, María L. y LOZANO GONZÁLEZ, Ana A (2020): “El miedo como recurso persuasivo del discurso político”, en RUIZ ALBA, Noelia y MORENO CABEZUDO, José A. (eds.), *Debates contemporáneos sobre poder, política, y medios de comunicación*. Sevilla: Egregius Ediciones.
- CASTAÑO, Pablo (2019): “Populismo de izquierda en Europa: una comparación entre Podemos y la Francia Insumisa”, *Revista de Estudios Políticos*, 184: 41-65. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.184.02>
- CASTILLO AIRA, Itxaso y ITURBE TOLOSA, Andoni (2021): “Masculinidad, cuerpo y nación en la comunicación visual de Santiago Abascal (Vox) en Instagram en 2020. Análisis de la imagen del ámbito privado en su cuenta personal”, *Cultura, Lenguaje y Representación*, 26: 83-105. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.6035/clr.5836>
- CGPJ (2021): *Comunicado de la Comisión Permanente*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/Comunicado-de-la-Comision-Permanente--22-10-2021-> [Consulta: 8 de mayo de 2022].
- CILLIZZA, Chris (2017): “Donald Trump doesn’t think much of climate change, in 20 quotes”, *CNN politics*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2017/08/08/politics/trump-global-warming/index.html> [Consulta: 14 de junio de 2022].
- CNN (2017): *Asesora de Trump: Casa Blanca citó “hechos alternativos” sobre asistencia a toma de posesión*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/22/asesora-de-trump-casa-blanca-ofrecio-hechos-alternativos-sobre-asistencia-a-toma-de-posesion/> [Consulta: 25 de abril de 2022].
- DE LA TORRE, Carlos (2017): “Los populismos refundadores. Promesas democratizadoras, prácticas autoritarias”, *Nueva Sociedad*, 267: 129-141.
- DE LA TORRE, Carlos (2018): “Leyendo a Donald Trump desde América Latina”, *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 12 (1): 179-194.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- DIAMOND, Jeremy (2016): "Trump slams globalization, promises to upend economic status quo", *CNN Politics*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/06/28/politics/donald-trump-speech-pennsylvania-economy/index.html> [Consulta: 19 de abril de 2022].
- DÍEZ, Anabel (2020): "Podemos presiona para una regularización masiva de migrantes", *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-07-08/podemos-presiona-para-una-regularizacion-masiva-de-migrantes.html> [Consulta: 3 de abril de 2022].
- EFE (2020): *La FAPE rechaza "el señalamiento" desde Unidas Podemos a periodistas*. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/portada/la-fape-rechaza-el-senalamiento-desde-unidas-podemos-a-periodistas/10010-4289799> [Consulta: 7 de mayo de 2022].
- EL MUNDO (2018): *Santi Abascal "reconquista" Andalucía a caballo y las redes se llenan de memes*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/f5/comparte/2018/11/12/5be9beeb468aeb8e558b45b4.html> [Consulta: 8 de mayo de 2022].
- EL PERIÓDICO (2014): *Iglesias: "El cielo no se toma por consenso, se toma por asalto"*. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20141018/pablo-iglesias-el-cielo-no-se-toma-por-consenso-se-toma-por-asalto-3613170> [Consulta: 22 de junio de 2022].
- ERREJÓN GALVÁN, Íñigo (2015): "La construcción de un sujeto popular", *Teknokultura*, 12 (1): 39-53.
- EUROPA PRESS (2021): *Abascal asegura que las "élites globalistas" quieren convertir Canarias "en la T1 del tráfico ilegal de personas."* Disponible en: <https://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-abascal-asegura-elites-globalistas-quieren-converter-canarias-t1-trafico-ilegal-personas-20211106163039.html> [Consulta: 12 de marzo de 2022].
- FERREIRA, Carles (2019): "Vox como representante de la derecha radical en España: un estudio sobre su ideología", *Revista Española de Ciencia Política*, 51: 73-98. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.51.03>
- GARCÍA HIPOLA, Giselle y PÉREZ CASTAÑOS, Sergio (2021): "Las emociones como estrategia de comunicación en las elecciones europeas de 2019: VOX", *Revista Más Poder Local*, 43, 20-27.
- GOODWIN, Matthew y HEATH, Oliver (2016): "Brexit, populism and the 2016 UK Referendum to leave the EU", *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 113-116.
- HAYEK, Friedrich (2011): *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- JUDIS, John B. (2016): *The populist explosion*. New York: Columbia Global Reports.
- KRAUZE, Enrique (2017): "Arqueología del populismo", en Ángel Rivero (coord.), *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid: Tecnos.
- LACLAU, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto (2006): "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", *Nueva sociedad*, 205, 56-61.
- LA VANGUARDIA (2019): *Podemos anuncia el regreso de Iglesias con un cartel que éste califica de "error"*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190306/46891417550/podemos-anuncia-regreso-pablo-iglesias-cartel-vuelve-error.html> [Consulta: 14 de mayo de 2022].

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- LOWNDES, Joseph (2016): "Populism in the 2016 U.S. election", *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 97-101.
- MARCOS, José (2018): "Iglesias y Montero salvan la consulta de Podemos sobre su chalé con el rechazo de un tercio de los votantes", *El País*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/05/27/actualidad/1527441453_921527.html [Consulta: 3 de junio de 2022].
- MOFFITT, Benjamin (2016): "The performative turn in the comparative study of populism", *Comparative Politics Newsletter*, 26 (2): 52-58.
- MOUFFE, Chantal (2000): *The democratic paradox*. London: Verso.
- MUDDE, Cas (2004): "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 4: 541-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- MUDDE, Cas y ROVIRA, Cristóbal (2017): *Populism. A very short introduction*, New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- MÜLLER, Jan W. (2016): *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Disponible en: <https://doi.org/10.9783/9780812293784>
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Ll. (1993): "El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 3: 29-35.
- PODEMOS (2015): *Queremos, sabemos, Podemos. Un programa para cambiar nuestro país*. Madrid: Podemos.
- PODEMOS (2016): *Podemos. 26J*. Disponible en: <http://poletika.org/data/programas/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2022].
- PODEMOS (2019a): *Programa de Podemos. Las razones siguen intactas*. Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf [Consulta: 10 de abril de 2022].
- PODEMOS (2019b): *Programa para un nuevo país. Lectura fácil*. Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_10N_LF.pdf [Consulta: 10 de abril de 2022].
- POPPER, Karl (2010): *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- RAI NEWS (2014): *Immigrazione, manifestazione della Lega: "Stop invasione"*. Disponible en: <https://www.rainews.it/archivio-rainews/media/Milano-manifestazione-Lega-stop-immigrazione-f5e2dc1e-2586-4127-82ec-61ca6259f621.html#foto-1> [Consulta: 26 de abril de 2022].
- RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo (2020): "Aproximación al pensamiento político de Donald Trump: ¿es el presidente de los Estados Unidos populista?", *Revista Española de Ciencia Política*, 52: 59-83. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.03>
- RIVAS-OTERO, José M. (2019a): "Evolución del estilo de liderazgo de los nuevos partidos políticos en México y España: Andrés Manuel López Obrador, Pablo Iglesias y Albert Rivera (2014-2016)", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 235: 221-254. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.64108>
- RIVAS-OTERO, José M. (2019b): "La estrategia populista: ¿un riesgo para la democracia o una herramienta oportuna para el cambio político?", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones*

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Internacionales, 42: 605-628. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2019.i42.26>

- RIVERO, Ángel (2017): "Populismo: ¿cómo destruir la democracia en nombre de la democracia?", en RIVERO, Ángel (coord.), *Geografía del populismo. Un viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump*. Madrid: Tecnos.
- SAMPIETRO, Agnese y SÁNCHEZ-CASTILLO, Sebastián (2020): "La promoción de la imagen política en Instagram: un estudio del perfil personal de Santiago Abascal (Vox) en 2018", *Communication & Society*, 33 (1): 169-184. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/003.33.1.169-184>
- TAGGART, Paul (2000): *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- URIBE OTALORA, Ainhoa (2017): "El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España", *Revista de Estudios Políticos*, 177: 213-255. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.07>
- VALLESPÍN, Fernando (2015): "Las transformaciones de la democracia", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 41: 7-17.
- VOX (2018): *100 medidas para la España viva*. Disponible en: https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf [Consulta: 9 de abril de 2022].
- VOX (2019a): *Programa electoral para las elecciones autonómicas de 2019*. Disponible en: <https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Autono%CC%81micas-2019.pdf> [Consulta: 9 de abril de 2022].
- VOX (2019b): *Abascal responde al consenso globalista de PSOE, PP y Cs: "Formen ustedes Bruselas suma"*. Disponible en: <https://www.voxespana.es/notas-de-prensa/abascal-responde-consenso-globalista-pp-psoe-cs-formen-bruselas-suma-20190911> [Consulta: 13 de abril de 2022].
- WEYLAND, Kurt (2001): "Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics", *Comparative Politics*, 34 (1): 1-22.
- WEYLAND, Kurt (2013): "Latin America's authoritarian drift. The threat from the populist Left", *Journal of Democracy*, 24 (3): 18-32. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0045> ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

RECENSIÓN DEL LIBRO: *LOS LOBBIES: ¿INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA O MEDIOS DE CORRUPCIÓN?***Fernando Vázquez-Portomeñe Seijas, Dirección.****Vicente A. Sanjurjo Rivo, Coordinación.****Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2022.****por Martiño Sarmiento Murias****Universidad de Santiago de Compostela**

Como señala el Director de la publicación Fernando Vázquez-Portomeñe Seijas, Catedrático de Derecho penal de la Universidad de Santiago de Compostela, en su Capítulo 1 del manual titulado “Los Lobbies: de mecanismo de participación en el sistema democrático a fenómeno jurídico-penalmente relevante” que la gran mayoría de los países europeos no dispone de una regulación integral del lobismo, ni tampoco un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre lobistas y reguladores o decisores pero ello no puede hacernos desconocer que algunos reglamentos parlamentarios autonómicos han incorporado un trámite de comparecencia de organizaciones sociales en el procedimiento legislativo en respuesta a la necesidad de complementar los intereses generales que representan y actúan las cámaras con los intereses sectoriales de aquellos colectivos de ciudadanos interesados o afectados por la norma que se está elaborando y así ha ocurrido en la reforma reglamentaria del Parlamento de Galicia de 2015. Además las modificaciones legislativas en materia de financiación de los partidos han introducido notables restricciones en lo relativo a las donaciones como también en la normativa autonómica de Galicia se ha logrado a través de los cambios normativos introducidos en la legislación autonómica de financiación de los partidos y de las entidades y fundaciones a ellos vinculadas (ley 9/2015 del 5 de agosto). El autor da una visión del modelo de intervención penal que podría convenirle mejor a ciertas formas de lobbying oculto u opaco adoptando como punto de referencia la regulación del tráfico de influencias en el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999 y por ello va más allá de la problemática estrictamente nacional o vinculada a nuestro Código penal español. El catedrático compostelano defiende que el desvalor de un hipotético delito de lobbying se fundamentaría, ante todo, en la necesidad de que todos los actores y grupos de interés tengan las mismas opciones y posibilidades de participación en las decisiones públicas. Por ello lege ferenda defiende que mantener la regulación actual de la venta de influencias, restringiendo el acceso al tipo a los casos en que el vendedor mercadea con su posibilidad de prevalecerse de las relaciones o situaciones que lo vinculan con la autoridad o funcionario encargado de dictar una resolución, sólo sirve para alimentar una anacrónica concepción autoritaria de los Poderes Públicos y del trabajo desarrollado por algunas autoridades y altos cargos en su seno.

Por su parte Inés Olaizola Nogales Catedrática de Derecho Penal, Universidad Pública de Navarra, reflexiona acerca de la conveniencia de que el delito de tráfico de influencias sirva para recoger aquellos casos de influencias por parte de grupos de presión –lobbies– que tratan de capturar las decisiones políticas e influir así en las políticas públicas en favor de sus propios intereses y en detrimento del interés general. Para ello, cree Olaizola que es imprescindible previamente configurar una regulación que contemple las características y requisitos que deben cumplir los grupos de interés/presión (lobbies) para considerar sus actuaciones legítimas. Su conclusión es que sería conveniente regular la actividad de lobbies en España y a la luz de esa regulación analizar los delitos de tráfico de influencias y valorar si conviene reformarlo en aras a una más eficiente aplicación, teniendo en cuenta las peculiaridades de las actividades de los grupos de presión.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Inma Valeije Álvarez, Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Santiago de Compostela, aporta al libro un trabajo que tiene por objeto apuntar algunas cuestiones controvertidas que envuelven a la responsabilidad penal de las sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés general, en los términos establecidos en el art. 31 quinquies del CP. Considera la autora que es preciso seguir respetando la ficción de la teoría de la persona jurídica y la neta diferenciación que impone entre el patrimonio del socio (administración) y el patrimonio de la sociedad, y admitir que existen comportamientos ilícitos que si, bien causan un perjuicio público (a la administración titular y a la ciudadanía en general), pueden redundar en un beneficio económico para la sociedad pública mercantil.

Jordi Casas Hervilla, Fiscal de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y Doctor en Derecho comparte el Capítulo 4 de la obra con Rafael Rebollo Vargas, Catedrático de Derecho Penal, Universidad Autónoma de Barcelona, para tratar el delito de prevaricación administrativa de autoridades y funcionarios públicos. Su visión es muy crítica con la situación actual a la que contribuye el legislador al no aprobar un estatuto del confidente o alertador que articule incentivos procesales, económicos o de otra índole pero en todo caso idóneos para estimular a redimir su ilícito proceder a los intervinientes en la ejecución del delito, al no ofrecer cauces ágiles y operativos de denuncia anónima –que permitan la interacción entre investigadores y denunciantes– (aspecto que ha venido a paliar a mi juicio la ley de 2023), al no modificar la planta judicial creando órganos judiciales especializados en la investigación y enjuiciamiento de los delitos relacionados con la corrupción pública, al no reformar los ineficientes y claramente obsoletos sistemas de fiscalización interna con que actualmente cuentan nuestras administraciones.

María Castro Corredoira, Profesora Contratada Interina de Derecho Penal de la Universidad de Santiago de Compostela, hace unas reflexiones introductorias en materia de corrupción que le sirven para hacernos conscientes de la ineficacia de su persecución penal y así nos indica como desde la política criminal se está tratando de articular estrategias y medidas orientadas a la recuperación del dinero y de los bienes vinculados a esas actividades que interconectan mercados, política, crimen organizado y corrupción.

Ya en el ámbito del Derecho de las instituciones políticas Manuel Núñez Poblete, Catedrático de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de Chile, describe la regulación del lobby en su país. A pesar de los avances logrados en Chile entiende que hay en general una concordancia con las áreas regulatorias, pero falta por aclarar algunas “zonas grises” o de penumbra, donde no está tan clara la aplicación de las reglas y donde suele producirse in desmedro para la transparencia, o mejorar el control de cumplimiento de la ley, que hoy está fragmentado, o de seguimiento de la misma.

Joan Ridao, Profesor agregado de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona y Letrado del Parlamento de Cataluña, aúna en sí los saberes necesarios para darnos un panorama crítico y sagaz del tema que nos ocupa. El ex secretario general del Parlament señala que las leyes autonómicas incorporan aspectos comunes como el concepto de grupo de interés, su ámbito de aplicación, la creación de registros públicos como condición para el desarrollo de su actividad, y el sometimiento a un código de conducta mínimo y un régimen sancionador. Todas las normas analizadas por Ridao prevén una amplia panoplia de obligaciones de los sujetos inscritos y un régimen sancionador para el incumplimiento de la ley o los códigos de conducta, comunes, mínimos y ampliables, que imponen deberes de transparencia e información a las autoridades de su existencia y de inscripción en el registro; corrección y fidelidad de la información proporcionada; e incluyen la prohibición de divulgar información confidencial y de realizar conductas inapropiadas ya sean ilícitas (corruptas) o que puedan generar conflicto de interés.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Xosé Antón Sarmiento Méndez, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela y Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia, estudia la regulación de los grupos de interés en Galicia que califica de escasa y que entiende carece de la necesaria institucionalización de un Registro. Sin embargo, opina que la generosa incorporación normativa de la transparencia y de la participación dan a entender que el legislador gallego valora positivamente en la línea de los estudiosos de la materia el fenómeno lobby y sus aportaciones para una efectivización mayor del Estado democrático en nuestra Comunidad autónoma.

Por último Dolores González Pastor, Vocal de Estrategia y miembro del comité de Regulación en la Junta Directiva de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI), parte por afirmar que la actividad de participación o influencia que llamamos lobby constituye un elemento importante en el proceso de elaboración de políticas públicas, tal y como viene respaldado por varios artículos de la Carta Magna. Su visión positiva del fenómeno le lleva a defender que espera que la regulación de la transparencia de los grupos de interés continúe siendo una prioridad para el Gobierno de España y que se mantenga el sentido de urgencia, ya que estamos convencidos de que la regulación de los grupos de interés, la agenda pública y la huella normativa es una oportunidad para situar a España en la senda de la correcta gestión de los Fondos Europeos y el desarrollo del Estado de Derecho, y la falta de una regulación efectiva que los dote de transparencia e igualdad a su acceso nunca debería convertirse en un obstáculo.

En definitiva, cabe concluir que nos encontramos ante un gran acierto del Comité Científico de la editorial cuando ha seleccionado los autores que han participado en la publicación ya que se ha producido una fructífera sinergia entre los penalistas y constitucionalistas que han escrito el libro. Además el enfoque de Derecho comparado tanto internacional como autonómico supone un valor añadido en la publicación que ahora llega a nuestras manos y que dará pie sin duda a nuevos debates sobre una cuestión muy controvertida en la doctrina española. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

119 INFORME

20 AÑOS NO ES NADA Y 40... CASI NADA. - LA CONSTITUCIÓN
SALVADOREÑA DE 1983 EN SU 40 ANIVERSARIO
por Roberto Rodríguez Meléndez

140 INFORME

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN COLOMBIA,
ECUADOR Y ESPAÑA
por Ángel Fernández Silva

158 INFORME

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LA CONVOCATORIA Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS PERUANOS
A LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS
por Frank Rojas Alarcón

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

20 AÑOS NO ES NADA Y 40... CASI NADA. - LA CONSTITUCIÓN
SALVADOREÑA DE 1983 EN SU 40 ANIVERSARIO¹por **Roberto Rodríguez Meléndez**Profesor e investigador de la Universidad Centroamericana "Jose Simeón Cañas"
(UCA) de El Salvador

Cómo citar este artículo / Citation:

Rodríguez Meléndez, Roberto (2023):

20 años no es nada y 40... casi nada. - La constitución
salvadoreña de 1983 en su 40 aniversario, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0106>

RESUMEN

La Constitución de la Republica de El Salvador cumple 40 años de vigencia en 2023. Es un texto cuya singularidad, tanto por el momento histórico en el que se produce, como por la serie de elementos que lo van configurando y moldeando merecen ser descritos. Me atrevería a afirmar, que más que el texto –que es muy típico de las constituciones de su época– es su contexto el que brinda a esta Constitución su singularidad. No muchas normas fundamentales en un país como El Salvador han tenido una vigencia tan dilatada –de hecho, solo una de finales del siglo XIX–. Dentro de su historia se encuentra el favorecer la inclusión como partido político de un grupo alzado en armas. Junto con los Acuerdos de Paz de 1992 y las reformas que estos propiciaron en el texto constitucional, podría considerarse como una norma clave en la conformación, al menos formal de un Estado de Derecho en El Salvador.

Este artículo busca profundizar en el contexto en el que surge la Constitución y como esta ha ido moldeándose para permitir una transición democrática en El Salvador, con los retos y desafíos que ello ha implicado a la fecha y con las consecuencias que dicha flexibilidad seguramente implique en los próximos años.

Palabras clave: Constitución, El Salvador, Justicia constitucional, constitucionalismo latinoamericano

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. A mi buen amigo Oscar Durán Vizcarra...que tanto me animó a profundizar en estas ideas y que se nos adelantó en la última vereda del camino a Comala. Nos vemos al rato.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT**

The Constitution of the Republic of El Salvador will be in force for 40 years in 2023. It is a text whose uniqueness, both for the historical moment in which it was produced, as well as for the series of elements that shape and mold it, deserve to be described. I would dare to affirm that more than the text –which is very typical of the constitutions of its time– it is its context that gives this Constitution its uniqueness. Not many fundamental norms in a country like El Salvador have been in force for such a long time –in fact, only one from the end of the 19th century–. Its history includes favoring the inclusion of a group that had taken up arms as a political party. Together with the 1992 Peace Accords and the reforms they brought about in the constitutional text, it could be considered a key norm in the formation, at least formally, of the rule of law in El Salvador.

This article seeks to delve into the context in which the Constitution arose and how it has been shaped to allow the democratic transition in El Salvador, with the challenges that this has entailed to date.

Keywords: Constitution, El Salvador, Constitutional justice, Latin American Constitutionalism

PORTADA

“Los reyes de la página roja”, “los primeros en sacar el cuchillo”,

SUMARIO

escribió Roque Dalton, en el Poema de amor.

PRESENTACIÓN

El escritor captó con agudeza una tendencia histórica que ha moldeado a la sociedad.

Además de esa hay otras igualmente fundamentales: la migratoria y la patriarcal.

ÁREAS DE ESTUDIO

Las tres tendencias forman parte del fundamento de la sociedad y han dado lugar

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

a numerosas transformaciones; sin embargo, siguen siendo realidades poco estudiadas,

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

porque tienen como contrapartida la tendencia al menosprecio de los conocimientos,

que se sedimentó durante el esplendor autoritario.”

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

(Roberto Turcios. *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016*)

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

« Ce qui est surtout important, c'est le fait que l'histoire n'a pas de spectateurs »

CALIDAD DEMOCRÁTICA

(Michel Foucault. *Dites et écrits*. 1994)

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Va acercándose un nuevo aniversario relacionado con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de El Salvador de 1983. En la historia constitucional del país, pocas constituciones han tenido una vida tan dilatada.

De hecho, se ha mencionado que “La duración media de las constituciones nacionales ha sido aproximadamente de once años; sólo la llamada Constitución venerable de 1886 rigió por más de 50 años. Empero, si los datos se manejan con mayor rigor, se comprobará que los lapsos de vigencias fueron menores, dado que en la generalidad de los casos hubo sucesos que constituyeron verdaderas rupturas de continuidad constitucional”² (...) “Usualmente, el motivo era prolongar el periodo presidencial, o permitir que detentadores de facto del poder no se viesan afectados por la prohibición del continuismo y de la reelección, o por motivaciones ilegítimas semejantes. Conocido el anterior contexto de inestabilidad política y de consecuente inseguridad jurídica, resulta comprensible entonces que se conmemore entre nosotros que una Constitución cumpla su primer decenio”³.

Discúlpeme el lector la amplia cita, pero me pareció necesaria para visualizar la importancia de la Constitución del 83 en las generaciones que, cercanas al conflicto armado y a los Acuerdos de Paz, identificaron en ese texto, un punto de partida para el encausamiento de las fuerzas políticas que durante décadas configuraron un tipo de estado patrimonialista, en el que se obedecía la autoridad, pero no la ley, y menos aún la Constitución.

2. Unidad Técnica Ejecutora (UTE). Presentación. Constitución de la Republica de El Salvador -1983-, 1983-1993 Diez años de la Constitución de El Salvador, Órgano Judicial- Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Ministerio de Justicia, Tomo III, talleres Gráficos UCA, San Salvador, 1993, p. v-vi.

3. Ídem.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Esta imagen que describe con tanta precisión Carlos Fuentes cuando nos comparte en su recorrido por la Novela Latinoamérica que “el cuadro administrativo del poder patrimonial...no está integrado por funcionarios, sino por sirvientes del jefe que no sienten ninguna obligación objetiva hacia el puesto que ocupan, sino fidelidad personal hacia el jefe. No obediencia hacia el estatuto legal, sino hacia la persona del jefe, cuyas ordenes por más caprichosas y arbitrarias que sean, son legítimas”⁴. Cualquier parecido entre novela y realidad es puro capricho, coincidencia amarga de las generaciones que coincidieron en tiempo y lugar.

Al ir revisando hoy este texto normativo, al cual he dedicado buena parte de mi trabajo como docente e investigador de los últimos 25 años en el seno de las aulas universitarias, he deseado compartir algunas reflexiones sobre la necesidad de colaborar en el desarrollo de una “*constitución situada en su historia*” y evitar esas cómodas huidas a las historias ajenas, en el mejor de los casos, y en el peor, a la crítica no constructiva que identifica “enemigos” o “adversarios” en la historia y el pasado-presente, donde todo lo anterior “hay que eliminarlo” o “descartarlo”, porque no sirve o no importa, dado que no lo hemos hecho “nosotros”. En este sentido, hay una cita a la que suelo referirme en este aspecto de Reynaldo Galindo Pohl que hace ya algún tiempo manifestaba que “No hay Derecho constitucional sin historia constitucional”.

Y a este respecto, quizá por el prejuicio que menospreciar la historia, suele condenarnos a “volver a repetirla”, y ante el potencial menosprecio a aquellos que han sido sus víctimas, es decir, a los más vulnerables, me atrevería a afirmar que “el poder sin historia y sin ética es ciego” y la ceguera en el ámbito de la política y del poder público definido en la Constitución podría ser, cuando menos, un suicidio...colectivo.

“Todo texto fuera de su contexto no es más que un pretexto”, era una frase común escuchar en las aulas universitarias en los 90’s o al menos eso recuerdo. Esta idea, que es prácticamente un aforismo, nos puede aproximar a comprender la importancia de la Constitución de 1983 en El Salvador y elementos que la definieron en su momento de génesis. Y no me refiero, a las discusiones que tuvieron los constituyentes que participaron en el proceso constituyente, sino más bien a los elementos presentes en el contexto socioeconómico, político y cultural del momento. Desde una perspectiva más académica, quizá podría afirmarse que esta breve reflexión descansa más, en una aproximación desde la sociología del Derecho que desde la dogmática jurídica⁵.

El Derecho y el Derecho Constitucional en particular, suelen considerarse como un límite al poder, pero en la realidad muchas ocasiones puede ser utilizado como un mecanismo o instrumento de adaptación a su entorno, si es que no de ficción, donde el lema del país legal y formal es “la ley se obedece”, pero donde la respuesta del país real es “pero no se cumple”⁶.

Wagensberg decía que “La ciencia es una forma de conocer la realidad. La literatura también. La ciencia es conocimiento, todo lo objetivo, inteligible y dialéctico que sea posible. La literatura no tiene por qué. Un particular poema, novela, cuento, ensayo o aforismo puede ser más o menos científico, pero los aforismos son, en su conjunto, el

4. Fuentes, Carlos, “La gran novela latinoamericana”, editorial Alfaguara, Madrid, 2011, p. 97.

5. Desde esta aproximación el Derecho es un elemento y producto social, no un ente autónomo, con vida y autonomía propia, por lo que su interpretación y límites, suelen estar definidos por el sistema político. Cfr Cotterrell, Roger. *Law's Community. Legal Theory in Sociological perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 8.

6. Fuentes, Carlos, “La gran novela latinoamericana”, ya citado, p. 74.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

género literario más científico”⁷. Al fin y al cabo, son contruidos a través de la historia, la experiencia y la imaginación.

Permítame el lector el uso de algunos aforismos, refranes cercanos al contexto, para organizar con mayor libertad las ideas y procesos que espero compartir en este texto, y a la vez, posibilitar alguna apertura interpretativa a través de esta licencia.

II. MÁS SABE EL LOCO EN SU CASA QUE EL CUERDO EN CASA AJENA

El Salvador, amanecía a finales de 1983, con una nueva constitución en el escenario de la Guerra Fría, dentro de la cual, la situación en Centro America era cuando menos “delicada”, y en particular, en El Salvador, donde nos encontrábamos en pleno conflicto armado entre el FMLN y el Estado salvadoreño.

A escasos 2 años de la aprobación de la Constitución de 1983, en enero de 1981 el FMLN había lanzado su primera “ofensiva final” a escala nacional para “derribar al gobierno salvadoreño”, que no tendría el éxito esperado, pero que contaba con un antecedente estratégico: la constitución de una coalición amplia de las organizaciones alzadas en armas de izquierda en el país a través de la constitución del FMLN el 10 de octubre de 1980.

A nivel internacional, la presidencia de Ronald Reagan en enero de 1981 por un lado, y por otro, la Declaración Franco-Mexicana de 28 de agosto⁸ del mismo año a través de la cual se reconocía la calidad de fuerza política a los grupos insurgentes alzados en armas, generó un impacto decisivo en relación a la situación política de El Salvador y su conflicto interno, internacionalizándolo y generando una polarización entre aquellos que identificaban la solución armada como resolución del conflicto, frente a los que consideraban la búsqueda de la solución a nivel político.

Sin duda, este momento bastante convulso, puede considerarse como un momento bastante particular para el desarrollo de un proceso constituyente para la aprobación de una Constitución. Por ello, no es extraño que Herman & Chomsky pudiesen describir el objetivo y función de la Constitución salvadoreña de 1983, denominándola, “*la Constitución contrainsurgente*”⁹.

Previamente, las iniciativas contrainsurgentes por parte del Estado salvadoreño no habían sido efectivas: ya nos indica Héctor Dada Hirezi que “ni la aprobación de las reformas contrainsurgentes (reforma agraria, estatización de la banca y estricto control del comercio exterior), ni el asesinato de Monseñor Oscar Romero el 24 de marzo de 1980, produjo la intimidación que buscaban los asesores contrainsurgentes”¹⁰.

El análisis de Chomsky nos invita a una reflexión sobre el uso y función de las constituciones en tiempos de conflicto interno. Podríamos decir de forma simplificada siguiendo

7. Wagensberg, Jorge, “Pretexto para un texto fuera de contexto”, *El País*, 11 de mayo de 2012. Pretexto para un texto fuera de contexto | Cultura | EL PAÍS (elpais.com).

8. Véase: https://cedema.org/digital_items/4599

9. Herman, Edwards & Chomsky, Noam, *Manufacturing Consent. The political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988., p. 87-92. “...Nobody who proposed a peace option could appear as a serious candidate in Vietnam in 1967, and as we described below, there was no peace candidate at all in El Salvador in either 1982 or 1984...”

10. Dada Hirezi, Hector; *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*, en: Teoría y Praxis núm. 32, Universidad Don Bosco, Soyapango, disponible en: <https://www.lamjol.info/index.php/TyP/article/view/6391/6161>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a este autor, que el proceso Constituyente de 1982, así como la Constitución de 1983, era una herramienta más, desde el Estado, para combatir la lucha contrainsurgente, utilizando no solo las armas, sino también el Derecho y el sistema político como mecanismos de construcción de legitimidad política y social. De esta forma, el nuevo régimen político emanado del golpe de estado de 1979 buscaba institucionalizarse, para hacer un frente común frente a los grupos alzados en armas¹¹.

De hecho, el proceso constituyente y el proceso electoral correspondiente es propuesto por la Tercera Junta Revolucionaria de Gobierno, como una alternativa al diálogo propuesto por el FDR-FMLN, ya que, según su visión, solo las elecciones podrían legitimar el ejercicio del poder, una visión, además, apoyada desde la política internacional de los Estados Unidos, para quienes se requería fortalecer la acción bélica y a la vez, dar pasos a la formalización democrática del gobierno¹².

Así es como en 1982, “en pleno desarrollo del conflicto armado, se convocó a elecciones para establecer una asamblea nacional constituyente que restableciera la normalidad institucional. Los constituyentes declararon legal todo lo actuado por la Junta Revolucionaria de gobierno, y procedieron a nombrar un gobierno provisional “de unidad”, que conformaron los partidos políticos con representación en la asamblea”¹³.

Dada Hirezi señala que “Para algunos de los que analizan ese período, las elecciones constituyentes fueron el inicio del proceso de institucionalización de la democracia en El Salvador; sin llegar a esa conclusión – que para otros puede ser extrema (yo me cuento entre éstos) – no puede negarse que comenzó a haber un respeto mayor a los resultados reales de las votaciones, que los que se habían dado en el tiempo del autoritarismo oligárquico militar; sin embargo, elecciones en situación de guerra, bajo vigilancia militar, y obviamente sin participación de los sectores políticos insurgentes y de los partidos no combatientes que estaban aliados con ellos, sirvieron más para legalizar la contrainsurgencia, que para construir democracia”¹⁴.

En síntesis, ni parecía buena estrategia, ni buena herramienta. Sin embargo, como destaca Roberto Turcios, los problemas parecían encauzarse a través de la elección de la Constituyente: “La celebración de elecciones en marzo de 1982 significó el establecimiento de un modo de dirimir los conflictos que sacudían a los bloques gubernamental y conservador. Pero, además, representó la incorporación de la lucha electoral como un componente novedoso en la evolución política. Los comicios supusieron una contienda en la que, principalmente, dos partidos disputaban en condiciones de igualdad las curules de la Asamblea. Se trató de un acontecimiento histórico; si bien estaba empañado por la guerra, no tenía antecedentes comparables en todo el siglo XX”¹⁵.

11. El domingo 28 de marzo de 1982 se celebraron elecciones para una Asamblea Constituyente, convocadas por la Junta Revolucionaria de Gobierno (en el poder desde el 15 de octubre de 1979). La convocatoria establecía dos misiones para la futura Asamblea: (1) elegir un presidente provisional que sustituiría a la citada Junta Revolucionaria de Gobierno y (2) decretar una nueva Constitución. La Asamblea se instaló el 26 de abril de 1982 (con 60 diputados); un día después, el 27, se restituyó la vigencia la Constitución de 1962 y el día 29 se nombró como presidente provisional al Dr. Álvaro Magaña Borja, quien se desempeñó como tal desde el 2 de mayo de 1982 hasta el 1 de junio de 1984. Corte Suprema de Justicia Programa de Catedra Universitaria. Historia de las Constituciones políticas de El Salvador, 2020 Disponible en: <https://www.csj.gob.sv/wp-content/uploads/2021/01/BOLETIN-No.-26-La-Constitucion-de-1983-Primera-parte.pdf>

12. Armstrong, Robert, Rubin, Janet; El Salvador. *El rostro de la revolución*, UCA editores, 1980, p. 217.

13. Dada Hirezi, p. 51.

14. Ídem.

15. Turcios, Roberto, *Estado de transformaciones. El Salvador 1980-2016*, Heinrich Voy Stiftung, disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/documento_roberto_turcios_estado_el_salvador.pdf

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Ahora bien, como antecedente suene señalarse que “la Constitución salvadoreña de 1983, retoma la estructura de la constitución de 1962, la cual, a su vez, también “replica” el texto constitucional de 1950”¹⁶. De hecho, se adoptó como base, por parte de la Comisión de Estudio de la constitución, aquella norma constitucional previa. Merece mencionarse que la Constitución de 1983, dispone en muy buena parte de elementos retomados de disposiciones constitucionales previas, y, por consiguiente, podemos considerarla como un trabajo que implicó la revisión y actualización de la normativa precedente de rango constitucional. En este sentido, los constituyentes por múltiples razones, prefirieron mantener la línea del “precedente o antecedente constitucional” que la línea del rompimiento con los antecedentes.

Pero, además, hay elementos destacables que son parte de los efectos de la entrada en vigencia de la Constitución del 83. Por una parte, se encuentran las disposiciones relacionadas con la limitación de la tenencia de la propiedad en el país. Por otro lado, el texto constitucional elimina una norma, que establecía restricciones a la participación política de grupos alineados en el espectro político de la izquierda, que se incluye como mecanismo para invalidar el argumento de la insurgencia que explicaba la opción de la vía armada a partir de las restricciones establecidas en las constituciones precedentes¹⁷.

Y es que, de hecho, a inicios de 1982 se inicia una serie de procesos de búsqueda de una salida política y negociada al conflicto. Estos procesos pareciera que se fueron promoviendo justo antes de los comicios relacionados con la elección de la Asamblea Constituyente el 28 de marzo de aquel año.

Por una parte, se identifica un giro al interior de las organizaciones de izquierda alzadas en armas, una especie de cisma, entre aquellos que identificaban la apertura política (negociación) como vía alternativa al poder político, frente a aquellos que solo la identificaban a través del conflicto. “La prolongación de la guerra otorgó mayor peso político y credibilidad dentro de las FPL a la posición representada por Mélida Anaya, quien siempre buscó, en palabras de Facundo Guardado, «romper la rigidez leninista de Marcial». La postura de Carpio fue derrotada políticamente en la reunión del Comando Central de las FPL celebrada en Managua entre enero y febrero de 1983, donde la postura favorable a una estrategia que combinara lucha armada y negociación representada por Mélida Anaya predominó sobre las tesis de Carpio. Este conflicto fue el detonante del asesinato de Anaya ocurrido en Managua el 6 de abril de 1983 y el posterior suicidio de Cayetano Carpio el día 12 del mismo mes”¹⁸.

Este proceso también estuvo presente, al otro lado del espectro político (el único aceptado por el marco normativo del momento) dentro de las organizaciones y partidos políticos que aprobaron la Constitución, podemos encontrar documentos institucionales, himnos, declaraciones y posicionamientos de aquellos que promovían una solución pacífica al conflicto, así como otros que sostenían una solución armada, es decir, de aquellos que defendían su posición de poder y *status quo*, frente a aquellos que buscaban un proceso más incluyente, más tolerante, frente a aquellas visiones e ideas de la realidad que no estaban dentro del *establishment político* del momento.

16. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/E/1/2020-2029/2020/10/E8D7D.HTML>

17. Indicaba la Constitución de 1962 en su art. 158 inciso segundo: “Queda prohibida la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia”, y que era un texto heredado de la Constitución de 1950.

18. Martín Álvarez, Alberto “De guerrilla a partido político: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Historia y Política núm. 25, Madrid, 2021., p. 223. Un análisis en profundidad sobre las repercusiones de esta situación y de las muertes de Melida Anaya Montes y Salvador Cayetano Carpio puede verse en: Morales Carbonell, José Antonio, “El suicidio de Marcial ¿Un asunto concluido?, en: Estudios Centroamericanos (ECA) vol. 49, núm. 549, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas (UCA), UCA editores, Antiguo Cuscatlán. Disponible en: <https://revistas.uca.edu.sv/index.php/eca/issue/view/750>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Es posible considerar luego de analizar el rol determinante de este instrumento jurídico como un mecanismo que, si bien inició con un proceso de la democracia formal, a su vez habilitó en forma posterior, la vía para la inclusión social y política de expresiones de pensamiento político en un inicio no consideradas en el escenario político salvadoreño. Pero a ello nos referiremos más adelante.

Por otra parte, el acuerdo constitucional permitió, la apertura y desarrollo de un proceso electoral en pleno conflicto armado, dando como resultado que José Napoleón Duarte en 1984, iniciara la primera presidencia de un civil en el gobierno salvadoreño, elegido a través de un proceso electoral, lo cual no sucedía desde 1931 en el país, siendo, además, bajo esta presidencia que se inicia de manera incipiente un proceso de diálogo y negociación con los grupos alzados en armas.

Es interesante la visión sobre el “pluralismo político” que cimentó estos procesos dentro de la Constitución, cuyo eco pareciera tener vigencia en la actualidad. A este respecto, la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, en el “Informe Único” indica “El pluralismo político, propiamente dicho consiste en la multiplicidad de instituciones que, sin formar parte de la estructura gubernamental, influyen la formulación de las decisiones políticas. Estos grupos están generalmente organizados para la defensa de sus propios intereses y defienden o propugnan la ideología más conveniente para los mismos. Así, forman parte del sistema pluralista, las asociaciones profesionales, sindicales y políticas. El pluralismo ideológico es la convivencia, temporal y espacial, dentro de un régimen de libertad, de múltiples ideologías, y cuando es democrático sin exclusión de ninguna”¹⁹.

Hay, otro aporte en el Informe Único que podría tener también bastante sentido en el contexto salvadoreño contemporáneo respecto a la forma de gobierno y sistema político:

“Pero hay algo más, para la defensa del sistema democrático y, confirme a las realidades nacionales, la Comisión incluye un concepto adicional de limitación: circunscribe a los partidos políticos la expresión de ese pluralismo democrático representativo, de manera que no se permita que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental. En ese sentido, la Comisión rechaza como incompatible con el sistema democrático, la existencia de un partido único oficial, que, en forma abierta o disfrazada, pueda llegar a institucionalizarse como el único rector y artífice de la formulación, ejecución y control de las decisiones políticas”.²⁰

Un elemento adicional y central de la Constitución salvadoreña se desarrollaría a principios de los años 90, como consecuencia de los Acuerdos de Paz. Pero de esto nos referiremos más adelante.

Tratando de identificar algunas hipótesis relacionadas con nuestra norma constitucional dentro de este contexto de origen podríamos identificar:

- a) Es una constitución elaborada en el marco de la Guerra Fría.
- b) Su objetivo y función estaban orientadas a la legitimación de un régimen político en el contexto de un país en pleno conflicto armado.

19. Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución. Informe Único (Exposición de Motivos), en: Constitución de la Republica de El Salvador -1983-, 1983-1993 Diez años ...ya citado, p. 247.

20. Ídem.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- c) La representación constituyente en su elaboración estaría representada por un espectro político del centro hacia la derecha²¹.
- d) Y en lo que respecta a su contenido, Rafael Duran Barraza, en un análisis respecto de las instituciones jurídicas y disposiciones normativas incorporadas, no deja dudas, de un muy limitado esfuerzo “En conclusión, la Constitución de la República de El Salvador de 1983 nos ofrece muy pocas novedades y las que ofrece son más de forma que de fondo. Debo enfatizar, sin embargo, que lo más notorio del texto es sin lugar a dudas la limitación al derecho de propiedad de una persona sobre la tierra que se puede dedicar a explotación agrícola, pienso que esta limitación es lo total de la Constitución, es lo que vertebró el problema fundamental de nuestra patria. Lo demás, a fuera de ser sincero no son más que repeticiones contenidas en constituciones anteriores: o bien como afirmo línea arriba son cuestiones meramente fenoménicas o bien garantías ilusorias. Fue más costo en tiempo y dinero que la magnificencia de los resultados”²².
- e) Y por consiguiente, retomando los elementos descritos en el último literal, los problemas en El Salvador, de cara a la vigencia de una Constitución, insisto en un contexto de conflicto armado, serían más de eficacia que de validez, es decir, más relacionadas con la posibilidad o no de construir realidades a partir de estas normas, que ha venido siendo el problema del Derecho constitucional en América Latina, y en este caso en El Salvador, desde los procesos emancipatorios e independentistas.

En otras palabras, en El Salvador, y en buena parte de América Latina, si es que este no es hoy un debate global, está vinculado con la relación entre Derecho y Política. Si la Constitución tiene vocación normativa...el Derecho rige y debería de regir a la política. Pero si la Política es la que rige al Derecho...podemos tener una norma fundamental, pero esta no tendrá una validez efectiva.

III. DIME DE LO QUE PRESUMES Y TE DIRÉ DE LO QUE CARECES

A partir de este contexto, las limitaciones para lo que podríamos denominar el desarrollo del Derecho constitucional salvadoreño deberían de haber sido altas, sobre todo en un contexto de creciente conflicto armado, durante la década de los 80's en El Salvador.

Por ello, no es extraño que en la década de los 90's se calificara el Derecho constitucional como “un derecho ágrafo”, es decir, sin escritura, de escaso desarrollo y con escaso desarrollo profesional. Vale de paso señalar que este es un déficit profesional aún existente.

Quizá una explicación muy sintética la compartiría Solano, para quien “El art 172 Cn., (de la Constitución de 1983) habla de potestad de juzgar y hacer lo juzgado, lo que está indicando que se trata de una función soberana, que no puede ser compartida y que,

21. “El Gobierno de unidad Nacional, presuntamente era expresión de “pluralismo político”, pero si tomamos en cuenta la ausencia de posiciones de izquierda moderada, podemos señalar que en realidad era la expresión del modelo reaganiano de neo contención y de lucha por el poder de grupos sociales que iban de centro a derecha extrema”. Roldan, Mario. *Análisis de la crisis política de El Salvador*, en: *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* número 6, UCA Editores, Antiguo Cuscatlán, p. 398, disponible en: [4fcf8f7ebd4d/analisis.pdf](https://uca.edu.sv/4fcf8f7ebd4d/analisis.pdf) (uca.edu.sv)

22. Duran Barraza, Rafael, “Algunos comentarios a la Constitución de la Republica”, *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* núm. 6, Antiguo Cuscatlán, UCA Editores, 1985, p. 424-425.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de este modo, el poder judicial tiene que ser independiente de las otras estructuras de poder. Sólo por habersele asignado como potestad soberana es que se puede asegurar la independencia judicial. La realidad de esta doctrina constitucional empieza a concretarse a partir de las reformas constitucionales de 1991, como consecuencia de los Acuerdos de Paz, realidad que no sólo puede verse de este órgano en relación a los otros, sino en todos los tribunales de la República y la máxima jerarquía que es la Corte Suprema de Justicia”.

Es más, Solano, a finales de los 90 reconoce uno de los grandes desafíos en la construcción de un sistema judicial independiente “...Es cierto que debe haber mucho compromiso, para el mejoramiento del sistema judicial, que todavía no genera la confianza que los ciudadanos deben tener para que sus derechos estén garantizados, es preciso que la corrupción que todavía, es motivo de queja, sea desterrada del sistema”²³.

Y esto sucedió en buena parte de la década de los 80 en El Salvador. En este mismo sentido se pronuncia Solano, para quien, “Hasta antes de los Acuerdos de Paz, en El Salvador, esta relación de dependencia era más que obvia, no solamente de los otros dos poderes, sino de cuanta estructura de poder estuviera organizada en el país: militares, empresarios, capitalistas, hacendados, finqueros, etc. se daban el lujo de ordenarle al sistema judicial, qué y cómo hacer la justicia, para ello contaban con un poder judicial, obediente, ignorante, sumiso, complaciente y con la disposición para cumplir con lo ordenado. La reforma constitucional de 1991 introduce algunos cambios que podrían estar generando algunas posibilidades de transformación en este órgano del Estado”²⁴.

Por consiguiente, un elemento clave en la historia de la Constitución salvadoreña, y sin el cual no puede comprenderse su importancia actual de la norma fundamental son las reformas constitucionales, relacionadas con la firma de los Acuerdos de Paz y que incluyeron áreas como el Órgano Judicial, la salvaguarda de los derechos humanos, el ámbito electoral, la Fuerza Armada y la Seguridad Pública, así como el Proceso de formación de ley, entre otros²⁵.

Durante este periodo, además, se generaron ambiciosos procesos de reforma, orientados a modernizar la legislación secundaria salvadoreña, para que pudiera ser “compatible” a los estándares normativos de la nueva constitución.

Uno de los esfuerzos más ambiciosos implementados para la modernización legal y judicial en esta época fue CORELESAL (Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña). La CORELESAL nace en 1986 en el marco de un ambicioso proceso de reforma legal y de la administración de justicia financiado por el gobierno de Estados Unidos. Esta iniciativa, identificaba la posibilidad de generar un proceso de modernización amplio del Estado salvadoreño, focalizando el esfuerzo en la modernización e independencia del tercer poder, del poder judicial.

Sin embargo, las evaluaciones de resultado de esta iniciativa no fueron positivas. Por una parte, la mayoría de los grandes procesos de reforma legal y judicial en El Salvador, no ocurrirán ni se consolidarán sino hasta momentos posteriores a los Acuerdos de Paz.

23. Solano, Mario, “La jurisdicción constitucional en El Salvador”, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional núm. 11, Madrid, 2007. P. 341.

24. Op. Cit., 343.

25. No es el objetivo de este artículo profundizar en el proceso de reforma constitucional de los años 90. Para profundizar en el tema, véase : Ortiz Ruiz, Francisco; *El Salvador 1991-1992: Acuerdo de Paz y Reforma Constitucional*, en: Revista Perspectivas, núm. 4, Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador, 2017. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13581.pdf>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

El contexto no era previamente...un contexto favorable a la modernización, por un lado, por otro, “los sistemas judiciales, como en cualquier parte del mundo, no operan de forma aislada, son un mero reflejo de las estructuras políticas y sociales y de los valores predominantes en la sociedad, y de la distribución (real) del poder”²⁶. En este sentido pretender modernizar un sistema no democrático a través de una modesta apuesta por fortalecer el poder judicial, como en el caso de El Salvador, es “el peligro de pensar en pequeño”²⁷ para dar respuesta a situaciones estructurales de alto nivel de complejidad.

Sin embargo, CORELESAL, facilitó el contacto de expertos internacionales en diversas áreas del Derecho -en áreas tales como el Derecho Constitucional, Penal, Familia y Administrativo- permitiendo que operadores jurídicos y jóvenes recién egresados de las facultades de Derecho de las universidades del país, pudieran disponer de un contacto más cercano con los grandes procesos de modernización legal y jurídica a nivel global.

Ello posibilitó la generación de pequeños grupos de profesionales del Derecho, que comenzaron a incidir a través de la academia primero y luego en las instituciones públicas, en la especialización jurídica. A ello también hay que sumar el inicio de procesos orientados a realizar un análisis del Derecho, que escapara del fuerte dogmatismo formal y permitiera un diálogo más abierto con otras disciplinas como la ciencia política, la sociología, la psicología o la economía, entre otras.

Sin embargo, como ya mencionamos antes, será el espacio posibilitado a través del cese del conflicto armado, formalizado a través de los Acuerdos de Paz de inicios de la década de los 90, en que puede rastrearse un desarrollo incipiente del Derecho Constitucional, tanto a nivel de publicaciones, como de la generación de estudios de especialización o del interés por el conocimiento y análisis de las decisiones de la jurisprudencia constitucional.

Un esfuerzo central en este proceso serían los implementados desde el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y la Escuela de Capacitación Judicial para iniciar una diálogo abierto sobre la aplicación directa de la Constitución, a partir del inicio de una amplia bibliografía sobre temas atinentes al Derecho Constitucional y los Derechos Humanos en el país, si bien desde una perspectiva de dogmática jurídica, pero qué duda cabe, un avance importante en la construcción de una cultura constitucional en el país²⁸.

Asimismo, los procesos de cambio propiciados por los Acuerdos de Paz, “reflejaban el consenso a que llegaron diversos sectores del espectro político nacional. Por ello se está convirtiendo en lo que debe ser la Constitución en las democracias pluralistas: el producto de un pacto entre protagonistas del proceso político, por lo que ha surgido y se fortalece su sentido de pertenencia de la cuestión nacional”. (...) “De esta manera, la constitución viene a cumplir ahora otra función antes desconocida: es un medio de integración. (...) además, de la función negativa de la Constitución, en el sentido de un valladar que proteja a las personas y a los grupos que estas forman, de las injerencias abusivas del poder estatal, la Constitución incluye ahora metas y objetivos comúnmente aceptados que la generalidad de los salvadoreños queremos alcanzar”²⁹.

26. Prillamant, William; *The judiciary and democratic decay in Latin America. Declining confidence in the Rule of Law*, Praeger Publishers, Westport, Connecticut, 2000., p. 40 (la traducción ha sido libre del autor).

27. Es el título del capítulo 3 de la obra de Prillamant dedicado al análisis del caso de El Salvador.

28. No en balde la publicación del conocido y quizá único “Manual de Derecho constitucional salvadoreño” de Bertrand Galindo et al, es publicado en 1992.

29. Presentación. Constitución de la Republica de El Salvador -1983-, 1983-1993 diez años...ya citado, p. vii.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En este periodo puede destacarse además el inicio de instituciones nacidas de los Acuerdos de Paz y de reconocimiento constitucional, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y el Consejo Nacional de la Judicatura. Estamos ya en ese periodo denominado de transición democrática y en el que la Constitución del 83, se convirtió en un instrumento legal con carta de legitimidad ampliada a partir del espaldarazo que recibe al facilitar y posibilitar la participación de un grupo de insurrección popular, como partido político.

IV. GALLINA QUE COME HUEVOS, AUNQUE LE QUEMEN EL PICO

A partir de los Acuerdos de Paz y de las reformas constitucionales subsiguientes, inicia un periodo de amplias expectativas en los ámbitos político, económicos y sociales en El Salvador. Tres son los grandes ejes centrales de los Acuerdos: el político, el socioeconómico y el judicial.

“En materia política, los acuerdos de paz estipularon una serie de pasos orientados a la democratización del sistema político, lo cual suponía no sólo la salida de los militares del ejercicio del poder político, sino la renuncia a las vías autoritarias como mecanismo para disputar y acceder a la gestión estatal, la aceptación del pluralismo ideológico y político, y el fortalecimiento de los partidos y del parlamento. En el terreno económico-social, estipularon una serie de mecanismos no sólo orientados hacia la reforma del modelo económico - en lo que atañe al problema agrario y la implementación de medidas tendientes a paliar los costos de los programas de ajuste estructural, sino hacia la constitución de una instancia de discusión de los problemas sociolaborales, como lo era el Foro de Concertación Económico-social. En el ámbito judicial, los acuerdos plantearon una serie de reformas, cuyo propósito era fortalecer y hacer más eficaz la administración de justicia en el país”³⁰.

Sin embargo, con seguridad, el resultado más efectivo fue la salida del poder político por parte del estamento militar, el cual pareciera haber cobrado más relevancia en los últimos años, de la mano de la situación de inseguridad que afecta el país.

En el caso del sistema económico, la década de los 90 estaría marcada por lo que suele denominarse como “la venta de las joyas de la abuela”, es decir, los procesos orientados a la privatización y desregulación de algunos ámbitos de la vida económica del país. En el ámbito social, se encontrarían las mayores brechas, sobre todo ante la ampliación y profundización de la marcada desigualdad social en el país. En la primera parte de la década de los 90, se privatiza la banca y las exportaciones de café y azúcar. Entre 1994 y 1999 se privatizó la distribución de energía, las telecomunicaciones y los fondos de pensiones, y entre 1999 y 2004, se implementó el proceso de dolarización del país³¹.

En el ámbito judicial, si bien se logró una mayor separación formal entre el estamento judicial y el estamento político, en muy pocos años este sector fue cooptado por el sistema de partidos, generando alianzas y nombramientos en las más altas posiciones del sistema judicial, relacionadas con la participación de los partidos políticos en el escenario político.

30. Gonzalez, Luis Armando, *El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad*, UCA editores, 19.

31. Pineda, Roberto. *El Salvador: imperialismo y resistencia*, Revista Tareas núm. 143, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, Ciudad de Panamá, 2013., 93. Para un análisis de los procesos en El Salvador, puede verse: Rodríguez Meléndez, Roberto. “Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador. Análisis de tres procesos: privatización, desregulación y descentralización”, Universidad Internacional de Andalucía, Huelva 2006., Disponible en: <https://dspace.unia.es/handle/10334/56>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La utilización del apartado estatal de forma patrimonial ha sido una característica que no solo ha afectado a las decisiones del gobierno³², sino que se trasladó a la conformación y configuración del sistema judicial. Como mencionamos antes, la apertura democrática, posibilitó, al menos el desarrollo de un débil pero continuo estamento profesional a nivel técnico.

En este periodo aparecen también una serie de reivindicaciones y demandas sociales y económicas ligadas a desigualdades estructurales en el país, y que comenzaron a emerger con celeridad. La proliferación de diversos grupos y organizaciones sociales en los 90, ligados a la garantía de derechos humanos, fueron sumándose y buscando espacio para que fueran atendidas por el sistema político. Y dichas demandas fueron llegando poco a poco a un sistema político, con muy pocas capacidades reales de obtener resultados.

La democracia de partidos se había instalado de forma efectiva en el país, lo cual sería un logro positivo si se considera que la misma, sustituía la vía de la opción bélica o de conflicto. Sin embargo, el estilo de gobernanza no fue orientándose hacia la búsqueda de soluciones consensuadas –en un marco de capacidad y recursos limitados– sino más bien en la búsqueda de alianzas para el posicionamiento en la agenda política de los temas priorizados por aquellos grupos más cercanos al poder político. A esto se sumaría uno de los mayores desafíos de la naciente democracia salvadoreña: la violencia social en aumento y la aparición del fenómeno de las pandillas.

Y en este contexto, El Salvador, atraviesa el nuevo milenio. Las lecturas e informes sobre El Salvador, como un Estado en transición democrática aparecen. Es decir, luego de más de 10 años de haberse logrado la paz, seguíamos en transición y con una Constitución con vocación de aplicabilidad, pero con un obstáculo enorme: las grandes y graves diferencias en las condiciones sociales y económicas en El Salvador que se traducen en la falta de acceso a las condiciones mínimas de salud, educación y otros derechos básicos de grandes partes de la población salvadoreña.

Por compartir solamente un ejemplo, El Salvador dispone de menos del 20% de su población en edad de jubilación cubierto por el sistema formal de pensiones³³. En este sentido, la vigencia de la norma constitucional a nivel formal no ha posibilitado, amparado o impulsado ningún mecanismo que permita asegurar a aquellas personas que representan ese otro 80% el acceso a sus derechos más elementales como la alimentación, hogar, salud, etc.

Este no es un problema de políticas públicas del gobierno de turno, y tampoco lo es un problema de ausencia normativa. Este es un claro ejemplo de la ausencia de un sistema político y de una justicia constitucional con capacidad para afrontar este tipo de situaciones.

Ante este contexto, el Derecho constitucional salvadoreño, ha sido, salvo contadas excepciones, una huida al lenguaje tecnocrático a través de fórmulas jurídicas aplicables, huyendo del enfrentamiento de los problemas sociales y políticos radicales del país: por un lado, la marcada desigualdad y exclusión social y económica de grandes sectores de la población y por otro, el autoritarismo, la corrupción y el “compadrazgo”.

32. Dada Hirezi, ya citado., p. 62.

33. IADB. Mejora la calidad de vida de los adultos mayores la pensión básica universal, 2016. Disponible en: Adultos mayores de El Salvador no cubiertos por el sistema de pensiones (iadb.org). Véase. Argueta, Carlos; El Salvador promueve una vejez indigna para sus mujeres, en El Salvador promueve una vejez indigna para sus mujeres (elfaro.net), 24 de enero de 2022. Consultado el 29 de noviembre de 2022.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Resulta paradójico que en un país con profundas desigualdades a nivel socio económico, que los pronunciamientos y resoluciones judiciales relacionadas con la aplicación de la Constitución frente a la equidad e igualdad social son por poco menos que anecdóticos.

En este contexto el Derecho constitucional:

- Sigue siendo un producto social afectado en el seno de la Guerra Fría, que generó y mantuvo por décadas una evidente polarización política, sin un modelo económico y social consensuado, que pudiera responder a las nacientes y diversas demandas en el seno de un estado formalmente democrático.
- Si bien no se cuestiona la legitimidad de la Constitución, como primera norma del Estado, comienzan a identificarse una serie de áreas no reguladas a nivel constitucional y que requerirán de la decisión no solo de la justicia constitucional sino de los otros órganos fundamentales del Estado, y donde esta polarización, afectó, no solo al gobierno, en sentido estricto, sino incluso se trasladó al seno del sistema judicial, que era reflejo de la polarización política existente en el sistema político.
- También durante este periodo es posible identificar una ampliación de la defensa del principio de independencia judicial dentro del seno de la administración de justicia, lo cual puede ser un signo positivo de la consideración de esta rama del Estado, como un poder con independencia en la toma de decisiones. Asimismo, debemos tener en consideración que un principio que se debe considerar paralelamente al desarrollo de la independencia es el principio de responsabilidad, es decir, el asumir la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones, en este caso como operador jurídico o judicial y de lo cual poco o nada el sistema judicial ha profundizado sobre los alcances de este principio en el quehacer de su función.
- Además, comienzan a identificarse diversos criterios interpretativos –lo que es parte de la convivencia democrática– entre las instituciones del Estado, pero a su vez, se identifica en este momento histórico poco interés en la construcción colaborativa o coordinada de los “sentidos” o alcances de la norma, y se va configurando una visión más “tecnocrática” de la lectura de la norma constitucional, que va alejando a las instituciones frente a una visión común o colectiva y va generando visiones tecnocráticas y compartimentalizadas al interior del Estado y de la sociedad, que suele alejarse de las “voces de los justiciables” para centrarse en una perspectiva en el mejor de los casos “centrada en el análisis dogmático y técnico”, o en el peor de ellos, el incorporar debajo del manejo del lenguaje tecnocrático y terminología legal, la defensa de intereses sectoriales, políticos o económicos particulares.
- Sin embargo, esta visión tecnocrática y auto referente –autopoiética, diría Luhmann³⁴– de igual manera, puede ser considerada como un elemento distintivo de los sistemas judiciales maduros, en tanto que “los sistemas autopoiéticos, deben su capacidad de operación a una estructura preestablecida, que facilita al sistema jurídico construir unas normas, un lenguaje y una forma de interpretar la realidad con cierto nivel autonomía, frente a la realidad política y social. En esto se basa, por ejemplo, la construcción de la idea de independencia judicial”. Es muy probable que, uno de los aportes e impactos positivos de los Acuerdos de

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

34. Véase, Luhmann, Niklas. *Law as a social system*, Oxford University Press, New York, 2004.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Paz y de las reformas a la Constitución de 1983, es que generaron esa estructura mínima que posibilitaba la gestación de un sistema judicial independiente³⁵. Otra cosa, es que la misma no hubiese sido utilizada para responder y mediar adecuadamente en los conflictos sociales, generando quizá mayor polarización, en un entorno ya de por sí polarizado, contribuyendo muy poco de esta manera, a la consolidación y construcción de un escenario social y político democrático.

En este sentido, podrían precisarse tanto elementos externos al Derecho constitucional, como internos en su desarrollo, que limitaron el impacto efectivo de la norma constitucional, pero que escapan de la lógica y de las instituciones relacionadas con su aplicación, dado que son parte del reflejo del sistema político, de su cultura y de la forma de organización y de toma de decisiones.

V. A PAN DURO DIENTE AGUDO

No son buenos tiempos para hablar de un derecho constitucional salvadoreño. Acaso nunca lo han sido.

En los últimos años, no han sido pocos los jueces y operadores jurídicos, así como organizaciones internacionales que se han pronunciado sobre decisiones contrarias a las reglas básicas que establece la Constitución junto con el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, como hemos ya mencionado. Asimismo, en el ámbito internacional tampoco han faltado los señalamientos frente a las limitaciones o riesgos que van planteándose al Estado de Derecho salvadoreño.

Así, el 3 de mayo de 2021, la CIDH condenaba la destitución de magistradas y magistrados de la Sala de lo Constitucional por parte del Estado salvadoreño, e instaba a El Salvador, a preservar el Estado de Derecho. También, El relator especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán se manifestaba en el mismo sentido, mientras que el sistema judicial ha ignorado todos los llamamientos relacionados con la violación de las más básicas garantías judiciales en este proceso.

A este respecto, diversas organizaciones sociales presentaban el informe “*Justicia en Pausa. Informe sobre los primeros días de la Sala de lo Constitucional de El Salvador*”³⁶. En este informe, se identifican “retrocesos graves” en la justicia constitucional salvadoreña, en áreas como el análisis de los procesos de formación de ley, las limitaciones para el análisis del principio de razonabilidad para controlar las facultades legislativas y en la aplicación de la garantía del principio de imparcialidad” ... “Así, cualitativamente, los retrocesos evidenciados se muestran como una desmejora grave en el acceso a la jurisdicción constitucional y el debilitamiento de los procesos constitucionales como mecanismos de control del actuar público robustos y eficaces”³⁷.

Asimismo, en agosto de 2022, el instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (UCA) publicaba el informe “100 días de régimen de excepción en El Salvador 2022”. En dicho informe se señala, en relación a los procesos de detenciones en

35. “The high dependence of all autopoietic system on history also has to be considered. Autopoietic systems always lever their operations on conditions that already exist as a structure. Hence they can work equally well towards an amplification of deviance (positive feedback) of curbing of deviation (negative feedback)”. Luhmann, Niklas. *Law as a social system...*, ya citado, p. 490.

36. Véase en: https://dplf.org/sites/default/files/justicia_en_pausa_-_informe_dplf.pdf

37. Ibidem, p. 54.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

masa que se han implementado en el país que: “Las detenciones en masa han afectado el derecho de acceso a la justicia, al no respetar por un lado, las garantías judiciales desde el momento de la detención, y por otro porque se desarrollan audiencias masivas para imputados e imputadas” (...). “Con esta clase de actuación de los tribunales se consolida uno de los más graves retrocesos en materia de derechos humanos ocurrida en el país: la anulación del funcionamiento del sistema de protección de los derechos humanos. En la actualidad, no existen garantías de independencia e imparcialidad para el juzgamiento de las personas a quienes se les atribuye la comisión de un delito, tampoco se encuentran indicios de que las quejas de violaciones de derechos humanos en el contexto del régimen de excepción estén siendo investigadas”³⁸. A ello se suma, el reciente pronunciamiento del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas que ha pedido a El Salvador, que tome medidas para prevenir “detenciones arbitrarias”³⁹.

El sistema judicial pareciera que tiende en muy poco tiempo a ser, lo que fue: un apén-dice de las decisiones gubernativas de los otros órganos del Estado. Pareciera un círculo vicioso, que debería causar si no alarma, al menos precaución.

A diferencia de décadas precedentes, los funcionarios que hoy ostentan muchos cargos en el seno de la administración de justicia tienen una mayor y más sólida formación que sus predecesores. Han sido más formados, conocen con mayor profundidad los principios del Estado de Derecho y la garantía de los derechos humanos, disponen de un mayor nivel de capacidad en el análisis del Derecho y de la técnica legal, pero también los operadores conocen la “cultura” del sistema, y son parte de la misma. No es, por tanto, un problema de formación y valores, cuando los operadores responden y se orientan por los valores y la cultura imperante del sistema político. Esa diferencia, magistralmente presentada al inicio de este artículo que habla del “país real”, frente al “país legal”.

Pero en estos casos, como en décadas precedentes, lo que no se identifica es la debilidad estructural de un órgano del Estado, que responde al momento del sistema político.

Hoy, pareciera que no hay condiciones en la casa de la justicia constitucional salvado-reña para poder hablar de un derecho constitucional. La Constitución del 83, fue quizá una excusa, ínfima, poco trabajada y hasta repetitiva, pero que brindó la oportunidad de considerar que era posible, construir un sistema judicial independiente dentro del Estado de Derecho, para cimentar las bases de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, luego de un periodo que esperábamos fuera irrepetible.

Y fue el espacio abierto para que algunos profesionales comenzaran a buscar y confiar en la aplicación de una justicia constitucional en ciernes, tímida, y con muchas limitaciones, pero una justicia constitucional independiente, aunque poco madura o desarrollada, frente al contexto que enfrentaba.

Hoy, la Constitución parece con mayores debilidades para lograr su vocación de reali-dad que durante la ampliación de su legitimidad social en los 90, a consecuencia de los Acuerdos de Paz y las reformas incorporadas en la misma. Coincido con aquellos que

38. Observatorio Universitario de Derechos Humanos (OUDH). Informe: 100 días del régimen de excepción en El Salvador 2022, Universidad Centroamericana “Jose Simeón Cañas (UCA), Publicaciones de Proyección social de la UCA, Antiguo Cuscatlán, 2022, p. 134.

39. El Comité expresó profunda preocupación por las graves consecuencias en materia de derechos humanos que representan las medidas adoptadas por las autoridades en el marco del Régimen de Excepción, decretado el 27 de marzo de 2022 y aun en vigor, y que hasta la fecha han supuesto la detención de más de 59.000 personas. En particular, el Comité mostró preocupación por las detenciones arbitrarias y colectivas, sin orden de detención”. Vease: <https://www.omct.org/es/recursos/comunicados-de-prensa/comit%C3%A9-de-las-naciones-unidas-pide-a-el-salvador-prevenir-las-detenciones-arbitrarias-e-investigar-todos-los-actos-de-tortura>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

consideran que los procedimientos democráticos tienen que estar diseñados de tal modo que todos los participantes puedan presentar sus contribuciones y que las opiniones y convicciones puedan configurarse y modificarse a través de la discusión argumentada, antes de que una mayoría simplemente de suma y siga⁴⁰.

Pero ni los espacios públicos parecen ser el medio ideal para esa deliberación, ni tampoco los espacios virtuales de comunicación, donde la diferencia de opinión –y de ello podemos encontrar muchos ejemplos– no parece fomentar la discusión de argumentos, sino de posicionamientos excluyentes.

Qué duda cabe que las disposiciones del texto constitucional no están exentas de la “diversidad interpretativa”, la cual en algunas ocasiones se vuelve casi inexplicable en nuestros contextos... casi como un ejercicio de ilusionismo para convertir lo blanco en negro o viceversa. Pero este ha sido parte del sino de los sistemas democráticos contemporáneos latinoamericano⁴¹ y no merece la pena detenerse en un punto que solo sirve para comprobar, la dependencia “interpretativa” de los intérpretes, a partir de los momentos históricos que condicionan la interpretación.

En otras palabras, el diseño constitucional es cambiante, evoluciona con el tiempo y el contexto, y aunque la interpretación “técnica” recaiga en manos de juristas, ello no es exclusivo, dado que estos, –como hemos revisado– pueden responder en mayor medida de forma reactiva o de forma colaborativa según la configuración del poder político y como este ha incidido en las cúpulas de los sistemas judiciales. “Detrás de los textos (de una u otra forma) están los actores y fuerzas políticas más importantes de la sociedad, lo cual conduce a algunos a sostener que el proceso constitucional puede llegar a presentar la labor del político y del *pouvoir constituant*. En esta concepción quien quiera que tenga el poder constituyente, o actúe en su nombre, contrata a los juristas”⁴².

En nuestro contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que “La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

En este sentido, existen límites a lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial”⁴³.

40. Autores como Jürgen Habermas, llaman a este proceso “democracias deliberativas Habermas, J.; Dworkin, R.; Gunter, K. *¿Impera el Derecho sobre la política?*, en: La Política, Revista de estudios sobre El Estado y la sociedad, núm. 4, Barcelona, 1998, p. 8.

41. Aun y cuando, también en ocasiones tanto en el ámbito europeo como anglosajón, tenemos noticias de similares desarrollos.

42. Arato, Andrew; *Formas de diseño constitucional y teorías de la democracia*, en: La Política, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad núm. 4, Barcelona, 1998, 59.

43. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 28/21 de 7 de junio de 2021. La figura de la reelección presidencial en el contexto del sistema interamericano de Derechos Humanos”, p. 16. Disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/08/Opinion-consultiva-OC-28-21-LP.pdf>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A propósito de estos procesos de acomodamiento al sistema político por parte de la justicia, resulta cuando menos anecdótico que el sistema interamericano de Derechos Humanos incluya dentro del texto de sus resoluciones a El Salvador, como uno de los países que limitan la reelección presidencial, mientras que la justicia constitucional salvadoreña pareciera no considerar como existente dicha prohibición.

Dice la Corte en la resolución antes citada “Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales. De este modo, la reelección presidencial es prohibida en Colombia, Guatemala, México y Paraguay; se encuentra limitada a una única vez en Ecuador, Estados Unidos y República Dominicana; se limita la reelección por una vez consecutiva en Argentina, y se permite solo de forma no consecutiva en Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay.”⁴⁴.

Ignacio Hernández, analizando la sentencia de “la nueva” Sala de lo Constitucional de Referencia 1-21 de 3 de septiembre de 2021, sobre la elección presidencial en El Salvador, hace referencia a un elemento que no debemos de perder de vista sobre el presente de la justicia constitucional salvadoreña: la sentencia justificó sus argumentos en la defensa de la soberanía popular “al afirmar que en su rol de máximo y último interprete de la constitución, la Sala debe estar en la disposición de escuchar y atender a esa manifestación del pueblo. Tal mutación, al quebrantar el principio de supremacía constitucional, puede ser considerada como una expresión del autoritarismo”⁴⁵.

Independientemente que coincidamos o no con ese análisis, lo que pareciera innegable, en todo caso, es que en El Salvador estamos pasando de una jurisprudencia como una doctrina autónoma o auto referente a una versión del Derecho muy diferente. Algunos llamaran en este caso, a una jurisprudencia pendiente de la sociedad y otros como Hernández, la calificaran como una expresión de una “justicia de corte populista”.

VI. DIME CON QUIEN ANDAS...

Pero más allá de esas calificaciones, en las que sospecho que los extremos pueden generar similares resultados, pareciera que hoy, los retos del Derecho constitucional salvadoreño siguen siendo los mismos, es decir, los rasgos más elementales del Estado de Derecho:

- Que las normas y los derechos contenidos en la norma fundamental sean aplicados de forma real y efectiva para todos, sin exclusiones.

44. Ibidem, p. 28.

45. En el análisis Hernández continúa identificando los riesgos existentes en la justicia constitucional en El Salvador: “Lo grave de este antecedente es que la Sala sugiere un cambio del centro de gravedad del ordenamiento jurídico, de la supremacía de la Constitución a la supremacía de la soberanía popular. Como se afirma en la página 23, “en la medida en la interpretación de la Constitución refleje un fiel cumplimiento de la voluntad del pueblo, se entenderá que esas actuaciones son legítimas y a partir de ahí su exigibilidad y obligatoriedad”... “Lo que olvida la Sala es que la soberanía popular no es un poder absoluto e ilimitado, pues esa soberanía encuentra límites en la Constitución. Por ello, el rol de la justicia constitucional, en el Estado de Derecho, es servir de guardián de la Constitución, incluso, para limitar la soberanía popular en cuanto a sus manifestaciones constitucionales.” Hernández, José Ignacio. La reelección presidencial en El Salvador: otro caso de derecho constitucional autoritario-populista, en: IberICONnect, 2021. Disponible en: <https://www.ibericonnect.blog/2021/09/la-reeleccion-presidencial-en-el-salvador-otro-caso-de-derecho-constitucional-autoritario-populista/>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Las constituciones en su génesis histórica contienen en su articulado un conjunto de derechos, cuya realización plena en países como el nuestro, suele ser puesta en duda, por los limitados recursos existentes...o por simple sostenibilidad ecológica.

Sin embargo, la satisfacción de estos derechos “básicos” o “elementales” es, podríamos decir, para la autoconservación del propio Estado de Derecho, ya que, en su déficit, con mucha probabilidad podríamos encontrarnos en un corto periodo de tiempo ante un “Estado fallido”.

Los derechos humanos se configuran como uno de los discursos de legitimación de las comunidades políticas. En todo caso, no cabe duda de que, no es el único discurso. Hay otros discursos que no dejan de ser eficaces⁴⁶, como la legitimación afectiva o tradicional, la apelación a la identidad nacional y en el mundo contemporáneo la legitimidad basada en el marketing político, que en nuestra región aparece muy cercana a los sistemas políticos de corte populista⁴⁷.

De hecho, como afirma Aymerich los procesos de racionalización social, entendidos como los procesos de toma de decisiones en el Estado, pueden dar lugar a criterios de legitimidad contrarios a los derechos humanos, conviviendo con ellos. Es así como en muchas ocasiones, sociedades basadas en los principios del sistema democrático, tienden a su vez, a generar procesos de legitimación de normas autoritarias.

La cita de Aymerich no tiene pérdida: “En las democracias se confiere un cargo a personas a través de elecciones populares. Mas una vez que les ha sido concedido el cargo, no se hallan dichas personas en menor autoridad que quienes llegan a él por otros medios. Y, como hemos podido ver repetidas veces, las exigencias de la autoridad constituida de forma democrática pueden también entrar en conflicto con la conciencia. La importación y esclavitud de millones de negros (sic), la destrucción de la población india americana, el internamiento de la población americana de origen japonés, el uso del napalm contra civiles en Vietnam, son otras tantas medidas políticas que tuvieron origen en la autoridad de una nación democrática, medidas a las que se respondió con obediencia que no podía menos de esperarse”⁴⁸.

En la medida que estas situaciones van generalizándose dentro de un Estado basado en un sistema democrático, los procesos de toma de decisiones van mostrando no una defensa de los derechos, sino una tendencia hacia el autoritarismo.

- Que se configure una instancia independiente al menos, a la que pueda recurrir en caso de que el Estado violente mis derechos, basada en la existencia de una división de poderes, orientada por el respeto y garantía de los derechos humanos.

La independencia es parte de los sistemas democráticos modernos. No hay mucho que agregar a una exigencia que ya estaba definida y establecida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

46. Aymerich Ojea, Ignacio, *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Tirant lo Blanc y Universitat de Valencia, Valencia, 2001, p. 240.

47. Para una introducción a este tema puede verse: Casanova Fernandez, Enrique; *De la legitimidad al marketing político: el problema de la credibilidad*, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 162, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Ciudad de México, 2015. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/49670>

48. Aymerich Ojea, Ignacio; *Sociología de los derechos humanos...* ya citado, p. 241.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Quizá merezca destacarse la necesidad del equilibrio entre independencia y responsabilidad o *accountability*, la cual debe estar presente en los diferentes órganos o poderes del Estado. Ello sin menospreciar que, en una versión moderna, los órganos deben de colaborar entre sí para lograr los objetivos comunes definidos en la norma fundamental, y uno de esos objetivos es la limitación al poder arbitrario o al margen de la ley.

- Que los procesos democráticos sean más que un llamado a los procesos electorales, facilitando los espacios para la discusión argumentada de ideas para la maduración y toma de decisiones colectivas. Es decir, la búsqueda de la construcción de un espacio de diálogo político constructivo y deliberativo.

Sin profundizar más en este aspecto, el sustento de los sistemas democráticos ha girado desde una perspectiva clásica, en la idea de elecciones, pero también, en la idea del debate de las ideas y argumentos, es decir, el debate racional de los asuntos de interés general.

Los tipos de legitimación contrarios a la legitimación basada en la garantía de los derechos humanos suelen ser contraproducentes. “Así, en lugar de promoverse ideas, se promueven candidatos como soluciones a los problemas públicos. Los consultores políticos, más que buscar un rasgo ideológico distintivo del actor político, trabajan en una característica personal para promoverla. Lo que importa entonces es la persona y no sus proyectos de gobierno”⁴⁹. Esto no conduce como señala Sánchez Murillo a la futilidad de los discursos y de la acción política, dando paso a un proceso de personalización de la política⁵⁰, que, en nuestro contexto latinoamericano, ha estado asociado de manera regular, al apareamiento de sistemas autoritarios.

Con seguridad, la búsqueda de la construcción de sistemas de toma de decisiones más deliberativas es en estos tiempos es “nadar contra corriente”, pero me parece que a partir del contexto descrito en el que surge la Constitución del 83, no me cabe ninguna duda la necesidad política, en el buen sentido del término de indicar esta vía.

Finalmente, la Constitución puede configurarse como una vía frente al abismo, frente al conflicto, y frente al autoritarismo. Esa parece, que es la historia que marcó la génesis de la Constitución de 1983, y frente a cuyo escenario 40 años después intenta seguir buscando respuesta, en un contexto, en el cual las disposiciones más básicas o centrales referidas a la garantía de los derechos más esenciales, siguen siendo poco menos que una ficción para una importante parte de la población.

Una de las propuestas que ha aparecido en escena para lograr una mayor efectividad de la Constitución, parece ser un amplio proceso de reforma, que ha venido configurándose durante los últimos años. Según la nota e informe presentada a la Presidencia de la República se plantean 216 modificaciones a los 274 artículos de la Constitución⁵¹.

Un análisis pormenorizado de estas propuestas de reforma, debe ser parte de los análisis que la academia en El Salvador debe promover, junto con otras organizaciones sociales, pero que para los efectos de este artículo exceden nuestras pretensiones⁵².

49. Sánchez Murillo, Luis Fernando; *El marketing político y sus consecuencias para la democracia*, en Comunicación y Sociedad, núm. 4, 2015, p. 15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/346/34600401.pdf>

50. Sánchez Murillo, Luis Fernando; *El marketing político...*, ya citado, p. 16.

51. Véase: <https://www.presidencia.gob.sv/proyecto-de-reforma-constitucional/>

52. Sin embargo, algunas preocupaciones sobre el proceso y las reformas han sido ya visibilizados aun cuando de forma poco sistemática. Vid. <https://www.fundaungo.org.sv/asset/documents/2233>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Este conjunto de reformas debería ser aprobada por la actual Asamblea Legislativa y ratificada por la próxima legislatura, que será elegida en 2024. Basta mencionar sobre esta temática, que, así como los procesos de promulgación de nuevas constituciones no han implicado cambios reales en la vida cotidiana de las personas que habitan en El Salvador, también puede suceder lo mismo con estas iniciativas de reforma de la Constitución. Esta es una de las lecciones aprendidas a través de la historia del Derecho constitucional salvadoreño, que merece tomarse en consideración en los procesos de discusión, cambio y reforma constitucional. Hace falta pasar de las reglas a las acciones, y ello, no cabe la menor duda, se logra a través de órganos estatales independientes y consolidados. Como suele decirse, *del dicho al hecho hay mucho trecho*.

El constitucionalismo latinoamericano y en particular, el salvadoreño, ha sido la historia de la construcción de una utopía, pero con herramientas e instituciones específicas que pudieran ir generando un acercamiento entre el espacio entre realidad y ficción. En las utopías, radica y se construye la esperanza, pero como hemos observado es fácil que acompañen un proceso de “cansancio democrático”, si la democracia y el sistema político no es capaz de dar respuestas a esas demandas, generando una puerta abierta, a otras opciones y a una nueva “utopía desarmada”. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN COLOMBIA, ECUADOR Y ESPAÑA
*THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE IN COLOMBIA, ECUADOR AND SPAIN*por **Ángel Fernández Silva**Profesor Asociado Doctor. Departamento: Derecho Público Universidad
de Salamanca

Cómo citar este artículo / Citation:

Fernández Silva, Ángel (2023):

La iniciativa legislativa popular en Colombia,
Ecuador y España, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0107>**RESUMEN**

Como instrumento de democracia semidirecta, la iniciativa legislativa popular (ILP) puede enriquecer y complementar la representación, contribuyendo así al objetivo del buen gobierno. Sin embargo, la institución ha mantenido una incidencia muy reducida en la producción normativa de Colombia, Ecuador y España, en buena medida porque comparten unos requisitos formales y materiales muy exigentes para el mecanismo, si bien Ecuador regula un requisito de avales más laxo. Ello explicaría que Colombia no haya convertido ninguna ILP en ley, Ecuador sólo una y España cuatro, auspiciadas todas ellas por relevantes organizaciones sociales. Es preciso indagar en las similitudes y diferencias del instrumento en los tres países, pues su inserción constitucional ha alcanzado el rango de derecho de la ciudadanía, en buena medida auspiciado por las recientes demandas regeneracionistas.

Palabras Clave: Participación, Buen Gobierno, Iniciativa Popular, Iberoamérica, Democracia Semidirecta.

ABSTRACT

The current democracy needs the legislative impulse of the citizens to improve their representation. The popular legislative initiative has played a secondary role in Colombia, Ecuador and Spain. The causes have been the questionable material limits, and a high number of signatures required (although Ecuadorian law regulates a much less demanding requirement for signatures). That limits have only allowed to approve four popular initiatives as law in the Spanish Parliament, one in Ecuador, and none in Colombia. In practice, the use of the instrument has been almost monopolized by political parties and associations.

Keywords: Participation, Open Government, Popular Initiative Legislative, Direct Democracy

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

La intervención ciudadana en los asuntos públicos ha logrado en los últimos años un lugar preferente como parámetro de buen gobierno, dentro de un debate más general y recurrente sobre la calidad de nuestras democracias. Sin embargo, no se puede olvidar que las formas de expresión directa de la voluntad popular no han conducido necesariamente a un refuerzo de la representación. El auge de los instrumentos de democracia directa y participativa se puede entender, más bien, como un síntoma de incapacidad de los poderes públicos para articular los intereses de la ciudadanía (Arias, 2016: 21), o quizás como un recurso regeneracionista más cosmético que efectivo. En dicho análisis influye que la iniciativa popular normativa o iniciativa legislativa popular (ILP) y la propia democracia semidirecta se acomoden mejor a la delimitación efectuada por Kelsen (1975: 449) hace ya algunos años, pues la institución está ideada *para contribuir al mantenimiento de los principios parlamentarios y no como alternativa a los mismos*.

De hecho, y más recientemente, Peter Mair (2013: 35) ha atribuido el interés por la participación a un *vaciamiento de las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes*. No creo que sea casualidad que el auge en el empleo de tales instrumentos coincida con los momentos centrales de las crisis económica y de confianza e, incluso, con ciertos episodios de agitación democrática en Iberoamérica. Parece que los ciudadanos recurren a formas alternativas de participación cuanto menos confían en la representación y, por lo mismo, como método de oposición al gobernante.

Volviendo a la conocida crisis de confianza, creo que el descrédito de la política no es consecuencia sólo del mal funcionamiento de los partidos, como muchas veces se esgrime, sino que es resultado también de la impotencia del Estado para atender las demandas de sus propios ciudadanos (Rubio, 2015: 21-38). En tiempos de crisis, el desconcierto con los resultados y el aumento de la insatisfacción ponen en peligro la legitimación del gobierno, y quizá por ello los políticos se vuelcan en potenciar la legitimidad haciendo 'más democrática' la adopción de decisiones (Colino, 2014: 49).

En cualquier caso, el auge en el empleo de tales mecanismos y la adopción reciente de alguna ILP en los países analizados (la ILP sobre el Mar Menor en España, o la ILP sobre lucha contra el cáncer en Ecuador) ha vuelto a desmentir el carácter anodino e irrelevante de tal vía de participación. Ello puede aportar interés al estudio de la figura, si bien resulta conveniente desvincular a la misma del elenco de soluciones al problema de la desafección política. No sólo porque la iniciativa otorga beneficios muy modestos a la relación representativa, sino sobre todo porque si la crisis tiene su origen en el ejercicio de la representación, la única alternativa coherente sería mejorar esta última (Biglino, 2017: 488).

II. LA NATURALEZA DE LA ILP

El presente trabajo se centra en la iniciativa legislativa/normativa popular como un instrumento que permite a una parte del electorado plantear proposiciones de ley al Parlamento, en quien recae la potestad sobre su tramitación. Por este motivo y, aunque existan referencias, se han descartado otros modelos combinados de la iniciativa con el referéndum¹, la consulta, o la propia iniciativa de reforma constitucional, centrándonos por tanto en la iniciativa legislativa 'formulada'. Esta decisión se ha tomado por la escasa

1. Sobre el particular (Garrido, 2019; Soto, 2012).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

implantación de estos modelos en derecho comparado, pero sobre todo con el objetivo de comparar la regulación de la figura en España, Colombia y Ecuador.

Desde el punto de vista metodológico, debo advertir que los modelos de ILP en perspectiva comparada no resultan homogéneos, si bien los tres Estados seleccionados comparan, como se verá, determinados rasgos y, desde luego, cierta inoperancia práctica de la institución. La íntima relación entre la regulación de los mecanismos de democracia directa y cada sistema político facilita las divergencias en el tratamiento de la ILP, y ello impide decidir con rotundidad qué elementos han influido en mayor o menor medida en la efectividad del instrumento. Como se ha dicho ya, en el resultado intervienen factores ajenos a la propia configuración jurídica del instituto estudiado, como la cultura democrática y participativa de la sociedad, y el dinamismo de su tejido asociativo.

Efectuadas estas aclaraciones, es preciso indicar que la contribución de tales mecanismos de participación al interés general y al enriquecimiento del sistema parlamentario requiere de unas condiciones previas que no se manifiestan con la misma intensidad en todos los países. El éxito de la ILP y quizá del resto de instrumentos dependerá de la solidez democrática de cada sistema político y de la cultura participativa de su sociedad. De lo contrario, si atendemos a países con un alto grado de desigualdad y descontento social, tales instrumentos podrán ser ignorados si resultan inútiles, o peor; podrán ser utilizados para un mayor descrédito de las instituciones.

Por ende, el papel de la democracia semidirecta ha de ser el de revitalizar la influencia política del ciudadano para que ésta no quede limitada a la simple votación en las elecciones (Loewenstein, 1983: 328). Tales instrumentos participativos deben complementar y fortalecer la representación, no aspirar a sustituirla (Castellà, 2013: 204), y, por lo mismo, han de resultar funcionales del mantenimiento del orden constitucional, en cuanto que permiten a los ciudadanos decidir, evaluar, legitimar o deslegitimar *l'indirizzo* político (Della Morte, 2017: 4).

La ILP permite advertir al legislador de realidades insatisfactoriamente reguladas, pues facilita la interacción de los ciudadanos con los representantes señalando materias que precisan de una respuesta jurídica (Almagro, 2017: 173). Pero no se debe descartar tampoco a la figura como un posible elemento de control o de contrapeso del Parlamento y los partidos o, incluso, un elemento de oposición política. Como señalan algunos autores en un conocido informe de la Fundación Konrad Adenauer², el mecanismo de participación *“puede ser utilizado como estrategia para hacer un ejercicio de oposición política o para el posicionamiento de algún líder, lo que trae como consecuencia que no se presenten las firmas”*. Ello no ha resultado extraño, como veremos, en Colombia, donde algunas iniciativas que incluso llegaron al Congreso fueron promovidas por alcaldes, senadores o concejales pertenecientes a partidos.

En este sentido, parte de la doctrina también ha puesto el acento en una modesta función de control sobre el Parlamento –e integración legislativa– que pueden desempeñar este tipo de instrumentos como correctivos de la democracia representativa (Volpi, 2016: 6; Altman, 2014: 17). Quizás acogiendo el sentido indicado, la ILP aparece en la Constitución Colombiana como derecho de participación y de control del poder político (art. 40), y posteriormente se concreta en el art. 103 junto al voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y el revocatorio. Tal configuración constitucional permite definir más claramente la naturaleza de la ILP, pues queda encuadrada como

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

forma de ejercicio del derecho de participación (art. 40) pero también como complemento democrático junto al resto de instrumentos, definidos como “*mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía*”.

De forma análoga, el Constituyente Ecuatoriano quiso enunciar en el art. 61 los derechos de participación política de los ciudadanos³, incluyendo en el punto tercero el derecho a presentar iniciativas populares. En Ecuador, la iniciativa popular ‘normativa’ se inserta por primera vez en la Constitución de 1967, donde se reconocía incluso como derecho en su art. 69. En la Constitución de 1978 aparece también como un derecho ciudadano, junto al deber de reglamentar su ejercicio. Sin embargo, (Herrera, 2018) nunca se elaboró la ley regulatoria, permaneciendo durante dos décadas sin aplicación efectiva, algo que quizás explique el escaso empleo del mecanismo en el país.

En la Constitución Española no encontramos, sin embargo, un artículo que enuncie los instrumentos participativos o aclare si son un derecho como expresión directa de soberanía. La ILP sólo aparece de manera explícita en la norma de 1978 como forma de iniciar el procedimiento legislativo (art. 87.3 CE), aunque indirectamente podemos entenderla como un instrumento de participación directa en los asuntos públicos. Son otros artículos, por tanto, los que se refieren al referéndum consultivo (art. 92), al consejo abierto (art. 140) o al derecho de petición (art. 29), aunque a mi juicio sólo podremos relacionar los dos primeros y la iniciativa con el derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución, tal y como ha confirmado el Tribunal Constitucional⁴.

III. LA REGULACIÓN DE LA ILP EN COLOMBIA, ECUADOR Y ESPAÑA

III.1. La recepción constitucional de la figura en perspectiva comparada

Como se ha señalado ya, la constitucionalización de los instrumentos de democracia semidirecta no se debe sólo a una actitud regeneracionista de los poderes públicos sino, sobre todo, a la búsqueda de sociedades democráticas avanzadas. A través de los mecanismos aludidos, los Constituyentes de Ecuador, Colombia y España buscaron un complemento a la representación probablemente con el objetivo de que la intervención del electorado no quedara limitada a la simple votación en las elecciones. Este último es un atributo que algunos autores han identificado en la propia ILP (Loewenstein, 2018: 328), tratando de evitar a través de la misma un funcionamiento excesivamente plebiscitario de las democracias (Pizzorusso, 1980: 133-134).

Los resultados en la aplicación de estos mecanismos han tenido efectos conservadores en las democracias europeas, sobre todo por el impacto de la II Guerra Mundial y el decidido afianzamiento de los partidos (Contreras, 1997: 221), obteniendo en Iberoamérica, sin embargo, un “*resultado mixto*” que oscila entre “*intentos de manipulación neo-populista y posiciones conservadoras o tradicionalistas*” (Zovatto, 2010: 31). No cabe duda de que los conocidos efectos desestabilizadores de algunos mecanismos de democracia directa, como el referéndum, han afectado negativamente a la consideración jurídica de la ILP.

Dicho lo anterior, la inserción constitucional de la ILP obedece a lógicas distintas en Europa e Iberoamérica. Las Constituciones europeas de posguerra –especialmente la

3. Reconoce el precepto, además de la iniciativa, el derecho de sufragio activo y pasivo, participar en los asuntos públicos, derecho a “ser consultado”, fiscalizar los actos del poder, el revocatorio de mandato, desempeñar funciones públicas, o fundar o pertenecer a partidos políticos.

4. Entre otras en la STC 119/1995.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

española— regularon con importantes cautelas los mecanismos participativos, en parte por la identificación del plebiscito/referéndum con ciertos regímenes autoritarios pero, sobre todo, por la estabilidad que procuraba el afianzamiento de los partidos. Evidente resulta la cautela del art. 87.3 de la Constitución Española, donde se exigen “no menos” de 500.000 firmas y se priva al electorado de plantear propuestas sobre materias sensibles, como las propias de ley orgánica.

Sin embargo, la recepción tardía de tales mecanismos en Iberoamérica permitió que las ‘olas democráticas’ fueran acompañadas en muchos casos de una regulación más garantista de la ILP y el resto de instrumentos. Se buscaba, sobre todo, una participación más intensa del electorado que permitiera legitimar el sistema democrático y contrarrestar, quizás, la marcada tendencia presidencialista. Por ejemplo, Herrera Lliva (2018: 69) reconoce que la inserción constitucional de la ILP en Ecuador “*buscó atender las demandas por una mayor ciudadanización de la política, enfrentar la crisis de representatividad de los partidos y renovar las dinámicas de desarrollo del régimen democrático, generando expectativas ante la posibilidad de establecer nuevas formas de relación ciudadanía-poder político*”.

Lo anterior explica que tanto la Constitución de Ecuador (art. 61) como la de Colombia (art. 40) reconozcan la iniciativa popular como un derecho de la ciudadanía, junto al elenco de mecanismos de democracia directa y participativa. Por desgracia, tal resignificación de la participación en ambos países no se ha traducido, por lo general, en un incremento en el empleo de tales mecanismos, pues Colombia y Ecuador comparten con España una escasa influencia de la iniciativa en la producción normativa.

III.2. La evolución jurídica de la institución en los tres países

Como ya se ha indicado, la ILP cuenta con reconocimiento constitucional en los tres países, dejando en manos del legislador la regulación de los requisitos. En este sentido, Colombia desarrolla el “derecho a la participación democrática” en la Ley Estatutaria 1757/2015, donde se regula la iniciativa popular de propuesta legislativa y otras modalidades como el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el plebiscito, el referendo y la consulta popular.

A juicio de Suárez y Welp (2018: 118), la ILP resultaba *poco practicable* en Colombia con la ley de 1994, aunque la Ley de 2015 no introdujo cambios de relevancia en la institución. Al respecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo registró diez iniciativas en el marco de la ley de 1994⁵, y hubo que esperar hasta el año 2002 para que se presentara la primera. En este sentido, hasta el año 2014 sólo tres iniciativas fueron debatidas en el Congreso⁶, y ninguna fue adoptada como ley, siendo la mayoría archivadas por falta de firmas (un total de seis).

España desarrolló de forma relativamente temprana la institución del art. 87.3 CE, aprobando una Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular (LO 3/1984) que confirmaba las cautelas del Constituyente sobre la figura (Pérez Sola, 1994: 604). De esta forma, no sólo se desarrollaron los límites materiales y formales al instrumento, sino que se

5. Se pueden consultar todos los datos en: <https://www.registraduria.gov.co/Historico-iniciativas-populares-legislativas-y-normativas.html>

6. Fueron: el proyecto de ley Estatutaria para establecer el sistema nacional de planificación participante para los planes desarrollo en el ámbito territorial (presentada por varios concejales en 2004), el Acto Legislativo para modificar el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios (presentada por una senadora de MIRA en 2005) y el Proyecto de Ley para modificar las competencias de los alcaldes para la restricción de armas de fuego (presentada por el alcalde Arango Vélez, del municipio de Pereira en 2006).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

establecieron nuevas causas de inadmisión con el objetivo de preservar la autonomía parlamentaria y la economía procesal. El legislador optó por una regulación integral de la institución, descartando la inclusión de otras formas de participación en la citada norma, si bien la reserva de ley orgánica que opera sobre la ILP dificulta la regulación conjunta de todos los instrumentos participativos.

La escasa incidencia práctica de la figura, aunque también el auge de la participación como parámetro de buen gobierno, hicieron que el legislador reformara diversos aspectos de dicha norma en 2006. Si bien algunos cambios resultaban necesarios desde el punto de vista de la operatividad y el tiempo transcurrido⁷, la reforma resultó ser más bien cosmética y de escasa profundidad, también porque los principales avances requerirían la reforma del art. 87.3 CE (la rebaja de las firmas y la inclusión de las materias propias de ley orgánica en el ámbito de la ILP). Con todo, la reforma operada por la Ley 4/2006 animó ligeramente la presentación de iniciativas, aunque la crisis económica y de confianza y el auge discursivo de la participación resultaron ser, a mi juicio, las causas principales del auge de la iniciativa entre los años 2008 y 2015.

Ecuador, por su parte, regula la iniciativa “normativa” popular junto al resto de mecanismos de democracia directa y participativa en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La norma fue adoptada en 2010, dos años después de la aprobación de la Constitución ecuatoriana, con el objetivo de “*fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades (...) en la toma de decisiones*”. El legislador desarrolló en la citada norma el elenco de instrumentos de democracia directa, todos ellos enunciados como derecho de la ciudadanía en el art. 61 de su Constitución.

III.3. Los legitimados para ejercer el mecanismo

Si bien la Constitución Española reconoce que mediante 500.000 firmas se puede presentar una iniciativa popular ante el Congreso, nada se dice sobre la naturaleza de tales firmantes. Tenemos que acudir al artículo primero de la LOILP donde, en consonancia con el Reglamento del Congreso, se atribuye tal capacidad a los ‘ciudadanos’.

No obstante, y como añade el artículo primero, no basta con la condición de ciudadano, sino que además han de ser mayores de edad y han de estar inscritos en el censo electoral. Por ende, es coherente que una mayoría de voces de la doctrina española haya considerado a los electores como sujetos legitimados. Por ejemplo, Biglino (1987: 99) considera titulares del derecho de presentar una iniciativa a “*los electores*” en cuanto que son, como señala el Reglamento del Congreso, “*ciudadanos mayores de edad inscritos en el censo electoral*”, conclusión a la que ha llegado también Delgado (2013: 148).

El art. 5 de la ley colombiana permite presentar una ILP –además de a cualquier ciudadano– a partidos políticos y organizaciones sociales. De igual modo, el art. 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador permite promover iniciativas normativas a personas naturales y “organizaciones sociales lícitas”. Lo anterior confirma el importante valor que adquiere la ILP para estos colectivos, pues a la postre el requisito de avales sólo podrá satisfacerse gracias a organizaciones con poder de movilización.

7. Se pueden valorar de forma positiva el aumento del plazo para la recogida de firmas de los seis a los nueve meses, la introducción de la firma electrónica, la posibilidad de intervención de la comisión promotora en el trámite parlamentario, la supresión del requisito del art. 5.2 f, y una mejor redacción del cuestionado requisito de homogeneidad material (art. 5.2 e).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tal y como analizan Suárez y Welp (2019: 114 y 117) la mayoría de iniciativas en Colombia han sido presentadas por partidos u otros actores políticos, algo que puede desnaturalizar el verdadero sentido de la institución. De hecho, las tres iniciativas que llegaron a ser debatidas en el Congreso colombiano fueron auspiciadas por cargos públicos, ya fueran el alcalde de Pereira en la ILP sobre armas de fuego, la senadora del MIRA en la ILP sobre servicios públicos domiciliarios, o diversos concejales en la ILP sobre el sistema nacional de planificación participante.

En línea con lo anterior, y aunque la ley española no legitima formalmente a las organizaciones para presentar una iniciativa, muchas son realmente promovidas por asociaciones (40%), sindicatos (12%) o partidos políticos (9%). Cabría preguntarse si este tipo de mediatización aleja al mecanismo de las características de la democracia directa pues, aunque se requiere el apoyo de una fracción del electorado, en la práctica los colectivos se han apoderado del instrumento como analiza acertadamente Durán Alba (2016).

Por otro lado, los legisladores de los tres países analizados han declinado la posibilidad de ampliar el ejercicio de la ILP a ciudadanos de 16 y 17 años y extranjeros con residencia legal en el país, como sugiere una parte de la doctrina (Cuesta, 2008; Expósito, 2017; Rodean, 2017) o como permiten algunas autonomías en España (Cataluña, Baleares, País Vasco). A mi juicio, resulta más oportuno equiparar el ejercicio de la iniciativa con el sufragio, si consideramos que quien elige a los parlamentarios (el cuerpo electoral) también puede determinar los asuntos que les son remitidos. El hecho de que sean las oficinas del censo quienes certifiquen las firmas válidas obtenidas, también recomienda la equiparación entre legitimados para ejercer la ILP y el cuerpo electoral.

Al mismo tiempo, es importante señalar que los tres países analizados distinguen entre los firmantes o legitimados para avalar una iniciativa de sus promotores, esto es, el grupo de organizadores que formalmente presenta la propuesta y lleva a cabo los principales trámites (redacción del texto, recogida y presentación de firmas, comunicaciones con las autoridades, posible defensa ante la cámara legislativa...). En España, la LOILP no aclara el número mínimo y máximo de miembros de la Comisión Promotora ni tampoco su naturaleza, aunque se le atribuyen facultades muy relevantes para el éxito de la proposición.

Por lo anterior, creo que es muy acertada la decisión del legislador colombiano al permitir, según el art. 10 de la Ley 1.757/2015, que dicho Comité elija un portavoz para ostentar la representación y defensa de la iniciativa ante otros órganos. El artículo quinto de la citada ley señala que podrá ser promotor “cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político” aunque señala, a mi juicio de manera oportuna, que si se trata de organizaciones, partidos o movimientos deberá adjuntarse ante el Registro Civil el acta de la sesión donde conste la decisión de presentar la iniciativa y la representación de la misma.

El art. 8 de la LO de participación de Ecuador exige como requisito de admisibilidad de la iniciativa que conste “la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa”. La propia legislación admite, por tanto, y a diferencia del caso español, que sean colectivos quienes apoyen y promuevan las iniciativas.

III.4. La admisión de la iniciativa

Se ha señalado ya que un aspecto fundamental de la regulación del mecanismo son las restricciones formales y materiales a las que aparece sometido. Una mayor amplitud material favorece la eficacia del instrumento, pues la inclusión y exclusión de materias

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea *letra muerta* (Hevia 2010: 162). Por su parte, Suárez y Welp (2019: 112) consideran *más inclusiva* una regulación de la figura que abarque mayor cantidad de temáticas ya que, como se verá, una de las principales causas de la inoperatividad del instrumento es el elevado grado de inadmisión por razón de la materia, especialmente en España.

A diferencia del resto de sujetos con capacidad de iniciar el procedimiento legislativo, la iniciativa popular obedece a un régimen especial de admisión. Los supuestos de inadmisión previstos en su ley reguladora actúan como *numeros clausus*, por lo que la aplicación de un supuesto no previsto en la ley puede vulnerar el derecho a participar de los promotores y unos futuros firmantes, como ha señalado el Tribunal Constitucional Español⁸.

El papel del órgano rector del Parlamento consiste en determinar la sujeción o no de la proposición presentada a los citados criterios de inadmisión, aunque particularmente definiendo que la interpretación de las causas de inadmisión ha de resultar restrictiva, ensanchando los asuntos sobre los que los ciudadanos pueden promover una ILP. Sin embargo, ello no sucede en la práctica, pues con demasiada asiduidad se inadmiten iniciativas incómodas para la mayoría parlamentaria, cuya relación con un supuesto previsto de inadmisión resulta un tanto laxa.

Si bien en España y Colombia es el órgano rector de la asamblea, dentro de su facultad reglada de calificación, el que valora la admisibilidad de las iniciativas, Ecuador se ha apartado ligeramente de esta práctica extendida en perspectiva comparada. En este país es una comisión de calificación, conformada por dos representantes de las dos fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quien revisará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley. Para evitar un excesivo margen de discrecionalidad, la legislación ecuatoriana añade que no se podrá rechazar la tramitación de una iniciativa popular a no ser que incumpla uno o varios de los requisitos establecidos.

Otra cuestión previa que debemos valorar es la exigencia formal de que la proposición se sustancie en un texto articulado, es decir, que la propuesta sea formulada. Pese a la convicción inicial de Kelsen (1975: 116), quien defendió se permitiera su formulación *en líneas generales*, han sido una mayoría los Estados que, como España, Colombia y Ecuador, exigen que la propuesta se registre articulada y precedida de una exposición de motivos.

En la línea apuntada por Rodean (2017: 1120), la exigencia de que la propuesta aparezca formulada permite igualar la proposición ciudadana a la del resto de sujetos con capacidad de propuesta legislativa. Esto evita, a su vez, que se devalúe la ILP equiparándola a una mera petición abstracta al Parlamento, lo que se acercaría más a un derecho de petición agravado. De esta forma, Colombia mantuvo en su reforma de la ILP en 2015 la exigencia de que la iniciativa se presente en forma de proyecto de Acto Legislativo o de Ley (artículo 6) aunque eliminó el control previo de legalidad.

En cuanto a las restricciones, debemos situar a España entre los Estados que mayores límites establecen a la figura en su ordenamiento, pues se excluyen en el art. 87.3 CE con cierta indeterminación las materias de carácter internacional, las de naturaleza tributaria, los presupuestos generales y la prerrogativa de gracia⁹. Además, especialmente

8. STC 76/1994 FJ 3.

9. El Constituyente español tomó como referencia las exclusiones que tanto la Constitución de Weimar como la Constitución Italiana de 1947 determinaron para la institución del referéndum (legislativo en el primer caso, abrogativo en el segundo), salvo para el caso de las tan cuestionadas materias propias de ley orgánica.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

lesiva resulta la incidencia cualitativa y cuantitativa de la exclusión de los temas propios de ley orgánica, resultando dicha materia excluida una singularidad del caso español, como recuerda Cuesta (2008: 326).

Dicha restricción implica, según el art. 81.1 CE, apartar del impulso legislativo ciudadano asuntos que impliquen el desarrollo directo de los derechos fundamentales, el régimen electoral general, los Estatutos de Autonomía, así como la regulación de otras materias u órganos sensibles que la Constitución Española reserva a ley orgánica, temas todos ellos que son precisamente los que más atención acaparan en la ciudadanía por afectar cuestiones relativas a la convivencia¹⁰. En este sentido, una posible –y equivocada a mi juicio– interpretación expansiva del ámbito reservado a ley orgánica permitiría inadmitir (como a veces ha sucedido¹¹) aquellas iniciativas que versen sobre algún derecho fundamental o aspectos del régimen electoral (Fernández Silva, 2021: 160).

Por todo lo anterior, es fundamental distinguir el concreto ámbito material afectado por la restricción material aludida, sin ánimo de extendernos en un asunto que excede de los límites del presente trabajo. Siguiendo a Barceló (2004: 44), la reserva de ley orgánica no afecta a una materia en sentido estricto, sino a un sector de la misma. Buena muestra de ello es la iniciativa legislativa popular, cuyas *formas de ejercicio y requisitos* deberán ser reguladas por ley orgánica (art. 87.3 CE). Igualmente, al no admitirse en España la iniciativa popular de reforma constitucional, quedan apartados de la figura temas que conlleven la reforma de algún precepto de la Carta Magna.

Los límites materiales del instrumento han sido uno de los asuntos más cuestionado por las opiniones jurídicas consultadas. Estamos ante el aspecto más restrictivo para el mecanismo en el caso español, a juzgar también por el elevado número de inadmisiones registradas. Por ejemplo, Marco (2008: 33) considera que el número de materias excluidas en España es “*amplísimo*” y responde a una decisión no tanto técnica sino más bien “*de carácter político*” advirtiendo, en algunas de estas exclusiones, el margen de discrecionalidad que se puede conceder a la Mesa. Para Almagro (2018), “*la amplitud de materias excluidas responde a una decisión eminentemente política en el contexto de una cultura de ejercicio de poder fuertemente hermética por parte de los operadores jurídicos*”.

Si atendemos a la región Iberoamericana, Nicaragua¹² y Colombia¹³ establecen límites similares a los españoles, resultando llamativo el paralelismo¹⁴ de ambos países con

10. En ésta última remisión debemos incluir las reservas de ley orgánica de los siguientes artículos de la Constitución: 8.2 (bases de la organización militar); el 54 (Defensor del Pueblo); el 55.2 (la suspensión de los derechos fundamentales establecidos en los arts. 17.2 y 18.2 y 3 CE); el 57.5 (orden de sucesión a la Corona); el 87.3 (la propia iniciativa legislativa popular); el 92.3 (referéndum); el 93 (autorización para la celebración de Tratados Internacionales); el 104.2 (principios básicos y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado); el 107 (Consejo de Estado); el 116 (estados de alarma, excepción y sitio); 122.1 (Poder Judicial); el 136.4 (Tribunal de Cuentas); 141.1 (alteración de los límites provinciales); 144 (autorización para la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales, aprobación de Estatutos de Autonomía de territorios no integrados en la organización provincial y sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales en la constitución de una Comunidad Autónoma); 147.3 (aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía); 148.1.22 y 29 (policías locales y autonómicas); 150.2 (transferencia o delegación de competencias a las CC.AA.); 151.1 (referéndum de ratificación de iniciativa autonómica); 157.3 (financiación de las CC.AA.) y, por último, el Tribunal Constitucional en el art. 165 CE.

11. Sobre el particular vid. Fernández Silva (2021: 182).

12. Tal y como se desprende del art. 140.5 y parcialmente de los arts. 114, 184 y 191 de su Constitución.

13. El art. 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 excluye: a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes; b). Presupuestales, fiscales o tributarias; c). Relaciones internacionales; d). Concesión de amnistías o indultos; e). Preservación y restablecimiento del orden público.

14. Aunque Nicaragua excluye de la ILP las “leyes constitucionales” ex. art. 184 de la Constitución Nicaragüense (“Son leyes constitucionales: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Justicia Constitucional, que se dicten bajo la vigencia de la Constitución Política de Nicaragua”) y las leyes orgánicas ex. art. 140.5 CN no es equiparable la exclusión española de las materias propias de ley orgánica para el caso colombiano.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

las exclusiones materiales del art. 87.3 CE. Suárez y Welp (2019: 113) han destacado las “excesivas exigencias formales” que se establecen en Colombia y España, teniendo su reflejo en el elevado grado de inadmisiones cosechadas.

Centrándonos en el caso colombiano, el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 reproduce *grosso modo* los límites materiales de la regulación anterior, circunscribiendo la ILP a aquellos asuntos que resulten competencia de la entidad a la que se presenta (el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales). Concretamente, Colombia establece en el citado art. 18. las siguientes materias vedadas:

- a). Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes¹⁵;
- b). Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c). Relaciones internacionales;
- d). Concesión de amnistías o indultos;
- e). Preservación y restablecimiento del orden público.

Al respecto, puede resultar llamativo el paralelismo entre las materias excluidas en Colombia y España, advirtiendo dos excepciones: el país americano excluye las competencias sobre preservación y restablecimiento del orden público, y España excluye las materias propias de ley orgánica, siendo esta y como se ha señalado una categoría temática mucho más amplia, indeterminada y lesiva para los intereses de quienes promueven habitualmente una iniciativa. Se entiende que el orden público, por resultar un ámbito ligado a la seguridad del Estado, puede prestarse a ciertas interpretaciones populistas y, por ende, el legislador colombiano decidió establecer la cautela.

A pesar del paralelismo, las inadmisiones por razón de la materia han tenido una incidencia mucho más elevada en España que en Colombia, donde el requisito de avales es el principal escollo para la figura. El excesivo grado de inadmisiones en España puede deberse a la lesividad de la exclusión de las materias propias de ley orgánica, pero también a una interpretación expansiva de la Mesa del Congreso de las materias vedadas, lo que lógicamente reduce el ámbito disponible para la propuesta ciudadana.

En Ecuador debemos excluir del ámbito del mecanismo las competencias exclusivas del presidente de la República (especialmente los indultos y la seguridad y la defensa), aunque su ley de participación no excluye de manera explícita ninguna materia para el mecanismo analizado. Sin embargo, el art. 12 de la citada norma permite al Presidente de la República enmendar el proyecto, aunque no vetarlo totalmente. Para ello, formulada la enmienda presidencial, la máxima autoridad del órgano con competencia normativa deberá notificar a la comisión popular promotora de forma inmediata, en el plazo de cinco días desde su recepción, para que manifieste su exposición motivada sobre las objeciones parciales.

15. De acuerdo con Suárez (2017: 92), el hecho de dotar al Presidente de la República de competencias exclusivas (en buena medida por la tendencia presidencialista propia de la región iberoamericana), puede limitar el ámbito material de la ILP, especialmente en países como Brasil, Colombia, Ecuador o México.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III.5 La obtención de apoyos

La recogida de firmas es una de las etapas más determinantes en el éxito de la proposición ciudadana, siendo una de las principales causas del fracaso de la institución en los Estados analizados.

Desde el punto de vista comparado resulta muy común que la cantidad de firmas exigida aparezca determinada en la Constitución. Una inserción constitucional tan generalizada puede responder, a mi juicio, a las cautelas que dichos instrumentos históricamente han recibido. De esta forma, un número de firmas excesivamente elevado puede disuadir a los colectivos en la utilización del mecanismo, siendo muy compleja su obtención, aunque un número de firmas muy laxo –como es el caso italiano– podría sobrecargar a los servicios parlamentarios con una excesiva presentación de proposiciones de escasa representatividad.

De los tres países analizados, Colombia es el que mayor cantidad de apoyos exige en su Constitución (el 5% del electorado nacional según el art. 155). Dicho porcentaje resulta excesivo y desproporcionado desde el punto de vista comparado¹⁶, pues se traduce en el apoyo de 1,95 millones de electores según su padrón de 2022, una cifra inoperativa para el éxito de la institución participativa. En este sentido, si la iniciativa popular es de un acto legislativo o una ley, debe tener el respaldo de al menos el 5% del censo electoral nacional; si es de una norma de competencia de las entidades territoriales, debe tener el respaldo de al menos el 10% del censo electoral de la respectiva circunscripción¹⁷.

Por su parte, España también requiere un nivel de apoyo excesivamente alto para la iniciativa estatal: 500.000 firmas que representan el 1,3 % de su censo electoral. Mucho más laxo resultó ser el Constituyente Ecuatoriano, que exige el 0,25% de apoyos del censo correspondiente para presentar la iniciativa, una cifra que la Constitución de 2008 tomó de la anterior, de 1998. En Ecuador dicho porcentaje se traduce en la cifra de 33.625 electores según su padrón nacional de 2023, lo que le sitúa como uno de los países más laxos –en cuando a apoyos– en términos comparados. Paradójicamente, sólo una iniciativa consiguió superar el requisito ecuatoriano de avales, convirtiéndose en la única ILP adoptada por la Asamblea Nacional según sus registros¹⁸.

Tanto el Constituyente colombiano como el ecuatoriano admitieron que la iniciativa fuera dirigida a asambleas legislativas inferiores a las de ámbito estatal, entendiéndolo también como un derecho de la ciudadanía. En España tal previsión fue adoptada gracias a los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas de desarrollo de la figura, si bien en la actualidad todas las autonomías cuentan con un instrumento operativo. Tal extensión de la iniciativa a niveles territoriales inferiores resulta plenamente coherente

16. Una mayoría de Estados observados exigen en torno al 1% del censo electoral o menos. Siguiendo la clasificación de Suárez (2019: 126), destacan con un menor requisito de firmas, por debajo del 0,5% con respecto a su censo electoral: Honduras (3.000 signatarios), Guatemala, Nicaragua y Eslovenia (5.000), Portugal (35.000), Holanda (40.000) e Italia (50.000), y Polonia (100.000); del mismo modo que México (0,13%), Ecuador (0,25%) y Perú (0,3%). Con un porcentaje que representa entre el 0,5% y el 1,5% de los electores del país nos encontraríamos con los casos de Argentina (1,5%), Austria (100.000), España (500.000), Brasil (1%), Finlandia (50.000), Letonia (10.000) y Rumanía (100.000). Con las mayores exigencias, por encima del 1,5%: el procedimiento urgente de Colombia (20% de firmas, art. 9.1 Ley 1757/2015, tramitación en 20 días) y los procedimientos ordinarios de Lituania (50.000, el 2%), Paraguay y República Dominicana (2%), Eslovaquia (100.000, equivalente al 4% del electorado), Costa Rica y Colombia (5%).

17. Datos sobre censo electoral en los respectivos departamentos electorales: registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional-entrega-detalles-del-censo-electoral-en-Colombia-y-en.html

18. Se trató del proyecto de ley orgánica de lucha contra el cáncer, registrada en 2017 que consiguió un total de 111.157 firmas y se convirtió en ley en agosto de 2020.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

con la naturaleza descentralizada de los Estados analizados, donde el poder se ejerce en buena medida también ante entidades inferiores a las de ámbito estatal/federal.

Puede sorprender, en este sentido, que la legislación estatal colombiana fije la cantidad de apoyo necesario (10%) para remitir una iniciativa normativa a entidades territoriales inferiores. Hubiera sido más oportuno, desde el punto de vista del principio de autonomía y la propia descentralización, que tales asambleas departamentales tuvieran capacidad de fijar dicho extremo. En España es el legislador autonómico el que fija los requisitos para el ejercicio de la ILP en su comunidad, gozando de una libertad de configuración necesaria desde el punto de vista del autogobierno.

Se debe advertir, asimismo, que Colombia ha regulado diversas formas de iniciativa popular distintas a la mera propuesta legislativa de acto legislativo o de norma territorial inferior ya aludidas. El art. 9 de la citada ley indica (apartado a) que la iniciativa de referendo constitucional requerirá el mismo volumen de apoyo que la de propuesta legislativa (5%). Se admite también la iniciativa de referendo derogatorio (art. 9. b) para el que se exige no menos del 10% del apoyo de electorado, la consulta popular de origen ciudadano (d), con idéntico apoyo, y el revocatorio de mandato con un 30%.

En un sentido parecido, Ecuador regula en su ley orgánica de participación la iniciativa popular de reforma constitucional parcial¹⁹ (con el 1% de apoyo), la enmienda constitucional a través de referéndum por iniciativa popular (8%), la iniciativa popular de consulta popular y el revocatorio de mandato. Por tratarse todas ellas figuras distintas a la iniciativa legislativa popular, no profundizaremos en sus características.

En cuanto al plazo, en Ecuador y Colombia los promotores cuentan²⁰ con seis meses para reunir las firmas de apoyo²¹, plazo que en Colombia puede ser prorrogado en caso de fuerza mayor hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral²². Colombia regula un procedimiento urgente cuando los apoyos válidos al proyecto sean superiores al 20%, si bien ninguna iniciativa se ha acogido hasta el momento a dicho supuesto.

En España el periodo para la recogida de firmas es de nueve meses (desde la reforma de la ley en 2006), ligeramente más garantista, prorrogable también por tres más si concurren causas de fuerza mayor. No obstante, la Mesa del Congreso ha llegado a conceder dicha prórroga por la simple coincidencia de la recogida de firmas con elecciones o con las vacaciones de verano, convirtiendo un supuesto excepcional en una práctica muy demandada por los promotores de las iniciativas, que aprovechan tales circunstancias para aumentar el plazo del que disponen.

19. Según el art. 14, la ciudadanía podrá presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de reforma parcial de la Constitución que no supongan una restricción a los derechos y garantías constitucionales, ni modifiquen el procedimiento de reforma de la propia Constitución.

20. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas.

21. En un plazo de 45 días el Registrador certificará el número de apoyos válidos, aclarando si se cumple con la exigencia legal.

22. Según el art. 14 de la ley colombiana, la Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Parece igualmente garantista, en este sentido, que en España sea la máxima autoridad electoral la encargada de la verificación y recuento de firmas, con la importante ayuda del Censo Electoral. En la misma línea, Colombia ha regulado en su ley de 2015 (art. 11) que sea la Registraduría del Estado Civil, como autoridad electoral, quien se encargue de la verificación de los apoyos, con la singularidad de que también deberá conocer por parte de los promotores los estados contables de la campaña de recolección de apoyos.

Los tres países admiten que la recogida de firmas se efectúe también a través de certificado digital o firma electrónica, si bien no disponen de una web pública donde se aglutinen todas las ILP en fase de recogida de apoyos. Esta posibilidad se contempla para el supuesto de la iniciativa ciudadana europea²³, y puede suponer un claro acicate para la participación ciudadana, pues permite que los ciudadanos contemplen las propuestas legislativas presentadas para mostrar su apoyo si lo quisieran.

III.6. La tramitación de la iniciativa

Una vez que la iniciativa ha reunido los requisitos de admisión y firmas, procede que la proposición acuda al debate parlamentario, acogándose al procedimiento general que se regula para el resto de proposiciones/proyectos de ley (y regulado en los respectivos reglamentos de las asambleas).

En este sentido, la legislación ecuatoriana establece en su ley de participación (art. 10) que el órgano con competencia normativa deberá empezar a tratar la iniciativa popular normativa en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados desde la fecha en la que fue notificado por el Consejo Nacional Electoral. Si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución. La legislación española, por su parte, obliga a la cámara a introducir la ILP en el orden del día de un pleno en los seis meses siguientes a la recepción por parte del Congreso de la certificación de la consecución de los apoyos necesarios, si bien parece un plazo un tanto excesivo.

Tales previsiones evitan no sólo demoras innecesarias, sino también un deliberado intento político por obstaculizar proposiciones desde los órganos rectores de las asambleas. Sin embargo, con el objetivo de paralizar la tramitación de iniciativas políticamente incómodas, las mayorías parlamentarias han recurrido en ocasiones —especialmente en España— a maniobras de dudosa compatibilidad con el normal funcionamiento legislativo. No siendo exclusivo este problema de la ILP, se ha recurrido con cierta frecuencia a la sucesiva prórroga del plazo para la presentación de enmiendas para mantener ‘congeladas’ ciertas proposiciones, como ha sido el caso de la ILP sobre renta mínima presentada por los sindicatos, o la ILP sobre dependencia presentada por el CERMI, que han llegado a acumular más de dos años de retraso.

En virtud de la potestad legislativa que asiste a la cámara, la misma tiene libertad para aceptar o rechazar la tramitación de la propuesta, así como de introducir los cambios que considere en el texto. La necesidad del trámite de toma en consideración ha generado en España cierto debate en la doctrina, sin que se vislumbre una posición mayoritaria a favor o en contra del mismo. Aunque diversos autores reconozcan el freno que dicho trámite supone para una ILP que ya ha reunido todos los requisitos constitucionales (Astarloa 2002: 287; Pérez Sola, 1994: 610), no se debe olvidar la distinción formal entre iniciativa legislativa y potestad legislativa (Aragón, 1986: 305) recayendo la segunda en el Congreso.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Se debe advertir también que la comunidad autónoma de Cataluña ha eliminado el citado trámite para las iniciativas populares que se presentan ante el Parlament. Ello puede animar a la presentación de proposiciones ciudadanas, como ha sucedido y defiende García Majado (2017: 235), ya que la cámara queda obligada a debatir toda propuesta que cumpla los requisitos, si bien ha tenido como consecuencia un aumento de las enmiendas totales y parciales que se presentan contra dichas iniciativas (Fernández Silva, 2023: 193). Cabe preguntarse si es preferible rechazar de facto la iniciativa en la toma en consideración o aceptarla para diluir o, incluso, desvirtuar su contenido.

Por último, y para evitar la desconexión entre la propuesta inicialmente presentada y la ulterior tramitación parlamentaria, es aconsejable permitir la intervención de un representante de los promotores durante el trámite²⁴. Dicha posibilidad se recoge en las legislaciones de los tres países, lo que permite que los proponentes valoren las enmiendas presentadas al articulado de su proposición y mantengan vivas las razones que les llevaron a presentar la ILP²⁵ (Marco, 2008: 43; Pérez Sola, 1994: 613). No obstante, creo que permitir la intervención de los ciudadanos en el pleno del Congreso o Asamblea podría provocar en ocasiones cierto descrédito hacia la propia institución.

IV. BREVE BALANCE PRÁCTICO

Atendiendo a los datos, Ecuador, Colombia y España comparten una reducida influencia de la iniciativa popular en su producción legislativa y en la agenda política. En concreto, España adoptó sólo cuatro iniciativas populares como ley en su historia, Ecuador sólo una y Colombia ninguna. Es evidente que el cumplimiento de los onerosos requisitos no se suele traducir, por lo general, en que la proposición sea debatida siquiera en el Parlamento, y ello implica que los ciudadanos no perciban la ILP como un instrumento efectivo para influir en la agenda política.

En este sentido, según los datos manejados, quince ILP alcanzaron el trámite de toma en consideración en España (siendo rechazadas once), sólo tres llegaron a debatirse en el Congreso en Colombia²⁶ y sólo una logró superar el requisito de avales en Ecuador. Las tres ILP debatidas en el Congreso colombiano resultaron directa o indirectamente auspiciadas por cargos político-partidistas: el proyecto de ley sobre el sistema nacional de planificación participante para los planes desarrollo en el ámbito territorial (presentada por varios concejales en 2004), el Acto Legislativo para modificar el régimen constitucional de los servicios públicos domiciliarios (presentada por una senadora de MIRA en 2005), y el Proyecto de Ley para modificar las competencias de los alcaldes para la restricción de armas de fuego (presentada por el alcalde Arango Vélez, del municipio de Pereira en 2006). En el caso ecuatoriano, la única iniciativa que reunió los avales necesarios, presentada en 2017 por la Red Nacional Acuerdo Contra el Cáncer, se convirtió en agosto de 2020 en la Ley Orgánica de Lucha contra el Cáncer, primera y única ley del país presentada mediante la iniciativa popular.

24. La LO 3/2015 modificó en España el apartado segundo del artículo 13 de la LOILP para incorporar que la citada Comisión Promotora sea llamada a comparecer en la Comisión del Congreso –no en el Pleno– que, por razón de la materia, trate esta iniciativa popular antes del debate de toma en consideración.

25. Sin embargo, la intervención del representantes de los promotores, en el caso de España, se produce en la comisión parlamentaria previa a la toma en consideración de su propuesta y no en los trabajos posteriores, lo que sería recomendable para evitar cambios no deseados en el texto de la proposición.

26. Al respecto, la Registraduría Nacional del Estado Civil no ofrece datos completamente actualizados. Se ha podido comprobar el registro de un total de 16 iniciativas en el Congreso, de las cuales 11 no llegaron al umbral de apoyo requerido.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Los tres países difieren parcialmente en las causas del fracaso del instrumento. Si bien en Colombia y Ecuador alcanzar el apoyo requerido es el principal escollo a superar, en el caso español el 37% de las iniciativas registradas resultaron inadmitidas a trámite por incurrir en alguna materia vedada, y otro porcentaje similar de iniciativas caducó sin reunir el número necesario de avales (Fernández Silva, 2021: 445). Es preciso señalar también cómo el instrumento ha mantenido un empleo más discreto en Colombia y Ecuador que en España, lo que resulta especialmente preocupante en el país ecuatoriano si tenemos en cuenta el atractivo que debería producir un requisito de avales tan laxo.

Aunque en España algunas iniciativas no lograron el objetivo de la aprobación por el Congreso, mantuvieron cierta influencia sobre la agenda política del país, en parte por la problemática que planteaban sus colectivos pero, sobre todo, por la repercusión social causada por el respetable apoyo electoral cosechado. Podemos sugerir como ejemplo la ILP sobre equiparación salarial de las policías del Estado, presentada por JUSAPOL, la ILP sobre renta mínima presentada por diversos sindicatos, o la ILP sobre ratio de enfermeros por paciente, presentada por el SATSE. Si bien la primera fue tomada en consideración en la legislatura 2016-2019, a la postre fue rechazada, manteniéndose las otras dos iniciativas en fase de comisión parlamentaria.

Reconociendo que el registro de iniciativas en España ha resultado cuantitativamente superior que en los otros dos países analizados²⁷, la incidencia de la figura en la producción legislativa del país es irrisoria. De las 142 ILP presentadas desde la entrada en vigor de la LO 3/1984, sólo quince han llegado a ser debatidas por el Parlamento y únicamente cuatro fueron convertidas en ley: la ILP sobre propiedad horizontal (1996), la ILP sobre declaración de la tauromaquia como patrimonio cultural inmaterial (2011), la ILP sobre paralización de los desahucios (2011), y la reciente iniciativa sobre reconocimiento de derechos del Mar Menor (2022).

Si bien todas las iniciativas adoptadas como ley en España fueron promovidas por importantes plataformas sociales o políticas²⁸, ello no impidió que el Congreso introdujera sustanciales modificaciones en los textos finalmente aprobados. Ello motivó, sobre todo en el caso de los desahucios, el descontento de los promotores y la desnaturalización de las propuestas iniciales (Bilbao, 2014). Las normas finalmente aprobadas quedaron lejos de ofrecer una solución al problema planteado, si exceptuamos la reciente iniciativa sobre protección del Mar Menor, que ha generado una moderada satisfacción entre sus proponentes.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La figura ha mantenido una incidencia muy reducida en la producción normativa de los tres países analizados, si bien España ha registrado mayor número de iniciativas en total. La principal causa del fracaso de la institución ha consistido en la caducidad de muchas iniciativas por falta de apoyo, aunque España destaca por la lesividad que genera

27. Aunque el auge en el empleo del mecanismo se concentra en las últimas legislaturas: se presentaron 18 iniciativas en la XIV Legislatura, 3 en la XIII (sin formación de gobierno), 10 en la XII Legislatura, 3 en la XI (sin formación de gobierno), 30 en la X legislatura, 21 en la IX, 13 en las Legislaturas VII y VIII, albergando el resto menos de 6 ILP.

28. Siguiendo el orden indicado, los promotores de las cuatro ILP apuntadas fueron: el Colegio Profesional de Administradores de Fincas, la Federación de Peñas Taurinas de Cataluña (con cierto apoyo indirecto del Partido Popular), la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (con apoyo de ciertos actores políticos presentes hoy en la coalición Unidas Podemos) y la Plataforma cívica para la protección del Mar Menor que a su vez aglutinaba a numerosos colectivos de la región afectada.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

excluir las materias propias de ley orgánica y, por ende, aspectos clave de la convivencia ciudadana como la regulación de los derechos fundamentales o el régimen electoral.

Una posible reforma del instrumento en tales países debería centrarse, por ende, en la reducción de las materias excluidas y la rebaja del número de firmas, aumentando, quizás, el plazo para su recogida en Ecuador y Colombia hasta los nueve meses. Asimismo, la revitalización del instrumento pasa por conceder a los promotores y la ciudadanía en general más certidumbre sobre la utilidad real del mecanismo, pues muchas veces el esfuerzo de movilización que conlleva no se traduce en resultados efectivos. Al respecto, sorprende que Ecuador sólo haya adoptado como ley una ILP pese a exigir tan solo el 0,25% del censo electoral como aval. España ha resultado moderadamente exigente al requerir 500.000 firmas, lo que representa el 1,3% de su censo electoral, aprobando como ley cuatro ILP. Colombia se sitúa como uno de los estados más exigentes en cuanto a firmas, con un 5% de su censo electoral, lo que ha motivado que solo tres iniciativas hayan llegado a debatirse en el Congreso, rechazándose todas ellas.

Con todo, debemos señalar al instrumento como un beneficioso complemento –nunca sustitutivo– de la representación, pues permite sugerir al legislador sobre aspectos de la realidad que generan descontento en una parte del electorado y precisan de atención jurídica. Este ha sido, muy probablemente, el objetivo que llevó a los Constituyentes de Ecuador, Colombia y España a considerar como derecho en sus Constituciones al instrumento analizado, tratando de facilitar así la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos más allá del sufragio.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- ALMAGRO CASTRO, D. (2018): *Democracia y participación política en la CE 1978*. Ed. Tirant Lo Blanch.
- ALTMAN, D. (2014): *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press.
- ARAGON REYES, M. (1986): "La iniciativa legislativa" *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, enero-abril.
- ARIAS MALDONADO, M. (2016): *La democracia sentimental*. Barcelona: Ed. Página Indómita.
- ASTARLOA VILLENA, F. (2002): "La iniciativa popular en España" en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11.
- BARCELÓ i SERRAMALERA, M. (2004): *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Ed. Atelier.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1985): "La Iniciativa Legislativa Popular en los Ordenamientos Jurídicos Regionales". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 46-47, pp. 289-307.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1987): "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23". *Revista General de Derecho*, nº 512.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2017): "Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad". *Revista de Derecho Político UNED*, nº 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 483-511.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2014): "La iniciativa legislativa popular; un análisis de la experiencia reciente en las cortes generales, los parlamentos autonómicos y la Unión Europea" en *Lecciones de Derecho Constitucional*. Ed. Lex Nova.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2017): "Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015". *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 42, pp. 14-37.
- CONTRERAS CASADO, M. (1997): "Parlamento y participación directa de los ciudadanos" *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 3.
- CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi.
- DELGADO, ARNALDO Y SÁNCHEZ, (2013), *Iniciativa legislativa popular*. ARAG/ Univ. Rey Juan Carlos. Ed. La Ley.
- DURÁN ALBA, J. F. (2016): "Los partidos políticos en la recogida de firmas y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular" en BIGLINO CAMPOS (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- EXPÓSITO, E. (2017): "La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español". *Oñati Sociolegal Series*, 7 (5), pp. 993-1017.
- FERNÁNDEZ SILVA, A. (2021): *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Tribunal Constitucional. Madrid.
- FERNÁNDEZ SILVA, A. (2023): *La participación en las Comunidades Autónomas a través de la iniciativa popular*. Editorial Aula Magna-Mc. Graw Hill. Madrid.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- GARCÍA MAJADO, P. (2017): "La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular" en PÉREZ MONEO y VINTRÓ CASTELLS (Coords.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Colección Monografías (Congreso de los Diputados).
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2019): "La iniciativa popular de referéndum" *Teoría y Realidad Constitucional (UNED)*, núm. 43
- HERRERA LLLIVE, K. V. (2018): "Ecuador: La iniciativa popular normativa en el gobierno de la revolución ciudadana", *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, vol. XXIV, núm. 2. pp. 68-82.
- HEVIA DE LA JARA, F. (2010): "La iniciativa legislativa popular en América Latina". *Convergencia*, núm. 17.
- KELSEN, H. (1975): *Teoría general del Estado*, traducción directa del alemán por Luis LEGAZ LACAMBRA, Editora Nacional, México.
- LOEWENSTEIN K. (2018): *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ed. Ariel.
- MARCO MARCO, J. (2008): *La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana*. Temas de las Cortes Valencianas.
- PÉREZ SOLA, N. (1994): "Algunas propuestas para la reforma de la ley orgánica de iniciativa legislativa popular" en *V Jornadas de Derecho Parlamentario: El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados.
- PIZZORUSSO, A. (1980): "Democrazia partecipativa e attività parlamentare", en *Parlamento, Istituzioni e Democrazia*, Milano.
- RIBEIRO JUNIOR, U. (2005): "A iniciativa popular e sua relação com as iniciativas privativas do Presidente da República". *Revista Jurídica*, Brasília, v. 7, n. 72, p.01-35.
- RODEAN, N. (2017): "La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma" en *El Reto de la Profundización Democrática en Europa: Avances Institucionales en Democracia Directa*, Oñati Socio-Legal Series, págs. 1116-1143.
- SOTO BARRIENTOS F. (2012): *El desafío de la participación. Estudio comparado sobre el referéndum y la iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*. LOM ediciones.
- SUÁREZ ANTÓN, O. (2019): *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*. Ed. Tirant.
- SUÁREZ ANTÓN, O.; WELP, Y. (2017): "¿Cambio o cumbia?. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina". *Revista Boliviana de Ciencias Políticas* Vol. 1. N. 1.
- SUÁREZ, O.; WELP, Y (2019): "¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia". *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), pp. 106-126.
- VOLPI, M. (2016): "Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?" *Costituzionalismo.it Fascicolo 2*.
- ZOVATTO, D. (2010): "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010". *Revista de Sociología* núm. 24. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LA CONVOCATORIA Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS PERUANOS
A LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS****TRANSPARENCY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE CALL AND
SELECTION OF PERUVIAN CANDIDATES TO THE ORGANS OF THE INTER-AMERICAN
HUMAN RIGHTS SYSTEM****por Frank Rojas Alarcón**

Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú)

Cómo citar este artículo / Citation:

Rojas Alarcón, Frank (2023):

Transparencia y acceso a la información pública en la
convocatoria y selección de candidatos peruanos a los órganos
del sistema interamericano de derechos humanos, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0108>**ABSTRACT**

This research aims to alert about the deficiencies in the selection of Peruvian candidates to the organs of the Inter-American System of Human Rights, in light of the comparative experience and the debate generated to replace the magistrates with expired mandate of the Constitutional Court. At the same time, trying to show how the optimism deposited in transformative constitutionalism not only collides with the recent political convulsion that occurred in several South American countries, but also ignores the anti-democratic tradition in the summons of Latin American magistrates for the high courts.

Keywords: Transformative constitutionalism, transparency and access to public information, Inter-American Human Rights System, Constitutional court, Peru.

RESUMEN

Esta investigación pretende alertar sobre las deficiencias en la selección de los candidatos peruanos a los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la luz de la experiencia comparada y el debate generado para sustituir a los magistrados con mandato vencido del Tribunal Constitucional. Al mismo tiempo, intenta poner en evidencia cómo el optimismo depositado en el constitucionalismo transformador no solo colisiona con la reciente convulsión política sucedida en varios países sudamericanos, sino que pasa por alto la tradición antidemocrática en la convocatoria de magistrados latinoamericanos para las altas cortes.

Palabras clave: Constitucionalismo transformador, transparencia y acceso a la información pública, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Perú.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, Armin von Bogdandy (2022), teórico del *ius constitutionale commune* latinoamericano, viene sosteniendo en sus numerosas publicaciones y conferencias la existencia de un constitucionalismo capaz de modificar las bases políticas y sociales de América Latina. De hecho, este mismo autor sostiene que este constitucionalismo transformador ya vendría funcionando jurisdiccionalmente en nivel supranacional, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), y a nivel estatal, por medio de los tribunales constitucionales (Armin von Bogdandy, 2015). En consonancia, se puede apreciar que las sentencias de la Corte IDH gozan de indiscutible prestigio, al punto que, incluso, sus opiniones consultivas son tomadas como parte del bloque de convencionalidad en los países sometidos al Pacto de San José de Costa Rica. Ello, además, ha traído como consecuencia que el pretendido dialogo entre la Corte IDH y los tribunales constitucionales sea unidireccional y descendente, al punto que en muchas oportunidades el control de convencionalidad ha servido de herramienta política para trastocar los valores fundamentales de las sociedades latinoamericanas¹.

No obstante, al constitucionalismo transformador no parece preocuparle que un elemento tan fundamental, y determinante para su legitimidad, como es la convocatoria y selección de candidatos a magistrados de la Corte IDH y de los tribunales constitucionales, sea simplemente dejado de lado. Esta circunstancia desnuda problemas en la comprensión de la realidad política latinoamericana. Pues, ella es un producto de la conflictividad social, que se alimenta de la desconfianza en sus representantes y en la falta de independencia de sus instituciones públicas. Por ello, es difícil creer que los actuales procesos constituyentes, y sus constituciones resultantes, contribuyan a la paz social, en tanto, el establecimiento de nuevas cuotas identitarias y la instalación de Estados plurinacionales, en lugar, de mejorar la representación política y la convivencia social, generan condiciones ideales para futuras implosiones. Por otro lado, los esfuerzos de los constituyentes encaminados en sustituir una explosión inminente por una implosión latente, dejan de lado cuáles son las preocupaciones de la mayoría de la ciudadanía a que deben representar.

Así, por ejemplo, la Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, encargó la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional (TC) al Poder Legislativo, pero no estableció un mecanismo de selección. De hecho, el Congreso peruano posee diversas tareas, pero es “de lejos” la institución más desacreditada en todas las encuestas de opinión. Al mismo tiempo, los parlamentarios peruanos justifican esa baja calificación por sus frecuentes escándalos, donde se aprecia su inconducta funcional. Precisamente, uno de esos escándalos en el Parlamento peruano se vincula a la llamada “repartija” o “cuoteo” de las fuerzas políticas en la elección de los candidatos para el TC (Loaiza, 2013). Mismo que fue aprovechado por el presidente interino Martín Vizcarra Cornejo para cerrar el Congreso, el 30 de setiembre de 2019, luego de interpretar que se había producido una negativa fáctica a la cuestión de confianza presentada por su primer ministro, Salvador de Solar Labarthe. En esta se pretendía cambiar la forma de la convocatoria y selección de candidatos al TC, aun cuando esta es una función exclusiva del Congreso de la República del Perú.

1. La Sentencia Artavia Murillo vs Costa Rica (2012) ha llevado a algunas organizaciones no gubernamentales a proponer como tesis que la Corte IDH ha reconocido el derecho al aborto. De igual modo, se afirma que existiría un deber de reconocimiento, a nivel latinoamericano, del llamado matrimonio homosexual como consecuencia de la Opinión Consultiva 24/17 solicitada por el gobierno de Costa Rica.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Aún más, en la asonada contra el Congreso no solo intervendrían el Gobierno del presidente Vizcarra, las agrupaciones políticas de izquierda ubicadas dentro y fuera del Parlamento, y las organizaciones no gubernamentales (ONGs), sino también el sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo. Es más, este sindicato promovió una medida cautelar ante el Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior del Poder Judicial, paralizando de ese modo la elección de candidatos para el TC, en circunstancias que nuevamente se intentaba renovar su composición, impidiendo que se reemplazara a seis de sus siete magistrados con mandato vencido². Sin embargo, y a diferencia de lo antes mencionado para el TC, la convocatoria y la selección de candidatos para la Corte IDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) y demás representantes ante otros organismos internacionales de Derechos Humanos se viene realizando por el Gobierno peruano sin el conocimiento ni la participación de la ciudadanía. De hecho, al no existir una prescripción constitucional no se sabe a ciencia cierta si existe un mecanismo de elección predecible.

Entonces, es de sorprender como la elección de un órgano de menor jerarquía para el constitucionalismo transformador, como es el TC peruano, concentra tantas pasiones y enfrenta a los tres poderes del Estado. Mientras que la elección de representantes peruanos ante los organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos pareciera no revestir la menor importancia para propios y extraños. Esto, más allá de significar una paradoja, echa sombras de duda sobre la aparente idoneidad que deben poseer, principalmente, los jueces de la Corte IDH. No obstante, la oscuridad en la selección y elección de representantes ante la Corte y la Comisión IDH no es exclusiva del Perú, ni tampoco acaba en sede nacional, dado que en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) los “tejes y manejes” responden a meros acuerdos políticos. Pero, como todo no puede ser malo, en algunos pocos países latinoamericanos ya se vienen transparentando sus procesos de selección de representantes a través de normas escritas de rango constitucional y procesos de participación y veeduría ciudadana.

II. DEMOCRACIAS IMPERFECTAS

Los estados latinoamericanos, al menos nominalmente, se presentan como entes democráticos donde impera el estado de derecho y se encuentran vigentes los Derechos Humanos. No obstante, un estudio de la realidad social y política demostraría que sus gobiernos se caracterizan por la inestabilidad, al tiempo que las reformas estructurales son tímidas y muchas veces resistidas por los grupos de poder. Así, los pueblos americanos son conscientes que no viven auténticas democracias, lo cual es más evidente cuando se constata que la corrupción es enemiga del bienestar público. Ante ello, la independencia de las instituciones públicas y la probidad de los funcionarios se alzan como garantías contra el aprovechamiento del Estado por parte de unos pocos. Aunque el fenómeno de la corrupción es especialmente problemático cuando se trata de los tribunales, pues a estos se encomienda realizar el ideal de justicia y poner conclusión a las disputas. Por ello, es que los altos magistrados no solo deben ser idóneos para el cargo que detentan, sino también cumplir con los requisitos que la Constitución y las leyes recomiendan para su convocatoria, selección y elección.

Así, “observa Gutiérrez-Canales (2014), que, originalmente, el art. 81 de la Constitución de Chile prescribía que el Tribunal Constitucional debía estar compuesto por siete miembros, aunque el propio TC chileno fue de la opinión que su número debía subir a

2. Los señores Ernesto Blume Fortini, Manuel Miranda Canales, Carlos Ramos Núñez, José Luis Sardón de Taboada, Marianella Ledesma Narváez y Eloy Espinoza-Saldaña, juramentaron como magistrados del Tribunal Constitucional del Perú, el 3 de junio de 2014, para un mandato constitucional de cinco años.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

nueve”. Finalmente, con la Ley 20.050 del 2005 se opera una modificación constitucional, siendo fijado el total de tribunales en diez, correspondiéndole al presidente de la República la designación de tres magistrados; en tanto, el Senado sería responsable de nombrar a cuatro magistrados, incluidos los dos propuestos por la Cámara de Diputados; completando la Corte Suprema de Justicia con la nómina, al designar a los últimos tres magistrados. Todos estos con un periodo de labores de nueve años. Agrega Gutiérrez-Canales (2014) que al incrementar el número los integrantes del colegiado chileno se dificultaba la manipulación de sus decisiones”, lo que, si constituye un peligro real en el caso peruano, dada la exclusividad del Congreso en la elección de los siete magistrados del TC. Sumado que los magistrados peruanos, a diferencia de sus pares chilenos, poseen un mandato de solo cinco años, aunque eso no impide que se queden más allá de su periodo, como ha sucedido cuando el Poder Legislativo no pudo elegir a sus sucesores.

Por su parte, la Constitución colombiana de 1991 aporta un procedimiento híbrido, dado que el Senado elige, por un periodo de ocho años, a los nueve magistrados de la Corte Constitucional a partir de las terna que ofrecen el presidente de la República, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Sin embargo, como apunta López-Gutiérrez (2015), la Presidencia de la República tuvo que expedir el Decreto 537 de 2015 para garantizar los principios de participación, pluralidad, igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, en la selección de su terna de candidatos. López-Gutiérrez (2015) también advierte que el presidente podría terminar por excluir a los ciudadanos que acudieron ante la convocatoria pública para, en su lugar, elegir a sus favoritos, pues el Decreto no explica cuáles son los criterios de su selección. Curiosamente, la Comisión IDH con su *“Informe sobre garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”* (2013: 27-48) ha señalado que la elevada politización en la convocatoria, selección y elección de operadores de justicia constituye un problema a superar, pero sin que este organismo y la Corte IDH infieran que también son alcanzados por esa crítica.

De hecho, la Comisión IDH, en su nota de prensa 241 del 2019, demandó a la Comisión Especial del Poder Legislativo peruano respetar los principios de publicidad y transparencia en el proceso de selección de magistrados del TC, haciendo eco de las declaraciones del, por entonces, ministro peruano de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zaballos Salinas, en el sentido que *“por el momento que vive el país se debería hacer en un marco de consenso y, sobre todo, de transparencia”*. Precisamente, el contexto del que no habla el citado comunicado era el enfrentamiento entre el Congreso y Poder Ejecutivo, como consecuencia de la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard, quien hasta la fecha se encuentra inmerso en las investigaciones por corrupción de la empresa brasileña Odebrecht, al igual que su vicepresidente y sucesor, Martín Vizcarra Cornejo, también vacado a fines del 2020. Así, la Comisión IDH, lejos de aportar elementos para una elección imparcial, enarbola la bandera del Poder Ejecutivo peruano, a sabiendas o no, que este poseía interés en el resultado de la elección de los seis magistrados del TC.

III. LA POLITIZACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Si bien, una vez electos los miembros de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Corte IDH y Comisión IDH) deben proceder con independencia respecto de los gobiernos que los propusieron, llama la atención que sus mecanismos de selección interno y externo no haya recibido mejoras para ser todo lo transparente y público que se les demanda a otros órganos de justicia a nivel nacional, como son los tribunales constitucionales. Ante ello, se puede encontrar información que sostiene que las candidaturas a las instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos son parte de un elaborado juego de estrategias y alianzas entre las misiones diplomáticas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

latinoamericanas. Así, Cascante y Morales (2018) encuentran que Costa Rica, no obstante ser, geográficamente, un pequeño país centroamericano, incrementó su importancia a un nivel geopolítico, no solo por ser la sede de la Corte IDH, sino por la presencia estratégica de sus connacionales en diversos organismos multilaterales, especialmente en aquellos dedicados al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Un ejemplo sería la postulación de la ex jueza del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, Elizabeth Odio Benito, como magistrada de la Corte IDH en noviembre de 2014, misma que fue acompañada por el uso intensivo de herramientas diplomáticas ante las representaciones de los restantes países latinoamericanos (Cascante y Morales, 2018). Esta actividad desarrollada por los aparatos diplomáticos, como lo recuerda Boeglin (2021a), consiste la negociación política de “favores”, lo que se traduce en la oportunidad de intercambiar votos por las candidaturas a título individual o a favor de las candidaturas/país, según correspondan. Anteriormente, en el 2003, Nicaragua apoyó a Costa Rica en la postulación de Manuel Enrique Ventura a fin de convertirse en juez de la Corte IDH, devolviéndole el favor dos años más tarde, cuando Nicaragua tentó un espacio en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Boeglin, 2021b). Demás esta mencionar que Elizabeth Odio Benito resultó electa, porque al tratarse de una candidatura regional la misión diplomática costarricense concentró sus esfuerzos en los veinte votos necesarios para ocupar una de las cuatro plazas disponibles (Cascante y Morales, 2018).

De otro lado, para México, un país con una conocida presencia internacional, la cuestión de los Derechos Humanos adquirió importancia a raíz de la derrota política del Partido Revolucionario Institucionalista (PRI) en el 2000 y la necesidad de reforzar su imagen exterior. Empero, ello no significó que el PRI desatendiera contar con una representación ante la Corte IDH, pues fue bien representada por los reelectos magistrados Héctor Fix-Zamudio (1986-1991 y 1992-1997), Sergio García Ramírez (1998-2003 y 2004-2009), y, actualmente, por Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (2013-2018 y 2019-2024). No obstante, al romperse la hegemonía de este partido político que detentaba el poder desde 1929, se posibilitó el desarrollo de nuevos mecanismos institucionales en la elección de representantes ante los organismos internacionales de Derechos Humanos, con la salvedad correspondiente al periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, régimen caracterizado por la falta de transparencia y un retorno a las candidaturas de diplomáticos de carrera, principalmente, ante la Comisión IDH (Hardaga Fernández, 2021), en detrimento de los candidatos provenientes del activismo de los derechos humanos.

De este modo, tanto en el caso costarricense como en el mexicano se pone en evidencia que las candidaturas fueron impulsadas desde el Poder Ejecutivo sacrificando la veeduría ciudadana y restringiendo la posibilidad que personalidades de reconocida trayectoria en materia de Derechos Humanos puedan participar de estos organismos, especialmente si estos no se encuentran vinculados a la persona del gobernante o su partido político en el poder. Por ello, resulta cuestionable que la Comisión IDH tomase partido por la posición sostenida por el Poder Ejecutivo peruano, en el sentido de demandar mayor transparencia y participación ciudadana en la elección de magistrados del TC a cargo del Congreso, cuando es el Gobierno quien lleva a cabo, en completa oscuridad y secretismo, sus procesos internos para seleccionar representantes ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Es más, esto fue tempranamente advertido por Ruiz Ramos (2021), cuando en el marco de la 51ª Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Perú presentó candidatos “sacados de la manga”.

Ciertamente la inquietud de Ruiz Ramos (2021), al criticar las deficiencias del procedimiento de nominación de candidatos peruanos, se enfoca en la subrepresentación de las mujeres en los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como resultado de no poder competir en igualdad de condiciones en sede nacional, pero ya la

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

OEA, en su Resolución AG/RES.2887 (XL VI-O/16) del 2016, alertó sobre la necesidad de integrar a la mujeres y propiciar la representatividad geográfica, sin ningún tipo de discriminación. De igual forma, en el *“Informe final del panel independiente para la elección de comisionados y comisionadas para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”* (2017) se tomó en consideración las Directrices sobre la independencia y la imparcialidad de los miembros de los órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos (Addis Abeba, 2012), donde se explicita que la independencia e imparcialidad debe ser apreciable por cualquier observador razonable. Así, se anota que la selección de candidatos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no es abierta ni transparente, lo que siembra dudas sobre la idoneidad para la función a desarrollar (Grossman et al., 2017: 38 y ss.).

IV. DESENTAÑANDO LA POSTULACIÓN PERUANA

Si bien las capacidades profesionales de los integrantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no se encuentran bajo sospecha, es claro que en la convocatoria, selección y elección de los candidatos posee gran importancia las consideraciones políticas, sea en sede nacional o en la Asamblea General de la OEA, razón por la que se deja de lado la evaluación de las competencias individuales que estos deben poseer (Salazar, 2017). Sin embargo, el escrutinio público sobre las postulaciones no solo debe ir dirigido a evaluar si los candidatos seleccionados cuentan con un conocimiento suficiente sobre la materia de los Derechos Humanos, pues ello podría ser satisfecho con la entrega posterior de las hojas de vida. Por el contrario, es necesario conocer el mecanismo (formal o informal) de convocatoria y selección, para así verificar si, efectivamente, se está postulando al mejor representante que el país pudo ofrecer o, si, por el contrario, se está privilegiando a un candidato con afinidad al gobernante, a su partido político o a algún grupo de interés con cercanía al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, como la reciprocidad diplomática favorece que un Estado no objete alguna candidatura, dado que en el futuro podría ser bloqueado por el Estado previamente perjudicado (Castilla Juárez, 2017). Esta fiscalización se efectiviza por el impulso de las organizaciones civiles y los propios ciudadanos, quienes deben sortear diversos obstáculos. Entre ellos, se puede señalar las trabas que el Estado coloca para impedir el conocimiento sobre las circunstancias del procedimiento interno, como puede ser la entrega de información imprecisa, incompleta o el señalamiento que no puede elaborar u ofrecer información que no posee, aun cuando si debería custodiarla. De este modo, resulta una herramienta útil para el ejercicio activo del derecho al acceso de la información pública las leyes establecidas para tal efecto. Así, resulta anecdótico e ilustrativo presentar a continuación una serie de extractos de las comunicaciones que el autor recibió del Estado peruano, en virtud de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su afán de desentrañar el procedimiento utilizado para presentar candidatos ante la Comisión IDH y la Corte IDH:

a) Carta (TAI) N.º 0-2-B/257, del 9 de septiembre de 2022.

“Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a la solicitud de información relativa al proceso de selección de candidatos peruanos para la elección de nuevos miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada el pasado 12 de noviembre de 2021.

Al respecto, se tiene bien señalar que la mencionada selección fue realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con las instituciones nacionales pertinentes, tomando en cuenta, entre diversos criterios, los méritos, trayectoria, experiencia, hojas de vida y servicios a la nación prestados por los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

candidatos propuestos por el Perú. En ese sentido, las personas seleccionadas como candidatos para los mencionados cargos fueron propuestos a la Alta Dirección de esta Cancillería para su posterior presentación a consideración de la Asamblea General de Organización de los Estados Americanos.

Teniendo en cuenta lo señalado, se remiten las Hojas de Vida de los candidatos peruanos presentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Cesar Landa Arroyo y Julissa Mantilla Falcón, respectivamente)."

De esta forma, la carta del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, elaborada con información suministrada por la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, informó que existen "instituciones nacionales pertinentes", las que serían responsables de realizar la convocatoria y selección de candidatos peruanos. Adicionalmente, por la redacción se puede entender que podrían ser dos o más, pero estas no son señaladas. En razón de ello, se realizó una repregunta al mencionado ministerio con la finalidad de conocer de qué instituciones se trataba, recibiendo esta segunda misiva:

b) Carta (TAI) Nº 0-2-B/298, del 27 de septiembre de 2022.

"Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a la solicitud de información adicional relativa al proceso de selección de candidatos peruanos para la elección de nuevos miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada el pasado 12 de noviembre de 2021.

En cuanto a su primera consulta, la institución nacional competente en este caso específico es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En cuanto a su segunda consulta, la selección de los candidatos fue hecha por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo cual esta Cancillería no cuenta con información solicitada.

Teniendo en cuenta lo señalado, esperamos haber esclarecido el proceso de elección de los candidatos peruanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". (El subrayado es nuestro).

b.1) OF. RE (TAI) Nº 2-19-B/479, del 26 de septiembre de 2022.

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la Solicitud de Acceso a la Información Pública del ciudadano XXXXXXXXXXXXXXXX, registrada en el documento SAIP 492- 2022, cuya copia se adjunta.

Al respecto, dentro del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento, cumpla con trasladar la solicitud antes mencionada para que sea atendida por vuestra entidad, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del literal b) del artículo 11º: "En el supuesto que la Entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante".

En ese sentido, se remite la presente solicitud para la atención del pedido, referido a: "En referencia a la Carta (TAI) Nº 0-2-B/257: a) Solicito relación de las "instituciones nacionales pertinentes" en el proceso de selección de candidatos peruanos para la elección de nuevos miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada el

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

pasado 12 de noviembre de 2021. b) Solicito relación de candidatos preseleccionados por cada una de las “instituciones nacionales pertinentes” y tabla de puntajes de calificación de los criterios “méritos, trayectoria, experiencia, hojas de vida y servicios a la nación prestados” de los mencionados precandidatos.”

Curiosamente, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, ante el pedido de esclarecimiento sobre lo señalado por la propia entidad, expone que las coordinaciones se realizaron con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, motivo por el cual los detalles de la convocatoria y selección de los candidatos no se encuentran en sus archivos y si deben obrar en los de la otra institución. Esto es, en la segunda comunicación de la Cancillería peruana, las “instituciones nacionales pertinentes” se reducen a solo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. De allí, que la siguiente misiva provenga de la institución aludida por la Cancillería:

c) Carta Nº 001150-2022-JUS/OILC-TAI, del 11 de octubre de 2022.

“Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, en atención al asunto y documento de la referencia, a través del cual la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores encauzó a este despacho su pedido de información, es oportuno comunicarle que, el Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha dado respuesta a su solicitud de acceso a la información pública a través del Memorando Nº 125-2022-JUS/VMDHAJ y anexos, los cuales se adjuntan al presente, con lo cual se concluye la atención a su pedido.”

c.1) Memorando Nº 125-2022-JUS/VMDHAJ, del 11 de octubre de 2022.

“Tengo a bien dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia, relacionados con la solicitud de acceso a la información pública del señor XXXXXXXXXXXXXXXX, encauzada por la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al respecto, remito adjunto el Informe Nº 029-2022/DVMDH, mediante el cual se brinda atención a la solicitud formulada por el señor XXXXXXXXXXXXXXXX.”

Así, la repregunta al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, luego de ser redirigida al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en tanto es, al menos, una de las “instituciones nacionales pertinentes”, ofrece dilucidar los misterios del procedimiento peruano. Empero, en esta nueva carta, donde se señala que el viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia dará respuesta al pedido de información pública a través de un memorando, se hace mención al Informe Nº 029-2022/DVMDH, pero este no es adjuntado, motivando una nueva comunicación del autor para conocer su contenido. Finalmente, una vez conseguida la información faltante se observaron en los argumentos algunos detalles alarmantes:

d) Carta Nº 001156-2022-JUS/OILC-TAI, del 12 de octubre de 2022.

“Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia b), a través del cual pone de conocimiento a este despacho que en la Carta Nº 001150-2022-JUS/OILC-TAI donde se le brinda respuesta a su solicitud de acceso a la información pública solo se habría adjuntado el Memorando Nº 125-2022-JUS/VMDHAJ, empero, no el Informe Nº 029-2022/DVMDH.

Sobre el particular, debo comunicarle que, verificado el Sistema de Gestión Documental-SGD del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se aprecia que sí

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

se anexó el Informe N° 029-2022/DVMDH, conforme se corrobora del reporte adjunto; sin perjuicio de ello, se reenvía de nuevo dicho informe para los fines correspondientes. Cabe precisar que, todos los documentos mencionados se añaden a la presente carta en un solo archivo.”

d.1) Informe N° 029-2022/VMDHAJ, del 11 de octubre de 2022.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****III. Sobre la atención de las solicitudes de acceso a la información pública:**

3.1. Con relación a la solicitud de información Expediente N° 0000370150-2022 MSC, de la revisión de los archivos del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, se advierte que no obra documentación relacionada con el proceso de selección de candidatos peruanos para la elección de nuevos miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llevada a cabo en la fecha indicada por el ciudadano.

3.2. Asimismo, cabe indicar que, en el marco del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, el Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia no cuenta con funciones que expresamente relacionadas con la selección de miembros de los referidos organismos internacionales regionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Así, de la lectura del Informe N° 029-2022/VMDHAJ se desprende que el viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia que no se encuentra facultado legalmente para efectuar dicha selección. Pero lo más sorprendente es que ni el Ministerio de Relaciones Exteriores ni el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú poseen información sobre los entretelones de la citada convocatoria y selección. Esto es, no existen “instituciones nacionales pertinentes”, ni “institución nacional pertinente”, o, al menos, en el Ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia no se encuentran enterados que ellos lo son, ni conservan información al respecto. Ante esta situación contradictoria era necesario invocar al Ministerio de Relaciones Exteriores buscando una respuesta, misma que llegó de la siguiente forma:

e) Carta (TAI) N° 0-2-B/393, del 16 de noviembre de 2022.

En cuanto a su consulta, se debe indicar que la institución nacional, con quien se coordinó dichas postulaciones fue, en ambos casos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sobre el particular, en el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hubo dos postulantes al cargo: el Dr. Carlos Zelada y la Dra. Julissa Mantilla, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos propuso que se presentara a la Dra. Mantilla.

De acuerdo con la información que obra en esta Cancillería vinculada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se informa que hubo dos candidatos propuestos oficiosamente por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a saber: el Dr. Cesar Landa y la Dra. Elizabeth Salmón Gárate. Se decidió presentar la candidatura del Dr. Landa en tanto la Dra. Salmón era, en ese momento, miembro del comité asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Cabe resaltar que la presentación de candidatos a los Organismos Internacionales responde a la necesidad de contar con personas idóneas para los puestos en los foros y responde a la evaluación de las prioridades de la Política Exterior que el Perú busca promover en los diversos espacios multilaterales.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

Teniendo en cuenta lo señalado, esperamos haber esclarecido el proceso de elección de los candidatos peruanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.”

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. CONCLUSIONES

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, después de una extensa comunicación, que incluyó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, no pudo esclarecer cómo ambas instituciones coordinaron la convocatoria y selección de las postulaciones de expertos peruanos ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De hecho, se explicita que en ambos casos se presentaron dos candidatos propuestos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sobre los que no existe información del procedimiento adoptado para su convocatoria y selección. Es más, es llamativo que el gobierno peruano solo pudiera barajar estos nombres, de los cuales, inclusive, una ya contaba con participación ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Así, se confirma que el proceso de selección de candidatos peruanos ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no cuenta con un procedimiento regulado por la Constitución Política del Perú, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, puede intuirse que entre las preocupaciones del Estado peruano no se encuentra formalizar el mecanismo de convocatoria ni selección de sus candidatos, ni existe antecedentes que alguno en el pasado cumpliera algún criterio.

De este modo, se desconoce si las postulaciones corresponden a una motivación institucional o de la persona de los ministros o viceministros, en tanto, agentes políticos. Esto, es sumamente grave, más si se tiene en cuenta que el Estado debe regirse por la Constitución, la ley y procedimientos predictibles. De otro lado, no escapa al conocimiento público que algunos de los candidatos peruanos oficiaron de especialistas legales contratados por las gestiones presidenciales de los ex presidentes Vizcarra, Sagasti y Castillo. En otras palabras, aparentemente, existiría una gran probabilidad que abogados contratados, sin proceso de selección, para brindar asesoría legal a los presidentes de turno se puedan convertir en comisionados de la Comisión IDH o magistrados de la Corte IDH, sin el conocimiento del Congreso de la República del Perú o de cualquier otro funcionario del Estado o ciudadano peruano. Con ello, se confirma que el optimismo del constitucionalismo transformador “se da bruces” con la realidad de los países latinoamericanos, y el funcionamiento de sus Gobiernos, como es el caso del Perú.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- BOEGLIN, N. (2021). La elección de nuevos jueces en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este 2021: algunos apuntes. *dipublico.org* (blog), 16-6-2021. Disponible en: <https://www.dipublico.org/118937/la-eleccion-de-nuevos-jueces-en-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-en-este-2021-algunos-apuntes/>
- BOEGLIN, N. (2021). Voz experta: la elección de nuevos integrantes en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este 2021. *Noticias UCR* (blog), 20-10-2021. Disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/10/20/voz-experta-la-eleccion-de-nuevos-integrantes-en-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-en-este-2021.html>
- CASTILLA JUÁREZ, K. (2017). Lo bueno, lo feo y lo deseable en la (r)elección de integrantes de la Comisión y las Corte interamericana de derechos humanos. *Iuris Dictio*, 20, 119-136. Disponible en: <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/921>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2019). Comunicado de Prensa: CIDH urge transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú y hace un llamado a garantizar su independencia. *OEA* (blog), 26-9-2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/241.asp>
- GROSSMAN, N., GUTIÉRREZ SAXE, M., MEDINA QUIROGA, C., Y SALMÓN GÁRATE, E. (2017). *Informe final del panel independiente para la elección de comisionados y comisionadas para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: https://dplf.org/sites/default/files/iachr_panel_2017_final_report_esp_o.pdf
- GUTIÉRREZ CANALES, R. (2014). La elección de miembros del Tribunal Constitucional en el Perú: una mirada desde el derecho europeo y latinoamericano. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 31, 383-397. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5212121>
- HARDAGA FERNÁNDEZ, C. (2021). Las candidaturas presentadas por México para la integración de órganos internacionales de derechos humanos. *Métodos, Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*, 20, 36-57. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/6761/676171178004/>
- LOAIZA, P. (2013). Los orígenes de la repartija. Balance de la selección de magistrados del Tribunal Constitucional. *Revista Argumentos*, 7(4), 9-19. Disponible en: <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/los-origenes-de-la-repartija-balance-de-la-seleccion-de-magistrados-del-tribunal-constitucional/>
- LÓPEZ GUTIÉRREZ, L. M. (2015). *La elección de los magistrados de la Corte Constitucional colombiana: un estudio comparado en Latinoamérica a partir de los principios de la CIDH*. Universidad Católica de Colombia. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10983/2671>
- MORALES CAMACHO, M. F. y CASCANTE SEGURA, C. H. (2018). Proyección e influencia. Las candidaturas internacionales como instrumento de la política exterior de Costa Rica. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 132, 157-180. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/329124877>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- RUIZ RAMOS, Y. (2021). Hacia la paridad de género en los órganos del SIDH: los procesos de nominación de candidatos(as) a nivel nacional. *IDEHPUCP* (blog), 23-11-2021. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/hacia-la-paridad-de-genero-en-los-organos-del-sidh-los-procesos-de-nominacion-de-candidatos-a-nivel-nacional/>
- SALAZAR, K. (2017). Procesos de selección de integrantes de la Corte IDH y la CIDH: ¿cómo hacerlos más transparentes y democráticos? *Fundación para el Debido Proceso* (blog), 6-6-2017. Disponible en: <https://dplfblog.com/2017/06/06/procesos-de-seleccion-de-integrantes-de-la-corte-idh-y-la-cidh-como-hacerlos-mas-transparentes-y-democraticos/>
- VON BOGDANDY, A. (2022). Innovaciones latinoamericanas: el constitucionalismo regional transformador como marco para Chile. *Estudios Constitucionales*, 20, 11-19. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002022000300011>
- VON BOGDANDY, A. (2015). Ius Constitutionale Commune en America Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, 34, 3-50. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2637448 ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

CALIDAD DEMOCRÁTICA **YOLANDA GÓMEZ LUGO**

171 INFORME

ANÁLISIS Y COMPARATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL,
LA EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y SU EMERGENTE
PROYECCIÓN INTERNACIONAL:
DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PRINCIPIOS DE VENECIA
por Manuel Palomares Herrera y Fruela Río Santos

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**ANÁLISIS Y COMPARATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL,
LA EFICACIA DE SUS RESOLUCIONES Y SU EMERGENTE
PROYECCIÓN INTERNACIONAL:
DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS PRINCIPIOS DE VENECIA****ANALYSIS AND COMPARISON OF THE SPANISH OMBUDSMAN, THE EFFECTIVENESS
OF ITS RESOLUTIONS AND ITS EMERGING INTERNATIONAL PROJECTION:
FROM THE EUROPEAN UNION TO THE VENICE PRINCIPLES****por Manuel Palomares Herrera¹**

Profesor Contratado Doctor, UNIR

y Fruela Río Santos²

Profesor Ayudante Doctor (ac)

Cómo citar este artículo / Citation:

Palomares Herrera, Manuel; Río Santos, Fruela (2023):

Análisis y comparativa del defensor del pueblo español,
la eficacia de sus resoluciones y su emergente proyección
internacional: de la Unión Europea a los principios de Venecia, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 25.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0109>**RESUMEN**

El 40º aniversario del Defensor del Pueblo es un momento propicio, con el lapsus temporal adecuado, para realizar un análisis bibliográfico, cuantitativo y deductivo del recorrido que esta institución constitucional ha adquirido teniendo en cuenta la expectativa generada por su morfología y funcionalidad. En este estudio partimos de la excesiva declaratividad y de la ausencia de fuerza que adquieren sus pronunciamientos, al ser una “magistratura de opinión”, frente a las quejas que recibe de la ciudadanía, convirtiéndose en un mero instrumento de refuerzo de posteriores instancias que sí han cosechado la confianza y garantía de la ciudadanía como se puede extraer de la estadística judicial y del Defensor del Pueblo de la actualidad. Todo ello se complementa con la perspectiva internacional, con el estudio del Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman) y los esfuerzos de la Comisión de Venecia en la elaboración de los Principios del Defensor del Pueblo, y su reflejo en el Derecho de la Organización de las Naciones Unidas con sus instituciones que implementan los Principios de París.

Palabras Clave: Defensor del Pueblo; Ombudsman; Derecho comparado; Principios de Venecia; Principios de París.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

1. Autor de los epígrafes 1, 2, 4 y 5.

2. Autor del epígrafe 3, 4 y 5.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT**

The 40th anniversary of the Ombudsman is a propitious moment, with the appropriate time lapsus, to carry out a bibliographical, quantitative and deductive analysis of the path that this constitutional institution has taken, taking into account the expectations generated by its morphology and functionality. In this study, we start from the excessive declaratory nature and the lack of force acquired by its pronouncements, as it is a “magistracy of opinion”, in the face of the complaints it receives from citizens, becoming a mere instrument of reinforcement of subsequent instances that have gained the trust and guarantee of citizens, as can be seen from the judicial statistics and the current Ombudsman’s Office. All of this is complemented by the international perspective, with the study of the European Ombudsman and the efforts of the Venice Commission in drawing up the Principles of the Ombudsman, and its reflection in the law of the United Nations Organisation with its institutions that implement the Paris Principles.

Keywords: Ombudsman; Comparative law; Human rights; Venice Principles; Paris Principles.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

“Hermanos, lo que hacemos en esta vida,
resonará en el eco de la eternidad”

Máximo Décimo Meridio.

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN A LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Desde la creación en el Reino de Suecia del *Justitie Ombudsman* en el año 1809 no han dejado de proliferar³ instituciones homólogas a un Defensor del Pueblo tanto a nivel internacional⁴ como a nivel infraestatal⁵. Esa pasión por instaurar el Defensor del Pueblo en el ordenamiento constitucional y normativo ha llevado a algunos autores, entre los que destacada De Grado (1986: 379), a denominarlo como “*Ombudsmanía*” (porque en la actualidad son más de 150 Estados los que han incorporado dicha institución como instrumento de protección de los derechos y libertades).

El ordenamiento jurídico español incorpora la institución del Defensor del Pueblo en el Capítulo cuarto, “*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*”, del Título I, donde el art. 54 dispone que “*Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración*”, dando cuenta a las Cortes Generales”. El precepto constitucional ha sido desarrollado por medio de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP), que se ve complementado por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

Siguiendo con nuestro texto constitucional, la referencia al art. 70.1 se hace obligatoria porque su apartado primero nos recuerda que “*La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán (...)*”. El Defensor del Pueblo también asume funciones proteccionistas, como la prevista en el art. 162.1 cuando se menciona que “*Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal*”, para blindar su función principal de garante de los derechos fundamentales.

3. Decía Bousta (2021) que el desarrollo del Estado social ha favorecido la aparición de nuevos mecanismos de control de la Administración, debido a la necesidad de garantizar derechos prestacionales como la educación, la sanidad, la vivienda o el medioambiente y quizás ahí otra motivación de la proliferación.

4. A modo de ejemplo, el Defensor del Pueblo Europeo de la Unión Europea, el *Défenseur des droits* francés o el *Sivilombudet* noruego, sin perjuicio del resto de Defensores del Pueblo ya presentes en todos los Estados de corte constitucionalista.

5. Entre los que se encuentran el *Ararteko* del País Vasco, el *Sindic de Greuges* de Cataluña, el *Defensor de Pobo* de Galicia, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Justicia de Aragón, que tiene sus arraigos en el año 1155, fecha en la que se otorga a los habitantes de la ciudad de Zaragoza los privilegios municipales por Alfonso I el Batallador. Aunque la primera referencia en territorio peninsular se encuentra en la institución musulmana *Sahid Al Mazalim*, nombrado por el emir o califa, que como magistrado se encargaba de velar por las injusticias y las violaciones de los derechos.

6. De lo que podemos extraer la supervisión sobre la actividad administrativa autonómica y local, con lo que la generación de las mismas figuras pueda suponer una duplicidad salvable solo justificado por el redoble de esfuerzos garantistas, hechos que motivaron la realización de convenios entre los distintos comisionados, así como con la aprobación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Establecido el planteamiento inicial de la institución y dibujada la intención de analizar el utilitarismo, aporte en cambio social y eficacia de sus resoluciones, así como el bagaje constitucional que nos ocupa, hemos de aludir ineludiblemente al estado de la cuestión o de la materia, en donde se ha de reseñar la obra de Francesch (2005), como la publicación más cercana, en cuanto al contenido, al estudio que realizamos, donde critica y revisa al Defensor del Pueblo a sus veinticinco años de andadura a la que venimos a actualizar. Por ello, sin perjuicio de las estadísticas que se extraigan de este estudio, no podemos obviar la alarmante cifra inicial de que el 90% de los gestores públicos –en aquel tiempo– hacían caso omiso a las resoluciones del Defensor del Pueblo (Soriano Díaz, 1999:4). En cuanto a la crítica desde la propuesta y el análisis, he de señalar que se complementará con los estudios más destacados de la doctrina, siendo: Gil-Robles y Gil-Delgado, *El control parlamentario de la Administración (ombudsman)*, segunda edición, publicada por el INAP en el año 1981; Fairén Guillén, *El Defensor del Pueblo –Ombudsman–*, Tomo I, publicado por el CEC en el año 1982; Carballo Armas, *El Defensor del Pueblo*, Tecnos, del año 2003; Vera Santos, *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los estatutos de autonomía*, coeditada por el BOE – CEPC en el año 2002; entre otras más.

De esta controversia, damos por sentada tras la revisión bibliográfica aportada, que existe una cierta sensación generalizada entre la doctrina de esterilidad de las resoluciones del Defensor del Pueblo, de donde se parte para realizar un conjunto de preguntas clave que pretenderemos responder. ¿Existe una evolución normativa que refuerce el papel del Defensor del Pueblo? ¿Son sus resoluciones meramente declarativas y sin poder de intervención? ¿Se ha solapado o quedado en un segundo plano el sistema internacional de protección de los derechos humanos?

II. ANÁLISIS DE LA ESTERILIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y PROPUESTAS A IMPLEMENTAR

II.1. Análisis desde las causas y consecuencias

En este epígrafe nos dedicaremos a examinar, desde un punto de vista analítico, de dónde se extraen las causas de su inejecutividad⁷ y cuáles han sido sus consecuencias. Por lo que debemos acudir al germen del modelo *ombudsmaniano*, que trae causa del arma ejecutoria, de la magistratura de la “persuasión, denuncia y publicidad⁸” (Anderson, 1986). Por lo que se cumple la idea de que el Defensor del Pueblo español “aprieta, pero no defiende” (Soriano Díaz, 1999: 3).

Y es que los métodos coercitivos originarios en la norma del Defensor del Pueblo podrían entenderse como débilmente influyentes o determinantes como se extrae de la lectura de los arts. 28-30 LODP) de donde podemos clasificar tres tipos de resoluciones: La recomendación en donde se propone a la Administración *in extenso* una invitación a rectificar, crear o derogar una norma (sugerencia si es sobre cómo actuar ante un caso concreto e individual); recordatorio del cumplimiento de determinadas obligaciones; y la advertencia sobre la necesaria mejora de un proceder.

7. Somos conscientes de que el espíritu del Defensor del Pueblo reside en que sus informes son remitidos a las Cortes Generales, los cuales no tienen carácter vinculante, sino meramente informativo y de recomendación, pero esa no vinculatoriedad no resta al cumplimiento de una satisfacción que rara vez es alcanzada a la luz de la desatención general que el BOE o los Diarios de las Cortes puedan suponer al grueso social.

8. De la misma forma que en la sociedad de la información el BOE es un canal para interesados especializados y no generalistas, reiteramos el escaso impacto coercitivo de la oralidad de una lectura en sede legislativa como la que apunta el art. 33.4 LODP (“Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios a efectos de fijar su postura”).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Las causas de la ineficacia de las resoluciones el Defensor del Pueblo se pueden encontrar en el fraccionamiento exacerbado de esta institución constitucional y de desarrollo normativo, que genera una cierta confusión a la ciudadanía, por no entender su significado y alcance.

Otra de las causas de la secundarización del Defensor del Pueblo, y de su obsolescencia como consecuencia del sistema internacional de protección de los derechos humanos, no es cosa menor pues además es también una consecuencia de la falta de satisfacción. Si definimos el Defensor del Pueblo español como un *Human Right Ombudsmen* (Reif, 2004) ya entenderíamos *prima facie* esta primera línea de asistencia a quien requiera una salvaguarda de los derechos humanos. A pesar de que al acudir a los Comités de Naciones Unidas⁹ es igual de accesible, han logrado mayor protagonismo en España a pesar de ser resoluciones no vinculantes, y para solicitantes o usuarios de igual sofisticación que los que acuden al Defensor del Pueblo, si bien lo cierto es que los momentos procesales son distintos.¹⁰

En última instancia, la politización del cargo que nos ocupa¹¹ también puede tener que ver con el “*ad kalendas graecas*” de las resoluciones del Defensor del Pueblo (Soriano Díaz, 1999: 6), al percibirse este cargo más con un perfil profesional-social asociado a la actividad política o partidista que a una figura de reconocido prestigio académico, administrativo y puramente profesional en experiencia y prestancia en la defensa de los derechos fundamentales.

Si a continuación estudiamos las consecuencias de la no ejecutividad o falta de eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo, lo primero que encontraremos es que el Defensor del Pueblo nacional ha resuelto 2.156 quejas a 30 de diciembre de 2022¹² a diferencia de las de los 136.284 sentencias dictadas por los 241 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (incluyendo el Central) según el último informe de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial para el año 2021¹³, *ergo* de las cifras se desprende que existe una evidente mayor acudida ciudadana y mayor confianza en el recurso judicial que en la queja ante el Defensor del Pueblo. Pero si a este dato le cruzamos que en el procedimiento de requerimiento del Defensor del Pueblo Nacional a la Administración incumplidora exige tres intentos de reclamación de cumplimiento, encontramos a 2022 que el 14,27% de las quejas caen absolutamente en saco roto, sin contar las administraciones que van por el primer y segundo intento (que llegarían al 50% de las resoluciones) que van en el mismo camino, lo cual no ocurre en un recurso judicial.

9. Comité de Derechos del Niño, Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Humanos, Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Comité contra la Tortura, entre otros.

10. Para acudir a estas vías internacionales la mayoría de las ocasiones se deben de agotar las vías de derecho interno, además de que no exista litispendencia con órganos dedicados a mismas cuestiones, sin embargo, la queja ante el Defensor del Pueblo suele ser una vía previa y no posterior.

11. Hasta el año 2001 todos los candidatos eran independientes, por no poseer afiliación política alguna, aunque hayan prestado servicios para determinadas formaciones con las que mantenían un cierto grado de afinidad. Dicho lo cual, en línea cronológica, hasta ahora los Defensores del Pueblo han sido designados por los siguientes partidos: 1) Joaquín Ruiz-Giménez del 30 de diciembre de 1982 al 30 de diciembre de 1987 (PSOE); 2) Álvaro Gil-Robles en funciones del 30 de diciembre de 1987 al 16 de marzo de 1988, y por designación oficial del 16 de marzo de 1988 al 16 de marzo de 1993 (PSOE); 3) Margarita Retuerto Buades en funciones del 16 de marzo de 1993 al 1 de diciembre de 1994 (PP); 4) Álvarez de Miranda del 1 de diciembre de 1994 al 1 de diciembre de 1999 (PP); 5) Antonio Rovira Viñas en funciones del 1 de diciembre de 1999 al 15 de junio de 2000 (PSOE); 6) Enrique Múgica Herzog del 15 de junio de 2000 al 30 de junio de 2010 (PSOE); 7) María Luisa Cava de Llano en funciones del 30 de junio de 2010 al 21 de julio de 2012 (PP); 8) Soledad Becerril del 21 de julio de 2012 al 21 de julio de 2017 (PP); 9) Francisco Fernández Marugán en funciones del 21 de julio de 2017 al 18 de noviembre de 2021 (PSOE); 10) Ángel Gabilondo del 18 de noviembre de 2021 hasta la actualidad (PSOE).

12. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>

13. Disponible en: file:///C:/Users/manue/Downloads/Justicia%20Dato%20a%20Dato%202021.pdf

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

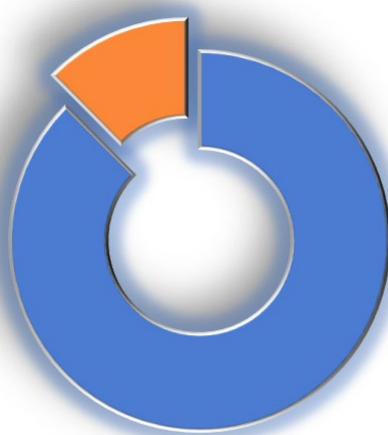
CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico



■ Resoluciones anuales ■ Administraciones incumplidoras al tercer requerimiento

Ilustración 1. Fuente: Elaboración propia

Del estudio de Soriano Díaz (1999) se sustrae la tesis de que los infinitivos más repetidos en las resoluciones del Defensor del Pueblo son “*advierde*”, “*recuerda*” o “*recomienda*”, y como recordaba el autor, la mayor consecuencia del actual modelo del Defensor del Pueblo es una actitud condescendiente e indiferente ante dicho documento resolutivo, y es que nuevamente el español vuelve a confiar sus asuntos privados en la férrea sentencia por encima del arbitraje o de las quejas o cualquier otra vía extrajudicial por la experiencia social de no obtener satisfacción procesal de sus intereses.

En todo caso, nos encontramos con una digitalización forzada y un acercamiento al ciudadano desde distintas instancias para concienciar o promover el uso de la queja.¹⁴ Decía Soriano Díaz que el Defensor del Pueblo era la única vía para el ciudadano de escasa formación para alcanzar la justicia en sus lides diarias, pues podía presentar sus reclamos de “*puño y letra sin formalidades ni lenguaje técnico y enviar directamente*”, y que tenía una fundamentación “evitar costes onerosos” (1999: 2), en donde se motiva en que sea de las sedes virtuales más accesibles y gratuita, con la ventaja de poder ser la resolución un complemento de apoyo a un expediente futuro en sede judicial que le dota de garantía y respaldo constitucional.

II.2. Propuestas

Decía Marco Tulio Cicerón “*¡Que las armas cedan su puesto a las togas!*” y si lo que queremos hoy es que las togas cedan su puesto a los vaqueros, hemos de lograr que aumente la eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo. Para ello podríamos comenzar señalando que la publicación de las listas de incumplidores de las resoluciones del Defensor del Pueblo lo propuso Soriano Díaz (1999:8) en sus propuestas primera y quinta, a lo que habría que añadir que la memoria anual del Defensor del Pueblo pudiera alardearse en algún fichero de Administraciones y empresas incumplidoras de la misma forma que se publica con acceso libre un fichero de morosos a la hora de contratar algún producto financiero. Aunque ello podría ocasionar un eventual

14. Un ejemplo lo tenemos en la presentación electrónica de recursos online con una de las mejores interfaces del Sector Público español y con un seguimiento óptimo de plazos e interacción intuitiva. Destaca el poder subirse expedientes o documentación relacionada por encima de los 20 MB, lo que supera en potencia a los servidores incluso el de los procesos de acreditación de ANECA (Ministerio de Universidades) que es de los que mayor capacidad de subida tienen, lo que indica el esfuerzo presupuestario en facilitar un canal ciudadano digital de verdadera calidad.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

riesgo por la vulneración al derecho de la intimidad del presunto infractor (a pesar de la existencia de similares listas en los mayores morosos de la Hacienda Pública).¹⁵

El mencionado autor propone que tenga *“legitimación activa para interponer recursos en órganos judiciales de oficio o a instancia de parte”*, pero no la vemos factible porque solaparía la función del Ministerio Fiscal¹⁶, y sería un desdoblamiento o una duplicidad, algo que los arts. 13 y 25 de la LODP resolvieron subsumiendo al Defensor del Pueblo como mero comunicador de lo investigado al Ministerio Público. No obstante, coincidimos en que sean personas independientes, y sin vinculación pasada a un partido político, las que presten servicio a esta institución. Por referencia histórica, de los diez Defensores del Pueblo titulares que hemos tenido, siete han resultado hombres y tres mujeres, de los que seis fueron designados por las formaciones de orientación ideológica progresista de las Cortes y los restantes por los conservadores demócratacristianos.

Más adelante, en cuanto al problema del solapamiento entre Defensores del Pueblo, proponía Francesch (2005: 85) la modificación del art. 12 de la LODP para *“evitar solapamientos y conflictos, debería establecerse en la misma ley los ámbitos de competencia de cada institución”*. Aun suscribiendo la propuesta, parecería más ambiciosa la racionalización administrativa integral de dos formas.

La primera fusionando el andamiaje de transparencia, acceso a la información, buen gobierno y de la protección de datos, donde al Defensor del Pueblo le correspondería el amparo de los derechos fundamentales (por ejemplo, el acceso a la información pública y el derecho a la intimidad). En segundo lugar, creando un consejo autonómico asesor en el comisionado central, que terminaría por eliminar los Defensores del Pueblo de las comunidades autonómicas, los que participarían de forma directa en el nuevo órgano. Con la mencionada propuesta se dotaría a la mayoría de las resoluciones de la ejecutividad que requieren.

Por último, proponemos la necesaria agilización del procedimiento toda vez que nos encontramos ante el *mainstreaming* de la simplificación administrativa y aceleración de procedimientos que además sean intuitivos. Los datos¹⁷ en cuanto a tiempo medio de respuesta del defensor al ciudadano es de 42,6 días, de 51,3 días respuesta de la administración al defensor y de 47,10 días la respuesta de la administración al defensor, ofreciendo un total de 141 días, o sea, entre 5 meses o medio año hasta que el ciudadano encuentra una resolución la cual no asegura su satisfacción, por lo que, si al menos, la tramitación se acelerase, convertiría la resolución en una motivación acreditable a modo de refuerzo ante futuras instancias.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

15. Actualmente se publican las administraciones que no colaboran de una forma genérica indicando el expediente, el asunto y la adscripción, siendo en la mayoría de casos Entidades Locales. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/administraciones-entorpecedoras/>

16. No olvidemos que el 124 de la CE dispone que corresponde al Ministerio Fiscal *“promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos (...)”*.

17. Datos actualizados a 2022 recuperados de: <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/tempos-medios-de-respuesta/>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. LA INSTITUCIÓN DEL OMBUDSMAN EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**III.1. El Defensor del Pueblo Europeo**

El Tratado de Maastricht creó el cargo de Defensor del Pueblo Europeo en los arts. 8D y 138E, pero sus orígenes se remontan a la década de los años setenta, cuando surge el fenómeno denominado *ombudsmania* para expandir la institución que tan buenos resultados había alcanzado en los Estados nórdicos. No obstante, se puede señalar que el punto de inflexión a partir del cual tomará conciencia se halla en la intervención formulada ante el Consejo por el presidente del Gobierno Felipe González, el 24 de septiembre de 1990, para incorporar no solo la ciudadanía europea sino también los sistemas de garantías que permitirían reforzar los derechos y libertades, entre los que está la institución del Defensor del Pueblo Europeo¹⁸.

En la actualidad el marco normativo lo encontramos en los arts. 20.2.d y 228 del TFUE, y en el Reglamento (UE, Euratom) 2021/1163 del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, por el que se deroga la Decisión 94/262/CECA, CE y Euratom. Así como con el art. 43 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), en conexión con el art. 41, que reconoce como derecho fundamental el derecho a una buena Administración.

Se ha mencionado que el derecho a la buena Administración se configura en la Carta como un derecho fundamental, y corresponde al Defensor del Pueblo Europeo conocer de las reclamaciones que versen sobre casos en los que se alegue un ejercicio de mala administración que proceda de las instituciones, órganos u organismos, con el fin de determinar, bajo una instrucción exhaustiva e independiente, la verosimilitud de lo denunciado. Basta recordar que no debemos confundir la expresión mala administración con la ilegalidad, pues se tratan de dos situaciones jurídicas excluyentes que no necesariamente deben coincidir (Moure, 2011: 442). En todo caso, la ilegalidad conlleva la mala administración, pero ésta no supone la existencia de la primera.

En efecto, la intervención del Defensor del Pueblo Europeo es doble porque intenta mejorar la calidad administrativa en beneficio del administrado (control positivo), y cuida para que no se lleven a término actuaciones de mala administración (control negativo o preventivo), recomendando medidas correctoras cuando lo determine conveniente y oportuno una vez finalizada la investigación. Para lograr los objetivos, se debe garantizar un procedimiento gratuito y de fácil acceso para los ciudadanos, pero no absoluto, al estar limitado su acceso cuando se esté bajo procedimientos judiciales o administrativos.

El Defensor del Pueblo Europeo se elige después de cada renovación del Parlamento, y su mandato coincide con la legislatura que lo designa, permitiéndose la reelección bajo el mismo procedimiento. La sede del Defensor del Pueblo Europeo coincide con la sede del Parlamento (Estrasburgo). El procedimiento de elección está previsto en el art. 231 del Reglamento interno del Parlamento, y permite que puedan presentarse diferentes candidaturas siempre que estén respaldadas por un mínimo de cuarenta eurodiputados. La votación es secreta y se necesita contar con la mayoría de los votos emitidos, de no alcanzarse se procede con una segunda votación entre los dos mejores candidatos y de no romperse el empate se procede con el de mayor edad.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Por el contrario, el Defensor del Pueblo Europeo puede ser destituido por el incumplimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o cuando hubiese cometido una falta grave. De este modo, y para que prospere el *impeachment* se necesita que se formule por un mínimo de una décima parte de los eurodiputados, y si se negase a abandonar el cargo intervendrá el Tribunal de Justicia por petición del presidente del Parlamento. En segundo lugar, el Defensor del Pueblo Europeo finaliza con el término del mandato, salvo que se produzca una renovación por el Parlamento entrante. La renuncia expresa, dirigida al Parlamento, también conlleva la pérdida de su condición. De producirse la destitución, el Defensor del Pueblo Europeo continúa en funciones hasta el nombramiento de su sucesor. La designación del Defensor del Pueblo entrante tendrá lugar dentro de los tres meses siguientes al hecho causante, y solo adquiere la condición por el tiempo que reste de legislatura. En ese intervalo, y cuando no pueda garantizarse el ejercicio en funciones del Defensor del Pueblo Europeo saliente, asume el cargo el funcionario principal para la tramitación de los asuntos de urgente tramitación.

Entre los requisitos personales que debe cumplir el candidato a Defensor del Pueblo Europeo están los siguientes: 1) Ser ciudadano de cualquier Estado miembro de la Unión; 2) Encontrarse en el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos; 3) Manifestar plenas garantías de independencia; 4) Reunir las condiciones para el ejercicio de las más altas funciones jurisdiccionales, o cumplir con los requisitos para ser designado Defensor del Pueblo, en el Estado de su nacionalidad; 5) Que en los dos años anteriores no hubiese ostentado un cargo en el Gobierno, el cargo de eurodiputado, o haber pertenecido al Consejo Europeo o a la Comisión Europea.

Para garantizar el buen ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo Europeo disfruta de privilegios e inmunidades en equiparación de condiciones con los jueces del Tribunal de Justicia. Entre los que destaca la autonomía y la independencia, lo que implica que no recibe órdenes por parte de ningún Gobierno, institución, órgano u organismo, y que no puede desempeñar actividades profesionales, estén o no remuneradas, mercantiles ni funcionariales.

III.1.1. El derecho al recurso

El derecho al recurso en sus dos vertientes, judicial y administrativo, como elemento indisponible del *rule of law*, aparece en todos los ordenamientos constitucionales de la postguerra y se instaura por extensión en el ámbito internacional. La Unión Europea como organización internacional no puede quedar al margen y adopta bajo el art. 20.1.d del TFUE el derecho, entre otros, “de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo” en cualquiera de las lenguas oficiales de los tratados (que vienen a coincidir con las lenguas oficiales de los Estados). Precepto que se complementa con el art. 24.3 del TFUE, que remite al procedimiento del art. 228 y a los arts. 2 y 3 del Reglamento del Defensor del Pueblo Europeo, que tratan de las reclamaciones y de la investigación.

Para que se pueda tramitar la solicitud ante el Defensor del Pueblo se necesita cumplir con las siguientes formalidades: 1) El actor debe ostentar la legitimación activa como parte afectada; 2) La intervención interesada está asociada con la mala administración, quedando fuera los procedimientos judiciales y administrativos; 3) El plazo para presentar la solicitud no puede superar los dos años, contados desde que se tuvo conocimiento del hecho causante, y; 4) La existencia de un nexo de causalidad entre el sujeto que ostenta la legitimación activa y la mala administración de la institución, órgano u organismo.

La presentación de la reclamación no conlleva que el Defensor del Pueblo Europeo deba actuar, sino que podrá rechazar *a limine* las peticiones que no se sujeten a su nivel de competencia y las indebidamente fundadas, extendiéndose a este resultado cuando no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

se aprecie indiciariamente la existencia de una mala administración. En todo momento, la actuación de control es previo a la instrucción, y permite valorar si el comportamiento administrativo se ajusta al marco normativo (Heede, 1997: 589).

III.1.2. ¿Ciudadanos europeos o libertad de acceso?

Como se ha mencionado, el art. 228 del TFUE regula la institución del Defensor del Pueblo Europeo, de su contenido se desprende que recibe las solicitudes que formulen los ciudadanos de la Unión Europea y las que procedan de cualquier persona física o jurídica, siempre que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro de la Unión. También se extiende a las reclamaciones que se interpongan por los miembros del Parlamento Europeo por hechos de los que tengan conocimiento y las que traigan causa entre funcionarios y agentes¹⁹. A pesar de lo comentado, nada impide que el Defensor del Pueblo Europeo pueda actuar de oficio si los indicios a los que ha tenido acceso indican la existencia de una mala praxis de la Administración comunitaria. En todo caso, las reclamaciones que se formulen al Defensor del Pueblo Europeo deben presentarse dentro de los dos años siguientes al momento desde que se tuvo conocimiento del hecho causante. En su defecto la acción quedará prescrita.

Aunque no existe formulario tipo al que acogerse, en el encabezamiento de la solicitud se hará constar que está dirigido a la oficina del Defensor del Pueblo Europeo, seguido de los datos del solicitante y de la institución, órgano u organismo presuntamente infractor, además del relato de los hechos y el motivo de su presentación, no siendo necesaria una fundamentación jurídica, pero nada impide que se pueda incorporar. Se termina con la firma del solicitante y la fecha del escrito. Si el solicitante lo interesa, la reclamación puede ser tratada de forma confidencial.

III.1.3. El elemento material

El legislador europeo ha tasado los casos en los que procede elevar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, limitándose a la mala praxis de la Administración cuando provenga de las instituciones, órganos u organismos, excluyendo las acciones que competen en exclusividad al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (arts. 251 y ss. del TFUE). Así, quedan fuera de su competencia todas las acciones que traigan causa de un procedimiento jurisdiccional.

La actuación de la mala praxis comprende una variada actuación administrativa, como la conducta desleal, la discriminación en toda su extensión, el abuso de poder, la omisión de información o la negativa a que ésta sea proporcionada a los interesados, los retrasos innecesarios y que no se sustenten en una base legal o material justificada y acreditada, así como la ejecución de procedimientos incorrectos por parte de los operadores jurídicos que ocasionan un daño al administrado.

En todo caso, el sentido de la mala praxis de las instituciones, órganos u organismos comprende un amplio campo de actuación que no se ve limitado por el efecto restrictivo de las competencias asignadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que complementa el nivel de protección de los sujetos con legitimación activa y no cierra la puerta a nuevas acciones amparadas por el ordenamiento comunitario.

19. En relación con lo dispuesto en el art. 22 bis del Reglamento n. 31 (CEE) y n. 11 (CEE), de 14 de junio de 1962, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios. La última revisión procede del Reglamento (UE) n. 1416/2013, de 17 de diciembre.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****III.1.4. La actividad instructora**

El Defensor del Pueblo Europeo desde la independencia y la imparcialidad que caracterizan su oficina, lleva a término la actividad instructora para determinar la veracidad y extensión de los hechos de la reclamación. Para ello, el Defensor del Pueblo Europeo puede poner en funcionamiento cuantas investigaciones estime oportunas, convenientes y justificadas, para esclarecer el contenido de los hechos y siempre salvaguardando la base constitucional del art. 6 del TUE.

Si después de la oportuna investigación, el Defensor del Pueblo Europeo entiende que el comportamiento de la institución, órgano u organismo es consecuencia de una mala praxis de la Administración comunitaria lo trasladará a la parte afectada para que dentro de los tres meses siguientes pueda exponer defenderse desde una perspectiva jurídica. Situación que puede corregir y poner fin a la controversia generada. De todas formas, el reclamante tiene derecho a recibir la respuesta de la parte requerida y a ser informado del requerimiento remitido por el Defensor del Pueblo Europeo.

III.1.5. Informamos y recomendamos, pero no obligamos

Como se ha expuesto en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo Europeo está obligado a dirigirse, como trámite previo, a la institución, órgano u organismo y cuando la fórmula amistosa de requerimiento no sea atendida, o corregido el comportamiento, puede emitir una recomendación²⁰ y si ésta tampoco fuese aceptada por el requerido, el Defensor del Pueblo Europeo tiene abierta la posibilidad para presentar un informe especial al Parlamento Europeo, en el que debe informar sobre la desatención, para que pueda tomar cuantas acciones estime oportunas y convenientes.

Se debe matizar que las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo no son jurídicamente vinculantes, pero no tienen otra finalidad que la búsqueda, dentro de lo potencialmente razonable, de soluciones amistosas para las partes para la prevención de un ulterior procedimiento judicial. En los modelos constitucionales de nuestro entorno, las decisiones y las recomendaciones que emanan de instituciones análogas carecen de fuerza vinculante porque se asemejan a “magistraturas de opinión”, porque su finalidad no solo es garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, sino salvaguardar el buen equilibrio entre institucional en sintonía con el estado de derecho.

En último lugar, el Defensor del Pueblo Europeo tiene la obligación de emitir, con periodicidad anual, un informe al Parlamento sobre las actividades y las investigaciones realizadas, además de incluir los resultados conseguidos. También puede ser requerido por que comparezca ante el Parlamento para su exposición.

III.2. Los Principios de la Comisión de Venecia de 2019 sobre la protección y la promoción de la institución de los Defensores del Pueblo. ¿Una contradicción con los Principios de París?

Antes de entrar en materia, debemos señalar que la Comisión de Venecia carece de una institución análoga al Defensor del Pueblo, pero entre sus funciones se encuentra el fortalecimiento de los sistemas legales, la promoción de los valores del estado de derecho y la democracia, además del examen de las instituciones democráticas²¹.

20. La recomendación está prevista en el art. 288 del TFUE y se trata de actos no vinculantes que carecen de consecuencias jurídicas para los destinatarios, que pueden servir de guía para la interpretación del contenido del Derecho comunitario. Con la recomendación se sugiere un comportamiento sin obligar a pasar por su contenido.

21. Art. 1 del Estatuto de la Comisión de Venecia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Debe destacarse que el auge y el establecimiento del Defensor del Pueblo se ha consolidado en diferentes niveles (estatal, regional y municipal) en la mayoría de los Estados que aceptan los principios y valores surgidos después de la Segunda Guerra Mundial. Esta nueva postura de reconocimiento garantista ha generado que la institución necesite de unos principios que puedan ser tenidos en consideración para afianzar no solo su autonomía sino el buen desempeño de sus obligaciones. En ese sentido, el Consejo de Europa en la sesión plenaria 118, celebrada entre los días 15 a 18 de marzo de 2019, aprobó los *Principios sobre la protección y la promoción de la institución de los Defensores del Pueblo*, también conocidos como los “Principios de Venecia”. De su lectura se deduce que las competencias que desempeñan los Defensores del Pueblo son muy variadas, y aunque no existe un modelo normalizado ni de sus atribuciones, los principios sobre los que se asienta la institución son los siguientes:

- El fortalecimiento de la democracia.
- La garantía del estado de derecho.
- Corregir la mala administración.
- Proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los Principios de Venecia no solo inciden en los elementos personales del Defensor del Pueblo²², sino que incluyen otros de naturaleza orgánica que complementan a la institución para dotarla de reconocimiento social. El primero de los mencionados es la independencia, porque el Defensor del Pueblo no se debe a nadie y es independiente de todos los Poderes del Estado. Por otra parte, el acceso a la institución debe estar tasado y disfrutar de un margen de flexibilidad, permitiendo que la sociedad, dentro de las restricciones previamente tasadas, pueda formular quejas o reclamaciones. La presentación no conlleva que los hechos se admitan *ab initio* o abran una instrucción, porque el Defensor del Pueblo disfruta de autonomía para rechazar *a limine* aquellas que no estén fundadas, las que no cumplan con los requisitos procesales y las que no guarden relación con los elementos de su competencia. En tercer lugar, para garantizar el buen funcionamiento de la institución, se le dotará de elementos personales y materiales suficientes y adecuados, entre los que destaca la participación en los presupuestos y una sede física.

Cabe considerar que el Defensor del Pueblo se puede dirigir a la Administración, y a los Poderes del Estado, para interesar de la documentación que estime oportuna y conveniente para esclarecer las quejas y reclamaciones recibidas. Dentro del marco jurídico también está autorizado para incoar procedimientos judiciales y cuando sus pretensiones no sean atendidas podrá dirigirlas frente a las instancias más altas del Estado, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y las libertades.

En todo caso, las resoluciones que adopte son públicas y no disfrutan de efecto vinculante porque se trata de una “magistratura de opinión” o de sugerencia. Con carácter anual está obligado a emitir un informe de su actuación, que se traslada al Legislativo para su conocimiento y control. El informe no obliga, pero se tiene en consideración como mecanismo *de lege ferenda*.

Los Principios de Venecia no obligan a los Estados miembros del Consejo de Europa (ni a los Estados observadores), convirtiéndose en normas internacionales de *soft law* que se valoran para adecuar las instituciones internas a su contenido. En definitiva, el Defensor del Pueblo es independiente, imparcial y disfruta de autonomía en la toma de sus decisiones.

22. Entre ellos, la consideración que recibe del ordenamiento jurídico-constitucional, la remuneración económica, el modelo de elección unipersonal o colegiado, los criterios que debe cumplir, el mandato y la destitución.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A modo de crítica, llama la atención el paralelismo que se desprende entre los Principios de Venecia y los Principios de París²³ que regulan los criterios que deben seguirse para la creación y el funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. Si bien es cierto que los Principios de Venecia tienen un espíritu regionalista y delimitado para el Defensor del Pueblo, los segundos están enfocados y dirigidos a un plano universal y para todas las instituciones que proyecten un abordaje de los derechos humanos. De su lectura se observa que los Principios de París²⁴ son más generalistas y carecen de una textura que permita complementar los Principios de Venecia, situación que sí se observa en sentido contrario, pues éstos son más perfectos y su estructura interna es más consistente con la realidad perseguida que no es otra que dotar a los Estados de los pilares básicos sobre los que se asiente la institución del Defensor del Pueblo. En todo caso, los principios no obligan a los destinatarios, sino que trazan líneas de actuación para que sean tenidas en consideración por los Estados en sus reformas jurídico-constitucionales.

III.3. El Ombudsman en el marco de las Naciones Unidas: ¿ilusión o realidad?

III.3.1. El falso ombudsman de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas no cuentan con un verdadero Defensor del Pueblo, no solo por la dificultad geográfica, que se puede resolver con la implementación de trámites electrónicos, sino por la variedad de formas de Estados y de Gobiernos que dificultan que sus resoluciones se tengan en consideración y puedan alcanzar sus objetivos. Así pues, estimando el alto número de funcionarios (y de personal) al servicio de las Naciones Unidas, se creó el 15 de octubre de 2002²⁵ el Ombudsman de las Naciones Unidas, con efectos limitados y nunca asimilándose a los Defensores del Pueblo nacionales, porque solo interviene en la resolución de los conflictos entre la Administración de las Naciones Unidas y el personal, para evitar que se agraven y terminen en procedimientos contenciosos²⁶. A modo de ejemplo, el ombudsman de las Naciones Unidas trata asuntos muy variados:

- Prestaciones económicas y no económicas.
- Desavenencias laborales.
- Seguridad, salud y bienestar social.
- Cuestiones jurídicas y financieras.
- Código ético²⁷.

23. Adoptados por Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y reafirmados por Resolución 48/134 (1993) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

24. Para un estudio más detallado, *vid.* De Beco, G. y Murray, R. (2016). *A Commentary on the Paris Principles on Nation Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

25. ST/SGB2002/12.

26. Nótese que en primera instancia conocerá el Tribunal Contencioso-administrativo de las Naciones Unidas, y desde el año 2009, dentro de sus competencias y en segunda instancia el Tribunal de Apelaciones de las Naciones Unidas. Todo ello con la asistencia de la Oficina Letrada al Personal, que presta asesoramiento a los funcionarios y antiguos funcionarios de las Naciones Unidas, así como a las personas que estén a cargo o hubiesen estado de las anteriores.

27. El Código ético no corresponde a un único documento, sino que está conformado por una serie de documentos muy variados. Entre ellos encontramos: 1) Los capítulos XV y XVI (art. 105) de la Carta de las Naciones Unidas; 2) La Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, adoptada el 13 de febrero de 1946; 3) El Estatuto y Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, publicados en el Boletín del Secretario General el 1 de enero de 2018 (ST/SGB/2018/19); 4) El Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, publicado en el Boletín del Secretario General el 1 de julio de 2013 (ST/SGB/2013/4); 5) El Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005 (A/RES/60/1); 6) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, publicada el 31 de octubre de 2003 (A/RES/58/4); 7) Las Normas de Conducta para la Administración Pública Internacional, actualizadas en el Boletín del Secretario General el 21 de julio de 2016 (ST/SGB/2016/9); 8) Las Competencias para el futuro

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Entre los cuatro principios²⁸ sobre los que se asienta no encontramos novedades relevantes que difieran de los estándares nacionales del Defensor del Pueblo. En primer lugar, conviene recordar la independencia de su actuación frente a otras instituciones, órganos, organismos y personal, que le permite reclamar todo tipo de información para la resolución que requiera de su intervención. La neutralidad es una característica intrínseca del ombudsman que posibilita la imparcialidad frente a las partes que se ven confrontadas con la petición de reclamación. La confidencialidad se asemeja a la prohibición de la revelación de secretos, prohibiéndole que pueda divulgar datos sobre los casos abiertos, extremo que no solo afecta al ombudsman sino también al resto del personal a su servicio. En último lugar, la informalidad es el único principio que no se corresponde, salvo excepciones, con la actuación del Defensor del Pueblo, porque el ombudsman no realiza una investigación formal, ni adopta decisiones y fallos, solo emite conclusiones no vinculantes que pueden ser consideradas por el personal de las Naciones Unidas para evitar procedimientos administrativos y judiciales.

III.3.2. La complementariedad de los Principios de París y de la Comisión de Venecia

El 16 de diciembre de 2022 se aprobó por la Asamblea General una resolución sobre el papel que juega el Defensor del Pueblo en la promoción y protección de los derechos humanos, en la buena gobernanza y en el estado de derecho. La resolución parte de los Principios de Venecia y de París, a los que cita expresamente, para que los Estados doten a los Defensores del Pueblo del marco competencial necesario para resolver, como mínimo, de los casos de mala praxis administrativa, de la protección y promoción de los derechos humanos, así como también del respeto al estado de derecho. Si bien cada Estado tiene derecho a elegir, bajo el paraguas constitucional y normativo, a su Defensor del Pueblo, recuerda que se deben respetar los principios esenciales de la institución como son la independencia, la autonomía, la promoción y protección de los derechos humanos, además de la buena gobernanza y el respeto al estado de derecho.

Se puede observar que la promoción de los nuevos principios complementa los aprobados en París y siguen los del Consejo de Europa, pero la novedad la encontramos en la actuación transversal que se invita en los comportamientos de los Defensores del Pueblo, para que cooperen no solo con organizaciones de la sociedad civil nacional, sino que lo hagan desde una proyección internacional. La cooperación internacional (también la nacional) no puede conducir a una reducción de la autonomía o independencia del Defensor del Pueblo, por ese motivo se invita para que creen relaciones de intercambio de experiencias que empujen a una mejora de sus actividades prácticas. Es ahí donde encontramos el Instituto Internacional del Ombudsman y la Alianza Global de Instituciones Nacionales en Derechos Humanos.

El Instituto Nacional del Ombudsman (IIO)²⁹ se fundó en el año 1978 con el objetivo de establecer una organización internacional de cooperación entre institucionales oficiales de los Defensores del Pueblo³⁰. Los objetivos que persigue son muy variados y abarcan

(<https://www.un.org/es/ethics/assets/pdfs/competencias4future.pdf>); 9) La Guía para la resolución de controversias (<https://www.un.org/es/ethics/assets/pdfs/StaffMembersGuideToResolvingDisputes.pdf>) 10) En la Hoja informativa de introducción a la Oficina de Ética.

28. Su desarrollo está en el documento ST/SGB/2016/7.

29. En la actualidad se rige por los estatutos aprobados por la Asamblea General el 13 de noviembre de 2012, además de la Declaración de Wellington, aprobada con la misma fecha, que anima la creación de los Defensores del Pueblo en los lugares en los que todavía no existen, reiterando la importancia de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

30. En España son miembros el Defensor del Pueblo y los de nivel autonómico.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

desde la promoción y el desarrollo de la institución, a la investigación, la formación y el intercambio de experiencia, no solo para mejorar las intervenciones que realizan en su día a día sino para que los Estados que carecen de una institución semejante puedan incorporarla al ordenamiento constitucional y jurídico.

En segundo lugar, encontramos la Alianza Global de Instituciones Nacionales en Derechos Humanos (GANHRI) que se asienta sobre los Principios de París³¹ y es el fruto del desarrollo y cambio de nombre, producido en 2016, del Comité de Coordinación Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La Alianza Global es una red mundial en la que participan más de 115 instituciones, siendo socio preferente de las Naciones Unidas, que cuida de garantizar una mayor protección de los derechos humanos, especialmente en los continentes en los que su repercusión es menor o inexistente, como sucede en África, Asia y en América del Sur.

IV. LIMITACIONES Y FUTURAS VÍAS DE INVESTIGACIÓN

En este apartado vamos a poner atención al rigor y a la mejora de las condiciones a futuros investigadores de la Academia dentro de esta materia, por lo que hemos de destacar que durante la elaboración del presente análisis han existido una serie de limitaciones como lo son la escueta bibliografía en español de menos de 3 años de antigüedad existente en cuanto a propuestas y a la eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, hemos de recordar aquella frase de Thomas Alba Edison de que *“Realmente no tenemos una gran cantidad de datos sobre el tema, y sin datos, ¿Cómo podemos llegar a conclusiones definitivas? Los datos pueden permitirnos llegar a una conclusión, sin ellos es totalmente imposible”* y nos viene al caso pues si bien la división de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial revela, no sin un generoso presupuesto en recursos humanos y materiales, en informes anuales los datos pormenorizados y muy detallados en cuanto a la actividad, presupuestos, asuntos, plantillas y otros del Poder Judicial, no podemos encontrar un informe detallado a este nivel de profundidad en la institución del Defensor del Pueblo.

Finalmente y en cuanto a la sugerencia de futuras líneas de investigación que afloran de la presente investigación y por donde el lector investigador podría continuar, se sugiere que se proyecte un estudio de seguimiento estadístico de la evolución de los tiempos medios de resolución, de si en ello influye la simplificación administrativa y la transformación digital, de realizar un análisis como el aquí ofrecido pero en visión autonómica y de conocer el porcentaje de resoluciones que se encuentran en la segunda y primera reclamación del Defensor del Pueblo español a las administraciones que correspondan.

31. Los Principios de París parten de unas premisas que deben ser tenidas en consideración como recomendaciones por los Estados, siendo: 1) El mandato amplio de los encargados de la protección y promoción de los derechos humanos; 2) El marco competencial debe ser amplio y nunca restringido; 3) Se garantizará por la Constitución o por el marco normativo la independencia del Defensor del Pueblo (no menciona expresamente esta institución, sino que se refiere en términos generales a cualquier institución que vele por el respeto de los mismos); 4) La garantía del pluralismo, como “fuerza social”; 5) Amplias facultades (investigación, petición de información, entre otras); 6) que se le dote de medios personales y materiales adecuados; 7) El trabajo cooperativo; 8) El compromiso internacional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****V. CONCLUSIONES**

Una vez respondidas las preguntas clave iniciales y habiendo alcanzado los objetivos propuestos en el desarrollo del estudio, podemos aportar las siguientes conclusiones que afloran del mismo:

Primera: Una de las motivaciones iniciales de la creación del Defensor del Pueblo era ofrecer una vía rápida y sencilla al ciudadano de a pie como alternativa a un recurso judicial pero de los datos estadísticos aportados se destaca la preferencia social por el recurso judicial contencioso-administrativo sobre el de la queja administrativa ante el Defensor del Pueblo de donde se desprende que la resolución de una queja ante el Defensor del Pueblo es una misiva entendida como muy declarativa y poco ejecutiva; pero a pesar de que la vinculatoriedad de sus resoluciones no es una característica de la misma, tampoco lo es el ser una resolución inane, vana o inútil cuan bálamo de fierabrás por lo que se aportan en el estudio una serie de propuestas que le doten de mayor eficacia. No obstante, existe un avance paulatino y se observa que se han paliado ciertos déficits de efectividad de sus resoluciones con un redoble de esfuerzos de cercanía del Defensor del Pueblo tanto a nivel de transformación digital como de digitalización.

Segunda: De todos los sistemas internacionales solo la Unión Europea conforma el marco normativo de la institución del Defensor del Pueblo y no solo lo hace por tradición de los Estados miembros sino por la necesidad de dotar a los ciudadanos de un sistema garantista que permita el reconocimiento y amparo de los derechos fundamentales frente a la actuación administrativa. Se puede afirmar que la actuación del Defensor del Pueblo tiene una naturaleza bifronte, al garantizar los derechos de los ciudadanos y al permitir que la Administración pueda corregir, sin necesidad de ulteriores recursos administrativos y judiciales, la actuación que no se ajustó a la correcta y deseada praxis administrativa.

Tercera: Los Principios de Venecia complementan los Principios de París y constituyen la pieza sobre la que debe pivotar la institución del Defensor del Pueblo, no solo para crear un marco común mínimo sino para garantizar el buen desarrollo de la institución. Asimismo, la estructura es muy exhaustiva y permite desbrozar los aspectos que deben implementarse en la normativa interna, dejando a los Estados un margen suficiente de actuación en los aspectos personales del Defensor del Pueblo.

Cuarta: Las Naciones Unidas carecen de una institución análoga al Defensor del Pueblo, más allá de la creación del ombudsman de las actuaciones funcionariales y laborales de sus trabajadores y familiares. Sin embargo, las Naciones Unidas también han desarrollado un régimen normativo de *soft law* para que sea tenido en consideración por los Estados sobre las instituciones del Defensor del Pueblo y otras similares que se encarguen de la protección de los derechos humanos, pero lo hacen desde la distancia y salvaguardando el principio de no injerencia con el Derecho interno de los Estados. En ese sentido, se han configurado dos instituciones internacionales que desde el amparo de la normativa de las Naciones Unidas dan cobertura a los Defensores del Pueblo, promoviendo su creación donde no se contemplan, desde el sector de la cooperación internacional.

Quinta: Para terminar, el Derecho proyectado por las organizaciones internacionales no genera el mismo impacto de obligatoriedad que la Constitución y las normas jurídicas en los Estados, con las excepciones de las normas de *hard law*, actuando los principios como meras guías orientativas frente a los Estados. En ese sentido, no están obligados a pasar por ellas, pero nada impide lo contrario, pero en los Estados de nuestro entorno todos los principios que se reconocen han sido implementados con anterioridad a su configuración, no así en los Estados con una menor presencia de los valores democráticos y del estado de derecho.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, S. V. (1986): *Ombudsmen for American Government*. Universidad de Columbia: Nueva York.
- BOUSTA, R. (2021): “El Ombudsman francés: análisis crítico de una reforma constitucional”. *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 39.
- CREGO, M. D. (2010): “Defensor del pueblo y justicia constitucional: Entre la declaración de intenciones y el exceso competencial”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 307-352.
- DE BECO, G. y MURRAY, R. (2016): *A Commentary on the Paris Principles on Nation Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DE GRADO, C. G. (1986): “Para qué sirve el defensor del pueblo”. *Revista de Fomento Social*, 379-389.
- DÍAZ, R. L. S. (1999): “Los puntos negros de la institución del Defensor del Pueblo”. *Jueces para la Democracia*, núm. 35, 3-9.
- FRANCESCH, J. L. P. (2005): “El Defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, 59-86.
- HEEDE, K. (1997): Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman. *European Public Law*, vol. 3, issue 4, 587-605.
- MARTÍNEZ, F. R. (2003): *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho Comparado*. Tecnos: Madrid.
- MOURE PINO, A.M. (2011): “The European ombudsman in the framework of the European Union”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 38, núm. 3, 421-455.
- REIF, L. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Martinus Nijhoff (International Studies in Human Rights), vol. 79.
- RUIZ, H. O. (1991): “El Defensor del Pueblo: Algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 89-128.
- TORRES MURO, I. (2010): “Los recursos del defensor del pueblo ante el Tribunal Constitucional. Una Revisión”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 26, 95-125. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

27 DE ENERO: Coloquios institucionales: *Lecciones del pasado y miradas al futuro de la carrera académica*, organizados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad de Valladolid, **en Segovia**.

30 Y 31 DE ENERO: II Jornadas Parlamentarias *El Parlamento fragmentado y la forma de gobierno*, coorganizadas con el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Carlos III, el Instituto de Derecho Parlamentario de la UCM, el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED y la Dirección de Estudios y Publicaciones del Congreso de los Diputados, **en el Congreso de los Diputados**.

1 DE FEBRERO: Jornada *Mujeres en la estructura patriarcal del espacio religioso*, coordinada por Belén Salanova, Presidenta de la Asociación para el Diálogo Interreligioso e Interconviccional en Aragón (ADÍA).

3 Y 4 DE FEBRERO: 18º Curso para Asesores jurídicos parlamentarios Iberoamericanos, norte de África y de la Unión Europea, en colaboración con el Congreso de los Diputados.

15 DE FEBRERO: Jornada *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum en el Derecho comparado*, coordinada por Carlos Garrido López, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.

8 DE MARZO: Jornada *Relaciones intergubernamentales: una visión comparada* (Presentación del libro: "Gestión de interdependencias en sistemas federales. Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas") en colaboración con la UNED.

15 DE MARZO: Congreso *Retos del Derecho Constitucional* con motivo de la publicación del Libro "Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades".

22 DE MARZO: Jornada *Europa, un año en guerra*, en colaboración con el Real Instituto Elcano.

11 Y 12 DE ABRIL: XXV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos (AELPA) *Reflexiones sobre el Parlamento hoy*.

19 DE ABRIL: Debate *La reforma de la Lecrim y el futuro de la instrucción penal*, en la **Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza**.

25 DE ABRIL: XIV Jornadas de Derecho parlamentario *Debates constitucionales. Tribunal Constitucional y Cortes Generales* 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**.

25 A 28 DE ABRIL: X Encuentro Ibero-Italoamericano de Derecho Parlamentario y XXXV Jornada de Interpretación y Aplicación de la Constitución *Aprender para poder Participar: Participar para poder Controlar*, coordinado por Daniel Rodríguez Masdeu y María Gracia Nenci. ***videoconferencia, Argentina**.

26 DE ABRIL: Jornada *Presente y futuro de la Universidad pública*, coordinada por Felipe Pétriz, ex -Rector de la Universidad de Zaragoza.

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonómico

PORTADA**2 DE MAYO:** Jornada *El Estado regional italiano*.**SUMARIO****5 DE MAYO:** Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad.**PRESENTACIÓN****5 DE MAYO:** Jornada *Salidas profesionales*, en colaboración con la Universidad de Zaragoza y el Espacio Joven de Ibercaja, **en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza**.**ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****5 DE MAYO:** Jornada *Garantías constitucionales y proceso penal. El papel del Tribunal Constitucional y sus últimos pronunciamientos*, en colaboración con la Universidad Internacional de La Rioja, **en la subsele de la UNIR en Madrid**.**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****10 DE MAYO:** Jornada *Debates Constitucionales: Nuevas dinámicas en la forma de gobierno*, organizada en colaboración con el Centro de Partidos de la UNED.
videoconferencia*ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****15 A 19 DE MAYO:** Primer curso regular del Centro de Altos Estudios Parlamentarios del Parlamento Latinoamericano y del Caribe (Parlatino), en Panamá City.**CALIDAD DEMOCRÁTICA****31 DE MAYO:** Seminario de investigación *Diseño constitucional y calidad democrática*, **en Lérida**. ■**AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

9 DE JUNIO: Presentación del libro *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, en el **Parlamento de Navarra**.

13 DE JUNIO: Jornada *¿Es posible una España Federal? Federalismo y derechos lingüísticos*, organizada en colaboración con la Càtedra de Drets Lingüístics de la Universidad de Valencia, en la **Universidad de Valencia**.

21 DE JUNIO: Foro Derechos Ciudadanos 2023, *Derechos digitales*, coorganizado con El Justicia de Aragón.

29 DE JUNIO: Seminario *Salud y libertades públicas: una visión hispano-francesa*, coorganizado con la Universidad de Orleans.

19 A 21 DE JULIO: Curso de verano de la Universidad de Zaragoza *España 1923: Historia, Política, Economía (En el centenario del comienzo de la Dictadura de Primo de Rivera)*, coorganizado con la Fundación Ernest Lluch, en **Jaca (Huesca)**.

MES DE SEPTIEMBRE: Curso de corta duración (VII edición), organizado por la Universidad Autónoma de Madrid, en la **Residencia La Cristalera de Miraflores de la Sierra (Madrid)**.

22 DE SEPTIEMBRE: VII Seminario de trabajo *Nuevos horizontes del Derecho Constitucional*, en colaboración con la Red española de doctorandos en Derecho Constitucional.

MES DE SEPTIEMBRE: Jornada *La trascendencia de la teoría normativa*, coordinada por María José Montoro Chiner, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

25 A 29 DE SEPTIEMBRE: XX Curso Internacional de Defensa *Los motores de cambio de la seguridad y la defensa*, organizado por la Cátedra Cervantes de la Academia Militar de Zaragoza, con la colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad, en **Jaca (Huesca)**.

4 DE OCTUBRE: Jornada Innovación y renovación de la sanidad pública, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

17 Y 18 DE OCTUBRE: Seminario *Debate sobre el Estado autonómico (XII)*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en el **Monasterio de Piedra**.

MES DE OCTUBRE: XII Foro de las Autonomías, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en el **Senado**.

MES DE OCTUBRE: XIV Observatorio *Novedades del Federalismo en Europa* en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert.

15 DE NOVIEMBRE: Jornada sobre Terrorismo *Geopolítica del Terrorismo. Una revisión*, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo y el Instituto Español de Estudios Estratégicos para la Defensa.

PORTADA

MES DE NOVIEMBRE: Jornada *Debates Constitucionales (II)*, organizada en colaboración con el Centro de Partidos de la UNED. ***videoconferencia.** ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

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
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda,
Fundación Manuel Giménez Abad

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, UNED:

Novedades del Federalismo comparado

Enriqueta Exposito Gomez, Universidad de Barcelona:

Novedades del Estado Autonomico

Olga Herraiz Serrano, Cortes de Aragón,
y Pablo Guerrero, Universidad de Zaragoza:

Novedades parlamentarias

Fernando Reviriego Picón, UNED:

Actualidad Iberoamericana

Yolanda Gómez Lugo, Universidad Carlos III de Madrid:

Calidad democrática

Zaragoza 2023

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico

ISSN: 2254-4445

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0100>

Diseño gráfico: Inés Bullich

fundación
**Manuel
Giménez
Abad**

de Estudios Parlamentarios
y del Estado Autonomico

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

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 y cinco palabras clave y keywords.
- 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 requiere la citación americana, es decir que las referencias se ponen en el texto detrás de la cita entre paréntesis en el siguiente formato: (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).
- Tanto los informes como las notas pueden ser publicadas en castellano, inglés, francés o italiano.
- Cada una de las tablas y diagramas debe ir numerada consecutivamente en el texto.
- A la primera mención todas las siglas debe escribirse; se puede dar por supuesto que sean conocidos a todos y la abreviación debe ponerse entre paréntesis detrás.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

2. EL CÓDIGO ÉTICO DE LOS CUADERNOS MANUEL GIMÉNEZ ABAD

Se inspira en los principios de transparencia y buenas prácticas en publicaciones académicas ([Committee on Publication Ethics](#)).

El Consejo de Redacción denunciará los casos sospechosos de plagio o de cualquier actitud inadecuada por parte de los/as autores/as. También se comprometen a garantizar que el proceso de evaluación será justo, garantizando el anonimato, la imparcialidad y que se realizará respetando los plazos establecidos. Asimismo, la selección de los/as evaluadores/as se hará atendiendo los criterios de integridad, calidad y conocimiento de la temática objeto del texto remitido.

Los/las autores deben garantizar la originalidad de sus obras y ser conscientes de las consecuencias de una mala praxis académica.

Los/as revisores/as deben mantener la confidencialidad del texto recibido, evaluar atendiendo a los criterios académicos, e informar en el caso en que detecten posibles plagios o mala praxis.

3. POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO Y REÚSO

En línea con la política de acceso abierto a las publicaciones y a la investigación financiada con fondos públicos, la Fundación Manuel Giménez Abad ofrece el acceso y la descarga de manera libre y gratuita de a la versión electrónica de los Cuadernos Manuel Giménez Abad. Se fomenta así la difusión del conocimiento de las ciencias sociales y jurídicas entre el público interesado y la visibilidad de la publicación.

4. DERECHOS DE AUTOR

Los trabajos publicados en los Cuadernos quedarán bajo la Licencia de reconocimiento de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional, que implica que el artículo y la nota de investigación pueda copiarse, distribuirse y comunicarse públicamente con la única restricción de que en los créditos se reconozca explícitamente al autor y la obra bajo la forma establecida por este, sin derecho a su explotación comercial y la elaboración de obras derivadas.

5. 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.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****6. ESTRUCTURA DE LOS CUADERNOS**

Los apartados de los cuadernos serán los siguientes:

- **Novedades del Federalismo comparado**
Coordinador: Mario Kölling, UNED,
mkoelling@fundacionmgimenezabad.es
- **Novedades del Estado Autonomico**
Coordinadora: Enriqueta Exposito Gomez, Universidad de Barcelona,
eeexposito@ub.edu
- **Novedades parlamentarias**
Coordinadores: Olga Herraiz Serrano, Cortes de Aragón;
Pablo Guerrero, Universidad de Zaragoza,
oherraiz@cortesaragon.es
- **Actualidad Iberoamericana**
Coordinador: Fernando Reviriego, UNED,
fernando.reviriego@der.uned.es
- **Calidad Democrática**
Coordinadora: Yolanda Gómez Lugo, Universidad Carlos III de Madrid,
yolanda.gomez@uc3m.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****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****LISTA DE EVALUADORES**

Jorge Alguacil González-Aurioles. UNED
 Ignacio Álvarez Rodríguez. Universidad de Valladolid
 David Almagro Castro. Universidad de Sevilla
 Elviro Aranda Álvarez. Universidad Carlos III de Madrid
 Antonio Arroyo Gil. Universidad Autónoma de Madrid
 Alvaro Aznar Forniés. Gobierno de España
 Daniel Barceló Rojas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
 Juan Manuel Bautista Jiménez. Universidad de Salamanca
 Luis Bouza García. Universidad Autónoma de Madrid
 Rafael Bustos Gilabert. Universidad Complutense de Madrid
 Manuel Cabanas Veiga. Universidad de A Coruña
 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
 Jorge Castellanos Claramunt. Universitat de València
 Lourdes Cattini. Parlamento de Uruguay
 Enrique Cebrián Zazurca. Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
 Irina Cervantes Bravo. Tribunal Electoral del Estado de Nayarit
 Juan Carlos Cervantes Gómez. Cámara de los Diputados (México)
 Ernani Contipelli. Universidade Comunitária da Região de Chapecó
 César Colino Cámara. UNED
 Alfredo Crespo Alcázar. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid
 Gabriela Chiriboga Herrera. UNED
 Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Tribunal Constitucional
 Juan Luis de Diego Arias. UNED
 Javier Díez Zaera. Gobierno de España
 Guillermo Escobar Roca. Universidad de Alcalá
 Daniel Fernández Cañueto. Universidad de Lérida
 Carlos Fernández Esquer. UNED
 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
 Eloy García López. Universidad Complutense de Madrid
 Patricia García Majado. Universidad de Oviedo
 Carlos Garrido López. Universidad de Zaragoza
 María Garrote de Marcos. Universidad Complutense de Madrid
 Isabel Giménez Sánchez. Universidad Autónoma de Madrid
 Itziar Gómez Fernández. Universidad Carlos III de Madrid

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2023****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE DE 2023****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Yolanda Gómez Lugo. Universidad Carlos III de Madrid

Gorki Gonzales Mantilla. Pontificia Universidad Católica del Perú

Gaspar González Represa. Universidad de Málaga

Esteban Greciet García. Asamblea de Madrid

Jorge Hernández Moreno. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Angustias Hombrado Martos. UNED

Mercedes Iglesias Bárez. Universidad de Salamanca

Maria Dolores Llop Ribalta. Cortes de Aragón

Augusto Martín de la Vega. Universidad de Salamanca

Giuseppe Martinico. Scuola Sant'Anna de Pisa

Manuel Medina Guerrero. Universidad de Sevilla

Pilar Mellado Prado. UNED

Mari Lola Montero Caro. Universidad de Córdoba

Francisco Palacios Romeo. Universidad de Zaragoza

Manuel Palomares Herrera. Ayuntamiento de Jaén

Sara Parolari. EURAC

Eloísa Pérez Conchillo. Universidad de Granada

Miguel Pérez-Moneo. Universitat de Barcelona

Luis Pomed Sánchez. Tribunal Constitucional

Paula Robledo. Universidad Externado de Colombia

Neliana Rodean. Università di Verona

Roberto Rodríguez Melendez. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", el Salvador

Rafael Rubio Núñez. Universidad Complutense de Madrid

Montserrat Salas Valero. Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud

Mayte Salvador Crespo. Universidad de Jaén

María Salvador Martínez. UNED

Pablo Sánchez-Molina. Universidad de Málaga

Javier Sierra Rodríguez. Universidad de Murcia

Jean-Francois Tremblay. University of Ottawa

Susana Viñuales Ferreiro. UNED

