

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

12

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:
[Novedades del Federalismo comparado](#)

Eva Sáenz Royo:
[Novedades del Estado Autonomico](#)

Olga Herraiz Serrano:
[Novedades parlamentarias](#)

Fernando Reviriego Picón:
[Actualidad Iberoamericana](#)

Eva Estaún:
[Crónica internacional](#)

Catalina Ruiz-Rico Ruiz:
[Calidad democrática](#)

Zaragoza 2016

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico

ISSN: 2254-4445

Diseño gráfico: Inés Bullich

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

SUMARIO

7 PRESENTACIÓN

9 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

10 INFORME
CATEGORIZACION DEL FEDERALISMO AMBIENTAL EN
EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEÑO VIGENTE
por Ernani Contipelli

26 NOTA
LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MIEMBRO
por Pedro Cruz Villalón

31 NOTA
EU LAW AND THE JURISPRUDENCE OF CONSTITUTIONAL CRISIS
por Leonardo Pierdominici

34 NOTA
LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN
Y LOS LÄNDER A PARTIR DE 2020 - A CERCA DEL RECIENTE
ACUERDO SOBRE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE
LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER EN ALEMANIA
por Mario Kölling

37 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

38 INFORME
ACERCA DE LAS NACIONALIDADES.
PASADO, PRESENTE ¿Y FUTURO? DE UN TÉRMINO ESCURRIDIZO
por Enrique Cebrián Zazurca

55 INFORME
DIMENSIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS TRAS LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL
AL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL
por Pablo Guerrero Vázquez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

71 NOVEDADES PARLAMENTARIAS
OLGA HERRÁIZ SERRANO

72 INFORME
LA REFORMA *NON NATA* DE 2013 COMO BASE DE LOS
ACTUALES TRABAJOS DE REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE
LAS CORTES DE ARAGÓN
por Olga Herráiz Serrano

121 INFORME
EL CONTROL POR LAS CORTES DE ARAGÓN DE LA EJECUCIÓN
DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:
SU PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN PARA LA TRAMITACIÓN DE
EXPEDIENTES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA
por Luis Latorre Vila

145 NOTA
RECENSIÓN DEL LIBRO *MANUAL AELPA DEL PARLAMENTARIO*,
COORDINADO POR XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ, WOLTERS
KLUWER, MADRID, 2016, 486 PP
por Xosé Antón Sarmiento Méndez

149 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA
FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

150 INFORME
LA PAZ EN COLOMBIA: ENTRE EL ACUERDO, EL DESACUERDO
Y EL DESESPERO
por Luis Bernardo Díaz Gamboa

159 INFORME
TRADICIONALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y ECUADOR
por Andrés Dueñas

174 INFORME
EL RÉGIMEN DE CONTROL DE PRECIOS EN VENEZUELA
Y LA EROSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO
por Carmen María Márquez L.

184 INFORME
EL CAMINO AL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO
por Gonzalo Gabriel Carranza

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****191 CRÓNICA INTERNACIONAL
EVA ESTAÚN**

192 INFORME
INTERROGANTES, POLÉMICAS Y DIALÉCTICAS EN LA RELACIÓN
DE REINO UNIDO CON LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL 23-J
por Alfredo Crespo Alcázar

201 NOTA
EL LABORATORIO DE FRONTERAS - UNA PROPUESTA PARA ESTUDIAR
EXPERIENCIAS Y PROYECTOS EN ÁREAS DE FRONTERA
por Carlos Busón Buesa y Walkiria Capusso

210 NOTA
BURUNDI: ¿CÓMO GESTIONAR UN DÉJÀ VU?
por Laura Martínez Bocos

219 NOTA
EEUU 2016: LA INSÓLITA CAMPAÑA ELECTORAL HACIA
LA CASA BLANCA
por Carlota García Encina

224 NOTA
SOFIA CORRADI, UNA "MADRE" FUNDADORA DE EUROPA -
RETRATO DE UNO LOS MAYORES ÉXITOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA
por Mathieu Heneval

**228 CALIDAD DEMOCRÁTICA
CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

229 INFORME
PROYECTO DEL REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA:
ESTUDIO GENERAL Y REFLEXIONES
por Manuel Palomares Herrera

242 INFORME
LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: ENTRE EL RÉGIMEN JURÍDICO
Y LA CULTURA POLÍTICA
por Sergio Castel Gayán

254 NOTA
UN ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA
por Alejandro Villanueva Turnes

261 NOTA
EN BUSCA DE LA IGUALDAD EFECTIVA DEL VOTO: LA REFORMA
DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA
por Javier Sierra Rodríguez

PORTADA

**268 ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**

SUMARIO

PRESENTACIÓN

**270 ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017**

ÁREAS DE ESTUDIO _____

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA _____

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Estimados amigos: Os presentamos el nuevo número de los Cuadernos Manuel Giménez Abad. En este nuevo número hemos recopilado diferentes temas de análisis y debate sobre acontecimientos de la realidad política y constitucional en nuestro país y a la esfera internacional, como por ejemplo el debate sobre el rol y las funciones de las constituciones nacionales en la UE, el Brexit o los últimos acontecimientos del proceso de paz en Colombia.

Varios textos analizan temas centrales del trabajo de la Fundación Manuel Giménez Abad y otros, más cerca de la actualidad, dan un impulso para seguir reflexionado sobre ellos. Como en anteriores ocasiones queremos subrayar el enfoque inter-disciplinar de los cuadernos que se manifiesta especialmente en los autores de los cuadernos.

Esta diversidad de disciplinas, escuelas, procedencia y temática se aprecia en la heterogeneidad en la argumentación y en los instrumentos, fuentes y estilos utilizados. Una diversidad que enriquece y ayuda a una comprensión más global de las materias y contribuye al diálogo.

En el primer apartado, *Novedades del Federalismo comparado*, se ofrecen dos informes. En primer lugar, el Prof. **Ernani Contipelli** de la Universidade Comunitária da Região de Chapecó presenta una categorización del federalismo ambiental en el sistema constitucional brasileño haciendo referencias al federalismo cooperativo y la solidaridad interterritorial y su impacto en la realización del bien común y de las condiciones satisfactorias de vida en relación con el medio ambiente

En relación a la sección *Novedades del Estado Autonomico*, y muy cerca al actual debate, el **Prof. Cebrián Zazurca** de la Universidad de Zaragoza, analiza este concepto presente en el artículo 2 de la Constitución Española, a la vez que llevar a cabo un recorrido por la historia del término y su presencia en la actualidad, planteándose asimismo su viabilidad futura. **Pablo Guerrero Vázquez** investigador predoctoral de la Universidad de Zaragoza estudia la incorporación de la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal y su efecto en la de la autonomía financiera de las CCAA.

En la sección *Novedades parlamentarias* les presentamos dos textos por un lado, el informe de **Olga Herráiz Serrano** estudia las novedades de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2013. En segundo lugar, **Luis Latorre Vila** analiza el contenido y alcance de los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, que establece un nuevo mecanismo de control por las Cortes de Aragón de la ejecución de los presupuestos realizada por el Gobierno autonómico.

Informe del área *Actualidad Iberoamericana*, aborda diferentes debates actuales. En un primer lugar el **Prof. Luis Bernardo Díaz Gamboa** nos acerca el momento crucial en la vida política de Colombia en concreto el tema de la negociación de una paz estable y duradera entre el Gobierno y las FARC. **Carmen María Márquez**, Profesora de interpretación constitucional de la Universidad Monteávila (Venezuela) analiza los principales aspectos del régimen de control de precios en Venezuela concluyendo que estas normas están dispuestas bajo un mecanismo represor en un contexto político que ha sido llamado por el sector oficial como "Guerra económica". El **Prof. Andres Dueñas** analiza la situación de los derechos de participación política en España, dentro de un marco comparativo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con especial énfasis en la institución del revocatorio del mandato. **Gonzalo Gabriel Carranza** de la Universidad Autónoma de Madrid estudia en su apartado el reciente cambio de gobierno en Argentina y su impacto en el sistema federal argentina, que empieza a mostrar signos de cambio.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

En la sección *Crónica internacional*, publicamos como en el número anterior un informe con un tema muy relevante para el contexto europeo: el Brexit. El **Dr. Crespo Alcázar** analiza los acontecimientos y posiciones de los protagonistas de este tema. Según el autor la victoria del Brexit en el pasado referendo de 23 de junio, no ha solventado la influencia que la “cuestión europea” ejerce en Reino Unido, en particular sobre el Partido Conservador. Por el contrario, han irrumpido nuevos interrogantes que amenazan con introducir el conflicto y la división en dos escenarios prioritarios. Por un lado, en el gobierno tory. Por otro lado, en lo que concierne a la unidad de Reino Unido.

Finalmente, en la sección *Calidad Democrática*, **Manuel Palomares Herrera**, Doctorando en Derecho por la Universidad de Jaén, analiza el proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, centrándose en la reflexión e interpretación del ámbito subjetivo de aplicación. El **Prof. Sergio Castel Gayán** reflexiona en torno al papel que juegan (y deben jugar) los principales actores de la transparencia. El autor concluye su análisis subrayando los efectos positivos más allá de la rendición de cuentas, como la promoción del principio de corresponsabilidad, el fomento de una sociedad crítica y participativa o la generación de riqueza y crecimiento económico. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

INFORME

CATEGORIZACION DEL FEDERALISMO AMBIENTAL EN
EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEÑO VIGENTE
por Ernani Contipelli

NOTA

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MIEMBRO
por Pedro Cruz Villalón

NOTA

EU LAW AND THE JURISPRUDENCE OF CONSTITUTIONAL CRISIS
por Leonardo Pierdominici

NOTA

LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN
Y LOS LÄNDER A PARTIR DE 2020 - A CERCA DEL RECIENTE
ACUERDO SOBRE LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE
LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER EN ALEMANIA
por Mario Kölling

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

CATEGORIZACION DEL FEDERALISMO AMBIENTAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEÑO VIGENTE ¹**por Ernani Contipelli ²**

Profesor del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Brasil), Director del Center for European Strategic Research (Itália)

RESUMEN

El presente artículo pretende investigar la categorización del federalismo ambiental en el sistema constitucional brasileño vigente, así iniciamos con la verificación de la propuesta de federalismo cooperativo y su vinculación con la solidaridad interterritorial, para visualizar los fundamentos para realización del bien común y de las condiciones satisfactorias de vida en relación con el medio ambiente. En el segundo apartado, ingresamos en la tipología de la Constitución brasileña para obtener una descripción de su perfil y de elementos que inciden en la conformación de su propuesta de federalismo. Posteriormente, pasamos al estudio de los rasgos generales del federalismo brasileño, destacando su régimen de distribución de competencias y aplicación del principio de la predominancia del interés. La cuarta parte es dedicada a la comprensión del orden constitucional ambiental, basada en la idea de desarrollo sostenible y su relación con los demás derechos fundamentales sobretodo los de propiedad y de libre ejercicio de actividades económicas. Finalmente, en la última parte, categorizamos el federalismo ambiental brasileño.

ABSTRACT

The present article aims to investigate the categorization of the environmental federalism in the current Brazilian constitutional system. Therefore, we initiate with the verification of the cooperative federalism proposal and its ties with the inter-territorial solidarity in order to visualize the fundamentals of the welfare and the satisfactory conditions of life and its relations with the environment. In the second part, we enter in the Brazilian Constitution typology in order to get a description of its profile and elements that influence the conformation of its federalist proposal. Sequentially, we pass to the study of the general view of the Brazilian federalism, highlighting the distribution of power and the application of the predominance of interest principle. The fourth part is dedicated to the comprehension of the environmental constitutional order, founded in the idea of sustainable development and its relation with other fundamental rights especially concerned to propriety and freedom for realize economic activities. Finally, in the last part, we categorize the Brazilian environmental federalism.

1. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Formas de Participación Política en los Sistemas de Gobierno Multinivel y Mejora de la Calidad Democrática” (DER2015-68160-C3-1-P).

2. Pos-Doctor en Derecho Político Comparado – Universidad Pompeu Fabra. Pos-Doctor en Derecho Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho del Estado – PUC/SP.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

La crisis ambiental afecta el mundo contemporáneo en diferentes aspectos, exigiendo un esfuerzo conjunto entre países para superar tal momento de adversidad. En el campo de la teoría política, discutiese la búsqueda por soluciones que van desde la creación de un *new deal* verde a nivel mundial que estimule la inversión en medidas de protección del medio ambiente hasta la institucionalización de un modelo de gobernanza global efectivo que promueva la unión de las naciones en pro de un objetivo común: salvar el planeta.

En la esfera internacional es posible constatar alguna evolución en tal sentido, como, por ejemplo, la consagración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también con algunas acciones contundentes, especialmente, por parte de actores no-estatales, como Greenpeace y demás ONGs. Sin embargo, en términos nacionales, hay mucho que debatir y hacer para promover una actuación efectiva de los Estados, lo que nos lleva a reflejar sobre sus modelos de estructuración interna, como el caso de descentralización política y su relación con la temática ambiental.

La cuestión a respecto la descentralización política más que una idea simplemente jurídica involucra todo el contexto político y económico de un país, de tal modo que entregase a las disposiciones constitucionales la tarea de reflejar la complejidad y diversidad de los intereses contenidos en la estructuración de los modelos de organización territorial del poder, con el intento de buscar la concreción del proyecto de bien-estar social. En tal sentido, la atribución de competencias para las entidades constitutivas del sistema pretende maximizar los resultados de las acciones dirigidas al atendimento de las peculiaridades regionales y en pro del bien estar social que involucra mas do que nunca en la actualidad la temática socio-ambiental.

De ese modo, el presente artículo pretende investigar en la segunda parte la variedad de modelos de organización territorial del poder, para revelar la imposibilidad de determinación de un concepto único de federalismo y, así, verificar su modelo cooperativo, que esta orientado a la colaboración reciproca entre las unidades constitutivas y consagración de la solidaridad interterritorial, presupuestos fundamentales para concreción del bien común y de condiciones apropiadas de vida en su relación con el medio ambiente.

En el tercer apartado, ingresamos en la tipología de la Constitución brasileña vigente, para permitir una visión amplia de su perfil y mejor comprender los elementos que inciden en la conformación del modelo federal brasileño, destacando entre esos aspectos la rigidez y exhaustividad de sus disposiciones, así como el criterio ideológico dirigente electo por el legislador constituyente originario. Posteriormente, pasamos al estudio de los rasgos generales del federalismo brasileño, momento en que constatamos el régimen de distribución de competencias dentro de los respectivos niveles de gobierno, conforme la previsión realizada por la Constitución vigente, con especial referencia a la aplicación del principio de la predominancia del interés y la descripción de los sistemas vertical y horizontal de organización territorial del poder.

La quinta parte es dedica a la comprensión del orden constitucional ambiental, caracterizada como derecho de tercera generación, de contenido metaindividual e intergeneracional, caracterizándose como deber del Estado y de toda la sociedad que busca reflejar las directrices del valor solidaridad y del mínimo existencial firmado en la idea de dignidad de la persona humana, para promoción del desarrollo sostenible, que actúa sobretodo como limite a la fruición de los demás derechos fundamentales, como de propiedad y libre ejercicio de actividades económicas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Con base en las investigaciones anteriores, en la última parte, categorizamos el federalismo ambiental brasileño, constatando, entre otras consideraciones, la influencia de la propuesta ideológica dirigente de la Constitución, que consagra el principio de la obligatoriedad de la intervención estatal, que impone el deber-poder a las entidades federativas de proteger el medio ambiente, y la exhaustiva descripción de competencias pertinentes a la temática ambiental, la cual revela una nítida concentración de poderes en la Unión Federal, dejando para Estados-miembros y Municipios una actuación de carácter suplementar, incluso en el campo de competencias comunes y concurrentes.

Por fin, esclarecemos que la propuesta metodológica del presente artículo encuentre orientada apenas a la descripción constitucional de la temática ambiental en el sistema jurídico brasileño, para constatar su estructura dentro del federalismo y resaltar la posición jerárquica del orden jurídica, opción que nos aleja del gran número de legislaciones existentes sobre el tema. Además, señalamos que en diversos pasajes de los apartados 4 y 5 son realizadas referencias a la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal como herramienta para mejor comprender la interpretación de la temática ambiental prevista por la Constitución.

**II. FEDERALISMO, SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE**

Las estructuras federales revelan la existencia de variaciones tipológicas que dificultan el establecimiento de fórmulas universales y abstractas que agoten sus esencias. En esos términos, el federalismo representa una estructura dinámica y cambiante, con particularidades y oscilaciones experimentadas en los planes de las realidades jurídicas y políticas estatales, que, en permanente proceso de cambio y evolución, busca contestar adecuadamente las exigencias sociales que fundamentaran su institucionalización.

De todos modos, es posible extraer algunos puntos comunes sobre tales estructuras, en la medida que, con las debidas reservas con relación al proceso histórico de federalización, presuponen la integración entre entidades descentralizadas, que manifiestan las diversas voluntades regionales existentes en el territorio del Estado, las cuales abdicar de parte de sus respectivas capacidades de autogestión para formación de un gobierno central, pero conservando parcela de sus poderes originales, lo que representa la repartición de competencias descriptas por un Texto Constitucional.

Entre los modelos categorizados de federalismo que importan para el presente estudio, destacamos el competitivo y el cooperativo. Las bases del federalismo competitivo fueran desarrollados por Thomas R. Dye, que comprende el Estado como una especie de mercado de bienes públicos, en el que sus entidades componentes y sus respectivos agentes deben competir recíprocamente para encontrar la mejor forma de atender a las necesidades colectivas y atraer más capitales y ciudadanos para sus territorios, en la medida en que esos son comprendidos como consumidores de servicios públicos (Dye, 1991: 35). En el federalismo cooperativo, las entidades federativas actúan conjunta y coordinadamente en pro de la federación, repartiendo el coste de las actividades emprendidas con las demandas sociales, para mantener un nivel de calidad homogénea en la prestación de servicios públicos fundamentales y ofertas condiciones satisfactorias de vida digna a los ciudadanos independientemente de su situación territorial.

Por lo tanto, el modelo de federalismo cooperativo estimula la colaboración recíproca entre distintas esferas de gobierno, alejando el estancamiento de las autonomías en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

su respectivas instancias de poder territorial para revelar la existencia de intereses comunes y condicionar el ejercicio conjunto de competencias orientado al logro del bien común, lo que se ajusta perfectamente a las propuestas de solidaridad interterritorial³, que respecta a los vínculos de interdependencia mutua entre entidades constitutivas, que comparten deberes correlatos y subordinan su expresión de poder a la formación de beneficios para toda federación y no apenas para sus intereses territoriales particularizados.

Considerando, entonces, su estrecho vinculo con el federalismo cooperativo, la solidaridad interterritorial se consagra en la previsión de mecanismos de acciones conjuntas entre distintos niveles de gobierno presentes en un Estado políticamente descentralizado, exigiendo un régimen de distribución de competencias compartidas que funciones como una especie de sistema de comunicación entre entidades constitutivas para atender a los intereses de la colectividad, sean ellos nacionales, regionales o incluso locales.

De acuerdo con el federalismo cooperativo y la solidaridad interterritorial, las entidades constitutivas están sujetas a la realización de deberes de colaboración orientados por la cooperación reciproca, que denota la relación de respeto mutuo y alteridad firmado en el vinculo de existencia común que forma un pacto nacional. Así, la solidaridad asociase con las propuestas de colaboración, de cooperación para influenciar las relaciones de las entidades constitutivas entre si e para con el todo (poder central), integrándolas en la delimitación y sedimentación de un contexto socioeconómico propicio al mantenimiento de la unidad nacional y el desarrollo individual y colectivo de los ciudadanos, lo que genera un campo propicio a la realización de políticas e instrumentos direccionados a la temática del medio ambiente a través de un conjunto de acciones integradas y orientadas para constante reafirmación de los lazos existentes entre las pluralidades territoriales

Evaluar las condiciones propias para generación del bien común mediante los presupuestos de cooperación y solidaridad, que fundamentan la acción estatal, poniendo en movimiento sus estructuras de poder, significa observar el tema en sus múltiples dimensiones para promoción de condiciones apropiadas de vida a los ciudadanos, entre las cuales, ubicamos el medio ambiente y la sostenibilidad como expresiones del denominado bien estar socio-ambiental, que relaciona dignidad humana con ambiente sano y ecológicamente equilibrado para promoción de un grado adecuado de desarrollo humano.

Tales consideraciones nos llevan al concepto de mínimo existencial socio-ambiental, que, según Rogerio Santos Rammê, consiste en la garantía de un nivel mínimo de cualidad y seguridad ambiental compatible con la dignidad que es inherente a la vida humana, es decir, un estandarte mínimo de bien estar socio-ambiental, en una visión integrada, ecológica, sistémica, de las relaciones entre el ser humano y su entorno (Rammê, 2013: 145/161).

3. El núcleo semántico de la solidaridad vinculase al ideal de vida común al determinar los lazos de interdependencia reciproca, en que los individuos participantes de cierta comunidad pasan a compartir entre si derechos y deberes correlatos establecidos en la esfera de la experiencia jurídica y que se revelan sujetos a determinadas conductas orientadas a la formación de beneficios disfrutados por toda colectividad. De ese modo, las entidades constitutivas de un sistema estatal descentralizado están sujetas a la realización de deberes de colaboración guiados por el ideal de cooperación reciproca e informado por el valor solidaridad, lo cual, como señalado anteriormente, denota la presencia de relaciones de auxilio y respeto mutuos, firmados en los vínculos de existencia común, que forman y participan del desarrollo empírico del pacto asociativo territorial que fundamenta una alianza nacional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Esas perspectivas de análisis nos permiten constatar la existencia de un deber de protección ambiental⁴ que pertenece al conjunto nuclear de bienes materiales y morales que forman las condiciones de existencia dignas de los ciudadanos y que exigen actuaciones convergentes por parte de los órganos estatales e incluso de la sociedad para resguardarlas y promoverlas, momento en que solidaridad, cooperación y medio ambiente se unen en una misma categoría conceptual harmónica. Cristiane Derane confirma nuestras afirmaciones, al considerar la cooperación como principio que fundamenta la ejecución de políticas públicas direccionadas al bien estar social, exigiendo la acción conjunta entre Estado y sociedad, lo que involucra la salvaguarda del medio ambiente (Derani, 2008: 141).

Con tales ponderaciones, también podemos verificar la manifestación de la solidaridad en la estructuración político-social ajustada a la defensa del medio ambiente, pues la existencia del objetivo común de protección al mínimo existencial ambiental con la cooperación de todos los actores sociales denota los presupuestos de interdependencia, alteridad y auxilio recíproco, elementos propios del núcleo semántico de tal valor, de tal modo, que nos permite decir, utilizando las palabras Carlos Gomes Carvalho, que la temática ambiental mejor representa la idea de solidaridad, en la medida que integra derecho y ciudadanía (Carvalho, 2003: 160).

De ese modo, las propuestas de federalismo cooperativo y solidaridad interterritorial, que juegan un papel fundamental en la orientación de actuaciones convergentes por parte de las entidades federativas en pro de la consecución del bien estar individuo y de la colectividad, con la previsión de mecanismos que posibiliten el dialogo entre instancias de poder, se encajan en la idea de mínimo existencial socio-ambiental, problema que necesita ser discutido y enfrentado para formación de arreglos institucionales en la organización y distribución de poder entre esferas de gobierno.

Caracterizadas las perspectivas iniciales teóricas que demuestran la estrecha relación entre cooperación solidaridad y medio ambiente, pasamos a la investigación de la organización federal brasileña y de su sistema constitucional vigente, como forma de visualizar posible puntos de contactos dentro de la realidad empírica, compilar los conceptos que involucran el medio ambiente y, finalmente, categorizar la disposición del federalismo ambiental.

III. TIPOLOGÍA DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA VIGENTE

Históricamente, recordamos que la promulgación de la Constitución de la Republica Federativa de Brasil ocurrió el 05 de octubre de 1988, teniendo como objetivo alejar las inclinaciones autoritarias y centralizadoras que marcaron el régimen anterior, para tanto fueron insertas una serie de disposiciones de aspiración democrática y garantizadoras de derechos individuales y sociales, además de una propuesta de implantación efectiva de un federalismo de contenido cooperativo bajo la actividad coordinadora de la entidad central, lo que será de extrema relevancia para la tutela de temas ambientales.

Señalado el contexto de formación del Texto Constitucional vigente, pasamos a la determinación de su tipología, es decir, definir el perfil de la Constitución de 1988,

4. Debemos recordar que el derecho al medio ambiente sano y equilibrado, además de encontrarse relacionado con el propio derecho a la vida de las presentes y futuras generaciones, es categorizado entre los derechos fundamentales de tercera generación, argumento que justificaría su inclusión en el concepto de mínimo existencial y a las condiciones dignas de vida, atribuyéndole una protección jurídica de mayor relevancia.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

para categorizar los elementos que le son propios, que está presente en su composición y, así, facilitar la comprensión de todos los factores que influyen en su forma de organización del Estado, el sistema federal brasileño.

Inicialmente, podemos clasificar la Constitución Brasileña vigente entre las formales, pues se encuentra formada por un conjunto de normas elaboradas, escritas y codificadas en un único documento que le confiere el atributo de leyes de rango constitucional, independientemente de la materia, de los temas que se encuentran previstos en sus contenidos.

Sin embargo, es importante considerar la temática descrita en el contenido de las normas constitucionales, una vez que son divididas en principios, los cuales poseen alta carga valorativa e ideológica, y que tratan de establecer las directrices genéricas de conducción de la sociedad, influenciado todo el sistema jurídico; y reglas jurídicas, formadas por preceptos concretos direccionados para tutelar acciones específicas, poseyendo un mayor grado de objetividad que los principios. Tal división posee gran importancia, pues, en la medida que consideramos los principios como base de la Constitución, atribuyéndole consistencia lógica y fundamento de validez, la violación a esa categoría de normas es la más grave forma de sistema jurídico, por subvertir el orden lógico de su estructura, rompiendo las vigas maestras que le confiere sostenibilidad (Reale, 2007: 61).

Además, determinadas normas constitucionales reciben la tarea de actuar directamente en la conformación de ciertas temáticas constitucionales, funcionando como verdaderos principios sectoriales (Contipelli, 2015: 169), como por ejemplo el caso de la predominancia del interés contenido a lo largo de las disposiciones relativas a la distribución de competencias en la organización federal vigente⁵.

Con respecto al origen, ya constatamos que la Constitución Brasileña vigente es tipificada como promulgada por ser fruto de un proceso histórico de restauración de la democracia, lo que llevó al Poder Constituyente a optar por detallar una serie de materia como forma de consolidar e implantar una nueva propuesta de estructura social, especialmente, con el establecimiento de acciones positivas estatales, lo que tiene gran impacto en la distribución territorial de competencias y las tareas conferidas a los diferentes niveles de gobierno⁶.

5. El principio de la predominancia del interés refleja el criterio utilizado por el Poder Constituyente para proceder al reparto de competencias entre entidades federativas y que fue sedimentado en la construcción jurisprudencial del Supremo Tribunal Federal brasileño para solución de conflictos de competencia. De acuerdo con la predominancia del interés, la distribución entre distintos niveles de poder se opera en conformidad con el interés predominante con relación a la respectiva materia, es decir, los asuntos que demandan tratamiento uniforme, homogéneo en todo territorio nacional deben ser insertos en el campo de competencias de la Unión; por otra parte, existen temáticas en que se verifica la posibilidad o mismo la necesidad de reglamento heterogéneo, basado en la diversidad territorial que caracteriza la federación, comportando, así, reglamento en términos regionales, cuando debe ser otorgada a los Estados-miembros, o en carácter local, siendo atribuida a los Municipios. De ese modo, el ámbito de extensión territorial de cada entidad federativa se destaca como criterio para fundamentar la repartición de materias y la distribución, en razón de la aplicación de la predominancia del interés.

6. Celina Souza explica que: "La Constitución de 1988 fue a más detallada de todas las Constituciones brasileña, cuando aprobada, contenía 245 artículos, y más 70 en el Capítulo sobre las disposiciones Constitucionales Transitorias. Con enmiendas constitucionales posteriores, el Texto Constitucional fue expandido para 250 artículos en el cuerpo constitucional y 94 en las disposiciones constitucionales transitorias, número semejante a los de las Constituciones de India y África del Sur. La inclinación a la constitucionalización de cuestiones consideradas importantes puede ser, por tanto, parcialmente abonada a las incertidumbres consecuentes de los cambios de régimen político en esos tres países. En el caso de Brasil también parece reflejar una reacción al descaso del régimen anterior por los dispositivos y constreñimientos constitucionales. De esa inclinación a la constitucionalización resultó una Constitución que regula no solo principios, reglas y derechos –individuales, colectivos, sociales y políticos–, pero también un amplio abanico de políticas públicas, con impacto, por tanto, sobre las relaciones intergubernamentales, debido a la inclinación a la descentralización de algunas políticas públicas" (Souza, 2006: 191/192).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

El grado de alterabilidad de la Constitución Brasileña es conceptualizado como rígido, en la medida que el proceso de reforma constitucional a través de Enmiendas Constitucionales exige un quórum solemne, diferenciado con relación a las demás normas existentes en el ordenamiento legislativo. Así, ese proceso exige más esfuerzo político en la superación de las formalidades necesarias para su concreción, tales como propuesta de iniciación restringida a determinadas autoridades e instituciones, quórum cualificado de tres quintas partes en cada Casa parlamentaria, en votación de dos turnos e imposibilidad de representación del proyecto en la misma sesión legislativa (art. 60, CB). Esa rigidez es ampliada con la disposición del § 4º del artículo 60 de la Constitución brasileña, donde están dispuestas las cláusulas pétreas, que corresponden al núcleo inmutable de preceptos del Texto Constitucional vigente, que resguardan su esencia, representando los límites materiales que no podrán sufrir alteraciones por expresarse en la estructura basilar de ordenamiento jurídico actual, entre tales materias, encontramos el pacto federativo.

Con relación a la extensión, la Constitución Brasileña vigente clasificase como analítica (o exhaustiva), pues encontrase formada por un excesivo número de artículos, que tratan en minucias de una serie de cuestiones que podrían más propiamente estar encargadas al legislador infra-constitucional. Esa concepción analítica tiene efectos en una serie de temáticas tratadas por el Texto Constitucional, sobretodo, con respecto a la estructuración del sistema federal, en la medida que encontramos la delimitación detallada de los campos de autonomía política pertenecientes a cada unidad constitutiva, lo que propicia cierta estabilidad en las relaciones intergubernamentales.

Dentro del criterio ideológico, podemos encuadrar la Constitución Brasileña como modelo social (o dirigente), pues, además de las disposiciones que versan sobre la estructuración y limitación del poder político, determinando un conjunto de garantías de derechos individuales, tiene la preocupación primordialmente con el establecimiento de directrices que orienten la acción gubernamental y propicien la intervención en el orden socioeconómico, con la presencia de múltiples disposiciones programáticas y un Título sobre el Orden Social, lo que tiene relevantes impactos sobre la propuesta federalista, especialmente en lo que respecta a la temática ambiental.

Por tanto, la tipología de la Constitución brasileña vigente revela la existencia de un texto categorizado como formal, promulgado, rígido, analítico y social, que tiene como preocupación la consolidación del régimen democrático, la protección de las disposiciones que estructuran el modelo de Estado propuesto y una gran extensión de temas que determinan acciones positivas por parte del poder público para la transformación de la realidad social, surtiendo importantes efectos en la concepción que debe ser atribuida al sistema federal, en razón de la exigencia que las unidades constitutivas conviertan las tareas comprendidas en sus respectivos campos de autonomía y competencias en algo concreto, con la oferta adecuada de bienes y servicios públicos para población (Contipelli, 2014: 31).

IV. RASGOS GENERALES DEL SISTEMA FEDERAL BRASILEÑO

El federalismo tiene como característica común la presentación de distintos focos descentralizados de producción de poder en su estructura, los cuales comportan un modelo de organización compuesto por un mínimo de dos niveles de gobierno: central, que se manifiesta por todo territorio nacional; y subcentral, que produce efectos limitados al ámbito regional o local, siendo importante esclarecer que esa

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

cantidad de niveles de poder no sigue una regla única, presentando variaciones de acuerdo con cada sistema de organización estatal⁷.

En relación al modelo federal brasileño, la matriz constitucional de su descentralización política es determinada por el artículo 18, que prevé la existencia de cuatro niveles distintos y autónomos de poder en su estructura, los cuales comprenden: Unión Federal, Estados-miembros, Municipios y Distrito Federal.

La Unión Federal representa el poder central y posee un extenso e importante rol de competencias otorgadas por la Constitución Federal, especialmente en los artículos 21 y 22, lo que le atribuye papel de mayor relevancia en el escenario político nacional. Resáltese que la federación brasileña presenta una estructura con elevado grado de centralización, considerando que, diferentemente de los modelos federativos clásicos, como los EEUU, el proceso de federalización brasileño ocurrió por fuerza de un movimiento centrífugo, es decir, su formación histórica deriva del desplazamiento de poder del centro para las colectividades parciales.

A los Estados-miembros, poder representante del ámbito regional, la Constitución Brasileña atribuye el campo residual de competencias (art. 25), que, por no estar enumerado, debe ser identificado a partir de las prohibiciones explícitas e implícitas que les son conferidas por el propio Texto Constitucional, como, por ejemplo, el Estado-miembro no podrá disponer sobre la materia contenida expresamente en el ámbito de competencias de las Unión Federal o de los Municipios.

Los Municipios, con el advenimiento de la Constitución de 1988 fueron definitivamente alzados a la categoría de entidad federativa, siendo dotados de todos los atributos pertinentes a la autonomía política (organización, legislación, gobierno, administración y finanzas propias), poseyendo competencias exclusivas para tratar de asuntos de interés local, así como suplementares para completar lagunas existentes en las legislaciones federales y estatales en relación a sus peculiaridades (art. 30).

El Distrito Federal, inspirado en el sistema norte-americano, consiste en un espacio territorial neutro, que tiene como función albergar la sede del gobierno central, otorgándole autonomía política para evitar posible interferencias en el local de decisiones políticas pertinentes a toda federación. Así, fueran conferidas al Distrito Federal las mismas competencias reservadas a los Estados-miembros y Municipios (art. 32, §1º), siendo que algunas materias, tales como organización del Poder Judicial, policía y cuerpo de bomberos, las cuales estarían normalmente en el campo de competencias de los Estados-miembros, fueran entregues a la Unión Federal (artículo 21, XIII e XIV, CB).

Con respeto a las disposiciones verticales de atribución de competencias, el artículo 23 de la Constitución Brasileña determina el campo de competencias comunes, es, aquellas que son desempeñadas igualmente en actuaciones no excluyentes, en que la responsabilidad por su ejecución debe ser repartida entre todas las entidades federativas como forma de cooperación obligatoria. La posibilidad de ocurrencia de actuaciones coincidentes o confrontantes en el ámbito de las competencias comunes fue tratada por el párrafo único del artículo 23 que autoriza la Unión Federal a editar leyes complementarias para establecimiento de normas de cooperación entre entidades federativas destinadas al equilibrio del desarrollo y del bien-estar nacional.

7. La cantidad de niveles de gobierno existentes en el federalismo no sigue una regla única, homogénea, comportando una inmensa gama de variaciones fijadas en conformidad con la disposición organizacional interna de cada Estado, que expresa la presencia de sus niveles de poder, de tal modo, que actualmente pueden ser encontradas estructuras formadas por apenas dos unidades constitutivas, así como otras con hasta 80 (ANDERSON, 2009: 18).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Complementando el sistema de distribución vertical, el artículo 24 determina las competencias legislativas concurrentes, que confieren a la Unión Federal la tarea de establecer las normas generales sobre materias enumeradas en ese dispositivo (§1º), reservando espacio para que los Estados-miembros e Distrito federal puedan suplementar tales leyes con la elaboración de reglas específicas (§2º), que, lógicamente, no podrán contrariar los términos de las directrices genéricas contenidas en el plan federal.

Destacamos que en el caso de inercia de la Unión Federal, en lo que se refiere a la edición de normas generales, los Estados-miembros y el Distrito Federal estarán constitucionalmente autorizados a ejercer competencia legislativa plena sobre la materia, con el fin de atender sus peculiaridad regionales en lo que sea estrictamente necesario (§3º). En el hipótesis de superveniencia de la norma general federal sobre el asunto, será suspendida la eficacia de la ley estadual o distrital en lo que se revelar contraria (§4º).

Por lo tanto, así como los demás Estados que adoptan la forma federal, el modelo brasileño posee estructura particularizada en lo que respecta a la existencia de distintos niveles de gobierno y la intensidad de poder otorgado a cada uno de ellos, la cual se encuentra adaptada a la realidad jurídica y a la práctica política vivida históricamente por sus instituciones, lo que refleja en la organización territorial del poder descripta en su Texto Constitucional vigente, sobretodo, en la tendencia a la centralización excesiva del poder, con la atribución de un amplio conjunto de competencias políticamente estratégicas para el Poder Central y en la fuerte tradición municipal, que revigora la figura del poder local.

V. EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA

La inserción de las cuestiones ambientales en el plan constitucional representa la opción política por su caracterización entre los valores que serán la base de construcción de una sociedad, especialmente, para promoción de un desarrollo económico y social sostenible con cualidad de vida digna en un ambiente sano y equilibrado, es decir, dar todas las condiciones necesarias para que el derecho al ambiente tenga una protección adecuada a su importancia, obligando todos los actores sociales (Estado, sociedad y ciudadanos) a conferirle atención especial como parte del mínimo existencial y de la idea de bien estar, como mencionado anteriormente en el apartado 1.

Considerando, entonces, la opción política por el tratamiento jurídico-constitucional atribuido al medio ambiente, su determinación será realizada dentro de cada contexto cultural, de cada momento histórico, de acuerdo con las elecciones del Poder Constituyente y la dinámica de evolución de las categorías constitucionales. En relación al caso brasileño, vimos que el proceso constituyente ocurrió en un momento de transición política de un régimen de dictadura militar a la democracia, lo que tuvo como consecuencia la traducción en el Texto Constitucional de un conjunto de materias de fuerte connotación social, entre las cuales el medio ambiente, que posee un Capítulo propio (VI) en el Título sobre el Orden Social, asimismo esta presente en otras importantes pasajes, sobretodo, como principio general de la actividad económica.

Conforme comprensión formulada por el Supremo Tribunal Federal, el derecho a la integridad del medio ambiente es categorizado como derecho de tercera generación, al constituir una prerrogativa jurídica de titularidad colectiva, que refleja en el proceso de afirmación de los derechos humanos la expresión significativa de un poder atribuido no apenas al individuo identificado en su singularidad, sino en un sentido verdaderamente amplio, concerniente a la propia colectividad social. De ese modo,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

eses derecho de tercera generación, que materializan poderes de titularidad colectiva atribuidos genéricamente a todas las formaciones sociales, consagran el principio de la solidaridad y constituyen un momento importante en el proceso de desarrollo, expansión y reconocimiento de los derechos humanos, caracterizados como valores fundamentales indisponibles (STF, MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17.11.1995).

Así, la Constitución Brasileña vigente prevé el derecho de todos al medio ambiente ecológicamente equilibrado, considerado como bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, así como establece el deber fundamental del Estado y de la sociedad de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras (art. 225), clarificando la opción del legislador constituyente por vincular la temática ambiental a la dignidad humana con base en la solidaridad, en la medida en que busca garantizar la continuidad de nuestra especie, al conferir la extensión de esas disposiciones también a las futuras generaciones⁸.

La interpretación de tal disposición revela especialmente la perspectiva del desarrollo sostenible adoptada por la Constitución, la cual, conforme Paulo Jose Leite Farias, no permite la privatización del medio ambiente y prioriza la democratización de su control al definirlo como "*bien de uso común del pueblo*" y exigir la utilización de instrumentos como el Estudio de Impacto Ambiental, en que se verifica la capacidad de regeneración y de absorción del ecosistema como forma de determinar un límite a la actividad económica, es decir, ese límite permite que las actividades económicas no agoten el medio ambiente, sino que contribuya para su protección para el futuro (Leite Farias, 2012: 45).

En el mismo sentido, José Afonso da Silva afirma que el medio ambiente ecológicamente equilibrado es esencial a la sana calidad de vida, configurando un derecho difuso, perteneciente a la colectividad, y que debe ser tutelado no apenas por el Poder Público, sino también por toda sociedad que posee el deber de actuar en su conservación y preservación (Silva, 2000: 80/81).

Además, conforme el artículo 170 de la Constitución Brasileña, debemos señalar que el orden económico será fundada en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, con el fin de asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la justicia social, observando, entre otros principios, la defensa del medio ambiente. Como principio del orden económica, la defensa del medio ambiente actúa como directriz justificadora de la realización de políticas públicas, asegurando a todos, conforme las palabras de Eros Roberto Grau, existencia digna, auxiliando en la modulación de las propuestas de desarrollo nacional basada en una ética ecológica, que reclama tratamiento crítico científico a la utilización económica del factor recursos naturales (Grau, 1990: 225)⁹.

8. Tales conceptos reflejan la consagración en el Texto Constitucional vigente de los principios constitucionales del desarrollo sostenible y de la equidad y responsabilidad inter-generacional, como forma de construcción de garantizar un crecimiento económico con paralelo respeto a la sanidad de población y sus derechos que deben ser protegidos ante las necesidades actuales y de aquellas previsibles para salvaguardar las futuras generaciones, lo que también denota el atendimiento al principio de la precaución, consagrado constitucionalmente y armonizado con las demás directrices del orden social y económica (STF, ADPF 101, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJE de 4- 6-2012.).

9. Entre las principales preocupaciones que envuelven el medio ambiente, su relación con el desarrollo económico recibe gran destaque. Interesante la posición de Francisco Delgado Piqueras, según la cual el crecimiento económico y protección del ambiente no deben ser concebidos en la actualidad como fines antagónicos o excluyentes, sino como objetivos que deben compaginarse para procurar calidad de la vida, considerando que la constitucionalización de ambos establece una limitación recíproca entre ellos sin una prevalencia a priori, cabiendo al legislador ordinario la tarea de establecer en cada caso las modulaciones de uno y de otro (PIQUERAS, 1993: 39). El autor defiende la idea de crecimiento cualitativo para promoción de 'la utilización racional de los recursos naturales', o sea, desarrollo económico respetuoso en lo se refiere a la calidad de vida y medio ambiente, constituyendo esta la dirección propia para fundamentar el contenido esencial de la función pública de tutela ambiental.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Un ejemplo de esa modulación de la actividad económica a partir de una interpretación del orden constitucional ambiental, constatamos en la decisión del Supremo Tribunal Federal brasileño que entendió por la constitucionalidad del conjunto de normas ambientales y de comercio exterior que prohíben la importación de neumáticos usados, justificado en la lesión al orden público y el manifiesto interés público a la salud y al medio ambiente equilibrado (STF, 171-AgR, Rel. Min. Presidente Ellen Gracie, DJE de 29.02.2008).

A partir de la simple lectura de las consideraciones precedentes, comprendiese que el derecho al medio ambiente, con el advenimiento de Constitución vigente, es elevado a la condición de principio orientador del sistema constitucional brasileño, caracterizándose como una vertiente de la dignidad humana y solidaridad para que los ciudadanos, en el presente y en el futuro, puedan desarrollar sus proyectos de existencia en un contexto sano, ecológicamente equilibrado y económicamente sostenible¹⁰.

Importante esclarecer que la dignidad de la persona humana está previsto en el artículo 1º del Texto Constitucional y es considerado un principio fundamental del orden jurídico brasileño, mientras la solidaridad encontrarse inserta entre los objetivos de la República y de la Federación. La cuestión relevante es que esas dos categorías constitucionales están presentes en la base del sistema jurídico, caracterizándose como sus fundaciones para influenciar todo el conjunto de decisiones políticas del Poder Público y los valores que deben nortear las conductas sociales.

Por consecuencia lógica, como desdoblamiento de tales prescripciones, adicionándose las exigencias advenidas del actual momento de crisis ambiental vivido en el plan empírico en escala mundial, sobretodo en el caso del cambio climático, la protección al medio ambiente en sus múltiples dimensiones gana mayor relevancia en el sistema normativo para producir los efectos propios de principio general del orden constitucional vigente orientando toda su conformación.

Podemos, así, reforzar nuestros argumentos, al constatar la presencia del derecho al medio ambiente de forma implícita en el capítulo propio de los derechos fundamentales, cuando la Constitución prevé la posibilidad de su protección judicial a través de acción popular (art. 5º, LXXIII) o también en las doblas del derecho de propiedad, en la medida que la Constitución exige su obediencia a la función social (art. 5º, XXIII), aludiendo a la protección del medio ambiente como factor de limitación de actos privados.

En ese sentido el propio Supremo Tribunal Federal brasileño se manifestó sobre la necesidad de interpretación armoniosa del artículo 225 con el sistema jurídico consagrado por el ordenamiento fundamental, espacialmente, con relación a la cláusula que garante y asegura el derecho de propiedad en todas sus proyecciones (STF, RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22.09.1995), determinando la visión sistémica del temática ambiental y sus principios contenidos a lo largo del Texto de la Constitución.

La proporcionalidad adoptada por la Corte Constitucional brasileña en aparentes conflictos entre el artículo 225 y el derecho de propiedad es evidente en decisión

10. La relación entre medio ambiente y solidaridad es revelada por el Tribunal Constitucional que categoriza la temática ambiental como derecho de tercera generación (o de noventa y quinta dimensión) por su carácter metaindividual, señalando la necesidad de impedir que la transgresión a ese derecho implique en conflictos intergeneracionales. Así, la preservación de la integridad del medio ambiente, como expresión constitucional de un derecho fundamental que asiste a la generalidad de las personas, configura una limitación constitucional explícita a la actividad económica (STF, ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03.02.2006).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que afirma: “*La propia Constitución de la República, al imponer al poder público el deber de hacer respetar la integridad del patrimonio ambiental, no veda, cuando necesaria la intervención estatal en el dominio privado, de promover la expropiación de inmuebles rurales para fines de reforma agraria, especial porque uno de los instrumentos de realización de la función social de propiedad consiste, precisamente, en la sumisión del dominio a la necesidad de su titular utilizar adecuadamente los recursos naturales disponibles y de hacer preservar el equilibrio del medio ambiente (CF, art. 186, III)*” (STF, MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17.11.1995), demostrando nuevamente la opción por atribuir gran importancia a la temática, determinando su posicionamiento jerárquico entre los principios fundantes del orden constitucional incluso en ciertas ocasiones prevaleciendo sobre el derecho de propiedad o mejor condicionándolo a su función social ambiental bajo pena de expropiación.

Por fin, concluimos que la Constitución Brasileña vigente atribuye amplia proyección a la temática ambiental, que se presenta en su contenido como derecho fundamental, como principio general del orden económica y social, poseyendo un capítulo propio y estando estrechamente vinculada a las directrices fundantes del sistema jurídico como la dignidad humana y solidaridad, lo que hace con que componga la idea de mínimo existencial y oriente la dinámica de las acciones estatales y conductas sociales.

VI. CATEGORIZACIÓN DEL FEDERALISMO AMBIENTAL BRASILEÑO

Para categorizar el federalismo ambiental brasileño, debemos recompilar y reforzar una idea anteriormente fijada en nuestras consideraciones, la de que el artículo 225 de la Constitución determina al Estado el deber de proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, como forma de garantizar condiciones dignas de vida a las presentes y futuras generaciones, consagrando, así, conforme denominado por Consuelo Yoshida, el principio de la obligatoriedad de la intervención estatal (Yoshida, 2008: 29/56), lo cual afecta sensiblemente la conformación de las políticas públicas generadas desde el contexto de la distribución constitucional del poder y de las relaciones entre los distintos niveles de gobiernos existentes.

Tal circunstancia recibe atributos de complejidad con la descripción tipológica relativa al Texto Constitucional vigente, que, por sus características (formal, rígido, exhaustivo, promulgado y dirigente), pretende transformar el ámbito social y económico en pro de la concreción del bien estar social y de la atribución del mínimo existencial a los ciudadanos, lo que, como vimos anteriormente, involucra en su composición la promoción de un medio ambiente sano y equilibrado.

Dentro del régimen de distribución de competencias previsto por la Constitución Brasileña, podemos verificar cuestión relativa a la tutela ambiental a partir del sistema horizontal, en que encontramos una nítida preponderancia del gobierno central en relación a los demás, que encuentra sus raíces históricas en el proceso de federalización centrifugo de Brasil y se traduce actualmente en la excesiva centralización legislativa y administrativa.

Es posible constatar el contenido de esa centralización en las disposiciones previstas por los artículos 21 y 22 de la Constitución Brasileña, la cual varía de grado y en conformidad con la pertinencia temática de materia de competencia de la Unión. Por ejemplo, en el artículo 21, podemos verificar, entre otras materias, la existencia de la competencia administrativa del gobierno central para instituir las directrices para el desarrollo urbano o la gestión de recursos hídricos, temáticas directamente vinculadas a la tutela del medio ambiente; ya, en el artículo 22, encontramos las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

competencias privativas para legislar sobre aguas y energía, actividades nucleares, entre otras que atribuyen al gobierno central la responsabilidad por la edición de leyes sobre medio ambiente.

Ante afirmaciones anteriores y considerando la descripción que hemos realizado de las esferas de competencia de los demás niveles de gobierno, Estados-miembros dotados de competencias remanentes y los Municipios portadores de la competencia para tratar de asuntos de interés local y suplementar, constatamos la importancia de la aplicación del principio de la predominancia del interés para definición de la legítima actuación de determinado nivel de gobierno en lo que respecta a la tutela del medio ambiente en el federalismo brasileño.

Específicamente en lo que respecta a los Municipios, debemos esclarecer que en el rol de sus competencias expresas encontramos asuntos directamente vinculados a la tutela del medio ambiente, como la adecuación de la ordenación territorial (art. 30, VIII) y la protección del patrimonio histórico-cultural (art. 30, IX), lo que, además de clarificar la opción del constituyente por la predominancia del interés, revela la importante actuación de tal entidad federativa en la consecución de políticas públicas ambientales en nivel local.

Con relación a los Estados-miembros, podemos ilustrar sus competencias expresas por intermedio del art. 25, § 3, que prevé la creación de las Regiones Metropolitanas para planificación o ejecución de servicios públicos entre Municipios limítrofes, que, en materia ambiental, es crucial para implementación de la política de residuos sólidos exigida por la Ley n. 12.305/10, que prevé la obligatoriedad de los Municipios de crearen condiciones para manejo de los desechos reciclables, situación que depende de una actuación regionalizada entre gobiernos locales.

De ese modo, en conformidad con la extensión del interés (nacional, regional o local) delimitamos la competencia de la entidad federativa para salvaguardar el medio ambiente, aunque entendemos, que por se tratar de un derecho difuso y de máxima importancia para la consagración de la dignidad humana y su mínimo existencial, esa temática debe ser objeto de esfuerzos conjuntos y políticas públicas en todos los niveles de gobierno, lo que demuestra la relevancia de las competencias comunes. Como consecuencia, comprendemos también que el principio de la obligatoriedad de la intervención estatal exige que, en las competencias de contenido abierto (como la de los Estados-miembros y Municipios), las respectivas esferas de gobierno maximicen sus esfuerzos en la concreción de políticas públicas que efectivamente protejan el medio ambiente.

El sistema vertical de competencias en el federalismo brasileño, que busca la institucionalización de un modelo cooperativo para atribuir responsabilidades comunes y armónicas entre los distintos niveles de gobierno, sobretodo, si consideramos los eventuales casos de inercia u omisión por una determinada esfera de poder, posibilitando, así, una actuación más amplia y efectiva en términos de tutela ambiental, como en la previsión del artículo 23, que atribuye a todas las entidades federativas el deber común de protección del medio ambiente y de combate a la polución en todas sus formas (VI), disposición que es reforzada por las determinaciones del artículo 225.

Aunque las competencias comunes atribuyan mayores posibilidades de concreción de políticas públicas conjuntas y concomitantes en el ámbito de todas las esferas de gobierno, ampliando las posibilidades de tutela ambiental, también es verdad que tales acciones pueden ser consideradas como sobrepuestas e incluso confrontantes, implicando en costes desnecesarios, inseguridad jurídica y conflictos entre entidades federativas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Señalamos que, para evitar esas acciones descoordinadas e ineficientes que perjudican la tutela ambiental y políticas relativas a las demás competencias comunes, el párrafo único del artículo 23 expresamente manifiesta la necesidad de edición de una ley complementar federal para fijar normas de cooperación entre las entidades federativas, considerando el equilibrio del desarrollo y del bien estar en ámbito nacional. Sin embargo, aclaramos que hasta el presente momento no fue editada referida ley complementar, que de cierto modo dificulta la implantación de relaciones intergubernamentales consistentes relacionadas con ese precepto y de la propia idea de federalismo cooperativo que pauta la organización territorial del poder en la actual Constitución.

Sobre posibles acciones confrontantes entre entidades federativas y relativas a la temática ambiental, interesante el posicionamiento del Supremo Tribunal Federal brasileño en relación a la Institución del Programa de Inspección y Mantenimiento de Vehículos en uso en el ámbito del Distrito Federal: *“Afirmación de violación del dispuesto en artículo 22, XI, de la CB. Inconurrencia. El acto normativo impugnado no dispone sobre tránsito al crear servicios públicos necesarios a la protección del medio ambiente por intermedio del control de gases contaminantes emitidos por la flota de vehículos del Distrito Federal. La afirmación de afronta al dispuesto en el artículo 22, XI de la CB no procede. La ley distrital apenas regula como el Distrito federal cumplirá el deber-poder que le incumbe – protección al medio ambiente. El Distrito Federal posee competencia para implementar medidas de protección al medio ambiente, haciéndolo en los términos del dispuesto en el artículo 23, VI, de la CB/88”* (STF, ADI 3.338, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 06.09.2007).

Como podemos constatar a partir de tal jurisprudencia, la Corte Constitucional brasileña prioriza en su decisión la concreción de políticas de protección al medio ambiente a través de competencias comunes y de la utilización del principio de la obligatoriedad de la intervención estatal, corroborando con nuestras afirmaciones a respecto de la existencia de un mínimo existencial ambiental en el ordenamiento jurídico brasileño.

De todos modos, como ejemplo de un esfuerzo común en el ámbito federativo para tutela ambiental, podemos mencionar la Ley n. 11.107 de 06 de abril de 2005, que atribuyó base jurídica para formación de consorcios públicos entre unidades federativas para realización de objetivos de intereses comunes, es decir, creación de una nueva entidad administrativa perteneciente a la estructura interna de los órganos consorciados para promover la gestión asociada de servicios públicos, permitiendo un gran avance en términos de políticas públicas regionalizadas y solidarias, especialmente, en la esfera de protección ambiental, como en el caso de consorcio entre municipios que tengan cierta identidad para preservación de recursos hídricos y establecimiento de políticas de desarrollo urbano.

Por fin, el artículo 24 atribuye al campo de competencia del gobierno la potestad legislativa general de importantes competencias en materia ambiental, como reglamentación de floresta, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo e de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución (VI), así como sobre responsabilidad por el daño al medio ambiente (VIII), determinando a los Estados-miembros y Distrito Federal la edición de normas específicas sobre tales temas en su zona territorial de competencia, lo que demuestra una vez más el excesivo grado de centralización del sistema federativo brasileño.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****VII. CONCLUSIÓN**

La imposibilidad de determinación de un concepto único de federalismo conduce a la existencia de diferentes modelos a lo largo de la historia política de cada nación, donde destacamos el modelo cooperativo, que está orientado hacia la colaboración recíproca entre las entidades federativas con base en el primado de la solidaridad interterritorial, que dirige las acciones de gobierno a la realización del bien común y, consecuentemente, de la atribución de condiciones de vida satisfactoriamente dignas a los ciudadanos, lo que involucra la temática ambiental.

De ese modo, juega a favor de la consagración del modelo federal cooperativo el perfil electo por el legislador constituyente para determinación de los elementos contenidos en la Constitución, que, en el caso de la brasileña, es caracterizado especialmente por la rigidez, exhaustividad y por una importante opción ideológica dirigente, que atribuye a las entidades federativas un deber-poder en la consagración de políticas públicas dirigidas al bien común y a la protección del medio ambiente por intermedio del conjunto de competencias distribuidas entre los diferentes niveles de gobierno a través de los sistemas vertical y horizontal y regidos por el principio de la predominancia del interés.

Así, la protección al medio ambiente recibe un status normativo jerárquicamente diferenciado en el orden constitucional brasileño, ubicándose entre los derechos fundamentales de tercera generación por su naturaleza difusa y transcendencia temporal por alcanzar las generaciones presentes y futuras, modulando la sistemática de comprensión del derecho de propiedad y del libre ejercicio de actividades económicas sobretodo por la directriz dada por el artículo 225 de la Constitución Brasileña que consagra, en capítulo propio (VI) del Título sobre el Orden Social, el desarrollo sostenible como base del subsistema constitucional sobre la temática ambiental. Además, por fuerza de tal disposición, encontramos el principio de la obligatoriedad de la intervención estatal en relación a la protección del medio ambiente, lo que fortalece el deber solidario de realización de políticas públicas en el ámbito federal dirigidas a las temáticas ambientales.

Por lo tanto, toda esa dimensión normativa reflejase en la conformación del modelo federativo de la Constitución vigente, en que constatamos el trato de la temática ambiental en diversos pasajes del régimen de distribución de competencias, que, al fin, colocan el gobierno central en una posición destaque en relación a los demás niveles, que actúan como coadyuvantes, bastando verificar, inicialmente, el artículo 24, que atribuye la edición de normas generales, y el artículo 22, que trata del ámbito de competencia privativas, los cuales confieren a la Unión Federal poderes estratégicos para actuar sobre la protección del medio ambiente.

Tal cuadro se completa a partir del momento en que investigamos el ámbito de competencias comunes en material ambiental, los cuales deberían traducir el ideal federalista cooperativo basado en la solidaridad interterritorial, pero, una vez más, los esfuerzos conjuntos entre las entidades federativas dependen de la Unión Federal, que, por ejemplo, demuestra falta de interés político en editar la ley complementaria prevista en el párrafo único del artículo 23, promovería un equilibrio de acciones en los distintos niveles de gobierno para generar políticas públicas eficientes en la defensa del medio ambiente y del bien estar social.

Mientras la solución político-legislativa no es encontrada, el Supremo Tribunal Federal brasileño desempeña un importante papel en la solución de conflictos en ámbito del federalismo ambiental brasileño, para señalar su relevante posición jerárquica en el orden jurídico brasileño y establecer una actuación armónica entre las entidades federativas, para lograr la forma más satisfactoria posible de preservación del mínimo existencial ambiental.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ANDERSON, G. (2009), *Federalismo: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CARVALHO, C. G. (2003), *O que é Direito Ambiental: dos Descaminhos da Casa à Harmonia da Nave*. Florianópolis: Habitus.
- CONTIPELLI, E. (2014), *Sistema Federal Brasileiro*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- _____. (2015), *Teoría de la Constitución y Bases de la Institucionalidad*. Santiago: RIL Editores.
- DERANI, C. (2008), *Direito Ambiental Econômico*. Sao Paulo: Editora Saraiva.
- DYE, T. R. (1991), *Competition among Governments*. MA: Lexington Books.
- GRAU, E. R. (1990), *A Ordem Economica na Constituicao de 1988: Interpretacao e Critica*. Sao Paulo: Revista dos Tribunais.
- LEITE FARIAS, P. J. (2012), *Instrumentos Econômicos e a Protecao do Meio Ambiente en XIMENES, J. M. y BARROS, J. Federalismo e Democracia Participativa*. Brasilia: Editora IDP.
- PIQUERAS, F. D. (1993), *Regimen Juridico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Madrid: Revista Española de Derecho Constitucional, n. 39.
- RAMMÊ, R. S. (2013), *Federalismo Ambiental Cooperativo e Minimo Existencial Socioambiental: a Multidimensionalidad do Bem-Estar como Fio Condutor*. Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 10, n. 20, pp. 145-161.
- REALE, M. (2007), *Filosofia do Direito*. Sao Paulo: Editora Saraiva.
- SILVA, J. A. (2000), *Direito Ambiental Constitucional*. Sao Paulo: Malheiros.
- SOUZA, C. (2006), *Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988*, en FLEURY, S. (Coord.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- YOSHIDA, C. (2008), *Jurisdicao e Competencia em Materia Ambiental*, en MARQUES, J. R. (Org.) *Leituras Complementares de Direito Ambiental*. Salvador: Jus Podium, p. 29-56. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MIEMBRO ¹por **Pedro Cruz Villalón**Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid ²

Que las Constituciones nacionales tienen un relevante papel que jugar tanto en el presente como en el futuro de la Unión Europea es algo que cada día se muestra con más evidencia. A este presente y a este futuro de las Constituciones nacionales en la arquitectura y en la funcionalidad de la Unión debe dedicársele toda la atención que merece. Por ello, y con la intención de contribuir al análisis del estado de la cuestión, propongo un epígrafe para mi intervención que es al mismo tiempo una tesis, la de la oportunidad de pensar en una categoría normativa llamada “Constitución del Estado miembro”

La tesis que pretendo exponer es la de que el Derecho de la Unión *condiciona* hoy en grado suficiente las Constituciones de los Estados miembros como para plantearse su condición de norma *regida*, y ello algo más que puntualmente, por el Derecho de la Unión: Sabiendo que el verbo “regir” no significa poca cosa en conjunción con el efecto directo propio del Derecho de la Unión.

Ahora bien, a fin de no incurrir en equívocos, un extremo debe precisarse desde el principio: Hablando con propiedad, el Derecho de la Unión no limita el poder constituyente de los Estados miembros, que permanece en sí mismo incólume: Lo que sí ocurre es, *primero*, que las normas creadas por ese poder constituyente, según los casos, podrán encontrarse limitadas en su eficacia de diversas maneras, que habremos de ver. Y *segundo*, que ese poder constituyente constituido, el poder de reforma de la Constitución, deberá ocasionalmente asumir un *deber positivo de actuación*, en forma de “*deber de adaptación*”.

La pertenencia a la Unión *cualifica* funcionalmente a la Constitución del Estado miembro, sin que eso signifique que se produzca una mutación de su naturaleza. En este sentido, “La Constitución del Estado miembro”, como hipótesis de trabajo, plantea ante todo la posibilidad o la legitimidad de *un singular*, es decir, la de si es posible o legítimo hablar, no ya de las diversas y plurales Constituciones de los 28 Estados miembros, individualmente consideradas, sino de una *categoría normativa*, aplicable a todos ellos, en cuanto Estados miembros *de la Unión Europea*.

Lo que sigue es *un intento de recapitulación* de lo que de diversas maneras el Derecho de la Unión predica de las Constituciones de los Estados miembros, tratando, eso sí, de ser, eso sí, lo más sistemático y abstracto posible.

Por “Constitución del Estado miembro”, en un intento de definición lo más sencillo posible, entiendo el conjunto de proposiciones normativas que, en el Derecho de la Unión, *encuadran* o *rigen* el orden jurídico fundamental de los Estados miembros que la integran, y ello tanto en lo que pretenden dejar determinado como en lo que admiten dejar abierto.

1. Resumen de la ponencia “La Constitución del Estado miembro” en la jornada “El rol y el futuro de las constituciones nacionales en Europa” celebrado el en Zaragoza el día 8 de junio de 2016 coorganizada por la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación Konrad Adenauer.

2. Ex-Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Ex-Presidente del Tribunal Constitucional

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Una primera observación previa es la de que las Constituciones nacionales *existen* para los Tratados. Es decir, los tratados fundacionales de la Unión, *saben* que en el ordenamiento de los Estados existe invariablemente una categoría normativa llamada Constitución. Hoy día esto resulta evidente a la vista de los artículos 48, 49 y 50 TUE: La reforma de los tratados, en línea de principio, requiere la ratificación por los Estados miembros, *con arreglo a sus previsiones constitucionales*; y lo mismo el ingreso, y lo mismo la retirada. Cosa distinta, como en seguida se verá, es la ausencia de consecuencias que ese reconocimiento acarrea: La Unión respeta sí esa *constitucionalidad* nacional, al menos en la medida en que resulta ser expresión de su identidad nacional. Pero habrá que ver cómo.

Y es que los Tratados dirigen *un mandato de “unionalidad” a las Constituciones nacionales*, si se me permite el barbarismo. Dicho en los términos más arriba expresados, los Tratados *condicionan* la “constitucionalidad” de los Estados miembros. Recordemos escuetamente de qué modo.

En este punto me parece inevitable comenzar con *un rasgo básico de carácter estructural*: La Constitución del Estado miembro, con el mismo alcance que el resto de su ordenamiento, se encuentra afectada por el principio de primacía. Con dos rasgos igualmente básicos. En efecto, esta primacía, o “*preeminencia aplicativa*”, pues tal es su alcance, produce en primer lugar una Constitución de aplicación “*desplazable*”, potencialmente en todo caso, en su relación con el conjunto del ordenamiento de la Unión.

En segundo lugar, es una Constitución que se encuentra *equiparada* al resto del ordenamiento nacional del que forma parte en lo que hace a su posición respecto del ordenamiento de la Unión supranacional en la que dicho Estado miembro se inserta. Esta posición, por así decir, *indiferenciada* por comparación con el resto del ordenamiento nacional introduce un elemento de nivelación en el conjunto del ordenamiento nacional que plantea su propia dificultad desde la perspectiva de un ordenamiento en el que el principio de jerarquía juega tan importante papel.

Segundo rasgo básico, éste de carácter *funcional*. La Constitución del Estado miembro debe renunciar a disponer autónomamente del control de la adecuación de la propia norma constitucional nacional al Derecho de la Unión. El alcance de esa capacidad general de desplazamiento proyectada específicamente sobre la Constitución nacional, de la que disfruta el Derecho de la Unión no es, en último término, determinado por autoridad judicial alguna del Estado miembro, sino únicamente por el Tribunal de Justicia de la Unión supranacional. Esta situación, ciertamente, no afecta formalmente ni a la condición ni a las facultades del intérprete supremo de la Constitución estatal, cualquiera que éste sea. Lo relevante es que su actuación sí deja *imprejuzgadas* la eficacia, o en su caso la ineficacia, finales del acto de los poderes públicos estatales objeto de un control de constitucionalidad estatal.

Tercer rasgo, éste ya de orden sustantivo. La Constitución del Estado miembro –o si se prefiere, su poder constituyente– encuentra ya determinados y debe asumir los “valores” en los que se fundamenta la Unión, y ello no ya sólo –por supuesto– como valores de la propia Unión, sino además como valores *propios* de dicho Estado miembro. Es este el sentido y alcance que se debe dar al artículo 2º TUE cuando declara que los valores de la Unión que acaba de enunciar, “*son comunes a los Estados miembros*”, queriendo sin duda decir que “han” de ser comunes, prescripción que el artículo 49 TUE reitera para los Estados candidatos a la condición de Estados miembros.

Cuarto rasgo básico, de nuevo de tipo *funcional*. La Constitución del Estado miembro debe asumir igualmente que el Tribunal Constitucional nacional, o quien haga sus

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

veces, no tenga la única palabra, es más, según en qué casos, no tenga *ninguna* palabra en lo que respecta al respeto de esos valores por parte de las autoridades públicas del Estado miembro. Es lo que resulta sin lugar a dudas de la previsión del artículo 7 TUE.

Quinto rasgo básico, de nuevo de orden sustantivo. La Constitución del Estado miembro, en lo que se refiere a los derechos fundamentales, debe compartir su espacio *interno* de vigencia con la Constitución en sentido material de la Unión, dicho simplificado, con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Sexto rasgo básico, de nuevo de carácter funcional. La Constitución del Estado miembro deberá asumir que este parámetro de validez superpuesto o al menos yuxtapuesto de los poderes del Estado se encuentra *externalizado* en el sentido de asumido, no por el Tribunal Constitucional, o quien haga sus veces, sino por el Tribunal de Justicia de la Unión, de forma efectiva, a través, particularmente, del poderoso mecanismo de la cuestión prejudicial. Al mismo tiempo, y de forma quizá más relevante: En paralelo con enunciados anteriores, no será el Tribunal Constitucional quien determine *cuándo* un determinado acto estatal ha sido dictado de forma *autónoma*, digamos soberanamente, y *cuándo* no, es decir, cuando se ha dictado “en aplicación” del Derecho de la Unión, con la consecuencia indicada.

Séptimo: La Constitución del Estado miembro debe admitir que sus nacionales no lo sean de forma *exclusiva*. Por el contrario, debe asumir que, por el sólo hecho de ser nacionales, devienen “ciudadanos”, es decir, miembros de la supranacionalidad europea. Cierto que sólo se es ciudadano europeo “derivadamente”, es decir, a partir de la decisión soberana del Estado miembro acerca de quiénes son sus nacionales. Pero a partir de esta decisión la consecuencia es inevitable: Sus nacionales gozan del estatus de ciudadanos de Europa con toda una serie de derechos, desde los más clásicos hasta los específicos propios de esa ciudadanía. Por otra parte, en la medida en que el Derecho de la Unión impone la identidad sustancial de los ciudadanos europeos con independencia del Estado en el que residen, la Constitución del Estado miembro deberá aceptar la decisión heterónoma de los demás órdenes constitucionales respecto de quién es ciudadano europeo, los del resto de los Estados miembros de la Unión.

Octavo rasgo básico: La garantía de la estatalidad. En un sentido opuesto a los anteriores, el Derecho de la Unión reconoce a la Constitución del Estado miembro un “dominio reservado”, es decir, un ámbito de libre configuración constitucional. Así debe entenderse la declaración contenida en el artículo 4.2 TUE. La Constitución del Estado miembro puede tranquilamente proclamar y llenar de contenido su propia *estatalidad*, toda vez que la Unión se compromete formal y solemnemente a respetarla.

De este modo, el artículo 4.2. TUE significa dos cosas: De un lado, significa un límite a la actuación del legislador de la Unión, el cual deberá respetar esos elementos configuradores de la condición estatal de los Estados miembros, valga la redundancia, en el bien entendido de que esa “estatalidad” es la que resulta de los elementos consignados en dicho precepto: Las “funciones esenciales del Estado” deberán siempre ser respetadas por el Derecho de la Unión, como si dijéramos, en su contenido esencial.

De otro lado, la declaración del citado precepto supone que los Estados miembros son en principio libres a la hora de *configurar*, o de dotar de contenido, sus estructuras fundamentales políticas y *constitucionales*. De este modo, el precepto reconoce un *ámbito de pluralidad constitucional* que encuentra reflejo en otras disposiciones de los Tratados.

Noveno: En la misma línea, y siguiendo aún en el terreno del artículo 4.2 TUE, la Constitución del Estado miembro ve garantizada la viabilidad de *algunas peculiaridades* o

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

particularidades constitucionales. En efecto, el citado precepto empieza diciendo que la Unión respetará, junto a la *igualdad entre los Estados*, lo que es también importante, la *identidad nacional* de los Estados miembros. Esta identidad nacional puede interpretarse de dos maneras: Una, de escaso alcance, es decir, simplemente como la expresión cifrada de lo que el artículo dice inmediatamente a continuación, expresado con el término “inherente”: “...la identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales”.

Habría sin embargo la posibilidad de dotar a esta expresión “identidad nacional” de un contenido propio, separado del resto del precepto. Esto es, como es de sobra sabido, lo que ha entendido el Tribunal de Justicia, al considerar que la “identidad nacional” puede desplegar una virtualidad propia, ayudando a interpretar el alcance de una determinada noción de Derecho de la Unión en el ámbito de un determinado Estado miembro: *Omega*, *Sayn-Wittgenstein*, por recordar los ejemplos más conocidos.

Esta jurisprudencia estaría simplemente dando cabida a algunas “peculiaridades constitucionales”, propias de algunos Estados miembros, es decir, determinadas singularidades que la Unión debe “soportar”, por así decir, sin daño, para sus valores, así como para la coherencia y la virtualidad generales del Derecho de la Unión, así como de sus valores.

Con esto podría llegar al final. Y al final de un recorrido, necesariamente tan esquemático, como el que acabo de mostrar, podríamos concordar en la existencia de una noción en singular de la Constitución del Estado miembro. Lo que ocurre es que esta visión, *prima facie* tan armónica, oculta todavía un rasgo básico, bastante más perturbador, y es que se trata de una categoría de *normatividad problemática*. Es este rasgo, que es de nuevo de carácter estructural o sistémico el que he preferido dejar para el final en la descripción de la Constitución del Estado miembro.

¿Qué quiero decir con esto de la *normatividad problemática (o desafiada)*? Pues en realidad un cierto número de cosas, que hay que dejar apuntadas de la misma manera telegráfica con la que me estoy expresando.

Y es que lo primero que hay que preguntarse es si las Constituciones de los Estados miembros, efectivamente, se han limitado efectivamente a aceptar ese esquema que el Derecho de la Unión les propone o impone. Más en concreto, si con la garantía de estatalidad y la garantía de algunas peculiaridades constitucionales que se declaran en el artículo 4.2 TUE los Estados se han considerado satisfechos. O sí, por el contrario, han venido haciendo algo más.

Y todos sabemos que las Constituciones de los Estados miembros o en todo caso sus intérpretes supremos han venido haciendo algo más, que no se han atendido estrictamente a desempeñar el papel que el Derecho de la Unión les encomienda.

Esto es así porque, en primer lugar, algunos Estados miembros han incorporado una contrapartida al artículo 2 TUE, es decir, han declarado, con pretensiones de normatividad, los caracteres de la Unión al que ese Estado considera haberse integrado. El mejor ejemplo es el artículo 23.1 de la Ley Fundamental alemana: Este tipo de disposiciones, junto con la respectiva disposición del Tratado configura lo que en otra ocasión he calificado de *metaconstitucionalidad recíproca*: Ambos órdenes imponen lo esencial del otro, recíprocamente.

Creo, con todo, que este elemento de la Constitución de algunos Estados miembros no es lo más preocupante. Desde luego, es más que discutible que un precepto de este tipo encaje en el esquema que he desarrollado. Sobre todo, que encaje el control de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

este enunciado por el respectivo TC o quien haga sus veces, porque no tendría sentido que, después de haber dicho eso la Constitución nacional ese control se atribuyera a la jurisdicción de la Unión. Ahora bien, en la medida en que tanto el artículo 2 TUE como preceptos como el 23.1 de la LF están previendo supuestos extremos esto podríamos obviarlo. El único problema es cuando estas situaciones no son puros casos de laboratorio sino que, como la actual situación en Polonia se convierten en ejemplos prácticos al menos en el primer estadio del art. 7 TUE, el peligro.

Pero tenemos algo más. Concretamente, tenemos una noción a la que ya he aludido, la de *identidad constitucional* en su versión fuerte, es decir, la perfilada por los Estados miembros, con una consiguiente competencia de control por los tribunales nacionales, declaración *ultra vires* incluida. El ejemplo más conocido es la llamada Sentencia *Lisboa*, de 30 de junio de 2009, del TCF alemán y mucho más recientemente la de 21 de junio de 2016 (*Gauweiler*). Esto resulta ya más difícil de encajar en el esquema de la CEM que resulta de los Tratados, y ello por razones que ya tuve ocasión de exponer en mis conclusiones del pasado año en el marco de la prejudicial del TCF. Ya no es, en efecto, que la Constitución nacional proclame un núcleo esencial de valores propios de la Unión Europea que en un caso extremo un TC podría declarar amenazados o vulnerados. Es que el orden constitucional nacional determina de forma pretendidamente soberana aquellos elementos de la respectiva Constitución que considera intocables por el Derecho de la Unión con la consiguiente reivindicación de la competencia para declarar su eventual vulneración.

Lo que cuestiona la normatividad de la Constitución del estado Miembro, es decir, la que resulta del Derecho de la Unión, tal como la he tratado de describir es la *normalización* de este tipo de control, en el sentido de su incorporación como una tarea ordinaria de los supremos tribunales nacionales: La conversión del control de identidad constitucional como una herramienta ordinaria de su trabajo.

Entiendo que será una tarea urgente de los próximos años la de asumir esta reivindicación constitucional de los Estados miembros en términos que resulten compatibles con la arquitectura constitucional de la Unión. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

EU LAW AND THE JURISPRUDENCE OF CONSTITUTIONAL CRISIS¹por **Leonardo Pierdominici**Research associate at the Robert Schuman Center for Advanced Studies,
European University Institute, Florence. Post-doc researcher at the Alma Mater
Studiorum, Università di Bologna

In a conference devoted in general to the role and future of national constitutions in Europe, I focus my attention on the particular aspect of the role of national constitutions and their principles in the context of the euro-crisis, of the European Union in times of crisis.

What is the role and the future of national constitutions in such a context, in the current multifaceted European crisis which is at the same time an economic, a financial, a fiscal, a political crisis?

To answer, one must first of all acknowledge that the constitutional nature and the constitutional balance of the EU has surely changed in the last years. A new reinforced model of economic policy coordination was built with instruments such as the European Stability Mechanism, the Fiscal Compact treaty, the Six Pack regulations, the Two Pack regulations. This envisages a far greater supranational institutional involvement than before (compared to the old model of the Stability and Growth Pact). Strengthened rules and duties are set to make EU Member States achieve three main objectives: secure a balanced budget; avoid an excessive deficit government deficit; correct macro-economic imbalances. The renewed complex system involves stable impacts on the constitutional fabric of Member States – e.g. the compulsory inclusion of balanced budget rules in national constitutional texts – and also leads to possible ongoing impacts on budgetary national decisions (in a preventive or a corrective phase) and therefore on core political choices of constitutional significance.

The renewed system is criticized by many. For someone, the degree of solidarity and mutualization is unsatisfactory, because it is too low. But someone criticizes the renewed system also for the opposite reason, or in any case because of the profound social impact is having for the correction of economic balances.

For many of the critics, national constitutional charts can and should perform as limits of such a new system of political economic coordination.

And in this respect, we have a first, general meaning of what I meant in the title as “jurisprudence of constitutional crisis”: we have a series of strong anti-crisis measures, which represent also a system of wealth redistribution, but no veritable arena of political contestation of those; therefore, a new dynamic of judicialization arises, with a growing involvement of national constitutional courts dealing with claims of unconstitutionality of those measures.

But there is also a more specific sense in which we can speak today of a “jurisprudence of constitutional crisis”.

PORTADA

A first trend in post-crisis comparative legal studies has focused on highlighting the growing trend of judicial adjudication based on social rights by national constitutional courts, regarding austerity measures.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

But it is possible to go more in depth in such a comparative study, and it is interesting to focus on the legal reasoning of the debtors countries' constitutional courts, in their recent case law, in search of similarities.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

And in this respect, we see a trend in shaping judicial adjudication on austerity measures in a common way. Almost all debtors countries' constitutional courts tend to acknowledge that austerity measures in principle restrict constitutionally protected rights, especially social rights; that these rights are not, however, absolute; and that restrictions may be acceptable, in times of crisis, subject to two main conditions: they must be transitory, and they must be proportional. Proportionality is, in turn, assessed by national constitutional courts as part of the principles of legal certainty (including legitimate expectations of the plaintiffs) and equality.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

This is a rather traditional way of reasoning. What is new is the role, in such classic proportionality tests, of supranational obligations stemming from European anti-crisis measures (European Stability Mechanism, the Fiscal Compact treaty, the Six Pack regulations, the Two Pack regulations, Memoranda of Understanding). National constitutional courts often argue that, for the austerity measure to be found proportional, it must first of all pursue a legitimate public interest: and in this respect, they often refer explicitly to international and EU legal obligations of the States to acknowledge that, in principle, the economic and financial situation of their own countries requires exceptional austerity measures. But the recognition in such a way of a public interest do not amount to grant the legislator broad discretion with respect to the measures to be adopted. Much to the contrary. In several contexts, as the case law progressed, the local constitutional courts became more and more ready to get deeply involved in defining the type of austerity measures acceptable to the extent of, arguably, directing the legislature towards revenue measures.

There are some problems, I argue, with such a common approach.

First of all, there is a classic problem of legitimacy in adjudicating social rights against the political discretion of the legislator, also in terms of institutional expertise and legal certainty.

Secondly, specifically, there is a problem when courts argue in terms of presence or absence of a transitory nature of austerity measure at stake to find it proportional. In the new European political economic coordination system, also in the ordinary context of the European Semester mechanism, do we really think that we are facing transitory measures, or are we in a "normal" situation with potentially stable impacts (even though in a different normality than in the past)?

Thirdly, there is a problem of removal, in legal interpretative terms, of the important interplay between national and supranational sources. Supranational legal obligations become a building block of national constitutional courts' proportionality tests; still, in this way, every EU law-related obligation of the state is interpreted as a broad objective, with no enforceable legal value even when it is specific and actually leaves no real discretion to the implementing authorities. Moreover, once such a legal value is denied, constitutional courts implement a sort of autarchist interpretation of their own constitutional principles, without any cooperation or dialogue with the European Court of Justice (which would be competent at least in some instances, when national obligations directly stem from EU law measures) and with other national judiciaries

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

that face similar controversies. In this sense, the European constitutional space and the uniform application of EU law principles and rules are put in crisis.

Finally, there is a critical paradox. With such a kind of adjudication, debtors countries' constitutional courts are dictating a strong conditionality for the functioning of European financial assistance programmes. They acknowledge Member States' obligations on budget targets, but do not acknowledge obligations on how to reach those targets: actually, they are saying that national political measures will be subject to a case-by-case analysis based on pure national/autarchist constitutional principles, with no possibility of harmonization of those. The problem is that if one looks at the creditors countries' constitutional jurisprudence – for instance by the German Constitutional Tribunal or the Estonian Supreme Court on the legitimacy of the subscription of ESM capital stock – a specular kind of conditionality is applied. Financial assistance by creditors countries is not assured, but subject, again, to a case-by-case judicial inspection based purely on national constitutional principles. Therefore, there is a clear, existential incoherence between debtors and creditors countries' constitutional jurisprudences. In this sense, we have a jurisprudence of constitutional crisis by both debtors and creditors countries: this can put in crisis the whole construction of financial assistance mechanisms, and the actual form of our imperfect but important system of anti-crisis financial stabilization and wealth redistribution. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

**LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER
A PARTIR DE 2020 - A CERCA DEL RECIENTE ACUERDO SOBRE LAS
RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS LÄNDER
EN ALEMANIA**por **Mario Kölling**

Investigador y Coordinador de Proyectos, Fundación Manuel Giménez Abad

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, y entre éstos últimos, son una de las tareas permanentes en el federalismo alemán y han sido el punto central de las mayores reformas del sistema, y origen de largas y muy conflictivas negociaciones –además de complejas y poco transparentes–.

La principal razón de ello se puede encontrar en el carácter cooperativo del modelo alemán, donde no existe ningún sistema de separación claro de las responsabilidades estatales y federales. Los *Länder* tienen amplias competencias administrativas y son responsables de la financiación de las políticas más cercanas a la vida diaria de los ciudadanos. En estas políticas públicas, los ciudadanos pueden percibir las diferencias entre los *Länder* de manera muy clara. No obstante, conforme al art. 106.3 de la Ley Fundamental, las necesidades de cobertura de la Federación y de los *Länder* deberán ajustarse de tal forma entre sí que se garantice una compensación equitativa, evitando cargas excesivas a los contribuyentes y asegurando la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio federal. Obviamente este objetivo se enfrenta ante las realidades socioeconómicas existentes en los *Länder*. El gobierno federal, por su parte, ejerce su potestad legislativa exclusiva y concurrente basándose en estos objetivos constitucionales. Tradicionalmente, para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal la federación ha ampliado los ámbitos de la regulación legislativa federal y los recursos disponibles. Los *Länder*, a cambio, han aumentado su participación en el proceso legislativo federal a través del *Bundesrat*, ya que las leyes que afectan a los *Länder* en su administración y financiación requieren la aprobación del *Bundesrat*. Como consecuencia, en el federalismo alemán se aprecia una creciente *Politikverflechtung* (política de interconexión). Diferentes reformas han intentado clarificar las competencias y su financiación aunque sin mucho éxito.

Tras muchos años de difíciles negociaciones, el gobierno federal y los *Länder* llegaron el pasado 14 de octubre a un nuevo acuerdo de principios sobre la reforma de sus relaciones financieras. De cara a las elecciones federales del año próximo, esta era una de las últimas ocasiones de poder conseguir un acuerdo.

Como en anteriores reformas, parece que se ha conseguido una *win win* situación: todos los actores implicados salen ganando. Los *Länder* han podido coordinar sus (heterogéneos) intereses financieros ante la federación y han obtenido más recursos financieros –paulatinamente mayores transferencias desde la Federación a los *Länder* y menos transferencias horizontales que benefician principalmente a los *Länder* contribuyentes netos–. La Federación va a obtener más competencias y ampliará las materias sujetas a la regulación federal.

Tras una primera lectura, este acuerdo se puede valorar como un cambio en la trayectoria del sistema de financiación actual, que tendrá consecuencias no solo para las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, sino también para la propia concepción del federalismo alemán.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

II. ANÁLISIS

En términos generales, el sistema de compensación financiera tiene el objetivo de acercar las posiciones financieras de los *Länder* que resultan de los ingresos tributarios desiguales. La Ley Fundamental, en su artículo 107, prevé que se garantice por Ley la adecuada compensación de las desigualdades de capacidad financiera de los *Länder*. En este sentido, el sistema de compensación financiera pretende garantizar que todos los *Länder* puedan ejecutar sus tareas constitucionales. Las regulaciones actuales, incluyendo las ayudas financieras para los nuevos *Länder*, terminan en el año 2019 de forma automática. Por ello durante los últimos años se ha intensificado el debate sobre una reforma, también debido a la situación política favorable de una gran coalición en periodo legislativo actual hasta 2017. Además los *Länder* de Baviera y Hesse presentaron en el año 2013 un recurso ante el TC contra el sistema de compensación financiera, con el objetivo de forzar su reforma.

El compromiso alcanzado en octubre de 2016 representa en gran medida la propuesta común de los *Länder* que se alcanzó ya en diciembre del año 2015 en el seno de la conferencia de los Primeros Ministros. No obstante, antes de la firma de la posición común de los *Länder* ya había habido previamente negociaciones en los diferentes niveles de cooperación horizontal. La mayoría de los temas conflictivos resultado de los intereses heterogéneos de los *Länder* fueron solucionados en estas negociaciones previas, excepto las cuestiones relacionadas con las pensiones de los funcionarios de los *Länder* y el sistema del freno a la deuda.

Conforme al acuerdo alcanzado el 14 de octubre de 2016¹ en la conferencia de los *Länder* y de la Federación, se van a implantar nuevas normas sobre la redistribución de los recursos financieros entre los *Länder* prósperos y menos prósperos, y entre los *Länder* y la Federación.

Conforme al sistema actual los recursos tributarios se distribuyen entre la Federación y los *Länder* en cinco fases, según art. 107 de la ley fundamental. En un primer paso se asignan los ingresos provenientes de los impuestos, según su atribución, a los *Länder*, a la Federación o a ambos. En un segundo paso de reparto, se distribuyen los ingresos provenientes de los impuestos de los *Länder* entre los propios *Länder*. Los *Länder* que reciben proporcionalmente menos recursos, reciben en un tercer paso recursos provenientes de un cuarto de los recursos de la parte proporcional de los *Länder* del impuesto sobre la renta y de sociedades. El cuarto paso es la compensación financiera que equilibra la capacidad financiera de los *Länder* según los resultados de los pasos anteriores y, finalmente, en un quinto paso, la Federación ofrece recursos adicionales para cubrir las necesidades financieras de los *Länder*.

El cuarto paso fue uno de los más dolorosos para los “contribuyentes netos” que vieron que sus ingresos asignados en las primeras tres fases se veían reducidos drásticamente por la compensación horizontal. Las diferencias en el desarrollo económico de los *Länder* ha llevado a la situación de que cada vez había menos *Länder* que contribuyeron con cada vez más recursos financieros al sistema de la nivelación –con efectos desastrosos para el concepto de solidaridad entre los *Länder*–.

A partir del año 2020 se eliminará el sistema de compensación financiera en su forma actual. En su lugar se concentrará en la redistribución de los recursos procedentes del

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

impuesto sobre la renta entre los *Länder* según el número de habitantes. Lo que, en términos generales, equivale a un cambio de la relación entre la dimensión vertical y horizontal de la compensación. Como consecuencia, la Federación participará más en la nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* y se reducirán las transferencias horizontales. En el futuro, los *Länder* participarán en el sistema con dos tercios (antes 80%) y la federación en un tercio (antes 20%).

En cifras concretas a partir del año 2020 la Federación se implicará más en la tarea de nivelación de la capacidad financiera de los *Länder* y transferirá para ello a los *Länder* anualmente 9,5 mil millones de euros más que en el sistema actual. A pesar de que los *Länder* habían demandado 9,7 mil millones de euros, pueden contar con el incremento paulatino de una parte de estas transferencias (1,4 mil millones de euros) conforme al incremento de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta. Los *Länder* se opusieron a una propuesta del gobierno federal de aplicar en decisiones del *Bundesrat* el voto de mayoría simple, mayoría que hubiera reducido el poder de los *Länder* a nivel de federación, en concreto porque a través de mayoría no se tomarían en cuenta los votos de los *Länder* que por razones de coalición no pueden votar.

Como contrapartida del acuerdo, la federación recibirá más competencias y más control en el uso de las transferencias a los *Länder*. En principio, el equipo negociador del gobierno federal bajo la dirección del Ministro de Hacienda proponía un catálogo de 17 puntos de posibles materias con una mayor intervención legislativa de la federación. Finalmente, la federación asumirá “solo” más competencias en infraestructuras de carreteras nacionales y autopistas a través de una sociedad federal que coordinará las inversiones en estas infraestructuras. Además, la Federación tendrá más responsabilidad en materia de digitalización de procedimientos administrativos. Finalmente, el acuerdo prevé también por un lado, un aumento de las competencias del Consejo de Estabilidad para la supervisión de los presupuestos de los *Länder*, y por otro lado, el Tribunal de Cuentas federal nacional recibirá también más responsabilidad de control de la administración tributaria.

III. A MODO DE CONCLUSIONES

La Canciller Angela Merkel constató que el acuerdo facilita la planificación. El ministro de Finanzas clasificaba el acuerdo como compromiso justo y que representaba para todos un resultado satisfactorio. Todos los gobiernos de los *Länder* se felicitaron por el acuerdo.

El nuevo sistema debe estar implementado a finales de 2019, cuando el pacto de Solidaridad actual y el sistema actual de compensación financiera espiran. Durante los próximos meses se debe concretar el acuerdo. En un primer paso y conforme al artículo 107, el *Bundesrat* debe aprobar la reforma. La necesaria reforma de la Ley Fundamental requiere una mayoría de dos tercios en ambas cámaras.

El nuevo sistema determinará las relaciones entre la Federación y los *Länder* hasta el año 2030. Tras una primera valoración se puede concluir que la reforma del sistema de compensación financiera no contribuirá a que el federalismo en la RFA se desarrolle hacia un federalismo más competitivo y hacia una mayor autonomía impositiva para los *Länder*. El consenso es un elemento positivo del federalismo. Una reordenación de las relaciones financieras tiene también como consecuencia una reordenación de las relaciones de poder, en este sentido, el federalismo alemán previsiblemente se moverá hacia una nueva re-centralización basada en una autolimitación de los *Länder*. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

INFORME

ACERCA DE LAS *NACIONALIDADES*.

PASADO, PRESENTE ¿Y FUTURO? DE UN TÉRMINO ESCURRIDIZO
por Enrique Cebrián Zazurca

INFORME

DIMENSIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS TRAS LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL
AL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL

por Pablo Guerrero Vázquez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

ACERCA DE LAS NACIONALIDADES.

PASADO, PRESENTE ¿Y FUTURO? DE UN TÉRMINO ESCURRIDIZO

por Enrique Cebrián Zazurca

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Este trabajo analiza el concepto *nacionalidades*, presente en el artículo 2 de la Constitución Española, a la vez que lleva a cabo un recorrido por la historia del término y su presencia en la actualidad, planteándose asimismo su viabilidad futura.

ABSTRACT

This paper analyzes the concept nationalities, included in the Article 2 of the Spanish Constitution, going through the history of the term, its present and thinking about its viability in the future.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. INTRODUCCIÓN

Artículo 2 de la Constitución Española (CE): La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Durante los trabajos de elaboración de la Constitución Española de 1978, la inclusión del término *nacionalidades*¹ contó con el apoyo de los diputados y senadores de las dos principales formaciones políticas, artífices, en un altísimo porcentaje, del consenso que presidió todo el proceso. Me refiero a la Unión de Centro Democrático (UCD) y al Partido Socialista Obrero Español (PSOE). A esto hubo que sumar el apoyo del Partido Comunista de España (PCE) y de un sector de los nacionalismos periféricos, concretamente y de manera especial, de la minoría catalana. Es más, como recuerda Jordi SOLÉ TURA, hubo un momento –abandonada la ponencia constitucional por parte del PSOE y sometida la UCD a fuertes divisiones y presiones– en que la bandera de las nacionalidades fue defendida en exclusiva, y con carácter irrenunciable, por comunistas y nacionalistas².

Extramuros del pacto en torno al término *nacionalidades*, se hallaban dos sectores: los que consideraban escaso este término y los que lo estimaban excesivo. Ejemplo de la primera actitud era la izquierda nacionalista vasca de Euskadiko Ezkerra (EE), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y, en buena medida, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), favorables al reconocimiento expreso de la plurinacionalidad del Estado español, así como al derecho de autodeterminación.

Muestra de quienes consideraban que el término excedía lo conveniente era Alianza Popular (AP), partidaria de la utilización uniforme del término *regiones*, por entender que la nacionalidad abría la puerta a una futura consumación nacional de estos territorios, que desembocaría en secesión. Desde una posición regionalista, había que entender, asimismo, la opinión del diputado del entonces Partido Aragonés Regionalista (PAR)³, Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES, que guardaba sin embargo algunas diferencias con la actitud de los conservadores de AP: más que en el peligro de disolución nacional española, GÓMEZ DE LAS ROCES hacía especial hincapié en el agravio y en la discriminación de muchas regiones en las que no se pensaba cuando se hablaba de nacionalidades –su mente estaba, fundamentalmente y como es obvio, en Aragón–, que, esas sí, habían sido y eran “regiones expoliadas”, a diferencia de algunas otras a las que no se les podía otorgar tal calificativo, pero en torno a las cuales, no obstante, planeaba el acuerdo más o menos general de que sí podían ostentar una definición en clave de nacionalidad⁴. También el senador aragonés Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO

1. Para un seguimiento detallado de los debates constituyentes alrededor de la nacionalidad –tanto en el Congreso de los Diputados, como en el Senado–, vid., además por supuesto de los *Diarios de Sesiones*, RAMÍREZ JIMÉNEZ (1989: pp. 74-81).

Una breve referencia a la posición de cada uno de los grupos políticos se encuentra en CARRERAS SERRA (2006: pp. 35-36).

2. Vid. SOLÉ TURA (1985: pp. 97-102).

3. En 1990, este partido –conservando la sigla PAR– pasó a denominarse Partido Aragonés.

4. Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES denunciaba aquí, en cierto modo y en un sentido que ya utilizara ORTEGA Y GASSET a comienzos del siglo XX, una realidad que, posteriormente, ha sido catalogada bajo el nombre de *nacionalismo vanidoso*, y que define a aquel nacionalismo ejercido en comunidades que, presentándose como sojuzgadas, gozan sin embargo de altos niveles de bienestar económico y social.

El profesor Carlos GARRIDO ha analizado y puesto de manifiesto el papel que el subdesarrollo y la interpretación del mismo jugaron en el proceso de conformación de la conciencia regional aragonesa, en GARRIDO LÓPEZ (1999: pp. 59-70).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

BAQUER (Candidatura Aragonesa de Unidad Democrática) se mostraba contrario al término por estimar “que podía producirse una discriminación a favor de las nacionalidades y en contra de las regiones”⁵. Siguiendo con ejemplos aragoneses, el diputado por el Partido Socialista de Aragón (PSA), Emilio GASTÓN SANZ, manifestó que no era de su agrado la distinción constitucional entre nacionalidades y regiones, aunque mostraba su respeto con la forma en la que cada cual quisiera llamarse; también aquí se cernía la sombra de la sospecha de un posible trato de favor.

II. TRATANDO DE APREHENDER UN TÉRMINO ESCURRIDIZO

El término que nos ocupa quiso presentarse como un punto medio, tratando de lograr uno más de aquellos difíciles equilibrios que jalonaron el proceso constituyente⁶. Integradas en la redacción del artículo 2 CE, en el que se reconocía *la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*, las nacionalidades eran, junto con las regiones, los sujetos titulares de un *derecho a la autonomía*, que el propio artículo 2 CE reconocía. De esta manera, el consenso constitucional salvaba la unidad nacional, a la vez que recogía ese derecho a la autonomía. Y al mismo tiempo que, políticamente, se lograba la integración de importantes sectores de los nacionalismos periféricos (pienso, una vez más y sobre todo, en el nacionalismo moderado catalán⁷) y el apoyo de estos al texto constitucional⁸.

Las nacionalidades quedaban así presentadas como un ente a mitad de camino entre las naciones y las regiones; tratando de ser, hablando toscamente, *algo menos* que una nación, pero *algo más* que una mera región⁹. Sin embargo –salvo por lo dispuesto en los artículos 143.1. y 144 a) y b) CE– no existe en lugar alguno del texto constitucional una concreción de estos dos términos¹⁰, y menos aún una diferenciación conceptual

Una semblanza de Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES, así como un recorrido a lo largo de su evolución política, desde el franquismo hasta un moderado y nada secesionista nacionalismo aragonés, pasando por el regionalismo de corte conservador, puede verse en SABIO ALCUTÉN (2011).

5. Vid. PÉREZ CALVO (2005: p. 38).

6. Con respecto al artículo 2 CE, ha afirmado Óscar ALZAGA que “(e)stamos en presencia del artículo que encierra la transacción más discutida de cuantas contiene nuestra Constitución”, no dudando ALZAGA en señalar como “hombres clave del acuerdo” al diputado nacionalista Miquel ROCA I JUNYENT y al diputado de UCD Miguel HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, en ALZAGA VILLAAMIL (1978: p. 91).

7. No se logró, sin embargo, que se sumase al acuerdo el Partido Nacionalista Vasco.

8. “... este artículo 2, dentro de su complejidad conceptual, es una verdadera síntesis de todas las contradicciones existentes en el período constituyente. En él confluyeron los diversos proyectos políticos, en él se expresaron todas las resistencias, en él se muestra con claridad cuál fue la correlación efectiva de las fuerzas en presencia. Desde el punto de vista político es un auténtico empate entre concepciones diferentes de la nación española. Pero, si bien se mira, en él se dan cita, de manera desordenada, las dos grandes concepciones de España, enfrentadas no sólo en el terreno de las ideas, sino también en el de las armas: la concepción de España como una nación única e indivisible y la concepción de España como un conjunto articulado de pueblos diversos, de nacionalidades históricamente formadas y de regiones. Las dos concepciones se funden para servir de base no ya al Estado centralista tradicionalmente vinculado al concepto de nación única, sino a un Estado de las Autonomías que debe superar las viejas y anquilosadas estructuras del centralismo. (...) El artículo 2 de la Constitución es, desde luego, ambiguo como texto jurídico. Se presta a grandes discusiones en el terreno teórico. Pero es un reflejo fiel de las contradicciones existentes en la transición del franquismo a la democracia y un baremo casi exacto de la correlación de fuerzas entonces existente. Más allá de todo esto es, sin embargo, un gran paso adelante para superar el trágico contencioso histórico entre dos concepciones contrapuestas del ser de España”, en SOLÉ TURA (1985: pp. 100-101).

9. Como “región cualificada” las catalogó en 1980 el profesor SOLOZÁBAL en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1980: pp. 272-273).

ÁLVAREZ JUNCO ha escrito: “La Constitución española de 1978 incluye la referencia a las nacionalidades, en su artículo segundo, como identidad colectiva de grado intermedio entre la región y la nación”, en ÁLVAREZ JUNCO (2005: p. 34).

10. Juan José SOLOZÁBAL ha escrito que “(n)acionalidades y regiones son el sustrato político, quizá sería mejor hablar de la base sociológica y cultural, de las Comunidades Autónomas. Si el Estado como organización política general –continúa este autor– es la correspondencia jurídico política de la Nación española, las Comunidades

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

entre ambos¹¹. Verdaderamente, tal diferenciación constituía una tarea poco menos que imposible, debido a lo escurridizo de los vocablos (fundamentalmente, debido a lo escurridizo del vocablo *nacionalidad*) y a causa también de lo artificioso de la solución.

La nacionalidad, como arriba se ha apuntado, no era región, ni tampoco nación. No faltaron, sin embargo, las voces que la presentaban como una nación velada; esto es, como una nación que no se definía como tal, dada la gravedad y los inconvenientes que esta definición habría provocado, pero que, no obstante, era nación. No otra era la postura de, por ejemplo, el socialista Gregorio PECES-BARBA, que veía posible el entender España como una *nación de naciones*¹². Los comunistas sí intentaron la introducción expresa de estas fórmulas de plurinacionalidad y, en cualquier caso, estaban convencidos de que el término *nacionalidad* era a esa realidad a lo que hacía referencia. Y, desde luego, así pensaban los nacionalistas¹³. De corte más pragmático eran las razones que finalmente aducía UCD para apoyar la inclusión del término *nacionalidades*; de este modo hablaba su diputado Rafael ARIAS-SALGADO, con proféticas palabras: “Un texto constitucional que fuese rechazado o escasamente votado en el País Vasco o Cataluña, por ejemplo, nacería con un delicado vicio de origen, aun cuando fuese mayoritariamente aprobado en el resto de España. (...) La supresión del vocablo nacionalidades no haría desaparecer las exigencias de los que se autocalifican con eco popular como nacionalistas, sino que probablemente las exacerbaría. Por eso aceptamos el término nacionalidades; por eso también asumimos su constitucionalización y entendemos que lo que hay que hacer es interpretarlo y delimitar su alcance, tanto en el plano socio-político como en el plano jurídico-constitucional para evitar sus hipotéticas o eventuales consecuencias desintegradoras”¹⁴.

El vocablo *nacionalidades* siempre había hecho referencia a la condición de los pueblos y habitantes de una nación, así como al estado del nacido o naturalizado en una nación, pero no solo. Pese a ciertas opiniones y a su ausencia entonces en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), el término poseía también cierto significado por el cual se hacía referencia a una determinada comunidad humana¹⁵.

Autónomas suponen la cobertura en tal plano de las nacionalidades y regiones”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2008: p. 56).

11. Como ha escrito el profesor Manuel CONTRERAS: “El problema reside en que como en la Constitución no hay bases suficientes para establecer una mínima diferenciación entre lo que sean regiones o lo que sean nacionalidades, los procesos internos autodefinitorios que han tenido lugar en el seno de cada Comunidad han debido descansar sobre dos elementos: por un lado, la reconstrucción de un pasado histórico que venga a legitimar la pretensión diferenciadora y fundamente los rasgos básicos que objetivan la diferencia; por otro, la indispensable voluntad de hacerlo, es decir, el factor subjetivo necesario y propio de la creación de identidades colectivas”, en CONTRERAS CASADO (2005: pp. 391-392).

12. Vid. RAMÍREZ JIMÉNEZ (1989: pp. 66 y 78).

Miguel HERRERO, como voz disonante en el conjunto de UCD, mantendrá esta misma opinión, vid. ALZAGA VILLAAMIL (1978: p. 91).

13. Obsérvense estas palabras de Miquel ROCA en 1978: “Esta realidad que es España es el resultado de un proceso histórico de absorción o incorporación, por la conquista o por el Derecho –tanto da– de un conjunto de realidades nacionales, con su historia, con sus instituciones, con su cultura y algunas de ellas con su lengua. Algunas de estas nacionalidades han mantenido viva su esencia, han conservado su personalidad y han resistido al esquema centralizador que se había propuesto su desaparición como identidades distintas del todo que formaban. Y estas identidades nacionales en su lucha para sobrevivir –nacionalismo de defensa– han provocado un general despertar de otros hechos territoriales históricos que parecían desaparecidos”, en ROCA I JUNYENT (1978: p. 43). Miquel ROCA se refiere a las nacionalidades, en los debates constituyentes, como a “naciones sin Estado”.

14. RAMÍREZ JIMÉNEZ (1989: p. 75).

Una recepción más extensa de la argumentación de ARIAS-SALGADO puede hallarse en ALZAGA VILLAAMIL (1978: pp. 92-94).

15. El término *nacionalidad* poseía un significado étnico-cultural en Europa central y del este (fundamentalmente, en la URSS), así como en China, aplicado a determinadas comunidades humanas. El vocablo designó especialmente a las unidades políticas que formaron el Imperio austro-húngaro en el siglo XIX, vid. SOSA WAGNER y SOSA MAYOR (2006).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

En un artículo publicado en el diario *El País* el 15 de enero de 1978, el filósofo Julián MARÍAS, a la sazón senador por designación real, se manifestaba contrario al uso del vocablo *nacionalidad* en la Constitución afirmando lo siguiente: “... *no hay nacionalidades* –ni en España ni en parte alguna–, porque «nacionalidad» no es el nombre de ninguna unidad social ni política, sino un nombre abstracto, que significa una propiedad, afección o condición. (...) Con la palabra «nacionalidad» (...) se quiere designar algo así como una «subnación»; pero esto no lo ha significado nunca esa palabra en nuestra lengua”¹⁶. MARÍAS reconvenía a aquellos que querían encontrar un precedente del término en la obra *Las nacionalidades*, escrita en 1876 por don Francisco PI Y MARGALL, recordando que este “no llamó nunca «nacionalidades» a ningún tipo de unidades político-sociales (...). Las «nacionalidades» de que habla son –recordaba MARÍAS–, no Francia, España, Alemania, Suiza o Estados Unidos, sino la nacionalidad francesa, la española, la alemana, la suiza, la norteamericana, etcétera. (...) A las naciones, Pi y Margall las llamaba «naciones»; y a lo que solemos llamar «regiones», casi siempre las denominaba con la vieja palabra romana, de amplísima significación, «provincias»¹⁷. Cierta es la afirmación que hace Julián MARÍAS: PI no utiliza el término *nacionalidad* con la significación que algunos, en 1978, pretendían concederle. Pero, en honor de la verdad, debe afirmarse que el discípulo de ORTEGA omitía la referencia pimargalliana a las “naciones de segundo grado”¹⁸, construcción que se asemejaría a las nacionalidades que acabaron formando parte del contenido del artículo 2 CE¹⁹.

MARÍAS trae a colación, como único ejemplo en la literatura de un uso del vocablo *nacionalidad* en términos semejantes a los que denuncia, la obra *Del gobierno representativo*, de John Stuart MILL. Efectivamente, su capítulo XVI –“De la nacionalidad en sus relaciones con el gobierno representativo”– se abre con esta frase: “Puede decirse que las nacionalidades están constituidas por la reunión de hombres atraídos por simpatías comunes que no existen entre ellos y otros hombres, simpatías que les impulsan a obrar de concierto mucho más voluntariamente que lo harían con otros, a desear vivir bajo el mismo Gobierno y a procurar que este Gobierno sea ejercido por ellos exclusivamente o por algunos de entre ellos”²⁰.

ÁLVAREZ JUNCO distingue cuatro acepciones del término *nacionalidad*: 1) la que hace referencia a una “forma de ser” nacional, 2) la que remite a un sentimiento, 3) la que tiene el significado de “conjunto humano” y 4) la que denota un vínculo con un Estado. En el caso que estamos tratando, nos moveríamos dentro del tercero de los significados; vid. ÁLVAREZ JUNCO (2005: pp. 33-36).

Francisc DE CARRERAS también recuerda la tradición centroeuropea y la del constitucionalismo socialista de la URSS y de la antigua Yugoslavia, así como –yendo más atrás en el tiempo– el *principio de las nacionalidades* impulsado por Mancini, en virtud del cual debía existir una relación necesaria y consecuente entre nación y Estado: “a toda nación le corresponde un Estado, todo Estado debe estar configurado por una sola nación”, vid. CARRERAS SERRA (2006: pp. 16-17).

No obstante, como más adelante veremos, el término *nacionalidad* poseía también cierta tradición en España.

16. MARÍAS (1978) (cursivas y entrecorillado en el original). Estos argumentos serán defendidos por el filósofo en la propia Cámara Alta.

MARÍAS llegó a sumarse a la propuesta de otro senador por designación real, Camilo José CELA, de sustituir los términos *nacionalidades* y *regiones* por el más amplio de *países*.

Hasta Heribert BARRERA I COSTA (ERC) defendería en un momento dado la inclusión de una fórmula como era la de *comunidad de pueblos* para referirse al Estado español (vid. ALZAGA VILLAAMIL (1978: pp. 97-98)). De hecho, el Preámbulo de la Constitución habla de los “pueblos de España”.

17. MARÍAS (1978).

18. Vid. PI Y MARGALL (1986: p. 273).

19. Escribe Jordi SOLÉ: “Finalmente, acaba considerando [se refiere a PI Y MARGALL] a estas provincias como «naciones de segundo grado», con lo cual el concepto de «Nación española» se transforma en el de una auténtica «Nación de naciones» (...), concepto polémico sin duda y, como tal, perfectamente vinculado a las discusiones provocadas por el artículo 2 de nuestra Constitución”, en SOLÉ TURA (1986: p. xx) (entrecorillado en el original).

20. MILL (1994: p. 182).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Sin embargo, Julián MARÍAS comete graves olvidos u omisiones²¹, como por ejemplo el del significado que el término *nacionalidad* tenía en la doctrina de Enric PRAT DE LA RIBA. Su obra *La nacionalitat catalana* contiene, desde el propio título, un concepto de nacionalidad no del todo ajeno al que aparecerá en la Constitución Española –abstracción hecha, claro está, del organicismo y del aliento prerrevolucionario y anti-parlamentario que informan las tesis del autor, así como de la voluntad estatal de esas nacionalidades–. Ese concepto irá apareciendo a lo largo de las páginas del libro, pero sirvan como muestra fehaciente tan solo estas afirmaciones: “La sociedad que otorga a los hombres todos estos elementos de cultura, que los une y hace de todos una unidad superior, un ser colectivo informado por un mismo espíritu, esta sociedad natural es la NACIONALIDAD. Resultado de todo esto es que la nacionalidad es una unidad de cultura o de civilización; todos los elementos de esta clase: el arte, la ciencia, las costumbres, el derecho... tienen sus raíces en la nacionalidad. (...) Cuando se constituyó la monarquía española, (...) (l)os gobernantes siguieron abiertamente la política de una sola de las nacionalidades unidas...”²². Es cierto que, a diferencia de lo que ocurría con PI Y MARGALL, no existen aquí distintos grados nacionales; o, por decirlo con palabras de Santos JULIÁ acerca de PRAT DE LA RIBA: “Por supuesto, carecía de sentido hablar de patria grande y patria pequeña: patria no hay más que una, y lo que se llama patria grande es sencillamente un Estado compuesto de varias agrupaciones que, ellas sí, tienen la condición de verdaderas patrias. Dicho esto, es claro que España no es la patria, ni chica ni grande, de los catalanes; es simplemente su Estado...”²³.

Existían, además, otros precedentes de utilización del término *nacionalidad*; así, podrían recordarse los casos de Tomàs BERTRAN I SOLER, Joan Baptista GUARDIOLA, Joan MAÑÉ I FLAQUER, Víctor BALAGUER I CIRERA, Francesc ROMANÍ I PUIGDENGOLAS, Josep Narcís ROCA I FARRERAS, Josep COROLEU I INGLADA, Josep PELLA I FORGAS, Sabino DE ARANA Y GOIRI o Pedro DE EGAÑA, por citar solo algunos ejemplos del ámbito español²⁴, sin entrar en el uso del término allende nuestras fronteras²⁵.

Y, sobre todo, este término *nacionalidades* había estado muy presente –en compañía de las *regiones*– en el vocabulario político de la oposición al franquismo y, de manera especial, en los distintos documentos de partido del PSOE y del PCE. Es decir, el término no constituía en 1977 o 1978 una novedad. “En realidad –como ha escrito JULIÁ–, nacionalidades y regiones llegaron a la Constitución, tras un largo viaje, las dos juntas, de la mano de los partidos comunista y socialista, con los que coincidieron los partidos nacionalistas de Cataluña, que las incorporaron a sus programas cuando los partidos de ámbito estatal asumieron por su parte la reivindicación del Estatuto del 32”²⁶.

21. Es por ello que el artículo de MARÍAS fue duramente criticado, desde las páginas del mismo periódico, por MELIÀ I PERICÀS (1978) y por BENET I MORELL (1978).

22. “La societat que dóna als homes tots aquests elements de cultura, que els lliga i forma de tots una unitat superior, un ser col·lectiu informat per un mateix esperit, aquesta societat natural és la NACIONALITAT. Resultat de tot això és que la nacionalitat és una unitat de cultura o de civilització; tots els elements d'aquesta mena: l'art, la ciència, les costums, el dret... tenen ses arrels en la nacionalitat. (...) Quan va constituir-se la monarquia espanyola, (...) (e) ls governants varen seguir obertament la política d'una sola de les nacionalitats unides...” (la traducción es mía), en PRAT DE LA RIBA (1993: pp. 40-41) (mayúsculas en el original).

23. JULIÁ (2004): pp. 115-116.

24. Vid. BENET I MORELL (1978) y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1980: pp. 270-271).

25. Vid. MELIÀ I PERICÀS (1978), así como la nota 15.

26. JULIÁ (2011): p. 282.
Vid., también, MOLINERO (2011).
Así como SATRÚSTEGUI (1978).

Revelador de hasta qué punto eran así las cosas puede ser el comprobar que la “Escuela de Verano” del PSOE de 1976 dedicó una sesión de debate al tema de las nacionalidades; vid. GONZÁLEZ (1976) (incluye el capítulo denominado “Colectivo sobre nacionalidades”).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

¿Pero –volviendo a lo que antes se apuntaba– podía equipararse, sin más, la nacionalidad a la nación?: a la hora de tratar de dar una respuesta a esta pregunta, nos seguimos moviendo en las tormentosas aguas de lo abstracto, ya que no solo dudamos acerca de qué cosa sea una nacionalidad, sino que el objeto con el cual la comparamos para tratar de acotarla –esto es, la nación– tampoco es un concepto unívoco y pacífico en su comprensión. Enrique TIERNO GALVÁN y Antoni ROVIRA escribieron en los años ochenta del pasado siglo que “(l)os conceptos universales solo pueden calificar ideas universales, y es inútil esforzarse en constreñir una realidad a la idea, como también lo es elaborar un tratado intentando diferenciar el concepto de nación y el de nacionalidad...”²⁷. Lejos de la intención de estas líneas el constituir ningún tipo de tratado, pero ensayemos la búsqueda de algún tipo de delimitación. No perdamos de vista, en primer lugar y pese a su aparente obviedad, las palabras de GELLNER cuando afirma que “las naciones (...) son una contingencia, no una necesidad universal”²⁸. Desde luego, a mi entender, la nacionalidad no era equiparable a la nación política forjada en las revoluciones liberales como concepto operativo en el cual se hacía residir la soberanía y del cual nacían los poderes del Estado. Hecha la salvedad, no menor en absoluto, del salto democrático que supone el tránsito de la soberanía nacional a la popular, *la Nación española* que aparece en el artículo 2 CE respondería a ese modelo político de nación. Vendría, además, a reforzar esta idea la redacción del artículo 1.2. CE al establecer que *(l)a soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*.

Las nacionalidades, no siendo *nación política*, sí que podrían ser entendidas, sin embargo, como *nación cultural*, siguiendo la tipología clásica de Friedrich MEINECKE²⁹. Estas divisiones no son sino caracterizaciones ideales, existiendo algunos elementos comunes a ambas, en una u otra medida. De este modo, el profesor Andrés DE BLAS ha hecho hincapié en el “hecho obvio de que las naciones políticas tiendan a proyectarse inevitablemente en el campo de las realidades culturales, siendo la mayor o menor pretensión de homogeneidad en este terreno función, básicamente, del grado de resistencia que encuentre el despliegue del Estado nacional liberal. Es esta –continúa DE BLAS– una constatación paralela al dato de que las naciones culturales no son ajenas a los más acusados componentes instrumentales y utilitarios señalados como propios de las naciones políticas”³⁰. A pesar de lo obvio de estas afirmaciones, los tipos ideales de *nación política* y *nación cultural* siguen siendo válidos para operar teóricamente. De esta guisa, *nación cultural* sería aquella comunidad humana unida por lazos históricos, con tradiciones compartidas y acervo cultural, siendo la lengua, en muchos casos, elemento primordial de ese acervo. Es evidente, como he dicho, que lo político no tiene por qué estar ausente por completo en las naciones culturales: en primer lugar, porque unos usos o instituciones políticas determinadas pueden ser uno de los elementos que integren esa tradición y, en segundo lugar, porque una nación cultural puede perfectamente poseer aspiraciones (o disfrutar de realidades) específicamente políticas.

27. TIERNO GALVÁN y ROVIRA (1985).

28. GELLNER (2008: p. 74).

29. “Cuando futuros exégetas de nuestra Constitución se expriman sus meninges buscando establecer un claro criterio diferencial entre las nacionalidades y las regiones, creemos que habrán de buscarlo y lo encontrarán en el terreno histórico-cultural”, en ALZAGA VILLAAMIL (1978: p. 103).

Francesc DE CARRERAS –tratando de marcar las diferencias entre las esferas cultural y jurídica– difumina las que puedan existir entre *nacionalidad* y *región*: “... las “nacionalidades y regiones” son términos utilizados en sentido cultural (sólo tendrán sentido jurídico cuando pasen a ser comunidades autónomas)...”, en CARRERAS SERRA (2006: p. 37).

30. BLAS GUERRERO (1994: p. 44).

Como apunta PÉREZ CALVO, también la *Nación española* de la CE posee una parte de contenido cultural, vid. PÉREZ CALVO (2005: pp. 27-29).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Óscar ALZAGA mantenía en 1978 la opinión de que “la palabra «nacionalidades» se refiere a unas realidades colectivas que existen en el seno de España, y a las que se reconoce una cierta tarea política (que está en la raíz del concepto de Nación (...)), pero no desarrollable en el marco de un Estado propio, sino en el seno del Estado español. Dicho en otros términos –prosigue ALZAGA–, el art. 2.º concibe, de una parte, a la Nación española en el sentido clásico de un sujeto con derecho a organizarse en Estado propio, y, de otro lado, a las regiones y nacionalidades les reconoce y garantiza «el derecho a la autonomía... y a la solidaridad entre todas ellas»³¹.

Disiento, sin embargo, de la tesis de Jordi SOLÉ, quien llega a equiparar los términos *nación* y *nacionalidad*, encontrando como única diferencia entre ellos –en términos de poder político– el “tipo de formación social que tiene(n) por ámbito”: el Estado, en el caso de la nación; y una Comunidad Autónoma, en el caso de las nacionalidades del artículo 2 CE³². Ya he hecho referencia más arriba a las implicaciones jurídico-constitucionales, *ex* artículo 1.2. CE, que se derivan de la nación, y no así de las nacionalidades. Por lo demás, desde un punto de vista estrictamente sociológico-político, no me parece desacertada la opinión de este autor cuando afirma que “el término «nación» y el término «nacionalidad» remiten a la misma realidad social y plantean los mismos problemas. (...) Los términos «nación» y «nacionalidad» designan un conjunto de hombres y mujeres de origen y condición social muy distintos, pero que tienen una autoconciencia colectiva de grupo diferenciado frente a otros”³³.

Al hilo de la idea que sobrevuela las últimas palabras del párrafo anterior, cabe concluir, en primer lugar, que la clave –a la hora de analizar el término y el concepto *nacionalidades*– se encuentra en la perspectiva desde la cual llevemos a cabo tal análisis. De esta manera, si el prisma es un prisma jurídico-constitucional, en ningún caso pueden ser equiparables la nación y las nacionalidades. La primera posee una significación, derivada de los artículos 1 y 2 CE, distinta y más amplia que la que pueda deducirse de las segundas.

Sin embargo, si es desde la perspectiva sociológico-política o histórico-cultural desde la que estamos observando el fenómeno, la nación y la nacionalidad pueden (aunque no siempre será así obligatoriamente) compartir definición, ser equivalentes y, a la postre, hacer referencia a idénticas realidades.

Como segunda conclusión, y expuesto lo anterior, debe admitirse que la presencia del término *nacionalidades* en la Constitución plantea numerosos problemas: supone la entrada de un concepto con una acusada carga historicista, crea dudas semánticas en relación con los vocablos *Nación* y *regiones*, respectivamente, y provoca, en relación con estas últimas, posibles agravios. Por ello, haciendo un tratamiento puramente teórico y neutro de la cuestión, la conclusión obligada sería la de denunciar y criticar su aparición en el artículo 2 CE. Pero ocurre, sin embargo, que un acercamiento al estudio de un proceso constituyente no puede efectuarse haciendo abstracción del contexto histórico, político y social en el que este se enmarca. Y ocurre, así, que –conociendo tal contexto y conociendo, asimismo, las tensiones y las implicaciones que rodeaban la presencia o ausencia del término– estimo necesario concluir que la introducción del vocablo en el texto de 1978 fue un acierto, ya que permitió el logro de un importante consenso político y el apoyo de un amplio sector del nacionalismo, siendo la expresión –en palabras de ALZAGA– de “un gran gesto histórico de reencuentro

31. ALZAGA VILLAMIL (1978: p. 102).

32. Vid. SOLÉ TURA (1985: p. 23).

33. *Ibid.*, pp. 23 y 24. Vid. también la nota 10.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

y reconciliación”³⁴. Es cierto que no logró –y ahora ya no hablo solo del término *nacionalidades*, sino del modelo autonómico en general– todo lo que se proponía³⁵ y es cierto también que los posibles inconvenientes que su presencia podía acarrear se hicieron patentes; sin embargo, estimo que en aquel momento constituyó un paso necesario e inteligente.

Una vez aprobada la Constitución Española y culminada la primera fase de construcción del Estado Autonómico –representada por la aprobación de los diecisiete Estatutos de Autonomía–, es interesante comprobar la suerte que corrió el término *nacionalidad* a la hora de su utilización o no por parte de las distintas Comunidades para definirse a sí mismas en sus respectivos Estatutos. De las diecisiete, cinco – Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana– optaron por la fórmula de la nacionalidad.

El término *nacionalidad* contiene ya en su significado ingredientes históricos, por lo que el calificativo *histórica* constituiría, gramaticalmente, un epíteto. Sin embargo, el Estatuto gallego definió a Galicia como “nacionalidad histórica”. En el caso valenciano, en el artículo primero del Estatuto, a la definición como nacionalidad se añadieron referencias a la “identidad histórica” y a que el pueblo valenciano había estado históricamente organizado como Reino de Valencia. Y también en el caso de Andalucía el Estatuto apeló a esa “identidad histórica”.

En el caso de Aragón³⁶, existió un debate importante acerca de cómo calificar a la futura Comunidad Autónoma en su Estatuto y, finalmente, se huyó de los conceptos *nacionalidad* o *región* para adoptar la inteligente postura del silencio. Sin embargo, el debate no terminó allí y, como escribió el profesor Manuel Contreras, “(m)ás adelante, en cada intento de reforma del EAAr [Estatuto de Autonomía de Aragón] reaparecería la polémica sobre la «nacionalidad histórica». La importancia de llamarse nacionalidad, situada en el terreno de los principios, sobreviviría en el debate político aragonés hasta que se logró consensuar su inclusión en la reforma estatutaria de 1996, sin que ningún argumento crítico fuera dique suficiente para contener, no ya la recuperación de unas «señas de identidad» que nadie cuestionaba, sino la impetuosa riada de historicidad que llevó hasta el Estatuto la nacionalidad de Aragón”³⁷.

Efectivamente, en 1996, en la segunda de las reformas vividas por el Estatuto aragonés –resultado de los segundos Pactos Autonómicos de 1992–, Aragón pasó a definirse como nacionalidad, apelándose también a la “expresión de su unidad e identidad históricas”.

En ese año 1996 –y también como resultado diferido de los Pactos de 1992–, también Canarias pasaría a ser nacionalidad.

En la última tanda de reformas estatutarias –llevada a cabo en la primera década del siglo XXI–, se incrementaron las nacionalidades, llevando además casi todas ellas,

34. ALZAGA VILLAMIL (1978: p. 103).

35. Por ejemplo, no debe confundirse el apoyo en aquel momento de sectores nacionalistas con una identificación plena y convencida por parte de estos, así “... ni la aceptación del principio autonómico ni la inserción del término “nacionalidades” sirvieron para integrar a los nacionalistas, ni mucho menos para garantizar su compromiso con la unidad nacional española”, tal y como se afirma en BLAS GUERRERO y GÓNZÁLEZ CUEVAS (2006: p. 15). Aunque, en justicia, habrá de admitirse, asimismo, que el modelo autonómico ha dado lugar a logros que no se encontraban entre sus aspiraciones iniciales, al menos, entre las más perentorias y evidentes.

36. Un recorrido detallado sobre los avatares de la Comunidad Autónoma de Aragón en lo referente a su definición puede seguirse en CEBRIÁN ZAZURCA (2010).

37. CONTRERAS CASADO (2003: p. 65) (entrecorillado en el original) y CONTRERAS CASADO (2000).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

como acompañamiento, el calificativo de *históricas*; algo que no era una casualidad, sino que probablemente pretendía reforzar tal elemento semántico inserto en el concepto *nacionalidad*, dado el pronunciado sesgo historicista que caracterizó esta fase de construcción del modelo autonómico³⁸.

Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León reformaron sus Estatutos. Se definieron como nacionalidad histórica la Comunidad Valenciana, Andalucía y Aragón (ahora ya sí claramente las tres), así como las Islas Baleares.

Castilla y León, por su parte, se definió como “comunidad histórica y cultural” (ya en 1983 se hacía referencia en el artículo primero de su Estatuto a “la vinculación histórica y cultural de las provincias que la integran”).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña introdujo el término *nación*, pero mantuvo la definición como *nacionalidad* en el artículo primero. En el Preámbulo se afirma lo siguiente: “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”. Y, posteriormente, el artículo 8.1. estableció que “Cataluña, definida como nacionalidad en el artículo primero, tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia (STC) 31/2010, de 28 de junio, acerca de la calificación constitucional de diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, confirmó la interpretación que del término *Nación* se ha hecho más arriba. En el Fundamento Jurídico (FJ) Octavo, afirmó que “(n)o puede ocultarse que la utilización de términos tan conceptualmente comprometidos como son los de nación y pueblo o la referencia a los derechos históricos en el contexto de la invocación de los fundamentos sobre los que se asienta el Ordenamiento en su conjunto o algunos de sus sectores puede dar lugar a equívocos y controversias en el orden propio de la razón política. El nuestro, sin embargo, es sólo el orden de la razón en Derecho; más precisamente, de la razón jurídico-constitucional, terreno en el que la voluntad constituyente formalizada en la Constitución no deja lugar a dudas sobre el origen y fundamento del orden constituido todo, ni admite más controversia que la que, ordenada en Derecho, ha de resolver, con carácter definitivo, este Tribunal Constitucional”.

Desde este posicionamiento, debe entenderse que “la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española” (FJ Duodécimo); en este mismo FJ, la STC 31/2010 se refirió a “una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional”.

Esta Sentencia sostuvo, asimismo, que calificar a los símbolos de Cataluña como *nacionales* ha de interpretarse en el sentido de que estos son “símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en el ejercicio del derecho que reconoce y

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC [Estatuto de Autonomía de Cataluña] y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española” (FJ Duodécimo).

Es por todo ello que el TC falló que “(c)arecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del Preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”, así como que la citada referencia a los *símbolos nacionales* de Cataluña solo será constitucional en tanto se interprete en los términos sabidos del FJ Duodécimo.

También en el caso andaluz, y aunque ya hemos dicho que el Estatuto de Autonomía define a Andalucía como *nacionalidad histórica*, el Preámbulo aclaró más tímidamente que “(e)l Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna”.

A la hora de tratar de precisar algo más el término *nacionalidad* en relación con los sujetos que lo ostentan, vienen a la mente las palabras de Camilo José CELA cuando –tratando de acotar el significado del concepto *novela* en el prólogo a *Mrs. Caldwell habla con su hijo*– escribía: “Novela es todo aquello que, editado en forma de libro, admite debajo del título, y entre paréntesis, la palabra *novela*”. Parafraseando al nobel gallego, podríamos sostener: “Nacionalidad (o nacionalidad histórica) es toda aquella comunidad que, en su Estatuto de Autonomía, se define como nacionalidad (o como nacionalidad histórica)”³⁹. Tal afirmación, digna de Perogrullo, encierra no obstante el secreto del asunto, que no es otro que el hecho de que –desechados los intentos no fundamentados en Derecho de relacionar la definición estatutaria con el contenido de la Disposición Transitoria (D. T.) Segunda CE– los términos *nacionalidad* o *nacionalidad histórica* devienen aptos para cualquier comunidad, debido a que no son términos acotables ni conceptual, ni mucho menos jurídicamente. Los casos citados de Andalucía y de la Comunidad Valenciana –que, desde el inicio de sus andaduras autonómicas, se definieron como *nacionalidad*– ya pusieron entonces de manifiesto la ausencia de relación entre las definiciones estatutarias y lo dispuesto por la D. T. Segunda CE⁴⁰.

El valor de estos conceptos es un valor, fundamentalmente, simbólico. Es decir, de ellos no se derivan efectos jurídicos concretos e inmediatos de carácter práctico. En una obra titulada significativamente *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, su fundamento y sus efectos constitucionales*, el profesor Jesús MORALES ARRIZABALAGA ha manifestado su incompreensión ante aquellos que niegan estos efectos y minimizan el alcance de lo simbólico, ya que “(p)arece que identifican eficacia o efectos con ‘exigibilidad’ y, en concreto ‘exigibilidad jurisdiccional’”⁴¹. Con respecto al caso específico de la definición de Aragón como *nacionalidad histórica*, este autor afirma: “No veo fácil explicar cómo una regulación que forma parte de una norma, del articulado de una norma vigente, puede quedar excluida de la eficacia jurídica general que corresponde al texto del que forma parte. En la Teoría de la Norma

39. Vid., al respecto, la tercera acepción de *nacionalidad* en el DRAE: “Comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural”. E incluso, en ediciones anteriores del Diccionario, se incluía una cuarta acepción, que afirmaba simplemente: “Denominación oficial de algunas comunidades autónomas españolas”.

40. Situado todavía en una posición que entiende que existían unas nacionalidades históricas *verdaderas*, cuyo estatus querían alcanzar otras *sobrevenidas*, parece encontrarse NÚÑEZ SEIXAS, X-M. (2005).

41. MORALES ARRIZABALAGA (2007: pp. 253 y 254-255) (entrecomillados en el original).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

que yo conozco, un texto legal vigente lo está en todo su articulado, hasta que no haya una resolución jurisdiccional que decrete la nulidad total o parcial. (...) Mi análisis –prosigue MORALES– es más flexible: algo produce efectos jurídicos cuando por cualquier procedimiento termina modificando una norma o su aplicación. Esto incluye las situaciones en que se produce un cambio o ajuste del significado de un término, la acuñación de un neologismo o cualquier alteración relevante de la cultura jurídica, de la cual se nutren, y en la que encuentran soporte, las normas jurídicas⁴². De las propias palabras de Jesús MORALES parece derivarse la aceptación de que este tipo de definiciones no provoca efecto alguno en materia competencial, ni en lo relativo a la organización institucional de las Comunidades Autónomas. Estoy, no obstante, de acuerdo en que ello no tiene por qué significar una ausencia absoluta de efectividad y en que la caracterización de Aragón, en este caso, como *nacionalidad histórica* informa el contenido del texto estatutario y puede influir en la interpretación que del mismo se efectúe, así como también incluso en la legislación que lo desarrolle.

Es necesario efectuar una nítida separación de ámbitos. De esta manera, por un lado encontraríamos el plano de lo histórico, de lo sociológico, de lo sentimental-identitario, de la pertenencia, el plano, incluso, del debate intelectual; y, por otra parte, se hallaría el plano estrictamente jurídico. Me parece un error teñir el segundo con los colores del primero⁴³. Es necesario distinguir claramente entre la constitucionalidad de definiciones del tipo de las que en este artículo se analizan y su oportunidad o su capacidad operativa desde un punto de vista jurídico.

Líneas arriba concedí, dada la coyuntura político-social del año 1978, un positivo papel a la introducción de las *nacionalidades* en la Constitución Española –incluso pese a los inconvenientes de ella derivados–, pero creo que en España se ha adquirido ya la madurez democrática necesaria para ir soltando el lastre del historicismo en la construcción autonómica o en la construcción del modelo de distribución territorial del poder por el que se opte en una eventual reforma constitucional.

Quizás haya llegado el momento de afirmar que *Nación, nacionalidad, nacionalidad histórica*, etcétera, son conceptos en buena medida inservibles para la correcta comprensión de las realidades políticas actuales, son ideas que han perdido su capacidad explicativa y su modernidad. Como ha escrito Francisco SOSA WAGNER, “... en Europa la idea de nación y su derivado el nacionalismo han dejado de ser motor de historia alguna, inconvenientes e insuficientes como son para construir estructuras políticas válidas y con perspectivas de largo aliento en este siglo XXI. Por esta razón resulta tan anticuado y tedioso el debate español actual en torno a las naciones, realidades o aromas nacionales... (...) Insistimos: se trata de una polémica trasnochada, fastidiosa (¿acabará algún día?) y, lo que es peor, a nuestro juicio, muy reaccionaria al estar construida sobre categorías políticas periclitadas⁴⁴.”

El debate, por tal motivo, lejos de entablarse en torno a las definiciones de las Comunidades Autónomas, tendría probablemente más sentido abrirlo, en todo caso, al objeto de determinar qué hacer con la *Nación española* del texto constitucional, habida cuenta de que se trata de un concepto necesitado de una urgente redefinición, ligada a los cambios operados en la vieja idea de soberanía.

42. *Ibid.*, p. 253.

43. “El caso es que algunas cuestiones que deberían permanecer hoy en las serenas regiones del mundo académico tienen una significativa y directa repercusión en la vida cotidiana de nuestro Estado de las Autonomías”, en BLAS GUERRERO (1992-1993: p. 59).

44. SOSA WAGNER y SOSA MAYOR (2006: p. 189).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

III. CONCLUSIONES NO CONCLUYENTES

Los cambios y acontecimientos producidos en más de treinta años han dado lugar a un escenario en el que ha quedado a la vista la mayor o menor verdad o exactitud de algunos de los argumentos que se esgrimieron en la época constituyente y en los años inmediatamente posteriores. La voluntad diferenciadora y voluntariamente asimétrica que se escondía tras la apelación a la nacionalidad se ha revelado, finalmente, como una energía bastante débil. Las diferencias, cuando han existido, han debido buscarse en otros lugares y han sido otras las fundamentaciones que han poseído, distintas e independientes de unas u otras definiciones. Esto ha llegado a ser así, incluso, en la esfera más propiamente simbólica, en la que bien podría hablarse –con respecto a las nacionalidades y a las *nacionalidades históricas*– de una cierta *neutralización por extensión*, además de que debe reconocerse que las definiciones como nacionalidad muchas veces se han debido a los intereses de las elites políticas autonómicas, más que a demandas ciudadanas claras. Los años transcurridos parecen haber reafirmado la idea, no obstante, de que, a despecho de la etimología, existen más coincidencias entre la región y la nacionalidad que entre esta y la nación; ello sin perjuicio de la interpretación efectuada por la STC 31/2010.

Me parecen reveladoras estas palabras del profesor ÁLVAREZ JUNCO: “No sirve de mucho discutir ese derecho al autogobierno apoyándonos en la debilidad conceptual de la definición del ente colectivo portador de tal derecho; tampoco es útil llevar el argumento al extremo y negar de plano la existencia de las naciones, ofreciendo a cambio algún cosmopolitismo o humanitarismo genérico. Lo que parece fuera de duda es que el mundo de las identidades colectivas es imposible de someter a criterios científicos, pues dominan en él los elementos subjetivos; pero también es poco dudoso que funciona en la vida social, y es por tanto un «hecho social», en el sentido de Émile Durkheim. De las naciones podría decirse, si nadie se ofende por la broma, lo que de las meigas: la ciencia niega su existencia «objetiva», pero «haberlas, haylas»⁴⁵.

¿Por qué traigo aquí esta cita? Lo hago porque estoy de acuerdo con estas afirmaciones y no querría caer tampoco en esos cosmopolitismos genéricos, ni agarrarme al clavo ardiendo de las debilidades conceptuales y terminológicas. Es decir, admito que si, pese a todo, el eliminar ciertas definiciones sirve para crear problemas añadidos y no aporta soluciones, quizás sea mejor el mantenerlas. En realidad, estas mismas razones prácticas fueron las que aconsejaron la presencia de las nacionalidades en la etapa constituyente.

Si existen Comunidades que quieren seguir llamándose *nacionalidad* o *nacionalidad histórica*, o si existen otras que quieran sumarse a tal categoría, porque en ello encuentran un reconocimiento simbólico deseado que contribuye a la integración y a la estabilidad políticas, será positivo mantener, a pesar de todo, esta definición.

Sin embargo, en la actualidad y probablemente en los años venideros, el debate gire en torno a una hipotética reforma constitucional que definiese como nación (o permitiese hacerlo) a algunas Comunidades. Cuáles serían esas Comunidades, y qué definición podrían mantener las restantes (si es que pueden seguir conservando alguna) serán, a buen seguro y si las cosas van por este camino, algunos de los elementos de debate y de posible confrontación. Pero, sin duda, el principal elemento de controversia sería el relativo a la delimitación del término *nación*. Una nación entendida como nacionalidad y la posibilidad misma de utilizar tal término –aunque se haya hecho de forma

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

indirecta– para definir a Comunidades Autónomas ya ha sido aceptada por el TC⁴⁶. Si lo que se busca es deducir del término elementos pertenecientes al concepto de soberanía, por muy mermada que esté hoy, los problemas jurídicos derivados harían inviable esta opción. Soy escéptico en cuanto a creer que la presencia o ausencia de este término determinado en una norma estatutaria, llegados al punto al que hemos llegado, sea suficiente en sí misma como objetivo político o social. Aunque si lo que se busca es, verdaderamente, la aparición de la nación dando un paso más en cuanto a su presencia y claridad a la hora de definir a una Comunidad Autónoma, yendo más allá de los Preámbulos, pero manteniéndose todo ello en la esfera del reconocimiento simbólico e identitario, bienvenida sea, como bienvenidas fueron las nacionalidades en 1978. Probablemente el camino a transitar constituya una vía entre estas dos citadas, aunque no equidistante entre ambas ni mucho menos: un reconocimiento nacional simbólico, esto es, diferente de lo que se recoge el artículo 1.2. CE, pero del que se derive (o pueda derivarse) un estatus jurídico especial en cuanto al sistema competencial o la organización institucional de algunas Comunidades Autónomas⁴⁷.

El tiempo, como siempre, tendrá la última palabra y la realidad, tozuda y más compleja de lo que traslucen estas breves reflexiones, también como siempre, terminará por imponerse.

46. En relación con esto y coincidiendo con el cierre de este artículo, se firma en Vitoria-Gasteiz, con fecha de 22 de noviembre de 2016, el documento denominado “Pilares para construir una Euskadi con más y mejor empleo, más equilibrio social, más convivencia y más y mejor Autogobierno”. Se trata de un acuerdo entre el PNV y el Partido Socialista de Euskadi para formar una coalición de gobierno en el País Vasco. El apartado cuarto de este documento, titulado “Más y mejor autogobierno”, habla de la necesidad de actualizar el pacto estatutario, creando para ello una Ponencia en el seno del Parlamento Vasco. Entre las propuestas que habrá de debatir esa Ponencia aparece en primer lugar la del “reconocimiento de Euskadi como nación” (p. 74).

47. Vid. MUÑOZ MACHADO (2014) y TUDELA ARANDA (2016).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- **ÁLVAREZ JUNCO, José (2005):** “El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados”, en José **ÁLVAREZ JUNCO**, Justo **BERAMENDI** y Ferrán **REQUEJO**, *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2016): *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- **ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1978):** *La Constitución Española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ediciones del Foro.
- **BENET I MORELL, Josep (1978):** “Sobre el término “nacionalidades”, aún”, en *El País*, 30 de junio.
- **BLAS GUERRERO, Andrés de (1992-1993):** “Los nacionalismos españoles y el Estado autonómico”, en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, octubre (1992) - marzo (1993), pp. 57-72.
- _____ (1994): *Nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza Editorial.
- **BLAS GUERRERO, Andrés de y GONZÁLEZ CUEVAS, Pedro Carlos (2006):** “El concepto de nación en la España del siglo XX”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 163, junio, pp. 8-16.
- **CARRERAS SERRA, Francesc de (2006):** “El término nación española en su contexto constitucional”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 40, “Constitución y democracia”, pp. 9-42.
- **CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2010):** “La razón o la historia. Reflexiones en torno al término *nacionalidades* en la Constitución Española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, pp. 187-224.
- **CONTRERAS CASADO, Manuel (2000):** “La importancia de llamarse nacionalidad”, en el **Alberto PÉREZ CALVO** (coord.), *Estado, nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Secretaría General del Senado.
- _____ (2003): “Aragón”, en **Eduardo ESPÍN TEMPLADO** (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2005): “Notas (marginales) sobre la construcción del Estado autonómico”, en **Miguel Ángel GARCÍA HERRERA** (ed.), *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, vol. II, Bilbao, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Universidad del País Vasco.
- **GARRIDO LÓPEZ, Carlos (1999):** *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Tecnos-Gobierno de Aragón.
- **GELLNER, Ernest (2008):** *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- **GONZÁLEZ, F. et al. (1976):** *Socialismo es libertad. Escuela de Verano del PSOE. 1976*, Madrid, Edicusa.
- **JULIÁ, Santos (2004):** *Historia de las dos Españas*, Madrid, Taurus.
- _____ (2011): “Nación, nacionalidades y regiones en la transición política a la democracia”, en **MORENO LUZÓN, J.** (ed.), *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- MARÍAS, Julián (1978): “Nación y «nacionalidades»”, en *El País*, 15 de enero.
- MELIÀ I PERICÀS, Josep (1978): “Julián Marías y el concepto de nación”, en *El País*, 31 de enero.
- MILL, John Stuart (1994): *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
- MOLINERO, C. (2011): “La oposición al franquismo y la cuestión nacional”, en MORENO LUZÓN, J. (ed.), *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- MORALES ARRIZABALAGA, Jesús (2007): *Aragón, nacionalidad histórica. La declaración del Estatuto de 2007, su fundamento y sus efectos constitucionales*, Zaragoza, Gobierno de Aragón – Vicepresidencia – Dirección General de Desarrollo Estatutario.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2014): *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, Crítica.
- NÚÑEZ SEIXAS, X-M. (2005): “Regions, Nations and Nationalities. On the Process of Territorial Identity-Building during Spain’s Democratic Transition and Consolidation”, en WAISMAN, C. H. and REIN, R. (eds.), *Spanish and Latin American Transitions to Democracy*, Brighton, Sussex Academic Press.
- PÉREZ CALVO, Alberto (2005): *Nación, nacionalidades y pueblos en el Derecho español*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- PI Y MARGALL, Francisco (1986): *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PRAT DE LA RIBA, Enric (1993): *La nacionalitat catalana. Compendi de la doctrina catalanista*, Barcelona, Edicions de La Magrana y Diputació de Barcelona.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel (1989): *Partidos políticos y Constitución (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ROCA I JUNYENT, Miquel (1978): “Una primera aproximación al debate constitucional”, en VV. AA., *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Edicions Taula de Canvi.
- SABIO ALCUTÉN, A., (2011): “Labordeta y Gómez de las Rocas: La dispar heterodoxia del nacionalismo en Aragón”, en NÚÑEZ SEIXAS, X. M. y MOLINA APARICIO, F. (eds.), *Los heterodoxos de la patria. Biografías de nacionalistas atípicos en la España del siglo XX*, Granada, Comares.
- SATRÚSTEGUI, J. (1978): “Nacionalidades y regiones”, *El País*, 24 de enero.
- SOLÉ TURA, Jordi (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, Alianza Editorial.
- _____ (1986): “Introducción a “Las nacionalidades” de F. Pi y Margall”, en Francisco PI Y MARGALL, *Las nacionalidades*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José (1980): “Nación, nacionalidades y autonomías en la constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado”, en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núms. 38-39, octubre, pp. 257-281.
- _____ (2008), “Artículo 2”, en María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER (dirs.) y Mercedes PÉREZ MANZANO e Ignacio BORRAJO INIESTA (coords.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Las Rozas (Madrid), Fundación Wolters Kluwer.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017**

CRÉDITOS

- SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor (2006): *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Madrid, Trotta – Fundación Alfonso Martín Escudero.
- TIERNO GALVÁN, E. y ROVIRA, A. (1985): *La España autonómica*, Barcelona, Bruquera.
- TUDELA ARANDA, J. (2009): *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Cizur Menor (Navarra), Civitas - Thomson Reuters.
- _____ (2016): *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Madrid, Marcial Pons.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**DIMENSIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS TRAS LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL AL
SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL****por Pablo Guerrero Vázquez**
Universidad de Zaragoza**RESUMEN**

Desde el año 2009 España se encuentra incurso en un procedimiento de déficit excesivo. Para controlar el volumen de deuda financiera fue aprobada en 2012 la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Sin embargo, el uso incorrecto de cuentas de naturaleza extrapresupuestaria ha permitido, en la práctica, soslayar los límites de déficit y deuda financiera acordados. Para evitar esta práctica anómala, en 2013 fue incorporada la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal. Recientemente el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de esta última reforma y, con ello, ha delimitado el alcance de la autonomía financiera de las CCAA.

ABSTRACT

Since 2009 Spain is the subject of an excessive deficit procedure. To control the volume of financial debt, in 2012 was approved the Organic Law of Budgetary Stability and Financial Sustainability. However, misuse of extra-budgetary accounting has allowed for overcoming the agreed limits of deficit and debt. To avoid this anomaly, in 2013, was incorporated commercial debt to fiscal discipline system. Recently, the Constitutional Court of Spain has endorsed the constitutionality of this reform. Thereby, the Constitutional Court has defined the scope of the financial autonomy of the Spanish regions.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. LA DEUDA COMERCIAL COMO PRESUPUESTO MEDIATO DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La evolución del gasto público en España se ha visto alterada notablemente desde el año 2009, una vez que el Consejo Europeo declarase la existencia de un déficit excesivo en nuestro Estado (Decisión del Consejo 2009/417/CE, de 27 de abril). Desde entonces, después de dos ejercicios caracterizados por una política presupuestaria expansiva, comenzó una fase de consolidación fiscal, que fue especialmente intensa a partir de mayo de 2010 dada la dificultad que tenían las Administraciones Públicas para acceder a los mercados de deuda pública¹.

En este contexto, las Comunidades Autónomas asumieron severas reducciones de gasto para lograr la cuadratura de sus cuentas conforme a sus objetivos de estabilidad². Unos objetivos que, aun consagrados anualmente por las leyes de presupuestos, han sido generalmente incumplidos, debido a la patológica tendencia a realizar una previsión sobrestimada de los ingresos³ para contar, correlativamente, con un mayor volumen de créditos⁴. Pero lo que nos ocupa aquí es otro comportamiento anómalo al que han recurrido las administraciones autonómicas para tratar de mantener, en la medida de lo posible, los estándares de bienestar: la asunción de gastos sin respaldo presupuestario.

Esta actuación, tipificada como falta muy grave desde el año 2013⁵, no ha sido infrecuente en materia sanitaria pues, antes de su transferencia a las CCAA, se sustituyó la intervención previa del gasto hospitalario por un control financiero de carácter permanente que en la práctica ha facilitado esta conducta⁶. Al no existir un procedimiento previo que garantizase la existencia de crédito disponible, la opción ante una factura no respaldada presupuestariamente, se optaba por contabilizarla en una cuenta de naturaleza extrapresupuestaria, la cuenta 409 (Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto), donde quedaba pendiente de pago hasta que existiese un crédito al que poder aplicarse⁷. Por ello, aunque *de iure* la deuda comercial no implica un aumento de los recursos públicos, ni forma parte de la deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo⁸, ha terminado por convertirse, *de facto*, en un cauce alternativo para soslayar los límites acordados de déficit y deuda financiera. Todo ello sin olvidar la difícil posición en la que se ponía,

1. Fedea (2016), *Evolución del Gasto Público por Funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE*, págs. 6-7.

2. Con la salvedad de Baleares, en donde el ajuste fiscal ha tenido lugar por la vía de los ingresos. De tal modo, la reducción media del gasto como porcentaje del PIB fue mucho mayor en el periodo 2011-2015 que el aumento medio del ingreso como porcentaje del PIB (2,3 pp. PIB versus 1,3 pp. PIB). Fedea (2016), *Sanidad, Educación y Protección Social: Recortes Durante la Crisis*, pág. 5.

3. Una conducta que ha tenido lugar desde los primeros años de crisis. Cfr. LEÓN, S (Coord.), *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial, 2015, Madrid, pág. 179. Respecto al ejercicio pasado, Cfr. Fedea (2016), *Análisis de los Presupuestos de las CC.AA: Cumplimiento 2015 y valoración 2016*, pág. 1.

4. Si bien el deterioro del cumplimiento de 2014-2015 no viene provocado por un incremento del déficit sino por las mayores exigencias en la consolidación presupuestaria pues las CCAA parece que no pueden caer por debajo del 1,5% de déficit. Cfr. Funcas (2016), *¿Por qué incumplen las Comunidades Autónomas?*, pág. 9.

5. Artículo 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

6. Artículo 19 de la Ley 19/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

7. Razón por la que la AIREF, reiteradamente, ha abogado por un seguimiento estricto de la evolución de esta cuenta auxiliar. Cfr. AIREF (2016), *Informes sobre las Previsiones Macroeconómicas y del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad (APE) del Reino de España 2016-2019*, pág. 94.

8. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

fundamentalmente, a las pequeñas y medianas empresas que se veían compelidas a asumir el coste del endeudamiento de la Administración.

Para enervar esta tendencia se adoptaron diferentes medidas entre las que destaca, en primer lugar, la puesta en marcha de mecanismos extraordinarios de financiación, por los que se financiaba en condiciones preferentes a las CCAA para que éstas, simultáneamente, abonasen a sus proveedores las facturas pendientes. Es decir, a través de estos mecanismos se transformaba en financiera la deuda comercial, pero la misma continuaba permaneciendo viva en el pasivo autonómico. El Fondo para la financiación de los pagos a proveedores (FFPP) se creó por Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, y fue ampliado en dos ocasiones. En primer lugar por Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero y, posteriormente, por Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, transfiriendo a las CCAA, en total, más de 30.000 millones de euros⁹. En paralelo, el Estado creó por Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y, si bien en un principio pretendía atender directamente los pagos de los vencimientos de deuda financiera autonómica, desde finales de 2012 también se utilizó para pagar facturas pendientes¹⁰. Todas ellas fueron medidas que en ningún momento tuvieron una contestación política y que, asimismo, se adoptaron en otros Estados, como Italia, en donde la deuda comercial había alcanzado igualmente un nivel preocupante (*Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35*).

Pero el Estado no sólo posibilitó que las CCAA liberasen a los proveedores de continuar financiando indirectamente su endeudamiento, sino que, además, basándose en un amplio elenco de títulos competenciales, adoptó medidas para reducir estructuralmente los periodos de pago a los proveedores y eliminar esta fuente de financiación anómala¹¹. De este modo, quedó tipificado como falta muy grave asumir compromisos de gasto, reconocer obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente (art. 28 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Así mismo, fue aprobada la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, norma que persigue, según su Exposición de Motivos, no solo hacer un mejor seguimiento del cumplimiento de los compromisos de pago de las Administraciones, sino también un mejor control del gasto público y del déficit. Pero sobre todas estas medidas destaca la aprobación de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el Sector Público, que modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF). Con su aprobación y entrada en vigor, se incorporó al sistema de disciplina fiscal la deuda que las CCAA contraen con sus proveedores, asociando al incumplimiento de los estándares fijados un elenco de consecuencias jurídicas que pasamos a desarrollar.

9. Las CCAA que percibieron un volumen más elevado de fondos fueron C. Valenciana (24,9%), Cataluña (21,4%) y Andalucía (16,4%). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016): *Mecanismos de financiación: Total Comunidades Autónomas y Entidades Locales*.

10. Para las CCAA el coste del FLA era inferior al del FFPP, pues mientras aquél se financiaba mediante emisiones de deuda del Tesoro, éste último lo hacía mediante un crédito sindicado suscrito por el FFPP, creado por el Gobierno, y 26 entidades financiera. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 13.

11. Aunque en un principio la dotación estatal de fondos para facilitar el cobro de los proveedores autonómicos se instrumentalizó de forma transitoria, a día de hoy, y con vocación de permanencia, subsiste la posibilidad de que las CCAA accedan a mecanismos extraordinarios de financiación para reducir su volumen de deuda comercial. Como se tendrá ocasión de comprobar, esta posibilidad queda prevista en el apartado séptimo de la disposición adicional primera de la LOEPSF y en el artículo 20.2 del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Una norma esta última que, al implementar sin límite temporal vías extraordinarias para la financiación de las CCAA, ha permitido eludir el diseño de un nuevo y necesario modelo autonómico de financiación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

II. TEORÍA Y PRÁCTICA SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA DEUDA COMERCIAL AL SISTEMA DE DISCIPLINA FISCAL

Como se ha indicado, con la aprobación de la LO 9/2013, de 20 de diciembre, se incorporó la deuda comercial al sistema de disciplina fiscal previsto en la LOEPSF. En concreto, dicha incorporación se llevó a cabo a través de un indicador significativo del volumen de deuda comercial como es el periodo medio de pago a proveedores (PMP), entendiéndose por tal el número de días naturales que transcurre desde la entrega de las mercancías o la prestación de un servicio hasta que se efectúa el pago al proveedor de una Administración Pública. De modo tal que, indiciariamente, un PMP elevado es reflejo de una deuda comercial alta.

Desde la entrada en vigor de la LO 9/2013, el artículo 4.2 LOEPSF incorpora a la definición del principio de sostenibilidad financiera la capacidad para hacer frente a los gastos presentes y futuros dentro de los límites de morosidad la deuda comercial. Y dispone, adicionalmente, que este tipo de deuda será sostenible en tanto su PMP no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad¹². De este modo, desde 2013, la LOEPSF regula el principio de sostenibilidad de la deuda comercial como parte integrante del principio de sostenibilidad financiera. En este punto, es necesario ya adelantar la opinión doctrinal según la cual esta extensión del ámbito de aplicación del sistema de disciplina fiscal difícilmente puede tener apoyo en el artículo 135 CE, tal y como pretende la LO 9/2013, pues así se deduce de su Exposición de Motivos.

Dejando al margen la idoneidad del anclaje constitucional pretendido, sobre el que volveremos más adelante, debe señalarse ahora que la reforma de la LOEPSF de 2013 afectó, fundamentalmente, a las medidas de prevención, corrección y coerción previstas en el Capítulo IV de la LOEPSF. La LO 9/2013 añade al anterior articulado de la LOEPSF previsiones para tratar de garantizar el control de la deuda comercial, pero lo hace, como norma general, al margen de las ya previstas desde 2012 para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Especial interés merecen, en este sentido, el apartado 4 del artículo 18 y los apartados 5 y 6 del artículo 20 LOEPSF en cuanto proponen medidas de naturaleza preventiva y correctiva que se adicionan, a modo de compartimento estanco, a la normativa anterior. Se trata de tres disposiciones que cuentan con su propio supuesto de hecho y una específica consecuencia jurídica al margen del resto de medidas de estas características. Sin embargo, este esquema no se mantiene en lo relativo a las medidas coercitivas, pues tras la reforma se incorporó al artículo 25 LOEPSF, como un supuesto de hecho adicional a los ya existentes, la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF.

De forma previa a la adopción de medidas preventivas, el artículo 13.6 LOEPSF exige a las Administraciones públicas la publicación de su PMP a proveedores y la elaboración de un plan de tesorería que debe incluir, al menos, información relativa a la previsión de pago a proveedores de forma que se garantice el cumplimiento del plazo máximo fijado en la normativa sobre morosidad. Y si dicho plazo es superado de acuerdo con los datos publicados, el precepto exige la actualización del plan de tesorería, incorporando a él el importe de los recursos que la Administración va a dedicar mensualmente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

al pago de proveedores y el compromiso de adoptar las medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria.

El artículo 18.4 LOEPSF, configurado ya como una medida de naturaleza preventiva, atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la realización de un seguimiento del cumplimiento de los PMP a los proveedores. Y si el PMP de una CA supera en más de 30 días el plazo máximo de la normativa sobre morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización del plan de tesorería prevista como medida previa en el artículo 13.6 LOEPSF, el Ministerio formulará una comunicación de alerta y la CA deberá modificar su plan de tesorería en el mes siguiente a la alerta incluyendo en él las indicaciones formuladas por el Ministerio, a saber: el importe que deberá dedicar mensualmente al pago a proveedores y las nuevas medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos y otras de gestión de cobros y pagos que le permitan generar la tesorería necesaria para la reducción del PMP.

A la vista de su contenido, los artículos 13.6 y 18.4 LOEPSF presentan un rasgo común y dos diferencias significativas que han de tenerse muy presentes. En efecto, ambos preceptos imponen la modificación del plan de tesorería como medio para garantizar el cumplimiento del PMP. Pero mientras que en el esquema del artículo 13.6 LOEPSF es la propia Administración incumplidora la encargada de decidir las medidas que van a incorporarse, mediante su actualización, al plan de tesorería, en el marco del artículo 18.4 LOEPSF el plan de tesorería autonómico nuevamente actualizado debe incluir las indicaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la pertinente comunicación de alerta. Existe asimismo un rasgo diferenciador temporal: en el caso del artículo 13.6 LOEPSF la actualización del plan ha de realizarse cuando el PMP a proveedores supere el plazo máximo previsto, en tanto que en el artículo 18.4 LOEPSF la actualización ha de producirse, previa alerta, cuando durante dos meses consecutivos el PMP haya superado en más de *treinta días* el plazo normativamente estipulado en el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

Realizada la comunicación de alerta de incumplimiento del PMP a proveedores a que se refiere el artículo 18.4 LOEPSF, se mantendrán sus efectos hasta que la CA cumpla el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad. Pero si la morosidad persiste durante dos meses consecutivos más, contados desde la última actualización del plan de tesorería realizada tras la referida alerta, el artículo 20.5 LOEPSF prevé ya la aplicación de medidas de naturaleza correctiva. En ese caso, en efecto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas comunicará a la CA (i) que todas sus operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán de autorización del Estado, (ii) que todas las modificaciones presupuestarias que conlleven un aumento neto del gasto no financiero y que no se financien con cargo al fondo de contingencia requerirán la adopción de un acuerdo de no disponibilidad de igual cuantía y (iii) que deberá proceder a una nueva actualización del plan de tesorería, incorporando medidas adicionales para cumplir con el PMP¹³.

13. A partir de la aplicación de las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, el apartado séptimo de la disposición adicional 1ª LOEPSF establece que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá proponer a la Comunidad Autónoma su acceso al pertinente mecanismo adicional de financiación que, hoy en día, es el nuevo Fondo de Liquidez Autonómico, regulado como un compartimento del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (art. 20.2 RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre). En caso de que, transcurrido un mes, la CA no haya justificado poder obtener la liquidez necesaria a un precio inferior al que le proporciona el Estado, se considerará a dicha Comunidad automáticamente incluida en el mecanismo adicional propuesto. La incorporación al nuevo FLA conlleva la elaboración de un plan de ajuste y el sometimiento a una serie de condiciones fiscales y financieras (arts. 24-27 RD-Ley 17/2014). El incumplimiento del plan de ajuste, al que queda condicionada la concesión de los sucesivos tramos del préstamo, abre la puerta a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF (apartado quinto de la disposición adicional primera LOEPSF).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Si en los dos meses siguientes a partir de la nueva actualización del plan de tesorería exigida en el apartado 5 del artículo 20 LOEPSF, la CA continúa superando en más de treinta días el PMP previsto en la normativa estatal, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas iniciará el procedimiento de retención de los importes a satisfacer por los recursos de los regímenes de financiación para pagar directamente a los proveedores, según impera el artículo 20.6 LOEPSF. La LO 9/2013 introdujo en este punto un inédito sistema de compensación triangular entre el Estado, una Comunidad Autónoma y un tercero que permitía, simultáneamente, cobrar a los proveedores y hacer desaparecer el pasivo del ente autonómico. Cabe destacar que, hasta aquella fecha, el único logro conseguido por los diferentes mecanismos extraordinarios de financiación habilitados por el Estado era la transformación de la deuda comercial de las CCAA en deuda financiera de éstas, siendo el nuevo acreedor la propia Administración central.

Por último, si la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad se prolonga durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, cabe la aplicación de las medidas coercitivas previstas en los artículos 25 y 26 LOEPSF. Como se ha indicado, las consecuencias jurídicas asociadas a este supuesto de hecho coinciden con las previstas para el resto del sistema de disciplina fiscal. El artículo 25.1.a) LOEPSF dispone que en los 15 días siguientes a la concurrencia de alguno de los supuestos de hecho de incumplimiento¹⁴, la Administración responsable deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención de los mismos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Esta medida difiere del acuerdo de no disponibilidad de créditos previsto en el artículo 20.5 LOEP, referido a la adopción de un acuerdo de no disponibilidad exclusivamente en aquellos supuestos en los que se lleve a cabo una modificación presupuestaria que no se financie con cargo al fondo de contingencia. El acuerdo de no disponibilidad aquí propuesto, de mayor alcance, pretende garantizar el íntegro cumplimiento de los objetivos establecidos.

El artículo 25.1.b) LOEPSF también prevé la constitución de un depósito del 0,2% del PIB regional en el Banco de España hasta que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos, que puede dejar de estar remunerado y, finalmente, transmutar en una multa irrecuperable. De no adoptarse ninguna de las medidas expuestas, el artículo 25.2 LOEPSF establece como medida coercitiva adicional el envío de una comisión de expertos que, tras valorar la situación, presentará una propuesta de medidas “que serán de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora” según reza literalmente el precepto. Por último, el artículo 26 LOEPSF actúa como cláusula de cierre del sistema al remitir al instituto de la coerción estatal previsto en el artículo 155 CE.

Sin entrar a valorar las dudas de constitucionalidad que albergan estas últimas medidas (arts. 25 y 26 LOEPSF), que han sido disipadas formalmente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre, sí debe ponerse de relieve que su aplicabilidad parece hartamente improbable atendiendo al potencial que encierra la medida prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Evidentemente, si tenemos en consideración el volumen de las transferencias del Estado hacia las CCAA, es difícil que una vez llevada a cabo la retención de los

14. A la superación en más de 30 días del plazo máximo de la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la comunicación prevista en el artículo 20.6 LOEPSF, debe añadirse la falta de presentación, la falta de aprobación o el incumplimiento del plan económico financiero o de un plan de reequilibrio. A lo que debe añadirse, atendiendo a lo establecido por el apartado quinto de la Disposición adicional 1ª LOEPSF, la falta de remisión, valoración desfavorable o incumplimiento del plan de ajuste que deberán acordar las CCAA con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como consecuencia de la solicitud de acceso a mecanismos adicionales de financiación regulados por RD-Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

recursos del sistema de financiación, la Comunidad Autónoma siga incumpliendo sus objetivos de deuda comercial.

Desde su entrada en vigor, en general, la aplicabilidad de la batería de medidas previstas en la LOEPSF ha sido puesta en entredicho. La doctrina señaló que el esfuerzo acometido por la norma, tratando de demostrar la existencia de múltiples instrumentos estatales eficaces para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, no era sino reflejo de las dificultades existentes para ponerlos en práctica en situaciones normales. A menos, se decía, que no concurriese un grave incumplimiento y una grave crisis institucional¹⁵.

Sin embargo, el cambio de ciclo político tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, puso de manifiesto que la probabilidad de que dichas medidas sean realmente aplicadas es mayor si difiere el signo político del gobierno central y autonómico incumplidor. Así lo evidencia el cambio de actitud del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando, un mes después de la celebración de los comicios, el 23 de junio, advirtió públicamente a Aragón, Extremadura y la Comunidad Valenciana de la posibilidad de retener los recursos del sistema de financiación en caso de que continuasen incumpliendo el PMP estipulado en la normativa de morosidad. Si bien de forma previa, el 26 de marzo, más de un año después de la entrada en vigor de la LO 9/2013, el Ministerio había notificado a estas tres CCAA la aplicación de las medidas preventivas previstas en el artículo 18.4 LOEPSF¹⁶.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2015 el Ministerio puso en marcha las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20.5 LOEPSF en Extremadura y Aragón. La Comunidad Valenciana, tras una reducción acelerada de su PMP a proveedores, logró eludir su aplicación hasta el 13 de junio de 2016. Las medidas aplicadas en Aragón y Extremadura, tal y como muestra el Gráfico 1, provocaron una rápida disminución de su PMP que, sin embargo, comenzó a crecer de nuevo a partir de enero de 2016. Por ello el 1 de abril de 2016, en estas dos CCAA se activó la medida automática de corrección prevista en el artículo 20.6 LOEPSF que, como sabemos, conlleva la retención de los recursos del sistema de financiación autonómica, por parte del Estado, a las CCAA incumplidoras¹⁷. Y, como se observa en el Gráfico 1, la efectividad de la medida ha sido evidente provocando que, por vez primera, en julio de 2016 ambas Comunidades tuviesen un PMP inferior al máximo establecido¹⁸. Sin embargo, una

15. MUÑOZ MACHADO, S. *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, págs.163-164.

16. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Comunicaciones referentes al incumplimiento del plazo máximo del periodo medio de pago a proveedores*. Contenido disponible en línea: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/ComunicacionesCCAAPMP.aspx> [última consulta: noviembre 2016]

17. El 9 de marzo de 2016 la Comisión, con base en el artículo 11.2 del Reglamento (UE) núm. 473/2013, realizó una recomendación autónoma a España para tratar de garantizar la corrección en plazo de su déficit excesivo. En la misma recomendaba a España que utilizase plenamente las herramientas, preventivas y correctivas, previstas en la LOEPSF. La primera medida adoptada por el Ministerio de Hacienda fue, como vemos, la retención de los recursos del sistema de financiación a Aragón y Extremadura con base en el artículo 20.6 LOEPSF, una actuación cuestionable si lo que se pretendía era dar respuesta a la Recomendación de la Comisión pues, como se ha visto, la deuda comercial no es considerada deuda pública a los efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo. Quizás por ello, el 6 de abril de 2016, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas compelió por vez primera a once CCAA a aprobar la correspondiente retención de créditos, con base en el artículo 25.1.a) LOEPSF, al haber incumplido en el año 2015 los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en sus respectivos planes de ajuste. Una medida que, ahora sí, iría en la línea de la recomendación comunitaria.

18. A efectos prácticos, bastó con el anuncio de que se iba producir la retención de los recursos del sistema de financiación para que ambas CCAA, Aragón y Extremadura, afrontasen efectivamente el pago a sus proveedores. El procedimiento a seguir para practicar la retención queda regulado en los artículos 8 a 11 del Real Decreto 635/2014, de 25 de julio. El artículo 8.2 de esta norma establece que el importe objeto de retención o deducción se calculará mensualmente como la diferencia entre el importe mensual que la Comunidad Autónoma deba destinar al pago de proveedores y el importe mensual medio de los pagos efectivamente realizados en los últimos tres meses. De

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

reducción similar, desde un punto de vista cuantitativo y temporal, ha tenido lugar en la Región de Murcia, donde exclusivamente han sido aplicadas las medidas preventivas del artículo 18.4 LOEPSF desde el 11 de julio de 2016. Y si bien en agosto se aprecia un repunte del PMP en esta CA, la sólida reducción de julio evidencia que es posible la disminución del volumen de deuda comercial a través de medidas menos agresivas con la autonomía financiera de las CCAA.

El Gráfico 1 también recoge la evolución del PMP de las Islas Baleares y de Castilla y León. En la primera de ellas, desde el 7 de octubre de 2016 se observan las medidas previstas en el artículo 20.5 LOEPSF, quedando a la espera de datos que permitan valorar su evolución. En Castilla y León, a pesar de contar con un abultado PMP y con una evolución poco optimista del mismo, solo se han aplicado, desde el 2 de septiembre de 2016, las medidas preventivas del artículo 18.6 LOEPSF.

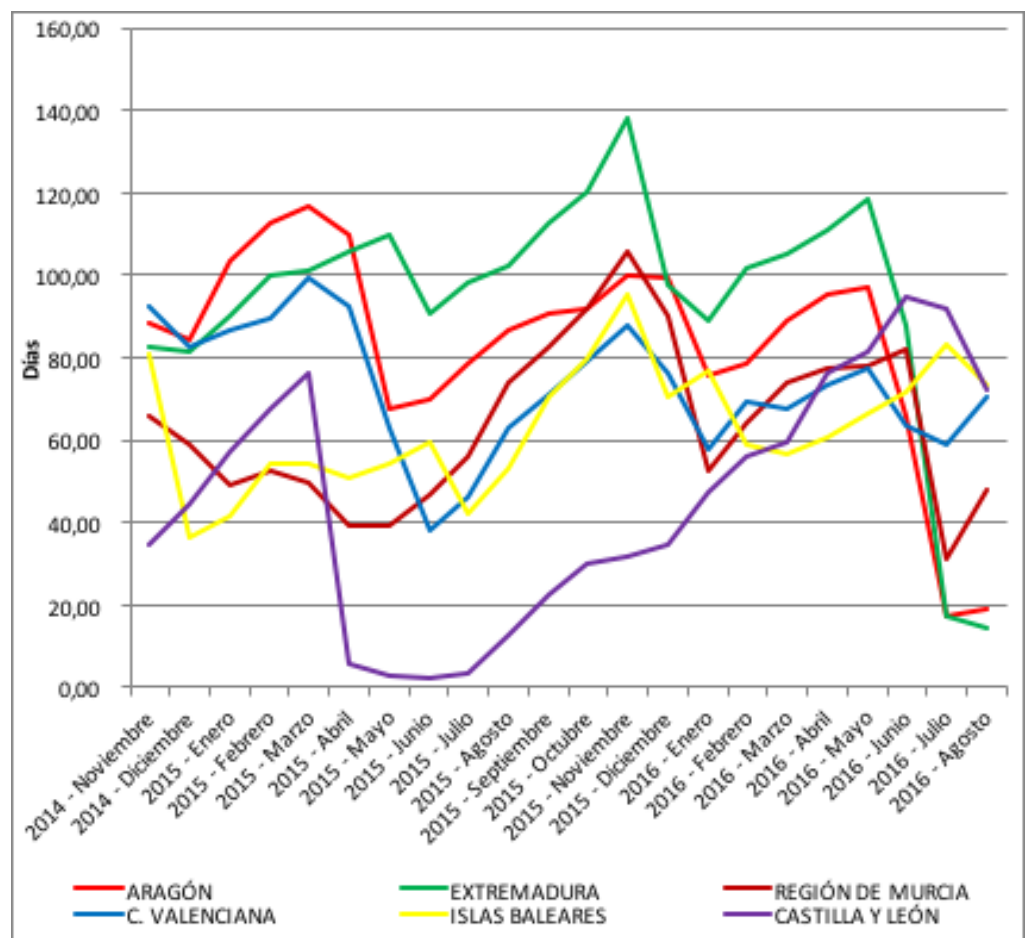


Gráfico 1. Periodo Medio de Pago a Proveedores por Comunidad Autónoma. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

modo que, incluso en el marco del artículo 20.6 LOEPSF, si estas dos cantidades coinciden no se produce retención alguna. Fue el caso de Extremadura, tal y como refleja la carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda extremeña el 6 de octubre de 2016. En el caso de Aragón, donde las dos cuantías antedichas no coincidieron, si se llegó a producirse de facto la retención de recursos prevista en el artículo 20.6 LOEPSF. Si bien la misma ascendió solo a 12 millones de euros, cuando el importe mensual medio de pago a los proveedores durante los tres últimos meses se situaba cerca de los 185 millones de euros. Es decir, la cantidad retenida, sobre el total que debió abonarse a proveedores, apenas superaba el 6% (Carta remitida por el Ministerio a la Consejería de Hacienda aragonesa fechada, también, el 6 de octubre de 2016).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

III. EL ENCAJE CONSTITUCIONAL DE LA LEY ORGÁNICA 9/2013, DE 20 DE DICIEMBRE, DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO

3.1. El posicionamiento del control de la deuda comercial en el sistema de fuentes.

Como ya se ha señalado, la presentación por parte del legislador de la LO 9/2013 como un desarrollo del artículo 135 CE suscitó dudas en la doctrina. En esta línea, Medina Guerrero señaló que las deudas que no conducen a un incremento de recursos no deberían constituir “deudas públicas” a los efectos del límite del volumen de deuda del artículo 135 CE¹⁹. En un sentido similar se pronunció, fuera de nuestras fronteras, Ekkehart Reimer, quien respecto al alcance que tiene el artículo 109.3 GG, ha señalado que las deudas administrativas solo transmutan en financieras cuando entre la recepción de la prestación principal y el pago de la contraprestación transcurre un plazo superior al habitual²⁰. A lo que cabría añadir, en el contexto español, aquellos supuestos en los que, como hemos visto, las cuentas de naturaleza extrapresupuestaria de la contabilidad pública no son utilizadas como corresponde.

Asumiendo estas objeciones, la Junta de Andalucía presentó un recurso de inconstitucionalidad contra esta norma alegando, entre otras consideraciones, que la regulación del régimen jurídico de la deuda comercial del Estado no constituía materia reservada a ley orgánica. En opinión de los recurrentes, dicha regulación no encontraba anclaje constitucional ni en el artículo 81.1 CE ni en el apartado 5 del artículo 135 CE que, como es conocido, remite a una ley orgánica el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, reconocido expresamente en el artículo 135.1 CE y que debe ser puesto en relación con el concepto de déficit estructural, y el principio de sostenibilidad financiera, que, aunque no es mencionado explícitamente en el artículo 135 CE, se deduce con facilidad de su apartado tercero, quedando vinculado, *a priori*, con la sustentabilidad de la deuda pública de carácter financiero.

La cuestión debatida, en definitiva, era sí dentro del principio de sostenibilidad financiera podía integrarse el principio de sostenibilidad de la deuda comercial, a pesar de que el artículo 135.3 CE se refiera, indubitadamente, a los intereses y al capital de la *deuda pública* y al volumen de *deuda pública* fijado en el TFUE. El Tribunal Constitucional, en STC 101/2016, de 25 de mayo, ha eludido, sin embargo, afrontar este debate al residenciar el rango de orgánica de la norma en el artículo 157.3 CE, precepto al que ni alude la norma cuestionada ni fue alegado por ninguna de las partes en el proceso constitucional. Pese a ello, el Tribunal considera que, en la medida que la disposición normativa impugnada se conecta directamente con las relaciones financieras entre las CCAA y el Estado, su fundamento constitucional debe buscarse en el antedicho precepto del Título VIII de la Constitución (FJ 2)²¹, obviando que la LOEPSF es una ley específica que se caracteriza por cumplir la concreta función de desarrollar la normativa constitucional que la habilita, de modo que si el contenido

19. MEDINA GUERRERO, M., “La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal”, *Revista de estudios políticos*, núm. 165, 2014, pág. 205.

20. REIMER, E. “La crisis financiera como oportunidad político-constitucional. El nuevo freno al endeudamiento en la Constitución alemana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, págs. 110-111. No obstante, en Alemania, antes de la crisis, el periodo medio de pago a proveedores se situaba en torno a 30 días, frente a los 80 de España. Banco de España (2015): *Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas de España*, pág. 10.

21. Recuérdese que la función del Tribunal es la depuración del ordenamiento jurídico y, por tanto, ante él no rige de manera completa el principio dispositivo (STC 11/1981, FJ 3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de la LOEPSF queda preconfigurado ineludiblemente en el artículo 135 CE²², el Tribunal debería haberse pronunciado sobre los límites constitucionales del principio de sostenibilidad financiera.

Este aspecto no ha pasado por alto el magistrado Xiol Ríos quien, en su voto particular, hace hincapié en la conveniencia de que el Tribunal se hubiese pronunciado sobre si el rango orgánico de la LO 9/2013 traía causa del artículo 135 CE. El magistrado, además, se adhiere al voto particular formulado por Valdés Dal-Ré en cuanto ambos discrepan en fundamentar el rango de la norma en el artículo 157.3 CE. El argumento de Valdés Dal-Ré parte de la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de rango –tanto en lo referente al término “desarrollar”, como respecto de la “materia” objeto de reserva–, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21. A) y, en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3). Y aunque es cierto que la STC 134/2011, de 20 de julio²³, incardina en el artículo 157.3 CE la “coordinación de la política de endeudamiento”, la misma toma como punto de partida las operaciones de crédito público a las que se refiere el artículo 157.1 CE. Encajando consecuentemente sin dificultades, tal y como señala Valdés Dal-Ré, en la reserva de ley orgánica prevista en el apartado 3 del precitado artículo.

Llegados a este punto, Xiol Ríos entiende que, al existir una conexión material directa entre el impago de la deuda comercial y el principio de estabilidad presupuestaria, la reserva de rango debe entenderse incluida en el artículo 135.5.a) CE. Pues Xiol considera que la morosidad de las Administraciones Públicas tiene una influencia “potencialmente equivalente” sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que el resto de controles previstos en la LOEPSF, aunque dicha influencia tiene lugar en ciertas condiciones y con determinados límites que habría sido conveniente precisar.

La inclusión de la deuda comercial en la reserva de ley orgánica se aleja del carácter restrictivo que debe darse a las reservas de rango y que ha sido enfatizado recientemente por el Tribunal respecto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En efecto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el primer recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LRSAL²⁴, recuerda que no cabe entender que cualquier medida orientada a la realización de estos principios (ahorro de gasto, manejo eficiente de los recursos públicos o racionalización de las estructuras administrativas) debe quedar sometida a reserva de ley orgánica (FJ 3). Y si a ello añadimos, como hemos visto, que existen serias dudas a la hora de considerar como deudas públicas a aquellas que no conducen a un incremento de los recursos públicos, quizás, como señala Valdés Dal-Ré, hubiese sido más acertado mantener en vigor las disposiciones de la LO 9/2013 con la forma de ley ordinaria. Todo ello teniendo en consideración que el establecimiento de límites al volumen de deuda comercial forma parte del principio de coordinación que limita, por mandato constitucional, al de autonomía financiera (art. 156.1 CE), y cuya regulación, respecto a la planificación general de la actividad económica, corresponde al Estado con base en el artículo 149.1.13º CE.

22. GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.Á. *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters, Pamplona, 2013, págs. 91 y 105.

23. En opinión de J. GARCÍA ROCA y M.Á. MARTÍNEZ LAGO es el pronunciamiento *cabecera* en relación al anterior marco de estabilidad presupuestaria, aprobado con anterioridad a la reforma del artículo 135 CE y conformado por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad presupuestaria y la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Cfr. *op. cit.* pág. 100.

24. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Una salvedad debe hacerse respecto al sistema de retención de recursos autonómicos por parte del Estado previsto en el artículo 20.6 LOEPSF. Esta medida, que como veremos en el próximo apartado es la más controvertida desde el punto de vista sustantivo, sí incide en el ejercicio de las competencias financieras previstas en el artículo 157.1 CE y, consecuentemente, penetra en el ámbito material cuya regulación está reservada a ley orgánica (art. 157.3 CE). El Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse respecto a un mecanismo similar en su STC 41/2016, de 3 de marzo²⁵, donde señaló que incide directamente en la relaciones financieras entre las CCAA y el Estado una norma que autoriza a éste para 1) constatar unilateralmente que la Comunidad Autónoma tiene una obligación de pago frente a un tercero; 2) declarar unilateralmente que tal obligación ha sido incumplida; y 3) ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero (FJ 16). Atendiendo a estas razones, un mecanismo de estas características debería ser regulado por ley orgánica para ser constitucional, siendo la LOFCA²⁶ su lugar natural (art. 157.3 CE).

En definitiva, desde una perspectiva formal las medidas adoptadas por el legislador para garantizar el control de la deuda comercial deberían haber sido recogidas, mayoritariamente, en una ley ordinaria dictada al amparo del artículo 149.1.13º CE, pues la misma perseguiría ordenar la actividad de los agentes que intervienen en los sectores económicos. El mecanismo extraordinario de compensación triangular previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, por el contrario, asumiendo la necesidad de su rango orgánico, podría haber encontrado acomodo en la propia LOFCA, como norma integrante del bloque de constitucionalidad encargada, específicamente, de regular las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA. Se hubiese articulado así un sistema en la línea con los previstos, sin entrar a valorar el fondo, en los apartados tercero²⁷ o quinto²⁸ de la disposición adicional octava de la LOFCA²⁹.

3.2. Alcance y extensión de la autonomía financiera de las CCAA tras la STC 101/2016, de 25 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1762-2014 interpuesto contra la LO 9/2013, de 20 de diciembre.

El mayor interés para el Derecho Constitucional radica en la definición jurisprudencial que se realiza en la STC 101/2016 del principio de autonomía financiera cuando, más allá de las cuestiones de forma, entra a enjuiciar la constitucionalidad de las concretas

25. La LRSAL introdujo el artículo 57 bis en la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), que preveía un sistema triangular de compensación en el que el Estado podía retener los recursos del sistema de financiación autonómico para abonar, directamente, las deudas que las Comunidades habían contraído con las Entidades Locales por las competencias que aquéllas deleguen en éstas.

26. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

27. Supuesto de compensación bilateral introducido por la LOMCE (LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) en virtud del cual el Estado puede repercutir a las CCAA los gastos en los que ha incurrido por la escolarización de alumnos en centros privados en los que existe oferta de enseñanza en la que el castellano es utilizado como lengua vehicular. Estando pendiente de resolver, a este respecto, los recursos de inconstitucionalidad números 1377-2014 y 1385-2014.

28. Introducido por LO 6/2015, de 12 de junio, regula un supuesto específico de compensación triangular por parte del Estado de deudas contraídas por las CCAA con las Entidades Locales.

29. En la actualidad, el apartado cuarto de la disposición adicional octava de la LOFCA, introducido por LO 9/2013, se limita a prever un límite cuantitativo del importe de la deducción o retención que haga el Estado cuando señala que, en los supuestos previstos en el artículo 20 LOEPSF, ésta no podrá exceder de la diferencia entre el importe previsto en el artículo 18.4 LOEPSF y el importe que la Comunidad Autónoma haya dedicado al pago a proveedores para poder reducir su periodo medio de pago. Pues es lógico que, en total, tras la aplicación de la deducción o retención, el importe satisfecho no pueda ser mayor que el previsto en un primer momento en el marco del artículo 18.4 LOEPSF.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

medidas introducidas en la LOEPSF por la LO 9/2013, y, en especial, del artículo 20.6 LOEPSF, que introduce, de forma novedosa, un sistema triangular de compensación de deudas entre el Estado, las CCAA y los proveedores autonómicos³⁰.

Para fundamentar la constitucionalidad de esta medida, el Tribunal parte de una noción de autonomía financiera en la que ésta queda vinculada con la disponibilidad de medios económicos para el ejercicio, sin condicionamientos indebidos, de las funciones legalmente encomendadas a las CCAA, en la línea fijada por el Tribunal en otros pronunciamientos como las SSTC 13/2007, de 18 de enero (FJ 5), o 76/2014, de 8 de mayo (FJ 4 c). Es decir, partiendo de la estrecha vinculación existente entre autonomía política y autonomía financiera, el Tribunal define la segunda atendiendo a la disposición por parte de las CCAA de recursos suficientes para la definición de sus políticas en el ejercicio de sus competencias.

Este enfoque, que entronca con la vertiente de los ingresos del principio de autonomía financiera, puede completarse con otros pronunciamientos del Tribunal en los que aborda la definición de dicho principio desde el punto de vista del gasto, que consideramos más acertada para la cuestión que nos ocupa³¹. Por ejemplo, la paradigmática STC 13/1992, de 6 de febrero (FJ 7), concreta la autonomía financiera en la libertad de las CCAA para destinar sus recursos, de nuevo sin condicionamientos indebidos, a sus objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos. En cualquier caso, aunando ambas perspectivas, para el TC la autonomía financiera de las CCAA conlleva la disposición de recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias y la decisión sobre cómo distribuir dichos recursos entre el abanico de funciones que legalmente están llamadas a desempeñar. Todo ello siendo susceptible de sometimiento a controles que no podrán ser, en ningún caso, indebidos.

Teniendo ello en consideración, para justificar la constitucionalidad del artículo 20.6 LOEPSF, la STC 101/2016 (FFJJ 6 y 7) traza una línea divisoria entre la definición de las políticas públicas, momento en el que las CCAA ejercen propiamente su potestad de gasto en opinión del TC, y la realización de los pagos por las deudas contraídas en el ejercicio de dichas competencias. Es decir, el Tribunal diferencia, dentro de la autonomía financiera de las CCAA, entre una potestad de gasto en sentido estricto, asociada a la definición de las políticas públicas, y una potestad de pago por las deudas asumidas en el ejercicio de dichas competencias. Y es esta última dimensión, que doctrinalmente también se entendía incluida dentro del principio de autonomía financiera, la que, tras realizar un controvertido juicio de proporcionalidad, queda excluida del mismo.

Bayona Giménez ya señaló que la potestad de gasto de las CCAA abarcaba desde el compromiso del gasto en sentido estricto hasta la autorización y realización del pago³². Y más recientemente Casana Merino ha indicado que la potestad ejecutiva en materia de gasto abarca la efectiva contracción de la obligación, la disposición del gasto y la

30. Respecto al artículo 20.5 LOEPSF, que fue la otra disposición cuya constitucionalidad se discutía, el TC consideró que el recurrente no había colaborado con la justicia constitucional fundamentando adecuadamente las razones por las cuales el precepto vulneraba el orden constitucional. Esta falta de diligencia procesal, sumada a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, llevó al Tribunal a excluir del objeto del proceso la impugnación de esta disposición (STC 101/2016, FJ 4).

31. LÓPEZ PÉREZ, A.M. *La hacienda autónoma: una propuesta alternativa para la Comunidad Valenciana*, Bosch Editor, Barcelona, 2009, págs. 55-57.

32. BAYONA GIMÉNEZ, J.J. "La potestad de gasto público", *El sistema económico en la CE, Vol. II., XV Jornadas de Estudio de la Dirección general del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pág. 1665.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

ordenación del pago³³. El Tribunal, por el contrario, considera que es adecuado, necesario y proporcionado en sentido estricto excluir el poder de pago del principio de autonomía financiera cuando concurren una serie de requisitos.

En concreto, el TC considera que la medida prevista en el art 20.6 LOEPSF es adecuada por responder al fin constitucionalmente consagrado de la estabilidad presupuestaria, y es necesaria, porque no es que permita trasmutar en financieras las deudas comerciales, tal y como hacían los mecanismos extraordinarios de financiación habilitados, sino que se trata de un mecanismo que elimina la deuda del pasivo autonómico. Por último, razona el Tribunal, el mecanismo triangular de compensación es proporcionado en sentido estricto, pues el mismo, como hemos visto, solo se activa cuando una Comunidad Autónoma no ha adoptado las decisiones de tesorería imprescindibles para cumplir con los plazos de pago previstos.

Sin entrar a valorar la idoneidad de recurrir al test de proporcionalidad para enjuiciar la constitucionalidad de cuestiones territoriales³⁴, sí debemos reiterar, como venimos sosteniendo, que la adecuación de la medida no lo será para alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria, que solo de forma mediata se ve relacionado con el PMP, sino para controlar el volumen deuda comercial.

Respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, quizás hubiese sido más pertinente valorar si los inconvenientes irrogados en la autonomía financiera de las CCAA, al amputarle la potestad de pago en determinados supuestos, superan a las ventajas que la medida enjuiciada provoca en el derecho de los proveedores de cobrar sus facturas en el plazo legalmente establecido. La consideración de que la retención de los recursos del sistema de financiación se establece como *ultima ratio* para disciplinar el volumen de deuda comercial (consideración que compartimos a la luz de los resultados que la aplicación del artículo 18.4 LOEPSF ha tenido en la Región de Murcia) parece encajar mejor en la evaluación de la necesidad de la medida. Y ello porque, como es conocido, el test de necesidad supone analizar la inexistencia de una alternativa menos gravosa para alcanzar el fin perseguido y, ciertamente, llegado el momento de aplicar el artículo 20.6 LOEPSF, el resto de medidas previstas habrían resultado inútiles.

La magistrada Asúa Batarrita manifestó en su voto particular que, según su criterio, la cuestión en juego no era la proporcionalidad de la medida, sino la compatibilidad del mecanismo de retención con el sistema constitucional de controles en relación con las CCAA. La tesis mantenida por Asúa parte del ya célebre FJ 11 de la STC 134/2011, de 20 de julio, donde el Tribunal enjuiciaba la normativa de estabilidad del año 2001, y en la que se consideró constitucional la apreciación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de si el plan económico-financiero (PEF) elaborado por las CCAA se adecuaba al objetivo de estabilidad presupuestaria. Y ello porque dicha apreciación se detenía allí, sin conllevar, en el caso de que fuese negativa, “la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma” para la elaboración del plan; una sustitución, añade el Tribunal *obiter dicta*, “que sería inconstitucional”. Es decir, siendo

33. CASANA MERINO, F. *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pág. 75.

34. El magistrado Xiol Ríos, en su voto particular, quien se muestra disconforme con el empleo del test de proporcionalidad más allá del ámbito que le es propio, como son, a su parecer, los conflictos entre intereses o derechos fundamentales. Lo controvertido, en opinión de Xiol, es determinar qué competencias tiene atribuidas cada Administración para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria pues, como vimos, el magistrado entiende incluido en el artículo 135 CE los mecanismos de control sobre la deuda comercial establecidos por la LO 9/2013. En cualquier caso, debe recordarse que no ha sido infrecuente por parte del TC el recurso a la proporcionalidad como modo para resolver un conflicto competencial entre los principios de unidad y autonomía. Es el caso de las SSTC 82/1986, de 26 de junio (FJ 14) o 156/1995, de 26 de octubre (FJ 3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

admisible el establecimiento de controles a las CCAA, lo que no tiene encaje constitucional, según la jurisprudencia del TC, es la implementación de medidas tendentes a sustituir la voluntad autonómica, pues, para ello, debería recurrirse a la institución de la coerción estatal (art. 155 CE), cuando concurren los requisitos que lo habilitan y siguiendo escrupulosamente el procedimiento previsto a tal efecto.

La mayoría del TC, en cambio, entiende que se respeta la línea jurisprudencial que quedó reflejada en la STC 134/2011, por considerar que no existe una sustitución en la definición de las políticas autonómicas al venir determinada la retención, precisamente, por el ejercicio previo de las competencias autonómicas (STC 101/2016, FJ 7). Sin embargo, unos meses antes, en un supuesto idéntico en el que también se enjuiciaba la constitucionalidad de un mecanismo triangular de compensación, el propio TC consideró que en este tipo de mecanismos sí se producía una sustitución de la competencia autonómica (STC 41/2016, FJ 16)³⁵, un pronunciamiento citado, literal y sorprendentemente, por la propia STC 101/2016 en su fundamento jurídico segundo, persiguiendo justificar el rango orgánico de la norma. Paradójicamente, por tanto, la STC 101/2016, estrictamente, asegura al tiempo que la medida discutida constituye una sustitución de la competencia autonómica, y debe ser regulada por ley orgánica (FJ 2), y que la misma no supone una sustitución de la voluntad autonómica, no afectando por tanto a su autonomía financiera (FJ 7).

Esta contradicción no pasa inadvertida para Asúa Batarrita, quien tilda de artificial la distinción que realiza la STC 101/2016 entre la definición de las políticas y el del pago de los costes asociados a su prestación. En su opinión, existe indubitadamente una sustitución de la competencia autonómica cuando se retienen los fondos de una Comunidad para pagar directamente a sus proveedores. Es más, la magistrada estima que medidas como la enjuiciada en el caso constituyen un control de naturaleza administrativa que convierte a las CCAA, de facto, en meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, vulnerando en definitiva el principio de autonomía. Y para subrayarlo, en su voto particular trae a colación las SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ 9) y 201/1988, de 26 de noviembre (FJ 4).

En estas Sentencias, sin embargo, el TC se pronuncia sobre medidas que afectan a la vertiente del ingreso de la autonomía financiera: la STC 63/1986 gira en torno a la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial, y la STC 201/1988 versa sobre la condicionalidad de las subvenciones. Es cierto que en los dos supuestos la recepción de estos recursos se supeditaba al cumplimiento de unos requisitos por parte de las CCAA que el TC consideró exorbitantes y, consecuentemente, invasores de su autonomía financiera. Pero lo que nos interesa destacar aquí es que, en estos supuestos, el incumplimiento de los requisitos exigidos por el Estado suponían una disminución de los ingresos potenciales a los que podían acceder las CCAA para ejercitar sus competencias. En el caso discutido en la STC 101/2016, la retención de los recursos del sistema de financiación no está asociada a una disminución de los ingresos autonómicos, que se mantienen inalterados; lo que se ve afectado es el flujo monetario, el efectivo, que el Estado transfiere de forma periódica a las CCAA con base en unos ingresos que han sido definidos de forma previa, razón por la cual, de verse vulnerada la autonomía financiera de las CCAA por la puesta en práctica del mecanismo de retención previsto en el artículo 20.6 LOEPSF, lo sería, en su caso, en la vertiente del gasto, no del ingreso.

35. En efecto, en opinión del TC el mecanismo de compensación que preveía el artículo 57 bis LRBRL, introducido por la LRSAL, suponía "ejercer una competencia autonómica por sustitución, deduciendo cantidades de las transferencias que corresponden con cargo al sistema de financiación y poniendo el importe retenido a disposición de aquel tercero" (STC 41/2016, FJ 16)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

A tenor de lo anterior, en nuestra opinión, parece que el debate no debería centrarse en si existe o no una sustitución de la voluntad autonómica –que parece difícil de negar–, sino en si la autonomía de pago forma parte, en todos los casos, de la autonomía financiera en su vertiente de gasto. Llegados a este punto, debe diferenciarse entre dos elementos de distinta naturaleza, los gastos en sentido estricto, de naturaleza económica, y los pagos, de naturaleza financiera. Cuando el FJ 11 de la STC 134/2011 establece como límite al sistema de controles constitucionalmente legítimo la no sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en el marco de la aprobación del PEF. Dicho documento, cuyo contenido se encuentra regulado a día de hoy en el artículo 21 LOEPSF, se refiere a ingresos y gastos en sentido estricto. Es decir, a elementos de naturaleza económica, no financiera. El artículo 20.6 LOEPSF, aunque es honesto reconocer que supone una sustitución de la voluntad autonómica, lo hace en una dimensión financiera, distinta al contexto en el cual fue dictada la STC 134/2011.

Esta distinción puede justificar que el TC adopte un criterio distinto a la hora de enjuiciar dos situaciones que, como vemos, no son de igual naturaleza. Cuando nos movamos en el ámbito de la definición de las políticas públicas, en el del diseño de los ingresos y gastos en sentido estricto de las CCAA, como es la elaboración de un PEF, debería continuar siendo relevante la doctrina sentada por el TC en el FJ 11 de la STC 134/2011, que considera inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el ejercicio de las competencias autonómicas. Una doctrina que, también debe recordarse, ha sido erosionada encubiertamente por la STC 215/2014, de 18 de diciembre (FJ 7), que avala la constitucionalidad de una disposición, el artículo 25.2 LOEPSF, que prevé, *de facto*, la sustitución de la voluntad autonómica sin recurrir al cauce previsto en el artículo 155 CE³⁶.

Por el contrario, la STC 101/2016 no es reflejo de la técnica de *overruling*, en virtud de la cual el TC puede modificar –si bien justificándolo debidamente– su jurisprudencia anterior. En el presente caso estamos ante un pronunciamiento en el cual el Tribunal, quizás sin la precisión que sería exigible atendiendo a su trascendencia y su potencial repercusión, define un límite del principio de autonomía financiera ante un supuesto de hecho novedoso sobre el que no había tenido ocasión de pronunciarse previamente.

Tras la STC 101/2016, la concepción tradicional del principio de autonomía financiera, en su vertiente de gasto, debe ser interpretada estrictamente, de modo tal que solo continuará reputándose como inconstitucional la sustitución de la voluntad autonómica en el momento de la definición de las políticas públicas (STC 134/2011). Por el contrario, la realización material del pago, que la doctrina había entendido como parte integrante de la potestad de gasto, podrá ser asumida por el Estado cuando concurren determinadas circunstancias proporcionales a los ojos del Tribunal. A día de hoy, en definitiva, cabe diferenciar entre un núcleo duro de autonomía financiera,

36. SÁENZ ROYO ha señalado que la principal duda que planteaba la LOEPSF era si ésta podía permitir la sustitución de una Comunidad Autónoma por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco de un nuevo artículo 135 CE que, en su caso, habría supuesto un plus de actuación al Estado respecto a la situación anterior. Una posibilidad que, como recuerda Eva Sáenz, fue descartada por el TC cuando apunta que el artículo 135 CE se limita a corroborar la competencia del Estado en materia de estabilidad presupuestaria (STC 215/2014, FJ 3). Cfr. “La financiación autonómica: un diagnóstico desde la perspectiva constitucional”, en TUDELA ARANDA, J. y GARRIDO LÓPEZ, C. (Coords.), *La organización territorial del Estado, hoy. Actas del XIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 113. En consecuencia, el Tribunal, en su STC 215/2014, insiste en la idea de no estar separándose de su doctrina sentada en STC 134/2011 pero, para ello, realiza una interpretación de la medida prevista en el artículo 25.2 LOEPSF que, entendemos, desfigura el sentido del enunciado legal. Sobrepasando de este modo los límites que debe exigirse a cualquier interpretación conforme. Cfr. RUBIO LLORENTE, F. “La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 1988, págs. 37-38.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

relativo al gasto –naturaleza económica– y vinculado estrechamente con la definición de las políticas autonómicas, y una zona periférica, en la que se integrarían los pagos –naturaleza financiera–, dotada de unas menores garantías constitucionales. Y en la que cabría, llegado el momento, la posibilidad de sustituir la voluntad autonómica para garantizar el cumplimiento de la normativa de morosidad y satisfacer las legítimas expectativas de cobro de los proveedores de la Administración. ■

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

INFORME

LA REFORMA *NON NATA* DE 2013 COMO BASE DE LOS
ACTUALES TRABAJOS DE REVISIÓN DEL REGLAMENTO
DE LAS CORTES DE ARAGÓN

por Olga Herráiz Serrano

INFORME

EL CONTROL POR LAS CORTES DE ARAGÓN DE LA EJECUCIÓN
DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:
SU PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN PARA LA TRAMITACIÓN DE
EXPEDIENTES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

por Luis Latorre Vila

NOTA

RECENSIÓN DEL LIBRO *MANUAL AELPA DEL PARLAMENTARIO*,
COORDINADO POR XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ,
WOLTERS KLUWER, MADRID, 2016, 486 PP

por Xosé Antón Sarmiento Méndez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

LA REFORMA NON NATA DE 2013 COMO BASE DE LOS ACTUALES TRABAJOS DE REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓNpor **Olga Herráiz Serrano**

Letrada de las Cortes de Aragón, Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. EL MARCO DE REFERENCIA: 1. La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en 2007. 2. Las últimas reformas de otros reglamentos parlamentarios españoles: 2.1. La reforma completa de ciertos reglamentos parlamentarios sin previa reforma estatutaria: A) Reglamento del Parlamento de Andalucía. B) Reglamento del Parlamento de Cataluña. C) Reglamento del Parlamento de Cantabria. D) Reglamento del Parlamento Vasco. E) Reglamento del Parlamento de Navarra. 2.2. Las reformas reglamentarias de aquellas Asambleas legislativas que trajeron causa formal de la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía: los casos de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Extremadura: A) Reglamento de Les Corts. B) Reglamento del Parlamento de las Illes Balears. C) Reglamento de la Asamblea de Extremadura. III. LA PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE LAS CORTES DE ARAGÓN, DE 26 DE FEBRERO DE 2013: ANÁLISIS DE CONTENIDOS: 1. Estatuto del diputado. 2. Funciones de las Cortes: A) La función legislativa. B) Las funciones de control y de impulso al Gobierno. C) La función de información. D) Relaciones de las Cortes de Aragón con otras instituciones u órganos. 3. Organización: A) Órganos de gobierno de la Cámara. B) Órganos de trabajo parlamentario. C) Personal al servicio de las Cortes de Aragón. 4. Funcionamiento parlamentario. 5. Derechos de petición y de participación ante las Cortes de Aragón y transparencia en las actuaciones de estas. 6. Ausencias destacadas a subsanar en la proposición de reforma en tramitación. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El presente artículo analiza las novedades de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2013, que no llegó a ser aprobada antes del final de la VIII Legislatura, pero que lógicamente está siendo usada en los actuales trabajos de revisión del Reglamento de la Cámara puestos en marcha durante la IX. Se destacan los principales cambios y también las principales ausencias en el contexto de las reformas acometidas por otros parlamentos autonómicos en los últimos años.

ABSTRACT

This paper analyzes the novelties of the project to reform the Parliament of Aragón's rules of procedure in 2013, which couldn't be approved before the end of the VIII Legislature, but which is logically being used in the current revision of the rules of procedure taking place during the IX Legislature. Moreover the text highlights the main modifications and also the main absences in the context of the reforms undertaken by other autonomous parliaments in recent years.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN (*)

En sesión celebrada los días 15 y 16 de septiembre de 2011, el Pleno de las Cortes de Aragón ratificó, por asentimiento, el acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, fechado el 31 de agosto del mismo año, de creación de una ponencia especial para elaborar una proposición de ley de reforma del Reglamento de la Cámara conforme a lo dispuesto en el artículo 53 del mismo¹. El citado precepto regula el procedimiento a seguir para la constitución de ponencias legislativas especiales sin previo proyecto o proposición de ley, figura aquella a la que ya se había acudido en la legislatura anterior con idéntico objeto de la reforma del Reglamento de las Cortes, sin que la ponencia creada en aquel momento llegara a culminar sus trabajos ni a materializarlos en la correspondiente proposición, a diferencia de lo sucedido en 2013.

En efecto, en esta ocasión, tras más de doce meses de intensos trabajos preparatorios, los entonces cinco grupos del arco parlamentario aragonés registraron, para su calificación, una proposición de reforma del Reglamento, que obtuvo el beneplácito de la Mesa el día 27 de febrero de 2013, ordenándose entonces su publicación², así como su tramitación por el procedimiento ordinario, según lo establecido en la disposición final segunda del actual reglamento de la Cámara.

Aunque la tramitación de la citada proposición de reforma quedó paralizada por la falta de consenso durante dos años³, para acabar decayendo tras la expiración del mandato de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones en 2015, es lo cierto que tanto el análisis del texto suscrito por todos los grupos como el de las enmiendas que formularon, en plazo, cada uno de ellos resulta sumamente interesante, permitiéndonos realizar un primer balance, siquiera embrionario, de los avances o falta de ellos, según los temas, respecto del reglamento vigente, que data de 1997, así como respecto del derecho parlamentario comparado. Balance necesario si tenemos en cuenta que uno de los primeros acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces en la actual IX Legislatura de las Cortes de Aragón, con seis GG.PP. presentes⁴, fue el de volver a crear una ponencia especial con idéntico objeto de proponer un texto de reforma del reglamento de la Cámara⁵, cuya base son los trabajos anteriores.

(*) Lista de abreviaturas utilizada: BOCA: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón; BOPA: Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía; BOPV: Boletín Oficial del Parlamento Vasco; DISCA: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón; DOCV: Diario Oficial de la Comunidad Valenciana; EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón; ECV: Estatuto de la Comunidad Valenciana; GP: grupo parlamentario; LO: Ley Orgánica; LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial; LORAFNA: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; RAEx: Reglamento de la Asamblea de Extremadura; RCV: Reglamento de Les Cortes; RPA: Reglamento del Parlamento de Andalucía; RPIB: Reglamento del Parlamento de las Illes Balears; RPC: Reglamento del Parlamento de Cataluña; RPCan: Reglamento del Parlamento de Cantabria; RPN: Reglamento del Parlamento de Navarra; RPV: Reforma del Parlamento Vasco.

1. Véase DISCA núm. 7, fascículo 1.º, de 15 y 16 de septiembre de 2011, p. 137.

2. BOCA núm. 128, de 1 de marzo, pp. 11184-11228, accesible en el enlace [http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/Bo40245C43BA8867C1257B21003A5CC8/\\$File/BOCA_128.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/Bo40245C43BA8867C1257B21003A5CC8/$File/BOCA_128.pdf?OpenElement)

3. Tanto el vigente Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997, como sus predecesores, fueron aprobados por unanimidad por lo que los GG.PP. eran conscientes del punto de inflexión que habría supuesto que la propuesta de reforma registrada en 2013 hubiera carecido de idéntico apoyo. Como destacaron ya ALONSO ORTEGA (1993: pp. 279 y 310) y TUDELA ARANDA (1998: p. 32), el valor del consenso, cuando se trata de fijar las reglas de funcionamiento de una Cámara parlamentaria en la que las minorías del momento aspiran a ser las mayorías del futuro, es y debe ser mayor que el propósito de conseguir determinadas mejoras en el texto reglamentario.

4. Tras la irrupción de dos partidos nuevos, los GG.PP. actuales del arco parlamentario aragonés son: G.P. Popular: 21 escaños; G.P. Socialista: 18; G.P. Podemos Aragón: 14; G.P. del Partido Aragonés: 6; G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía: 5; y G.P. Mixto: 3 escaños, de los cuales 2 corresponden a Chunta Aragonesista y 1 a Izquierda Unida de Aragón, mientras en la VIII Legislatura estos dos últimos tenían grupo parlamentario propio.

5. Según publica el BOCA núm. 13, de 15 de septiembre de 2015, "La Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, en sesión conjunta celebrada el día 2 de septiembre de 2015, en virtud de lo establecido en el artículo 53 del Reglamento de las Cortes, ha acordado, a propuesta del G.P. Popular, crear una Ponencia especial para la reforma

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Precisamente, a tratar de presentar de forma sistemática y crítica las novedades que se pretendían introducir en aquel texto de rango legal suscrito en 2013 se dirige el presente trabajo, en el que, como no podría ser de otro modo, contextualizaremos la reforma en el marco de las llevadas a cabo ya por otros Parlamentos autonómicos en los últimos años, en línea de continuidad o no de las reformas de los respectivos Estatutos de las correspondientes Comunidades.

II. EL MARCO DE REFERENCIA**1. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN EN 2007**

En el marco de la última oleada de reformas estatutarias acometidas desde 2006, en 2007 Aragón consiguió que se aprobara un Estatuto de Autonomía de nueva planta, a través de una ley orgánica eufemísticamente denominada de reforma⁶. Se trataba de la quinta Comunidad que se dotaba de un Estatuto de segunda generación aunque la mayoría de la doctrina ha convenido en que no todos los procesos de reforma puestos en marcha (y van siete sin contar ni la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra –que solo ha introducido un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno–, ni la del Estatuto de la Región de Murcia –exclusivamente dirigida a incorporar el decreto-ley al sistema de fuentes autonómico–, ni la del Estatuto de Castilla-La Mancha –que se limitó a una reducción drástica del número de diputados–⁷) han concluido en esa imagen mítica de un Estatuto-Constitución.

Pues bien, de las siete Comunidades que, en total, han reformado, sustancialmente, sus Estatutos⁸, la Valenciana, Islas Baleares y Extremadura llevaron a cabo después una reforma completa de los reglamentos de sus Asambleas legislativas mientras Cataluña, Andalucía y Castilla y León no la han acometido tras la reforma estatutaria porque sus Parlamentos acababan de revisar con bastante profundidad sus reglamentos en el año 2005⁹. Solo las Cortes de Aragón no han hecho lo propio ni en los años inmediatamente anteriores ni con posterioridad al nuevo Estatuto de Autonomía de 2007. En el lado contrario, situamos el caso de Parlamentos que procedieron a elaborar reglamentos de nueva planta hace unos años (el de Cantabria en 2007, el del País Vasco en 2008 y el de Navarra mediante la suma de las dos reformas parciales, pero bastantes extensas, de 2007 y de 2011) sin que, con el matiz expuesto para la Comunidad foral, dicha reforma viniera formalmente motivada por la previa de los Estatutos de Autonomía¹⁰.

del Reglamento de la Cámara. Esta Ponencia estará integrada por un representante de cada Grupo Parlamentario.” En esta ocasión, el acuerdo unánime de la Mesa y Junta no ha sido llevado a la ratificación en sesión plenaria, abriéndose directamente el plazo para que los grupos parlamentarios designen a sus ponentes.

6. Cfr. los trabajos de análisis de dicha reforma de EMBID IRUJO (2005), LÓPEZ JIMÉNEZ (2005), HERRÁIZ SERRANO (2007), AGÜERAS ANGULO (2010) y GUEDEA MARTÍN (2010).

7. Nos referimos a la LO 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; a la LO 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, y a la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

8. LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

9. Se refiere a la cronología de reformas estatutarias y de reglamentos parlamentarios solo que en el momento de escribir su trabajo la DIRECCIÓ GENERAL DE RELACIONS INSTITUCIONALS (2006: pp. 92 y 95).

10. Aludimos a reglamentos de nueva planta, pues otras Asambleas como las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado alguna reforma parcial de calado de su reglamento –la supresión del sueldo de sus diputados– previa la

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

No se trata, por tanto, de que las nuevas normas institucionales básicas, llamadas de segunda generación, de las Comunidades Autónomas hagan imprescindible que sus Parlamentos se doten de reglamentos nuevos, pero, en la mayoría de los casos, a la necesidad de incorporar algunas previsiones y desarrollos que sí traen causa de aquellas¹¹, se ha añadido la conveniencia de llevar a cabo una puesta al día de unas disposiciones que o han quedado desfasadas (como lo demuestra la práctica de incorporar al cuerpo de los nuevos reglamentos los usos parlamentarios consolidados¹² o las resoluciones interpretativas o supletorias del reglamento)¹³, o no se adaptan a los tiempos¹⁴, o simplemente se antojan poco ambiciosas ante la demanda de mejores respuestas en el ejercicio de las funciones parlamentarias¹⁵.

Si consideramos el reglamento parlamentario como el instrumento técnico mediante el cual el proceso político se convierte en jurídico¹⁶, como la proyección jurídico-constitucional de la potestad de autoorganización de las Asambleas legislativas¹⁷, habrá que convenir en que concurren otras razones (entre las que sobresalen la necesidad de un mayor acercamiento del Parlamento a la ciudadanía y de fomentar la participación, la flexibilidad y la transparencia de dicha institución¹⁸) para que, en la cronología de reformas institucionales de gran calado, a la operada con ese carácter en los Estatutos de Autonomía le haya seguido, casi en línea de continuidad, la del reglamento de la respectiva Asamblea legislativa. Ese era el camino que habían emprendido en su VIII legislatura (2011-2015) las Cortes de Aragón, aunque las discrepancias políticas en temas considerados clave, en un primer momento, y la disolución técnica de la Cámara por la convocatoria de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, después, suspendieron inicialmente y pusieron, a la postre, fin a los trabajos de la Ponencia encargada de fijar el nuevo reglamento.

Por apurar el argumento, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, en la línea de sus coetáneos, exige un acomodamiento del Reglamento de las Cortes de Aragón en las siguientes materias: la regulación del derecho de los aragoneses “a participar en el proceso de elaboración de las leyes” (art. 15.2) y el mandato dirigido a los poderes públicos a promover “la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico” [arts. 15.3 y 20.a)]¹⁹; la previsión de la

oportuna modificación del Estatuto de Autonomía (artículo 11.4, para eliminar cualquier referencia a las retribuciones de los parlamentarios) mediante la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio. Sobre dicha reforma de los arts. 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobada en diciembre de 2012, así como respecto de la disposición final de la reforma, tuvo oportunidad de pronunciarse el TC en su reciente Sentencia 36/2014, de 27 de febrero, puesto que fue impugnada de inconstitucionalidad por el GP Socialista del Senado.

11. De revisión “obligada” y “tarea inaplazable” “para ajustar la norma rectora de la Cámara Legislativa a las disposiciones del Estatuto de Autonomía tras sus reformas” habla CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 1 y 2).

12. Lo destacan FOLCHI I BONAFONTE (2006: p. 111) y PARDO FALCÓN (2015: pp. 63 y 72).

13. Con la consecuencia jurídica en este último caso, basada en las SSTC 44/1995, de 13 de febrero; 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, de que, al quedar integradas dichas resoluciones interpretativas o supletorias en el texto reglamentario, dejan de ser susceptibles de impugnación ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo y pasan a serlo a través del recurso de inconstitucionalidad.

14. Necesidad ineludible de cualesquiera reglas de funcionamiento de los Parlamentos que aspiren a ser eficaces, según RIDAURA MARTÍNEZ (2006: p. 86).

15. Sobre el particular, profundiza SORIANO HERNÁNDEZ (2007: pp. 235 y 236) a propósito de la reforma del Reglamento de Les Corts, en conexión con la precedente del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

16. En palabras de Andrea MANZELLA, que tomo de VIBORAS JIMÉNEZ (2006a: p. 124).

17. Vid. TOMÁS MALLÉN (2006: p. 6).

18. Cfr. FOLCHI I BONAFONTE (2006: p. 101).

19. Con razón se ha dicho que los Estatutos de Autonomía de segunda generación, una vez consolidadas las instituciones representativas, han optado decididamente en favor de la democracia participativa, recogiendo una serie de derechos de participación de sus ciudadanos. Vid. PÉREZ ALBERDI (2012: pp. 91 y 92).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

celebración de comparecencias de senadores elegidos o designados por la Comunidad Autónoma para informar de sus actividades en el Senado [art. 41.c)]; la inclusión en el articulado del procedimiento de convalidación y, en su caso, tramitación legislativa de los decretos-leyes (art. 44)²⁰; la previsión del procedimiento de presentación de sus respectivas memorias anuales por el Presidente (art. 63.4) y por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (art. 66.3)²¹; el establecimiento del mecanismo de participación en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a competencias de la Comunidad Autónoma (art. 93.3)²²; la regulación de las relaciones con la Cámara de Cuentas de Aragón y, entre otros, del procedimiento de presentación de la Cuenta General de la Comunidad (art. 112)²³, así como la posible concreción de detalles en el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía (art. 115).

Además de las anteriores, entra lógicamente dentro de la libertad de configuración de que disponen las Cortes de Aragón la elección de otras materias de su reglamento necesitadas de una actualización, así como la regulación de contenidos novedosos exigidos por el normal funcionamiento de un Parlamento del siglo XXI.

2. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DE OTROS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES

El estudio y análisis de las últimas reformas aprobadas en otros reglamentos parlamentarios de nuestro país constituye una necesidad imperiosa de cualquier Asamblea legislativa por dos razones fundamentales. La primera de ellas es la homogeneidad tradicional con que se han formulado las normas relativas al funcionamiento parlamentario en todos los reglamentos españoles, ya no solo en su estructura, sino también en buena parte de su contenido²⁴. En segundo lugar, como se ha tratado de anticipar, hay razones estructurales que se han convertido en “vectores”²⁵ comunes de todas las reformas reglamentarias llevadas a cabo en los últimos diez años. Si, como la doctrina subrayó, frente a las dos generaciones anteriores de reglamentos de los

20. Las dos últimas cuestiones citadas, transitoriamente, fueron reguladas mediante sendas Resoluciones supletorias de la Presidencia de las Cortes fechadas, respectivamente, el 20 de noviembre de 2013 (*sobre las comparecencias de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario*, que fue publicada en BOCA núm. 191, de 27 de noviembre) y el 14 de diciembre de 2007 (*sobre el control de los Decretos-Leyes*, en BOCA núm. 26, de 17 de diciembre).

21. Ante la falta de previsión reglamentaria, dichas presentaciones se articulan conforme al procedimiento que acuerda la comisión competente por razón de la materia ante la que tienen lugar las respectivas comparecencias.

22. Por el momento, la participación se desarrolla en la forma establecida en el Acuerdo de 28 de noviembre de 2011, de la Ponencia sobre Asuntos Europeos, por el que se establece el procedimiento para el control de subsidiariedad de las propuestas legislativas de la Unión Europea, que no ha sido objeto de publicación oficial y que, por tanto, tiene el carácter de documento interno de la propia Ponencia especial, constituida en el seno de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario (en la VIII Legislatura) o de la Comisión Institucional (en la IX).

23. Que, de momento, tiene satisfacción igualmente a través de una Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes, de 24 de septiembre de 2014, *sobre las relaciones de las Cortes de Aragón con la Cámara de Cuentas de Aragón* (vid. BOCA núm. 263, de 1 de octubre).

24. Subraya la homogeneidad RIDAURA MARTÍNEZ (2006: p. 88). De hecho, contextualizando ese mutuo condicionamiento que siempre ha existido entre las normas de las Asambleas de nuestras Comunidades Autónomas, TUDELA ARANDA (1998: pp. 34 y ss) periodificaba los sucesivos reglamentos de estas en generaciones. A su juicio, los de primera generación (hasta comienzos de los años noventa) se caracterizaron precisamente por la excesiva dependencia, impropia de las singularidades de las Cámaras autonómicas, del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982. Sitúa el autor el umbral de los reglamentos que llama de segunda generación en la aprobación del de las Cortes de Aragón de 1992, señalando que, a partir de esa fecha, denotan un esfuerzo por distinguirse más del modelo establecido por el Congreso y por intentar una mayor adaptación a la realidad autonómica. En el momento de firmar aquel trabajo, TUDELA ARANDA apuntaba a que se aguardaba todavía al Parlamento osado que, marcando el camino de la tercera generación, se atreviera a desbordar los cauces tradicionales de nuestro parlamentarismo y optase por un modelo más flexible y más transparente.

25. Utilizo la palabra que acuñara NAVARRO MÉNDEZ en 2005 (p. 1135).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Parlamentos autonómicos, la tercera generación debía “ser aquella que, consciente de la flexibilidad posible en un escenario como el autonómico y consciente también de las profundas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas, arriesgue un paso para incorporar procedimientos novedosos que faciliten la vigencia del Parlamento como instrumento de control y como espacio de publicidad y legitimidad política”²⁶, sin duda ninguna podemos tildar de tercera generación a muchos de los reglamentos parlamentarios de que daremos cuenta en las siguientes líneas. No obstante, todavía falta mucha ambición en otros, especialmente en algunos casos, para dar el salto cualitativo hacia Asambleas del siglo XXI.

En las líneas que siguen, nos limitaremos a recapitular algunas de las novedades más importantes que se han incorporado en esa, en general, tercera generación de reglamentos, exponiéndolas, con suma brevedad, en torno a los siguientes temas centrales: estatuto de los diputados a título individual y de los grupos parlamentarios; funciones del Parlamento, y, en su caso, organización y funcionamiento de este como institución.

No se pretende un análisis exhaustivo de cada reforma, lo que excedería del objeto del presente trabajo, que es exponer las líneas directrices por las que discurría la del Reglamento de las Cortes de Aragón en 2013 y actualmente en 2016, sino que trataremos tan solo de contextualizar esta reforma en los objetivos que han perseguido otras Asambleas. Se impone también una última matización puesto que las que se describen como novedades de cada reglamento lo son siempre en clave interna, es decir, respecto del reglamento anterior del Parlamento en cuestión y, por tanto, no necesariamente en la perspectiva del Derecho parlamentario comparado. En otros casos, la razón última de la incorporación de ciertas medidas es deudora de la propia experiencia acumulada en la respectiva Asamblea, sin extrapolación fácil al resto. No obstante, haremos más hincapié en aquellos cambios que se inscriben claramente en tendencias comunes a todas las reformas.

2.1. LA REFORMA COMPLETA DE CIERTOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS SIN PREVIA REFORMA ESTATUTARIA

A) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El Parlamento de Andalucía aprobó el cuarto reglamento de su historia el 28 de septiembre de 2005, un año y medio antes de que la Comunidad contara con un nuevo Estatuto de Autonomía. Se aprobó por unanimidad, dato siempre positivo, pero que, al decir de voces autorizadas, tuvo en este caso el coste de las deficiencias técnicas que se han advertido en algunos casos²⁷. Aunque dicho texto ha sido objeto, con posterioridad, de varias modificaciones aisladas (algunas de gran calado)²⁸, la de 2005 fue la última reforma en profundidad que dio lugar a un reglamento de nueva planta del que, en este momento, interesa destacar sus principales líneas directrices.

En cuanto al estatuto de los diputados, las novedades principales tienen que ver con la regulación de la posibilidad (“en los términos que acuerde la Mesa de la Cámara”) de que aquellos perciban una asignación económica temporal al perder su condición por extinción del mandato o por renuncia, para permitir su adaptación a la vida laboral o administrativa (art. 8.1 RPA); con la publicación de los datos relativos a la asistencia de los miembros de la Cámara a las sesiones de las que formen parte (art. 13.2); con la

26. Vuélvase sobre TUDELA ARANDA (1998: pp. 36-37).

27. VÍBORAS JIMÉNEZ (2006a: p. 129).

28. Vid. PARDO FALCÓN (2015: p. 81), que se refiere así a la aprobada el 3 de diciembre de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

publicidad del Registro de Actividades, Bienes e Intereses cuyo contenido se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía y en el Boletín Oficial de la Junta, además de estar disponible en internet (art. 16.3); y con la configuración como derecho del diputado de la visita sin obstáculos a las dependencias de la Administración, para cuyo ejercicio sin trabas se establece un procedimiento (art. 7.5).

Comenzaremos la reseña de las novedades relativas a las funciones parlamentarias, con las atinentes a la legislativa. Teniendo en cuenta que ya se había incorporado en una reforma anterior del reglamento la obligación, en todo procedimiento legislativo, de abrir un debate de totalidad no vinculado a la presentación de enmiendas de ese carácter; se habían potenciado las fases de ponencia y comisión y regulado las audiencias ciudadanas²⁹, lo más llamativo del nuevo Reglamento del Parlamento de Andalucía de 2005 fue, curiosamente, una ausencia: la falta de incorporación final de una oficina de evaluación legislativa, cuya articulación inicial se había pensado llevar a cabo atribuyendo nuevas competencias a la Oficina de Control Presupuestario³⁰. En el caso del procedimiento dirigido a la aprobación de la ley de presupuestos, se introdujo entonces la posibilidad de enmendar individualmente cada sección presupuestaria, lo que se considera enmienda a la totalidad del presupuesto y permite singularizar la oposición a una política concreta del Gobierno de turno (art. 130).

Mayores novedades se concentraron en los instrumentos de control al ejecutivo, lo que nos entronca con la caracterización del Reglamento del Parlamento de Andalucía como de tercera generación en los términos antes explicados. Así, podemos destacar la nueva regulación que se dio para la creación de comisiones de investigación, entendiéndose automáticamente constituidas excepto que algún grupo parlamentario manifieste su oposición, supuesto en el que el asunto será debatido en pleno, rechazándose su creación solo si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara (art. 52.1 RPA). Igualmente, se introdujeron las interpelaciones urgentes, que tienen por objeto cuestiones de máxima actualidad. En cada sesión plenaria únicamente podrá tramitarse una y, durante un período de sesiones, no podrán sustanciarse más de ocho interpelaciones de ese tipo, asignándose entre los GG.PP. proporcionalmente a su representación y garantizándose, en todo caso, una interpelación urgente para cada Grupo por período de sesiones³¹.

29. Cfr. VÍBORAS JIMÉNEZ (2006b). PÉREZ ALBERDI (2012: p. 104) considera que la regulación que contiene el Reglamento sobre las comparecencias informativas de agentes sociales y organizaciones afectadas durante la tramitación de una iniciativa legislativa no cumple los requisitos, a posteriori, exigidos por el art. 113 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. A su juicio, el taxativo de este precepto "los ciudadanos...participarán en el procedimiento legislativo" no se correspondería con la configuración del trámite como discrecional, al haberse previsto tan solo si lo solicitan los diputados y los grupos parlamentarios. En contra de lo expresado por dicha autora, consideramos que el Estatuto reconoce un derecho de configuración legal al señalar que la participación de los ciudadanos se efectuará "en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento", lo que permite desarrollos del mismo como el que consigna hoy dicha norma del Parlamento andaluz. Distinto es que, con MARTÍNEZ PUJALTE (2010: p. 270), tachemos dicha regulación de insatisfactoria y reclamemos en efecto que, para la mayor efectividad del derecho, su ejercicio no dependa de la voluntad de los grupos que apoyan al Gobierno o de una mayoría parlamentaria. En cualquier caso, también es importante resaltar que, en octubre de 2012, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó una reforma reglamentaria que reforzaba la participación ciudadana. Se trata de que, en el caso de proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular, el representante de la comisión promotora designado por esta para presentar y defender la iniciativa en el debate de toma en consideración, pueda estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas, así como asistir tanto a las reuniones de comisión donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el pleno, teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que estos (art. 125.2).

30. De nuevo, VÍBORAS JIMÉNEZ (2006b). Y es que, en el seno de la Secretaría General, funciona una Oficina de Control Presupuestario que asesora a los órganos de la Cámara en la materia y que informa a los GG.PP. y a los miembros de la comisión competente en materia de hacienda acerca de la aprobación y ejecución del presupuesto, del nivel de ejecución de las inversiones, y de la aplicación y ejecución de los fondos europeos. Del mismo modo la Oficina debe informar sobre aquellos aspectos de la actividad parlamentaria que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos (art. 62 RPA).

31. La inclusión de una interpelación urgente en el orden del día solicitado comportará para el Grupo parlamentario beneficiado la obligación de retirar del orden del día inicialmente aprobado la interpelación ordinaria que tuviera previamente asignada (art. 155). Cfr. el análisis que realiza PARDO FALCÓN (2015: pp. 60-62).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

También se aumentó el número de preguntas en pleno para los GG.PP. que estén en la oposición de manera que se admite un máximo de veinticuatro preguntas por sesión plenaria, con un mínimo de dos por G.P. y sin que el número de las formuladas por diputados pertenecientes al grupo parlamentario que cuente con mayor número de miembros en la Cámara pueda alcanzar la mitad del total. Además, no solo se contempla que, en cada sesión plenaria pueda sustanciarse hasta un máximo de ocho preguntas que tengan por objeto cuestiones o temas de máxima actualidad (art. 161 RPA), sino que pasó a admitirse esta figura también para el Presidente y para las comisiones. Así, en cada sesión de comisión, un diputado de cada grupo parlamentario que cuente con alguna pregunta ordinaria en el orden del día previamente aprobado podrá sustituirla por una pregunta que tenga por objeto cuestiones o temas de máxima actualidad (art. 163). Por su parte, durante cada período de sesiones podrá tramitarse un máximo de ocho preguntas de máxima actualidad al Presidente de la Junta de Andalucía (art. 162.4).

En el ámbito de la función informativa del Parlamento, base como se sabe del ejercicio de la función de control, se estableció la comparecencia obligatoria, a solicitud de un grupo parlamentario, de los presidentes de los consejos de administración, consejeros delegados, administradores, directores generales, gerentes y otros cargos equivalentes de los organismos autónomos, instituciones y empresas de la Junta de Andalucía, así como de los consorcios, fundaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de los anteriores, en los que sea mayoritaria la representación o participación directa, cualquiera que sea su forma, de la propia Junta, sin necesidad de ulteriores requisitos (arts. 153.1 y 44.1.2º RPA).

Pasando a la enumeración de aspectos novedosos sobre organización y funcionamiento del Parlamento³², se habían incorporado con anterioridad y se mantuvieron en la reforma de 2005 los llamados debates de carácter general, que sí son reseñables en términos de derecho autonómico comparado. Tales debates (arts. 150 y ss RPA) pueden tener lugar bien por iniciativa del Presidente del Parlamento, debido a la existencia de varias iniciativas sobre un mismo asunto que aconsejen su acumulación a los efectos de un debate agrupado, bien a solicitud de dos grupos parlamentarios o de la mayoría absoluta de los diputados, en este caso con independencia de que existan o no iniciativas parlamentarias pendientes sobre la cuestión que se propone discutir. Con la pretensión asimismo de mantener la máxima actualidad de los debates, el art. 191 del Reglamento del Parlamento andaluz recoge una previsión que se había introducido en la reforma anterior, pero que merece destacarse, como es la caducidad anual (al final de cada primer período de sesiones) de todas las iniciativas parlamentarias no legislativas de las que deba responder o informar el Consejo de Gobierno, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito. Dicha caducidad viene combinándose, con éxito, desde hace años, con una segunda, que es la de las interpelaciones y preguntas orales que no hayan sido incluidas el orden del día del pleno correspondiente. En cualquier caso, igualmente en 2014 se amplió temporalmente el segundo período de sesiones, al incluir el mes de julio, y se reforzó el carácter público de las sesiones tanto del pleno como de las comisiones³³.

32. En cuanto a los órganos parlamentarios, no eran novedades del reglamento de 2005, pero quizá han cobrado una mayor dimensión tras las últimas elecciones autonómicas y merecen recordarse en este momento, por un lado, la exigencia reglamentaria de que todos los grupos tengan representación en la Mesa del Parlamento de Andalucía [lo valora positivamente desde el punto de vista de la inexistencia de litigiosidad contra sus decisiones VIBORAS JIMÉNEZ (2006b)], y, por otro, la admisión a las sesiones de la Junta de Portavoces de los representantes de los medios de comunicación social, lo que, a juicio del mismo autor (2006a: p. 123, así como 2006b), hace que la Cámara carezca en la práctica de Junta al quedar inhabilitada por dicha presencia para su cometido propio, que se transfiere de hecho a la Mesa.

33. Vid. PARDO FALCÓN (2015: p. 83).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En cuanto al ámbito de la participación ciudadana en el funcionamiento de la Cámara, en el que el Parlamento de Andalucía ha sido siempre pionero, se mantienen las preguntas de iniciativa ciudadana, que permiten a los andaluces y al resto de ciudadanos residentes en la Comunidad formular cuestiones para su respuesta oral al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros, siempre que las mismas sean asumidas por algún diputado. No obstante tratarse de un instrumento bastante utilizado por los ciudadanos, lo cierto es que solo un tercio de las presentadas llegan a ser asumidas por los diputados y, de estas, no todas acaban sustanciándose, lo que quizá lleve a la reflexión sobre un cambio de reglamentación en el futuro³⁴. Junto a la participación ciudadana, para cuyo reforzamiento se introdujeron en 2014 las enmiendas ciudadanas a los proyectos y a las proposiciones de ley³⁵, la transparencia se constituyó en el auténtico *leit motiv* de las últimas reformas, cuya plasmación más cabal es el Portal de Transparencia del Parlamento de Andalucía, ubicado en su página *web*³⁶.

B) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Como destacara FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 99), después de veinte meses de intensas sesiones de trabajo, el Pleno del Parlamento de Cataluña, con el consenso de todas las fuerzas políticas, aprobó la reforma de su reglamento el 22 de diciembre de 2005, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, y por lo tanto, de forma previa, pero casi simultánea al nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

Como novedades en el estatuto de los diputados, se convierte en público el registro de intereses de los diputados; se regula el tratamiento institucional y protocolario de estos; y se recupera la figura del diputado no adscrito como mecanismo de reacción frente al transfuguismo político para aquellos diputados que abandonen su grupo o que sean expulsados del mismo.

Pasando a la enumeración de novedades relativas a las funciones parlamentarias, en cuanto al procedimiento legislativo, se generalizó un debate de totalidad sobre las iniciativas legislativas independientemente, como hasta entonces, de la presentación de enmiendas de aquel carácter; se admitió la delegación legislativa plena en las comisiones, así como la participación de las organizaciones sociales en el procedimiento legislativo, antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas. También se llevó a la letra del reglamento catalán la figura del relator de las ponencias legislativas, se simplificó el debate en pleno de los votos particulares y las enmiendas mantenidas, y se introdujo la posibilidad de retirar proyectos y proposiciones de ley (incluidas las de iniciativa legislativa popular) hasta el inicio de las votaciones finales en el pleno o de la comisión que actúe con competencia

34. Cfr. PÉREZ ALBERDI (2012: p. 104). A partir de la web del Parlamento de Andalucía, se constatan los siguientes datos: en la IV Legislatura (1994-1996), se presentaron un total de 16 preguntas ciudadanas, de las que fueron asumidas 13 (8 para comisión y 5 para pleno), siendo 4 las contestadas. En la V Legislatura (1996-2000), se presentaron 102 y solo 38 se asumieron (21 para comisión y 17 para pleno), de las que se contestaron 25. En la VI Legislatura (2000-2004), de las 32 presentadas por los ciudadanos, los diputados asumieron un total de 20 (17 para comisión y 3 para pleno), de las que se contestaron 12. En la VII Legislatura (2004-2008), se presentaron 45 y se asumieron 4 (las 4 para comisión), llegando a contestarse 1. En la VIII Legislatura (2008-2012), se presentaron cinco y se asumieron y contestaron 2. En la IX Legislatura (2012-2015), de las 12 presentadas se asumieron únicamente 2, todas para comisión y contestadas. A la espera del balance de la X Legislatura, el total de las preguntas de iniciativa ciudadana que ha registrado el Parlamento de Andalucía desde la incorporación de este instrumento son 212, habiendo sido asumidas por sus diputados un total de 79, de las que solo 46 llegaron a ser efectivamente contestadas, bien en pleno o en comisión.

35. Salvo en aquellos casos que versen sobre materias excluidas de iniciativa legislativa popular, y a condición de que las enmiendas las asuma algún grupo parlamentario (art. 114 bis). Vid. PARDO FALCÓN (2015: p. 84).

36. Así lo califica PARDO FALCÓN (2015: p. 85) al detallar la reforma de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

legislativa plena. También subrayaba FOLCHI I BONAFONTE (2006b) la simplificación introducida en el debate del proyecto de ley de presupuestos respecto a la regulación existente con anterioridad en el Parlamento catalán³⁷.

Entrando en la consideración de la función de control entendida en sentido amplio, el nuevo reglamento catalán facilita la creación de comisiones de investigación porque, aunque el pleno del Parlamento puede acordarla a propuesta de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los diputados, de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, o del Gobierno, viene obligado a crearla si lo solicitan una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios (art. 58 RPC). Eso sí, solo se admite una propuesta de creación de comisión de investigación al año suscrita por los mismos diputados.

Otra novedad es que, con la finalidad de llevar a cabo el control de la ejecución del presupuesto de la Comunidad Autónoma, el nuevo reglamento catalán creó la Oficina Presupuestaria del Parlamento con las siguientes funciones: "a) Asesorar técnicamente a los diputados y a los grupos parlamentarios en relación con la aprobación, el estado de ejecución y la liquidación de los presupuestos de la Generalidad, sus entidades autónomas y sus empresas. b) Facilitar a los diputados y a los grupos parlamentarios la documentación presupuestaria relacionada con las iniciativas parlamentarias de todo tipo. c) Asesorar a los diputados y a los órganos de la cámara en materias relacionadas con la actividad presupuestaria en otros organismos y países" (art. 203). A través de la presidencia del Parlamento, los departamentos responsables, los organismos autónomos y las empresas públicas o vinculadas de la Generalidad han de facilitar a la Oficina Presupuestaria toda la documentación que esta requiera. Por su parte, es la Mesa del Parlamento, a propuesta del Presidente, y oída la Junta de Portavoces, la que designa al director de la Oficina Presupuestaria entre las personas expertas en disciplinas económicas o financieras, corriendo también de cuenta del presupuesto de la Cámara la dotación del resto de personal y de los medios materiales necesarios para el ejercicio de las funciones que aquella tiene encomendadas.

Novedosa es también la previsión de una hora, como mínimo, de preguntas al Presidente de la Generalitat en cada pleno ordinario, disponiendo cada grupo parlamentario de, al menos, una³⁸. Igualmente, se introdujo un nuevo procedimiento para el control del cumplimiento de las mociones (art. 140) a cargo de la comisión correspondiente por razón de la materia. Así, finalizado el plazo fijado para dar cumplimiento a la moción o, en su defecto, en el de cuatro meses a contar desde el día siguiente de la publicación de la moción, el Gobierno dispone de quince días para dar cuenta ante la correspondiente comisión. La rendición de cuentas puede consistir en enviar una documentación o en celebrar una sesión informativa, pero, en cualquier caso, a petición de un grupo parlamentario o de cualquier miembro de la comisión, esta ha de manifestar su criterio, incluyéndolo como punto del orden del día de una sesión. Si el incumplimiento de la moción o la no rendición de cuentas por parte el Gobierno pueden constatarse objetivamente, porque no se ha remitido la documentación requerida en el tiempo y la forma hábiles, o porque no se ha solicitado ninguna sesión informativa al respecto en la comisión, a petición de un grupo parlamentario o de cualquier miembro de la comisión, el asunto pasará automáticamente al orden del día de la siguiente sesión plenaria.

37. Así, en sesión plenaria, se debaten las enmiendas a la totalidad y las enmiendas al articulado que hayan sido reservadas. El debate de las secciones con las enmiendas correspondientes tiene lugar en comisión, con asistencia del consejero competente.

38. Para garantizar la actualidad de los temas, el plazo de presentación de preguntas termina a las doce horas del martes anterior al jueves del pleno. Vid. FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 113).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En cuanto a las funciones de información y control, destaca FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 111) la novedad de los debates generales “sobre la acción política y de gobierno” (distintos del debate sobre el estado de la Comunidad) que pueden celebrarse a solicitud del presidente de la Generalidad o si lo decide la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados. Resulta obligado convocar necesariamente la sesión correspondiente si una cuarta parte de los diputados o un conjunto de grupos parlamentarios que represente, como mínimo, una quinta parte del total solicita un debate sobre la acción política y de gobierno aunque dicha solicitud solo puede formularse una vez en cada período de sesiones (art. 134 RPC). Por su parte, inspirándose en los *hearings* del parlamentarismo anglosajón, el Reglamento del Parlamento de Cataluña introdujo la comparecencia de los candidatos para las elecciones de cargos públicos que corresponden al Parlamento, siempre que una ley lo prevea, o si una tercera parte de los diputados o tres grupos parlamentarios lo solicitan³⁹.

Por finalizar el apartado atinente a las novedades en el ejercicio de las funciones parlamentarias, el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 introdujo la regulación del derecho de petición ante el Parlamento europeo para promover iniciativas relacionadas con las competencias de la Unión (art. 180) y la de la participación en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por la Unión Europea (art. 181).

Desde el punto de vista del tercer bloque de contenidos al que haremos referencia, el de la organización y funcionamiento parlamentarios, se reforzó el papel de la Mesa en los aspectos de gestión de personal, económica y presupuestaria y, para evitar la falta de participación en esos temas de los grupos que no tienen representación en aquella, se instituye la figura de la Mesa ampliada, integrada por los miembros de esta más un diputado designado por cada grupo parlamentario sin representación en ella y que adoptará sus decisiones por el sistema de voto ponderado (art. 29.4 RPC)⁴⁰.

Otra novedad es que se eliminó la enumeración taxativa de las comisiones legislativas en el reglamento para dejar la determinación y ámbito material de las mismas al pleno de la Cámara, por mayoría absoluta, durante la semana siguiente a la investidura del Presidente de la Generalitat (art. 51). Cada comisión legislativa puede constituir, además, un máximo de tres subcomisiones, para celebrar sesiones informativas, comparecencias, efectuar propuestas de resolución a la comisión y actuar por delegación de esta, lo que, a juicio de FOLCHI I BONAFONTE (2006b), permite una mayor especialización de los órganos parlamentarios. En el nuevo reglamento, se creó la Comisión de Peticiones para la tramitación de las peticiones de los ciudadanos, de forma que aquella, además de remitirlas al órgano o entidad que considere competente, podrá acordar la celebración de una comparecencia de los peticionarios o, lo que es más novedoso en el ámbito del Derecho parlamentario comparado, “puede adoptar resoluciones que asuman el contenido de las peticiones presentadas y puede formular recomendaciones sobre estas a los poderes públicos

39. De nuevo, vid. FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 115 y 2006b). Reza el art. 157.4 RPC que: “Durante la comparecencia, que en ningún caso puede exceder de una hora para cada candidato o candidata, los miembros de la comisión o subcomisión pueden solicitar las oportunas aclaraciones y explicaciones sobre cualquier aspecto relacionado con su formación académica, su trayectoria profesional o los méritos alegados (...)”.

40. A la Mesa ampliada le corresponde el ejercicio de las funciones establecidas en el art. 29.3.f), g), h) e i): “f) Aplicar los Estatutos del régimen y el gobierno interiores del Parlamento, y elaborar las correspondientes propuestas de modificación. g) Elaborar el presupuesto del Parlamento para que, si procede, sea aprobado por el Pleno. h) Controlar la ejecución del presupuesto y presentar al Pleno la correspondiente liquidación en cada período de sesiones. i) Aprobar la composición de las plantillas de personal del Parlamento y las normas que regulan la forma de acceso”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

y a las instituciones” (art. 60). La Comisión de Peticiones ha de presentar al pleno del Parlamento una memoria anual sobre sus actividades.

En el ámbito del funcionamiento, empezaremos por destacar las mejoras conseguidas en la publicidad de los trabajos, uno de los grandes retos del parlamentarismo contemporáneo y, en consecuencia, uno de los objetivos del nuevo reglamento en opinión de FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 106, así como 2006b), en el que hemos situado, entre otros elementos, la clave del paso a la tercera generación de reglamentos parlamentarios. En el caso del catalán, en su reforma aprobada en 2005, se suprimió la mayor parte de las sesiones secretas, declarando expresamente públicas tanto las del pleno (art. 70.1), como las de las comisiones (art. 43.1) y de la diputación permanente (art. 67.7), con la admisión, por tanto, de público en todas ellas en la medida en que la capacidad de las salas de reuniones lo permita. Sólo excepcionalmente podrán ser secretas las sesiones si así lo acuerda una mayoría de dos tercios. De hecho, el Parlamento catalán consolida en el nuevo reglamento su apuesta por las nuevas tecnologías (en especial internet y el Canal Parlamento) como herramientas para publicitar su trabajo y hacerlo accesible a los ciudadanos. Resulta tremendamente ilustrativo el art. 202 del Reglamento en cuestión:

“Artículo 202. *Tecnologías de la información y de la comunicación*

1. El Parlamento debe disponer de medios adecuados en lo referente a las tecnologías de la información y de la comunicación, para aumentar la cantidad y la calidad de la información parlamentaria al alcance de los ciudadanos, definir estrategias sobre participación democrática, impulsar iniciativas relacionadas con el aprendizaje virtual y modernizar la gestión del Parlamento, de cara a incrementar la eficiencia y la eficacia de los servicios que presta, potenciar la racionalización de las formas de trabajo y la conexión con el resto de administraciones y de centros de interés y relevancia públicos.

2. A los efectos de lo dispuesto por el apartado 1, el Parlamento debe firmar convenios de colaboración con entidades que promueven la democracia participativa por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

3. El presupuesto del Parlamento debe disponer anualmente de asignaciones suficientes para atender a las necesidades derivadas del presente artículo”.

Siguiendo con las novedades de funcionamiento, se ampliaron los períodos de sesiones, que ahora van del 1 de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de enero al 31 de julio (art. 68.1), si bien se excluyeron los sábados del cómputo de días hábiles para los plazos parlamentarios.

También resulta llamativa la regulación que se hizo para potenciar la inmediatez en la sustanciación de algunos debates, como los de las interpelaciones y, en consecuencia, la actualidad de las materias objeto de este tipo de iniciativas. Se establece, al principio de cada período de sesiones, el número máximo de interpelaciones que pueden sustanciarse en cada sesión y el cupo proporcional que corresponde a cada grupo parlamentario. Presentadas hasta el viernes anterior a la sesión plenaria correspondiente, si no se tramitan en ella (o a lo sumo en la siguiente, si se hubiera solicitado el retraso de común acuerdo entre interpelante e interpelado), decaen dichas iniciativas (art. 138).

C) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA

El Reglamento del Parlamento de Cantabria actualmente en vigor fue aprobado el 27 de marzo de 2007 en el contexto de las reformas en otras Asambleas legislativas que venimos describiendo aquí aunque, seguramente, en términos mucho menos ambiciosos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

desde el punto de vista de la mejora de los instrumentos de control al Gobierno, así como de incremento de la participación ciudadana y de la transparencia de la institución en que, principalmente, hemos cifrado el salto cualitativo de la segunda a la tercera generación de reglamentos parlamentarios.

Partiendo en todo caso del reglamento anterior, las novedades más significativas del Reglamento del Parlamento de Cantabria de 2007 son: por lo que se refiere al estatuto de los diputados, la posibilidad de percibir complementos de pensión por parte de los exdiputados (art. 12.4 RPCan); la conversión de un derecho de información o documentación incumplido en una comparecencia en el siguiente pleno del Consejero correspondiente sobre las razones que hayan motivado dicho incumplimiento, y la introducción de la figura del diputado no adscrito para aquellos que no se integren en el grupo parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubiesen concurrido a las elecciones, así como para quienes abandonen su grupo o sean expulsado del mismo⁴¹.

Por lo que respecta al ejercicio de las funciones parlamentarias, en el caso del procedimiento legislativo, además de alguna cuestión accesoria como la eliminación del debate de las enmiendas y votos particulares que se mantienen para pleno y su sustitución por un debate final de conjunto, se introdujo la posibilidad de que los diputados y los grupos parlamentarios propongan la celebración de comparecencias informativas de personas competentes en la materia una vez publicado un proyecto de ley o tomada en consideración una proposición de ley y antes de abrir el correspondiente plazo para la presentación de enmiendas (arts. 115, 130.2 y 48 RPCan)⁴². Por su parte, para la mejora del control parlamentario del ejecutivo, la reforma se quedó claramente corta pues, si bien se previeron las preguntas al Presidente (una por grupo en el primer pleno de cada mes), ni siquiera se recogieron las de urgencia o de máxima actualidad que ya habían introducido otros reglamentos.

No hubo tampoco novedades de calado en los aspectos organizativos y de funcionamiento parlamentario, con la salvedad de la convocatoria automática de la Mesa cuando lo soliciten dos miembros de la misma (art. 40.1 RPCan). En definitiva, aunque pudo haber “bebido” de las reformas llevadas a cabo apenas dos años antes en las normas rectoras de los Parlamentos de Andalucía y de Cataluña, el de Cantabria no puede ser considerado un reglamento de tercera generación en los términos antes comentados. La puesta al día aprobada en 2007 (con la salvedad de las comparecencias informativas en los procedimientos legislativos, pero, incluso en este caso, reguladas en términos potestativos y cuya práctica se ha traducido en solicitar, básicamente, la comparecencia de miembros del Gobierno⁴³), no ha permitido dar el salto demandado en transparencia, participación ciudadana y mejora de la función que ha pasado a ser esencial de estas instituciones como es la de control.

D) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO VASCO

El Parlamento Vasco aprobó la reforma de su reglamento el 23 de diciembre de 2008. Aunque voces sin duda muy autorizadas no han dudado en afirmar que se trata de

41. Vid. CORONA FERRERO (2009: pp. 7-11).

42. Lo resaltaba CORONA FERRERO (2009: p. 16).

43. Según datos facilitados por el propio Parlamento de Cantabria, durante la pasada legislatura únicamente en la tramitación de 8 proyectos de ley de un total de 27, se solicitaron comparecencias. Todas las comparecencias solicitadas se acordaron por la respectiva comisión y se celebraron, pero la mayoría lo fueron de miembros del Gobierno, salvo un par de casos en los que se llamó a comparecer a asociaciones y a sindicatos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

un texto con muchas deficiencias técnicas⁴⁴, lo cierto es que, desde un punto de vista sustantivo, supera con creces los objetivos de los reglamentos de segunda generación, permitiendo el salto a un Parlamento mucho más transparente y participativo.

En el ámbito del estatuto de los diputados, una novedad es que se retribuye a los parlamentarios con efectos retroactivos porque la fecha de devengo no es la sesión constitutiva de la Cámara, sino, con todas las consecuencias que ello comporta, el día de la proclamación como electos⁴⁵. Además, se previó una indemnización de transición, cuyo importe fija la Mesa, para retribuir a quienes dejan de ser parlamentarios por disolución de la Cámara sin ser miembros de la diputación permanente (arts. 12.2 y 36.1.4.^a RPV⁴⁶). Finalmente, se contempló el derecho de las parlamentarias a un período de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto; se rebajó de cinco a tres el número de diputados necesarios para constituir grupo parlamentario y se previó, como novedad, la pérdida de la condición de miembro de la Mesa por dejar de ser miembro del grupo que lo propuso.

Por lo que respecta a las funciones del Parlamento, en el procedimiento legislativo, no se introdujo la posibilidad de celebrar comparecencias informativas de agentes sociales y colectivos interesados, sino solo de miembros del Gobierno respecto de los proyectos de ley, pero, en la práctica, dicha previsión expresa se desbordó, como parecía lógico, primero hacia otras autoridades que no se sentaban en el Consejo de Gobierno y, después, a la admisión de cualquier persona o colectivo experto en la materia sobre la que verse el proyecto o, también, la proposición de ley.

Las novedades en cuanto a los instrumentos de control consistieron en la previsión de un pleno monográfico, con un cupo de interpellaciones y preguntas por grupo parlamentario, cada quince días (art. 187 RPV), en la introducción de los llamados “debates monográficos sobre la acción política y de gobierno”, que podrá dar lugar a la presentación de propuestas de resolución sobre el tema en cuestión (arts. 196 y ss), así como en la publicación oficial de las contestaciones dadas a las preguntas escritas salvo que aquellas tengan carácter reservado (art. 105.1).

Desde el punto de vista de la organización y funcionamiento parlamentarios, podemos enumerar también algunas novedades⁴⁷. En primer lugar, se confirió voto de calidad al Presidente del Parlamento para dirimir las situaciones de empate que puedan producirse en las decisiones de la Mesa como respuesta a la propia intrahistoria del órgano

44. MANCISIDOR ARTARAZ (2009: pp. 3-4) habló de falta de sistemática y de equivocaciones hasta el punto de tener que publicarse una amplia corrección de errores.

45. MANCISIDOR ARTARAZ (2009: pp. 8-9) subraya que esto da lugar a diferencias entre parlamentarios según las Juntas Electorales Provinciales correspondientes y que, además, no se corresponde con lo que sucede con las cotizaciones a la Seguridad Social, ya que estas se les abonan desde el día de la sesión constitutiva.

46. La reforma del RPV llevada a cabo en 2012 (BOPV 27 abril) modificó dicho artículo 12, introduciendo dos disposiciones transitorias del siguiente tenor: “Primera. En tanto en cuanto la legislación general de la Seguridad Social no prevea la cobertura de la prestación por desempleo de parlamentarios y parlamentarias, estos percibirán, en caso de renuncia o de extinción del mandato, una prestación económica temporal equivalente al 40% de una mensualidad del salario base de parlamentario. Segunda. Dicha prestación se abonará mensualmente con una duración de tres meses por cada año de desempeño del mandato parlamentario, o fracción superior a seis meses, con un mínimo de tres meses y un máximo de doce”.

47. Sin que represente ninguna novedad respecto al texto de 1983, pero sí una peculiaridad en nuestro Derecho parlamentario comparado, el Reglamento del Parlamento Vasco en vigor mantiene la previsión de tres sesiones plenarias antes de llegar a la de investidura del Presidente del Gobierno, a saber: la constitutiva, presidida por la presidencia de la diputación permanente y después por la Mesa de Edad para llegar a elegir la Mesa de la Cámara; el siguiente pleno tiene como único punto del orden del día la designación de los miembros de la Comisión Provisional de Incompatibilidades; finalmente, se convoca un tercero, para el debate y resolución definitiva del dictamen de esta comisión y, en esa sesión, se anuncian la fecha y la hora del pleno de investidura.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

en anteriores legislaturas⁴⁸. Asimismo, se creó la Comisión del Estatuto del Parlamentario como distinta de la Comisión de Incompatibilidades y cuyo objeto fundamental sería la disciplina parlamentaria. En tercer término, se introdujeron dos tipos de convocatoria, en principio, obligada de las comisiones, la una (también prevista para el pleno por el art. 63.2, .3 y .4 RPV) cuando lo soliciten dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, acompañando a su petición el correspondiente orden del día (art. 46.2, .3 y .4); la otra, por el mero hecho de existir iniciativas susceptibles de ser incluidas al haber cumplido los requisitos exigidos reglamentariamente (art. 46.5), previendo el Reglamento del Parlamento Vasco dos plazos de siete y quince días, respectivamente, para su convocatoria automática⁴⁹. Una cuarta novedad es la previsión del voto delegado en el portavoz o en otro parlamentario con motivo de la maternidad o paternidad⁵⁰. La quinta novedad tiene que ver con las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías. Así, el RPV ha previsto las comparencias virtuales “mediante la utilización de aquellos medios técnicos que permitan la comunicación visual y auditiva entre los miembros de la comisión y la persona compareciente”, “cuando las circunstancias del caso lo exigiesen o lo aconsejasen” (art. 52.4).

Finalmente, llamaremos la atención sobre el elenco de medidas de transparencia y participación que, en 2008, situaron al Parlamento Vasco a la vanguardia de las Asambleas legislativas españolas. Nos referimos, principalmente, a los arts. 108 a 110 de su Reglamento, que, entre otras cosas, previeron la creación de un registro de documentos parlamentarios de acceso público, el derecho ciudadano al seguimiento telemático de cualquier iniciativa y a la participación en el sitio web del Parlamento, así como la creación de un sistema de avisos al que cualquier persona puede suscribirse para recibir información sobre temas o iniciativas concretos.

Por lo demás, el Reglamento del Parlamento Vasco cierra con la imposición de dos obligaciones muy interesantes en términos comparados: la de elevar un informe anual sobre la aplicación del Reglamento por parte de una ponencia de la Comisión de Reglamento y Gobierno, así como la de sus Servicios Jurídicos de elaboración y actualización anual de un fichero de precedentes parlamentarios (disp. adic. segunda).

E) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

El 15 de marzo de 2007 y el 24 de marzo de 2011 se aprobaron por unanimidad dos reformas parciales, pero bastantes extensas del Reglamento del Parlamento de Navarra de 1995 hasta tal punto que se facultó a la Mesa para la elaboración de un texto refundido, que fue aprobado el día 12 de septiembre de 2011. Como se va a tratar de demostrar, no obstante, esa puesta al día de la norma rectora del Parlamento foral no lo ha situado en el mismo nivel de transparencia, participación ciudadana y potenciación

48. Critica esta previsión contemplada en el art. 37.4 RPV MANCISIDOR ARTARAZ (ibídem: pp. 13 y 14), entendiéndose que no deberían aceptarse las abstenciones en la Mesa como no se aceptan en los órganos judiciales o, en todo caso, que podrían establecerse otros criterios para resolver los empates.

49. Acerca de la aplicación práctica de ambos supuestos, diremos que se cumple estrictamente la primera de esas dos previsiones reglamentarias puesto que los grupos parlamentarios han hecho un uso aquilatado de la misma, generalmente, para conseguir que se aborden temas monográficos tanto en comisión como en pleno y, por tanto, no la han utilizado abusivamente para dejar en papel mojado la competencia de fijación de los órdenes del día de los órganos parlamentarios. Por el contrario, la previsión del art. 46.5 RPV no puede cumplirse estrictamente en muchas ocasiones, entre otras razones por los problemas de agenda de los consejeros, por lo que, en la práctica, se trata de aproximarse a un cumplimiento efectivo.

50. “La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el período de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establecerá el procedimiento para ejercer el voto delegado y el tiempo máximo”, según el art. 89.1.b) segundo párrafo RPV.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de la función de control que sí hemos apreciado en los casos de los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco.

Comenzando con el estatuto de los parlamentarios forales, se introdujo la profesionalización voluntaria a partir de la VII Legislatura (2007-2011) de manera que estos han podido desde entonces optar entre la retribución fija y periódica con régimen de dedicación absoluta e incompatibilidades propias de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral; la retribución fija y periódica sin régimen de dedicación absoluta y sujetos a las incompatibilidades de los funcionarios públicos; y la retribución por asistencias⁵¹.

Entrando en la consideración de las funciones parlamentarias, en cuanto al procedimiento legislativo, una novedad muy interesante aunque parcialmente discutible fue la limitación de la facultad de enmienda pues, además de la loable inadmisión de las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran, se previó esa misma consecuencia para aquellas otras que, estimadas en su conjunto, se identifiquen con el texto completo alternativo contenido en una enmienda a la totalidad⁵². Por otra parte, se prohibió mantener para su defensa en pleno las enmiendas y los votos particulares que hayan sido rechazados en comisión, de manera que en aquel solo se votarán aquellas enmiendas *in voce* que se presenten, antes de iniciar el debate, por una mayoría de diputados de la Cámara, posicionándose sobre la totalidad del dictamen y, a continuación, se someterá el conjunto del dictamen a una sola votación. Ello no obstante, se sigue manteniendo la doble lectura estrictamente para los proyectos de ley de presupuestos o de leyes de mayoría absoluta.

Otra particularidad, en este caso del procedimiento legislativo de lectura única, en Navarra es que el acuerdo de tramitación acordado por la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, tiene que ser ratificado o no por el pleno de la Cámara en cuyo orden del día se haya incluido. En el caso de que el pleno apruebe dicha tramitación, se procede al debate del proyecto o proposición de ley foral conforme a las reglas establecidas para los de totalidad. Por el contrario, la no aprobación de la tramitación en lectura única supondrá el rechazo de la correspondiente proposición de ley foral, en su caso, o la tramitación del proyecto de ley foral por el procedimiento ordinario (art. 158 RPN).

La última novedad en el procedimiento legislativo de la que queremos dar cuenta tiene por objeto las leyes de comisión. En concreto, se modificó el órgano competente para acordar la delegación. En efecto, el actual art. 159.1 RPN confiere a la Mesa la facultad que antes correspondía al pleno de acordar la delegación legislativa en comisión, si bien requiere “que exista previo acuerdo de la Junta de Portavoces adoptado por portavoces que representen, al menos, dos tercios de los miembros del Parlamento”.

51. Se incorporaba así el Parlamento de Navarra al sistema que se había generalizado ya entre las Asambleas legislativas autonómicas, la mayoría de las cuales habían reformado el inicial que provenía de los Acuerdos autonómicos de 1981 según el cual estaban prohibidas las consignaciones fijas y periódicas para los diputados autonómicos. Como recuerda DE LA IGLESIA CHAMORRO (2007: p. 214), al contrario de lo que ocurre con los miembros de las Cortes Generales (art. 71.4 CE), el derecho a la retribución de los parlamentarios autonómicos no tiene reconocimiento estatutario.

52. Frente a la valoración muy positiva que efectuó en su día DE LA IGLESIA CHAMORRO (2007: p. 220) de esa segunda causa de inadmisión, contemplada en el art. 128.8 RPN, por su “sentido frente a prácticas obstruccionistas o dilatorias” y porque consideraba podía “dar sus frutos en forma de una mayor sistematicidad y coherencia de los textos normativos”, a nuestro juicio, sin embargo, ese segundo supuesto resulta discutible en abstracto salvo que pretendiera reaccionarse en concreto contra alguna práctica generalizada en el Parlamento de Navarra. Y es que parece injusto castigar con la inadmisibilidad los supuestos en que pueda fragmentarse una enmienda a la totalidad en una serie de enmiendas parciales dado que alguna de estas puede contener aportaciones que haya voluntad política de incorporar aisladamente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Esta fórmula sigue la excepcional del Reglamento del Parlamento Vasco que atribuye a la Mesa de la Cámara esta facultad de asignación de competencia legislativa (art. 116 RPN) y suscita dudas de inconstitucionalidad al carecer del debido respaldo en la LORAFNA⁵³.

Por lo que respecta a la necesaria potenciación de los instrumentos de control como reto principal de todo sistema parlamentario, destacaremos que la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, entre otras cosas, amplió el sujeto pasivo del derecho a obtener información por parte de los parlamentarios forales, que desde ese momento pudieron dirigirse no solo a las Administraciones públicas de Navarra, sino también a los organismos públicos, sociedades y fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral, además (aunque con menor intensidad) de a las autoridades, organismos e instituciones del Estado y a las entidades locales de Navarra (art. 14). Otras novedades fueron la obligación de la Administración de la Comunidad Foral de facilitar a sus parlamentarios un acceso informático a su sistema de gestión presupuestaria (art. 14.5), así como el derecho de estos últimos a acceder y a consultar el Registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad en la parte referida a las declaraciones de actividades. Como resaltó DE LA IGLESIA CHAMORRO (2007: p. 224), este reforzamiento del acceso a la información se extendió también a las comisiones de investigación, a las que se reconoció expresamente en el reglamento la facultad de acceso –para el cumplimiento de sus fines– a toda la información protegida del registro anteriormente citado (art. 62.5 RPN).

Por lo demás, se introdujeron las preguntas “de máxima actualidad”, que pueden presentarse a razón de una por grupo parlamentario hasta las nueve y treinta minutos del lunes de la semana en la que se celebre la sesión plenaria en que se pretenda incluir la pregunta, y que han venido a sustituir a las preguntas urgentes para las que la antelación mínima exigida era de tres días (art. 192 RPN). En cuanto a las preguntas ante el pleno, se eliminó la exigencia de que deban estar publicadas antes de su inclusión en el orden del día, duplicándose el tiempo destinado a cada pregunta, que pasó de cinco a diez minutos, repartidos a partes iguales entre el miembro del Gobierno que deba responder y el parlamentario foral que la formule.

En cuanto a otras funciones se refiere, a partir de la reforma tuvo reflejo en el reglamento el trámite que debe seguir la rendición de informes a que están obligados por sus leyes respectivas tanto el Defensor del Pueblo (art. 206), como el Consejo Audiovisual de Navarra (art. 207).

Finalmente, enumeraremos, con brevedad, algunos de los principales cambios introducidos en la organización y funcionamiento del Parlamento de Navarra. En primer término, se establecieron restricciones a la formación de grupos parlamentarios al prohibir que, de una formación política, agrupación o coalición electoral, se constituya más de un grupo (art. 29). En segundo lugar, siendo una singularidad del Parlamento de Navarra que los miembros de la Mesa puedan ser cesados por el pleno, se elevó la mayoría necesaria para el acuerdo de remoción de la absoluta a mayoría de tres quintos, así como para elevar al pleno la propuesta (la misma mayoría de tres quintos), por lo que se optó por dificultar al máximo el procedimiento y las facultades de las minorías en él (art. 39). En cuanto a las comisiones, se previó que pueda sustituir al presidente

53. Esta no prevé las leyes de comisión, sino que exige para las leyes forales que sean aprobadas por mayoría simple y, en materias concretas, por mayoría absoluta, mayorías siempre referidas al pleno de la Cámara, por lo que esta nueva regulación que se dio a la delegación suscita dudas de constitucionalidad como apuntara DE LA IGLESIA CHAMORRO (2007: p. 222).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

un representante de su grupo parlamentario miembro de la comisión cuando a aquel no le pueda sustituir el vicepresidente (art. 51); se evitó la enumeración cerrada en el reglamento de las comisiones ordinarias, para pasar a ser fijada por la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces (art. 58); se creó la Comisión de Peticiones y se reguló el procedimiento para la tramitación de las que se dirijan al Parlamento de Navarra (art. 59), y se abrieron las sesiones de las comisiones a la retransmisión por medios audiovisuales, incluidas las de las comisiones de investigación cuando se celebren comparecencias (arts. 77 y 78).

2.2. LAS REFORMAS REGLAMENTARIAS DE AQUELLAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS QUE TRAJERON CAUSA FORMAL DE LA APROBACIÓN DE NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: LOS CASOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, ISLAS BALEARES Y EXTREMADURA

A) REGLAMENTO DE LES CORTS

Las Cortes Valencianas aprobaron su nuevo Reglamento el 18 de diciembre de 2006, optando por llamar a la institución parlamentaria Les Corts y, solo excepcionalmente, Corts Valencianes, pese a que la reforma de su Estatuto utiliza, indistintamente, ambas denominaciones (art. 20). Pese a tratarse de un reglamento relativamente reciente, ya ha sido objeto de varias reformas puntuales en 2009, 2013 y 2015, esta última capital para considerarlo de tercera generación⁵⁴.

Por dar cuenta somera de los principales cambios introducidos, agrupándolos en los mismos tres bloques temáticos que hemos utilizado para el examen del resto de reglamentos, en cuanto al estatuto de los diputados, se consignó la fórmula concreta para el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y el Estatuto de cara a la adquisición de dicha condición (art. 6.1); se recogió expresamente que la remuneración que les corresponde la perciben hasta el día anterior al de la celebración de las elecciones (art. 13.1 RCV); se dio cobertura para que la Mesa, oída la Comisión de Gobierno Interior, establezca tanto indemnizaciones por cese de mandato, como complemento hasta el límite legal máximo la pensión de jubilación que pueda corresponderles a aquellos diputados “que hayan permanecido de forma ininterrumpida durante períodos de tiempo largos al servicio de la cámara” (art. 13.5); se amplió, en correspondencia con la nueva dicción de su Estatuto de Autonomía (art. 23.3), el aforamiento de los diputados para incluir, expresamente, la responsabilidad civil por actos cometidos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo (art. 15.3 RCV)⁵⁵; y se reguló la figura del diputado no adscrito para aquel que no se integra en ningún grupo o que, por cualquier razón, causa baja en el grupo parlamentario constituido por los diputados pertenecientes a la formación electoral con la que hubiese concurrido a las elecciones (art. 27). En esta materia del estatuto del parlamentario, debemos reseñar que, por Acuerdo del Pleno de Les Corts de 21 de diciembre de 2009, se modificó el artículo 21.4 RCV para declarar público, sin excepciones, el registro de intereses en el que se inscriben las declaraciones sobre actividades y bienes de los diputados y para ordenar la publicación de estas, así como de sus modificaciones y cualquier resolución en materia de incompatibilidades en el Boletín Oficial de la Cámara.

54. Vid. Acuerdos del Pleno de Les Corts de 21 diciembre 2009 (DOCV 10 febrero 2010), de 21 febrero 2013 (DOCV 1 marzo) y de 25 marzo 2015 (DOCV 9 abril).

55. Como subrayó SORIANO HERNÁNDEZ (2007: p. 237), la ampliación está en consonancia con la redacción del art. 73.2.a) LOPJ, pero, en cualquier caso, es una forma de recoger el aforamiento en el Reglamento de Les Corts distinta a la acostumbrada en esta norma.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Respecto del segundo bloque temático, el de las funciones parlamentarias, en cuanto al procedimiento legislativo, las novedades introducidas en 2006 consistieron en regular la delegación de la competencia legislativa plena en las comisiones (arts. 133 y ss) y en recoger el procedimiento de convalidación de los decretos-leyes (art. 137), siendo la reforma del Reglamento de Les Corts de 2015 la que introdujo la participación ciudadana y de los alcaldes en el procedimiento legislativo ya no solo mediante las comparecencias (art. 182 ter y quáter), sino también mediante la formulación de enmiendas ciudadanas, de asociaciones o de ayuntamientos, que podrán o no ser asumidas por los diputados presentándolas en tiempo hábil (art. 113 bis.1)⁵⁶. Respecto de las comparecencias, en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley tomadas en consideración (con bastantes excepciones básicamente por razón de la materia⁵⁷), se abre un plazo de cinco días para que los interesados⁵⁸ puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana (que no ante la competente para la tramitación de la iniciativa), propuestas de comparecencia, correspondiéndole a aquella, previa valoración de la oportunidad de las mismas, aceptarlas para su sustanciación en un plazo improrrogable de quince días, rechazarlas o bien sustituirlas por la presentación por escrito de las opiniones de la persona o colectivo solicitante. No obstante, cada grupo parlamentario puede elegir una de las comparecencias no incorporadas por la Mesa de la Comisión con el objeto de que se incluyan en el correspondiente orden del día y se proceda a su sustanciación.

Pasando al examen del ejercicio de la función de impulso al Gobierno, novedades destacadas fueron la regulación de dos clases de proposiciones no de ley, las de tramitación ordinaria y las de tramitación especial de urgencia, con la consecuencia, en este caso, de sustanciarse ante órganos distintos (comisión y pleno, respectivamente), así como la previsión de que aquellas proposiciones no de ley que “se refieran a cuestiones que, no siendo competencia de La Generalitat, afecten al interés directo de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunitat Valenciana”, requieren el acuerdo de la Junta de Síndics antes de que la Mesa pueda acordar su admisión a trámite (art. 161).

Precisamente, la diferenciación entre dos tipos se extendió también a uno de los instrumentos por excelencia del control parlamentario. En efecto, la reforma de 2006 del Reglamento de Les Corts introdujo la distinción entre interpelaciones formuladas por el procedimiento ordinario y por procedimiento especial de urgencia, este último reservado para las que versen “sobre cuestiones de máxima actualidad” y cuyo plazo de presentación, en coherencia, concluye más tarde que las de procedimiento ordinario, pero con sendos cupos tope de ocho interpelaciones por período de sesiones y una por sesión plenaria (art. 149).

En cuanto al resto de funciones parlamentarias, como la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana introdujo la disolución-sanción para cuando, en el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura, no se logre investir a un

56. Reproducimos el precepto por su importancia: “La ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, así como los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno, podrán presentar, a través del Registro de Les Corts, escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación”.

57. Quedan excluidas del trámite de comparecencias ciudadanas las iniciativas legislativas de reforma del Estatuto de Autonomía; los proyectos de ley de presupuestos; las leyes de comisión; los decretos legislativos y decretos-leyes; las proposiciones de ley a presentar ante la Mesa del Congreso; las iniciativas legislativas referidas a materias contempladas en el título primero del Estatuto de autonomía y a la organización territorial; las que afecten a la organización institucional de la Generalitat; las de naturaleza tributaria y presupuestaria, así como las referidas a la planificación general de la actividad económica de la Comunidad Valenciana (art. 182 ter.4).

58. Según el art. 182 ter.1, “representantes legales y asociaciones acreditadas, corporaciones de derecho público y profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana”. A ello hay que añadir, según el art. 182 quáter, la de los alcaldes de los municipios de esta.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

candidato a la presidencia, el RCV de 2006 desarrolló el oportuno procedimiento y las consecuencias (arts. 138-141). En otro orden de cosas, también es reseñable la incorporación al reglamento (art. 179) de la regulación que se venía haciendo en una resolución del Presidente sobre los convenios de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. Asimismo, se incorporó un título relativo a las relaciones con la Unión Europea, que contempla tanto el ejercicio del derecho de petición por Les Corts ante el Parlamento Europeo (art. 180), como la participación en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 181)⁵⁹.

Entramos así en la enumeración de las novedades relativas a la organización y funcionamiento parlamentarios. En primer lugar, en 2006 se amplió la lista de comisiones permanentes no legislativas expresamente previstas, añadiendo a las cuatro anteriores de Reglamento, de Estatuto de los Diputados, de Peticiones y de Gobierno Interior, la de Asuntos Europeos y, tras la reforma del Reglamento de Les Corts de 2015, asimismo la Especial de Participación Ciudadana (art. 45.2). En relación con la Comisión de Peticiones, se le apoderó para acordar de oficio comparencias de representantes de colectivos sociales, de personas jurídicas o bien de personas físicas cuando en la tramitación de cualquier asunto distinto al procedimiento legislativo se considere conveniente escuchar sus aportaciones. Además, se estableció que dicha Comisión puede adoptar resoluciones que asuman total o parcialmente el contenido de las peticiones que reciba (arts. 48.3 y .4). Igualmente, se previó una Comisión de Desarrollo del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, distinta de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones, que es la que venía existiendo para conocer del debate de aquellas leyes de carácter institucional y de desarrollo directo del Estatuto.

En cuanto a la duración de los períodos de sesiones, en cumplimiento del art. 25.3 ECV, se sustituyó la previsión de dos períodos de cuatro meses cada uno por la de dos, de duración mínima total de ocho meses, lo que permite celebrar sesiones ordinarias en los meses de enero, julio y agosto (art. 60.2 RCV)⁶⁰. A la conclusión de cada período, por cierto, el art. 183.3 del reglamento prevé que decaigan todas las iniciativas parlamentarias no legislativas que no se hayan sustanciado, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 156.5 y 157 de aquel para las preguntas con respuesta oral y para las escritas.

Desde el punto de vista de la utilización de las nuevas tecnologías, se autorizó (art. 81.5º) la posibilidad de habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el voto en el pleno de la cámara a los diputados y diputadas que no puedan asistir por encontrarse “en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad”. No obstante, las novedades mayores en relación con las TICs y la participación ciudadana llegaron en 2015.

En efecto, el Reglamento de Les Corts aprobado en 2006 experimentó un salto cualitativo hacia su configuración claramente como reglamento parlamentario de tercera generación con la reforma de que fue objeto en 2015. Destacaremos, en particular, la introducción de tres nuevos capítulos de suma importancia para la adaptación de

59. Como destacó SORIANO HERNÁNDEZ (2007: p. 246), la iniciativa para ejercer tal derecho de petición corresponde al Consell, a dos grupos parlamentarios o a una quinta parte de los diputados, debiendo acordarse, en su caso, por la mayoría absoluta de la Cámara, que podrá designar tres diputados para que comparezcan ante la comisión competente del Parlamento Europeo. En cuanto al control de subsidiariedad, se diseña un procedimiento que concluye en un dictamen que se elevará a comisión o al pleno.

60. Valoraba positivamente el cambio como adaptado a los tiempos SORIANO HERNÁNDEZ (2007: p. 239).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

la Cámara a las demandas del s. XXI. Nos referimos a los capítulos X, “De la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación”, XI, “Del portal de transparencia de Les Corts” y XV bis, “Del Parlamento abierto”. En el primero, se ordena que la Cámara cree un espacio de participación en el que los ciudadanos puedan presentar sugerencias que deberán ser contestadas, así como que instrumente los medios necesarios para posibilitar que estos puedan hacer llegar a los grupos parlamentarios por medios telemáticos sus observaciones sobre las iniciativas en tramitación⁶¹.

El nuevo capítulo XI, por su parte, es deudor de la voluntad de la Cámara de incrementar la transparencia de su actividad, más allá de las obligaciones que pesan sobre sus actos materialmente administrativos. De ahí que el Reglamento de Les Corts enumere los contenidos que deben publicitarse en su portal de transparencia en los siguientes apartados: actividad parlamentaria, organización y funcionamiento de la Cámara, información presupuestaria, económica y financiera, diputados y, por último, participación ciudadana. Y es que, precisamente a través de dicho portal, es donde la Cámara se obligó a instrumentar la opción de presentar iniciativas, sugerencias, consultas estadísticas, solicitar información o solicitar la realización de visitas por parte de los ciudadanos (art. 110 ter.5). No obstante, también se reconoce el derecho a pedir por escrito el acceso a otra información que no se publique en el portal de transparencia de la institución (art. 110 ter.8).

Finalmente, el nuevo capítulo XV bis fue el encargado de regular la nueva Comisión Especial de Participación Ciudadana y el régimen de las comparecencias tanto de alcaldes como de representantes legales de asociaciones y corporaciones de derecho público, profesionales y expertos de reconocido prestigio ante dicha comisión en los términos que hemos adelantado *supra*⁶².

Por finalizar el breve listado de novedades de organización, diremos que el Reglamento de Les Corts en vigor hace mención expresa de las distintas facetas de la autonomía parlamentaria: patrimonial y financiera, administrativa y de personal (con referencia, en el art. 108.6, al Estatuto de Gobierno y Régimen Interior y, en el art. 110, a la aprobación por el Pleno del Estatuto del Personal de Les Corts).

B) REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE LAS ILLES BALEARS

En el caso del Parlamento de las Illes Balears, su reglamento databa de 1986 y, aunque se habían sucedido varios intentos fallidos de reformarlo, la aprobación en 2007 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad terminó por convertir la tarea en inaplazable, dando sus frutos el 15 de marzo de 2011⁶³. Agruparemos las principales novedades del Reglamento del Parlamento balear en torno a los tres grandes bloques que hemos usado para describir las reformas llevadas a cabo en otras Asambleas.

61. A tal efecto, el art. 110 bis RCV es bien ilustrativo de los fines que se persiguen: “aumentar la cantidad y la calidad de la información parlamentaria al alcance de los ciudadanos, definir estrategias sobre participación democrática, impulsar iniciativas relacionadas con el aprendizaje virtual y modernizar la gestión parlamentaria, de cara a incrementar la eficiencia y eficacia de la función que desempeñan, potenciar la racionalización de las formas de trabajo y la conexión con el resto de administraciones y de centros de interés de relevancia pública”.

62. Por completar la referencia a las comparecencias de los alcaldes ante la Comisión Especial de Participación Ciudadana, el propio RCV prevé que algunas de ellas puedan requerir la presencia de miembros del Consell, para lo cual se habilitan expresa y directamente los meses de enero y julio y se regula el procedimiento de “comparecencia conjunta” (art. 182 quáter.8).

63. Fue publicado en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* núm. 170, de 20 de abril de 2011. Sobre el origen y tramitación de la iniciativa de reforma, vid. CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 3 y 4).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Así, en cuanto al estatuto del diputado, el nuevo reglamento amplió las causas por las que la Cámara puede acordar, por mayoría absoluta, la suspensión de dicha condición en caso de seguirse un procedimiento penal contra un parlamentario (a la existencia de un auto firme de procesamiento, se ha añadido la de un auto de apertura de juicio oral), incorporando, por tanto, al reglamento la hasta ahora inexistente posibilidad de adoptar la suspensión cuando el diputado esté siendo enjuiciado en un procedimiento abreviado. Además, se mejoró el régimen de las declaraciones de bienes y actividades de los diputados aun sin conferirles carácter público⁶⁴.

Entrando en la consideración de las funciones parlamentarias, de entre las novedades del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears de 2011, destacaremos a los efectos del presente trabajo las limitaciones de que se han rodeado algunas de las introducidas en el procedimiento legislativo, por ejemplo. Así, aunque el nuevo reglamento ha ampliado y concretado la mención a los documentos que deben acompañar a todo proyecto de ley, lo hace mediante fórmulas, a veces, difíciles de deslindar de las memorias impuestas por la legislación sectorial y, por lo tanto, no siempre dotadas de contenido específico más ambicioso⁶⁵. Igualmente, la admisión de la posibilidad de la participación ciudadana durante quince días, una vez calificado y admitido a trámite un proyecto de ley y antes de la apertura del período de enmiendas, ni se configura como obligatoria ni tiene articulación alguna mediante comparencias de personas físicas o jurídicas interesadas, quedando indeterminada la forma en que los grupos parlamentarios “recaben opiniones” sobre la iniciativa legislativa (art. 117.2 RPIB). Además, la posible participación ciudadana en la primera fase de la tramitación parlamentaria se ha circunscrito incomprensiblemente a los proyectos, sin extenderse a las proposiciones de ley⁶⁶.

También de novedades reguladas en términos excesivamente limitativos pueden calificarse tanto la previsión de que la decisión del pleno por la que se acuerde seguir el procedimiento de lectura única para la tramitación de iniciativas legislativas debe adoptarse por una mayoría de tres quintos, como que la posibilidad de presentar enmiendas en dichos supuestos de lectura única quede sujeta a que vayan firmadas por esa misma mayoría de tres quintas partes de los diputados de la Cámara (art. 145 RPIB).

En cuanto a la regulación de los instrumentos para el ejercicio de la función parlamentaria de control, las novedades más destacadas de las introducidas en 2011 se refieren a la previsión de las interpelaciones de urgencia y de las preguntas de actualidad (arts. 159 y 166); la agilización del debate de las interpelaciones al eliminar la intervención de los grupos parlamentarios no autores de la iniciativa (art. 160); la remisión al procedimiento de control de las proposiciones no de ley para el seguimiento tanto de las mociones como de las conclusiones de las comisiones de investigación (arts. 161 y 55.5); la exclusión del Gobierno autonómico y de la Mesa de la Cámara como sujetos legitimados para proponer la creación de estas, que ahora corresponde a un grupo parlamentario o a la quinta parte de los diputados (art. 55.1); y ciertas mejoras en la configuración del derecho a solicitar información y documentación “que obren en poder de los organismos públicos dependientes de

64. Sobre los detalles del nuevo régimen, cfr. CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 4 y 5).

65. La fórmula empleada es (art. 117.1): “Los proyectos de ley enviados por el Gobierno de las Islas Baleares han de ir acompañados de una exposición de motivos, de los antecedentes necesarios y de los informes y la documentación preceptiva de acuerdo con la ley, para poder pronunciarse sobre ellos. Además, habrán de incluir una evaluación de la legislación precedente y de su incidencia efectiva”.

66. Una relación más exhaustiva de novedades de detalle en el procedimiento legislativo realiza CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 9-16), al que volvemos a remitirnos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de las Administraciones públicas no dependientes de la Comunidad Autónoma dentro del ámbito de las Islas Baleares y de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en materias relacionadas con las Islas Baleares” (art. 15 RPIB)⁶⁷.

Finalmente, destacaremos las principales novedades referidas a la organización y funcionamiento del Parlamento de las Illes Balears en el nuevo reglamento de 2011. Así, el mismo incrementó la lista de funciones conferidas expresamente a la Mesa (art. 32); impuso la celebración de un pleno semanal durante los periodos de sesiones (art. 58.2); reconoció el carácter público de las sesiones de las comisiones (art. 69); creó la Comisión (permanente no legislativa) de Asuntos Europeos (art. 48.2); introdujo la posibilidad de habilitar sistemas de videoconferencia u otros “para garantizar el seguimiento de las sesiones y de los debates del Pleno de la Cámara, así como el ejercicio del voto en Pleno” por los diputados en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad (art. 85.3); y, curiosamente, invirtió el orden de participación de los grupos parlamentarios en los debates, pasando a ser el de mayor a menor representatividad en la Asamblea, con la sola excepción del grupo al que pertenezca el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma, que toma la palabra en último lugar (art. 80)⁶⁸.

C) REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA

El Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2008, aprobó por unanimidad un reglamento de nueva planta de la Cámara, en sustitución del anterior que databa del año 1983. No obstante, con posterioridad, se han producido otras reformas en 2013 y 2015. La propia sucesión de hasta cinco reformas en tan corto espacio de tiempo, una de nueva planta como se ha dicho, dos parciales (en 2013 y marzo de 2015) y dos meramente puntuales (en febrero de 2014 y julio de 2015), demuestra la gran preocupación por dotar a la Asamblea de una norma rectora permanentemente adaptada a los tiempos, entre cuyos contenidos, como se expone, sobresalen las medidas de participación ciudadana y de transparencia, hasta el punto de caracterizar sin duda al reglamento de esta Cámara como de tercera generación. Describiremos las principales novedades en los tres grandes bloques temáticos acostumbrados y, dentro de cada uno, distinguiremos las incorporaciones, cuando sea preciso, cronológicamente⁶⁹.

En cuanto al estatuto de los diputados, se introdujo la condición de presentar las declaraciones de bienes, intereses y actividades, así como copia de su declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del de patrimonio (o declaración jurada de no tener que presentarlos) para que los electos adquiriesen su plena condición de diputados (art. 15)⁷⁰. También se previó expresamente el tratamiento de señorías y el derecho de precedencia en los actos oficiales de la Comunidad Autónoma y de sus ayuntamientos (art. 24) y, por lo que respecta a los diputados no adscritos, se prohibió que puedan incorporarse a ningún grupo durante la legislatura, ni siquiera al Mixto (art. 39). No obstante, fue la reforma de 2013 la que introdujo los cambios más sustanciales. En primer lugar, se hizo obligatorio publicar en la página web de la Asamblea las declaraciones del impuesto sobre la renta de cada uno de los años que permanezcan

67. Vid. CALAFELL FERRÁ (ibídem: pp. 16-18).

68. Vuélvase sobre CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 5-9).

69. No obstante hablar de sucesivas reformas, la cita a los artículos concretos donde se encuentran reguladas las medidas que destaquemos se hará a la versión vigente del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

70. Cfr. PÉREZ ZAMORA y ROMERO VAZQUIÁNEZ (2008: p. 183).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

como diputados, así como mantener dicha información publicada durante una legislatura para quien pierda tal condición. Igualmente, se obligó a la publicación mensual de las nóminas de los diputados y de las dietas e indemnizaciones (art. 18)⁷¹. En dicha reforma, se aclaró también que, siendo público el Registro de Actividades, Bienes, Derechos e Intereses, los aspectos relativos a los bienes inmuebles que la Mesa puede acordar que no se publiquen en la web son los relativos a la localización de los mismos a efectos de salvaguardar la privacidad y la seguridad de sus titulares (art. 32). Asimismo, se impuso a los diputados, so pena de sanción, el cumplimiento de los deberes recogidos en los arts. 31 y 33 de la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura (art. 34). Finalmente, aunque en la reforma de 2008 se había previsto una asignación de transición por fin de mandato para los que hubiesen permanecido como diputados al menos una legislatura completa (art. 22), se eliminó en la reforma de 2013.

Pasando a la consideración que han merecido las funciones parlamentarias en las sucesivas reformas del reglamento de la Asamblea de Extremadura, comenzaremos con la legislativa. La reforma aprobada en 2008 reordenó los procedimientos legislativos existentes en los siguientes cuatro tipos (art. 155): ordinario, lectura única, especial (donde quedan agrupados el de reforma del Estatuto de Autonomía, el de aprobación de la ley de presupuestos, el de control de los decretos legislativos y el de iniciativa legislativa de la Asamblea), así como procedimiento legislativo extraordinario (sucesor del anterior de urgencia, para aquellos casos en que, por su naturaleza o contenido, la iniciativa requiera una ampliación o reducción de los plazos previstos).

En el procedimiento ordinario, se unificaron los trámites para los proyectos y las proposiciones de ley (ahora rebautizadas como propuestas de ley) y, consecuentemente con ello, se incorporó un debate de totalidad en todo caso, tras el cual se abre un período informativo (art. 163)⁷². En efecto, se introdujeron las comparecencias informativas en comisión de representantes de colectivos sociales, públicos o privados, afectados por el contenido de la iniciativa legislativa en cuestión (solo con carácter excepcional de personas a título individual), correspondiendo la decisión de celebrarlas a la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 164). Solo desde el día siguiente a la conclusión de la última comparecencia o de la comunicación del acuerdo de no celebración de las solicitadas o, si no se hubiera solicitado, desde que hubiese transcurrido el plazo para hacerlo, se abre el plazo para la presentación de las enmiendas parciales (art. 165). Por cierto que, de conformidad con el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura y con la previsión de su art. 23.3 del reconocimiento de iniciativa legislativa a las entidades locales, se hizo la oportuna adaptación en la reforma del reglamento de su Asamblea de 2013 (actual art. 162).

En el procedimiento de lectura única, se amplió la legitimación para pedir su aplicación de forma que, además de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, se legitima a la Junta de Extremadura y a un grupo parlamentario, en estos casos de acuerdo con la Junta de Portavoces, para solicitarla del Pleno de la Cámara (art. 177)⁷³. Respecto del procedimiento especial del proyecto de ley de presupuestos, llama la atención la reducción del plazo de enmiendas (incluidas las de totalidad) de quince a cinco días,

71. Con la reforma posterior de marzo de 2015, se matizó la forma de cumplir dicho deber al señalar que “la Mesa aprobará un modelo para dicha publicación en el que no se incluirán los siguientes datos: número del documento nacional de identidad, número de cuenta bancaria, domicilio del diputado, los datos alusivos a su vida privada, los datos de su cónyuge o de las otras personas que convivan con él” (art. 18.1).

72. Por cierto que, para los proyectos de ley, se pasó a enumerar los documentos que deben acompañarlos, ordenando a la Mesa, en el momento de la calificación, suspender la tramitación de la iniciativa hasta que la Junta de Extremadura subsane o justifique las razones de la omisión de documentación (arts. 157 y 158).

73. Así lo observaron PÉREZ ZAMORA y ROMERO VAZQUIÁNEZ (ibídem: p. 190).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

desde la publicación de la iniciativa. Igualmente, se previó que, en el debate de totalidad, la Cámara pueda pronunciarse, en votación separada, sobre las enmiendas que supongan transferencia entre secciones (art. 184). En cuanto a la iniciativa legislativa de la Asamblea de Extremadura, con la reforma del reglamento aprobada en 2013 se introdujo expresamente la posibilidad de solicitar del Gobierno de la Nación la reforma de la Constitución (art. 191).

Entrando en el examen de las novedades introducidas en la caracterización de los instrumentos del control parlamentario, debemos destacar que se ampliara la facultad de formular preguntas tanto para respuesta oral como escrita, incluyendo también como destinatarios a los viceconsejeros y altos cargos en general (art. 226). Además, se previó el control de los organismos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma a través de las comisiones competentes por razón de la materia, las cuales pueden solicitar de los consejos de administración de aquellas entidades los datos, informes o documentos que obren en su poder como consecuencia del ejercicio de sus funciones, o bien pueden solicitar la comparecencia de presidentes, consejeros delegados, directores generales, gerentes o asimilados para informar acerca de los extremos sobre los que fuesen requeridos (art. 231). Por su parte, con la reforma reglamentaria de 2013, se incorporó la previsión de “una oficina de apoyo a los parlamentarios para que estos puedan ejercer su labor de control a los presupuestos del Gobierno de Extremadura”, que funciona en el seno de la Secretaría General (art. 115.3), así como la regulación del trámite de convalidación de los decretos-leyes (art. 192), una vez incorporados al sistema de fuentes de la Comunidad por el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Por lo que respecta a la función de información e impulso, la reforma de 2008 concretó el período para la celebración del debate sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura, que será, con carácter general, de febrero a junio (art. 194). Otra novedad fue la introducción de los debates monográficos en pleno sobre asuntos de interés general de la Comunidad, que pueden suscribir dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados a razón, en ambos casos, de una solicitud por año natural, o que bien puede proponer sin sujeción a cupos la Junta de Extremadura. A la conclusión de estos debates, pueden presentarse propuestas de resolución (art. 196 y ss). Finalmente, cabe reseñar que las proposiciones no de ley fueron rebautizadas como propuestas de impulso, remitiéndose al acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces la fijación de cupos para la sustanciación en pleno de estas iniciativas hasta un máximo de tres por sesión (art. 213), y que se introdujeron, como novedad, las propuestas de pronunciamiento para impulsar la actuación de cualquier institución distinta de la Junta de Extremadura (art. 217).

En otro orden de consideraciones, resulta novedosa también, en el título dedicado a los “Acuerdos de la Asamblea en materia de inconstitucionalidad”, la previsión del procedimiento para la que se dice “valoración de las sentencias del Tribunal Constitucional” (art. 255), que consiste en remitir a la comisión competente por razón de la materia cada sentencia que declara la inconstitucionalidad de preceptos incluidos en una ley extremeña para que dictamine sobre la conveniencia de formular o no la oportuna iniciativa legislativa que cubra el posible vacío normativo y “sobre los criterios que, vista la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, puedan considerarse acordes con la Constitución para la inmediata elaboración, en su caso, de una proposición de ley”.

El tercer bloque en el que trataremos de agrupar las principales novedades introducidas en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura es el muy extenso de la organización y funcionamiento parlamentarios. Comenzaremos por referirnos a la introducción de la posibilidad de celebrar una sesión solemne de apertura de la legislatura

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

a convocatoria del presidente y con la aprobación unánime de la Mesa, distinta de la sesión constitutiva (art. 14). En lo que a los órganos parlamentarios se refiere, se afirmó expresamente la personalidad jurídica y capacidad de obrar de los grupos parlamentarios (art. 36); se reconoció al presidente de la Cámara voto de calidad (art. 45), así como la facultad de formular declaraciones ante situaciones excepcionales o de interés público, previa audiencia de la Mesa y de la Junta de Portavoces, en una suerte de ampliación del concepto tradicional de las declaraciones institucionales (art. 42.2.12º); se reguló la hipótesis de que asimismo el presidente sea declarado incapaz (art. 47.7); se impuso a la Mesa⁷⁴ tener que escuchar a la Junta de Portavoces, antes de decidir sobre la calificación y admisión a trámite, en el caso de iniciativas sobre materias que ya estén en tramitación o sobre las que la Cámara se hubiera pronunciado en el mismo período de sesiones, de escritos de dudosa calificación y cuando se susciten dudas en relación con la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia (art. 50.3); se previó que la Junta de Portavoces pueda citar a los presidentes de las comisiones o a cualquier diputado “al objeto de oírlos sobre asuntos de su competencia o respecto a iniciativas en tramitación” (art. 62.4); y se reconoció el carácter público de las actas de la Junta de Portavoces, así como la grabación de sus sesiones y, a petición de alguno de sus miembros, su transcripción (art. 65). Respecto de las actividades de régimen interior y funcionamiento de todos los órganos de gobierno y de los grupos parlamentarios, una novedad sustancial fue el incremento de la transparencia, al imponer la publicación en la página web de la Asamblea de “su presupuesto anual, los medios materiales y humanos adscritos, provisión, régimen retributivo nominal”. Deber de transparencia este que se extiende, según dice expresamente el art. 119 RAEx, “a los organismos o entidades adscritas o dependientes de la Asamblea de Extremadura”.

En cuanto a los órganos parlamentarios de trabajo, se distinguió, en el caso de las sesiones plenarias, entre programadas y no programadas según estén o no previstas en el calendario general aprobado al inicio de los períodos ordinarios, al margen de la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias fuera de estos (arts. 70 y 71). Sea como fuere, se introdujo también la posibilidad excepcional de que personalidades relevantes, “por invitación del presidente de la Cámara, con el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces”, puedan hacer uso de la palabra en pleno con ocasión de solemnidades de especial significación (art. 76.4). Respecto de las comisiones, se suprimió en 2008 la diferenciación entre comisiones legislativas y no legislativas, manteniéndose solo la división entre permanentes y no permanentes. Así, entre las primeras, se perfiló el funcionamiento de la Comisión de Peticiones (art. 100) y se crearon nuevas la de Asuntos Europeos, encargada de todas las competencias hoy enumeradas en el art. 102, y la de Armonización, configurada como una comisión de estilo por cuanto a ella le compete “corregir las posibles incongruencias e incorrecciones técnicas o gramaticales de las iniciativas legislativas” (arts. 103 y 175). Entre las comisiones no permanentes, se introdujeron precisiones en el régimen jurídico de las comisiones de investigación (arts. 106 y 107).

En algunos órganos de la Asamblea, se admitió incluso la participación ciudadana pues, con la reforma de 2013, se llevó a la letra del reglamento la posibilidad de constituir intergrupos parlamentarios (actual art. 85) para mantener intercambios informales de puntos de vista sobre cuestiones específicas entre los diputados y la sociedad, y, asimismo, se creó en el seno del Parlamento el Consejo Extremeño de Ciudadanos y Ciudadanas, como foro de consulta para la participación ciudadana, conforme a lo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura (actual art. 271 RAEx), pero remitiendo su desarrollo a la Mesa de la Cámara.

Desde el punto de vista de la regulación del debate parlamentario, se introdujeron en 2008 las llamadas mociones incidentales (actual art. 135), definidas como las peticiones de palabra que pueden hacer los portavoces de los grupos para bien plantear una cuestión previa⁷⁵, bien solicitar que se prolongue el debate⁷⁶, bien la modificación del orden del día, o bien recabar la observancia del reglamento⁷⁷. Además del clásico turno de alusiones, se introdujeron los llamados “tiempo para rectificar” y “tiempo para solicitar disculpas a la Cámara”, definiendo el art. 134 RAEx en qué consiste cada uno de ellos. Por otra parte, si, inicialmente, en 2008 se corrigió la regla establecida para imponer, con carácter general, el turno de intervención de mayor a menor representatividad (dentro de los grupos de la oposición), correspondiendo, no obstante, la última intervención al grupo mayoritario de los que sostengan al gobierno (entonces art. 135), en la posterior reforma del reglamento de 2013 se volvió al turno de menor a mayor dentro de los grupos que se encuentren en la oposición (art. 136), eliminándose después, en 2015, la reserva general de cierre del debate al grupo mayoritario de los que den su apoyo al gobierno. Respecto de las votaciones, se introdujo en 2013 la delegación de voto en el portavoz del grupo⁷⁸, así como el voto telemático⁷⁹, completándose algunos detalles de su regulación en la reforma de marzo de 2015⁸⁰.

Por cuanto respecta a los medios personales de la Cámara, se reguló en el reglamento de 2008 el nombramiento y cese del letrado mayor⁸¹, haciendo también una referencia explícita a la autonomía de organización de la Asamblea, con mención de la aprobación por el pleno del Estatuto de Personal y por la Mesa de la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria (arts. 113 a 117). Asimismo, se mandató a la Mesa no solo para establecer las normas de funcionamiento del Registro Oficial de la Cámara, sino también para habilitar la utilización de medios telemáticos o informáticos para acceder a aquel (art. 118).

En cuanto a la duración de los trabajos de la Asamblea, con la reforma reglamentaria de 2013, se amplió en dos meses el período de sesiones que comienza en el mes de febrero para abarcar los meses de enero a julio (actual art. 7.2).

75. “... cuya intención es advertir de la imposibilidad de entrar en un debate concreto, si antes no se resuelven ciertas cuestiones o no se cuenta con determinados elementos” [art. 135.a) RAEx].

76. “... por medio de la cual el proponente pretende que se habilite un nuevo turno de intervención para los grupos que permita sopesar mejor una decisión antes de votarla” [art. 135.b) RAEx].

77. Planteada cualquiera de esas cuatro modalidades de moción incidental, el presidente, oída la Mesa, decidirá sin ulterior debate (art. 136).

78. Para los casos de embarazo, parto, enfermedad grave, incapacidad prolongada, permiso de maternidad, paternidad o adoptivo u otra causa apreciada por la Mesa, que impidan el desempeño de la función parlamentaria.

79. Obligando a la Mesa a habilitar formas de voto por procedimientos telemáticos en los supuestos de paternidad, maternidad, enfermedad o incapacidad prolongada.

80. Se señalaron los requisitos que debe reunir el escrito por el que se solicita, así como en quién puede delegar el portavoz de un grupo si fueran en el en quien concurriera la causa que le impida la votación personal (actual art. 142 RAEx).

81. Precisamente, el nombramiento del letrado mayor fue objeto de modificación con la reforma reglamentaria de julio de 2015, tras la celebración de las elecciones autonómicas del 24 de mayo. Así, de ser nombrado “por la Mesa a propuesta del presidente mediante el procedimiento de libre designación u otros procedimientos que considere la presidencia y de entre los funcionarios de carrera pertenecientes a la categoría de letrados de la Asamblea o Parlamento de Extremadura, de las Cortes Generales u otros parlamentos autonómicos”, pasa a ser “nombrado por la Mesa a propuesta de la presidencia de la Cámara, por los procedimientos legalmente previstos y entre funcionarios con la categoría de Letrados o Técnicos Superiores Especialidad Jurídica, de la Asamblea de Extremadura o de la Administración Autonómica de Extremadura, siempre que lleven en servicio activo en dicha categoría o especialidad al menos un período de diez años y no hayan ocupado en los últimos diez cargo público o de naturaleza eventual” (art. 113 RAEx).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

**III. LA PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL REGLAMENTO
DE LAS CORTES DE ARAGÓN, DE 26 DE FEBRERO DE 2013:
ANÁLISIS DE CONTENIDOS**

Tras culminar un año de intenso trabajo, la Ponencia especial constituida al objeto de redactar dicha proposición de reforma registró el texto el 26 de febrero de 2013, suscribiéndolo los cinco grupos parlamentarios entonces presentes en las Cortes de Aragón (de mayor a menor representatividad en ese momento, G.P. Popular, G. P. Socialista, G.P. del Partido Aragonés, G.P. Chunta Aragonesista y G.P. de Izquierda Unida de Aragón). Tras recibir la debida calificación por la Mesa, esta ordenó su tramitación por el procedimiento ordinario con lo que se sustanció el oportuno debate de toma en consideración y, una vez superado⁸², se abrió plazo de enmiendas, tras cuya presentación se constituyó la correspondiente ponencia legislativa. Esta llegó a reunirse en tres ocasiones, en las que se realizó, una primera lectura y votación de la mayoría de las 209 enmiendas a debate⁸³. Por ello, de forma incomprensible desde una perspectiva exclusivamente técnica dado el avanzado grado de los trabajos, y por razones en buena lógica solo políticas, la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón quedó suspendida en abril de 2013, a falta de dos años para la conclusión de la octava legislatura de la Cámara autonómica, y no pudo ver la luz en ella.

El bloqueo político de dicha reforma durante dos años vino a dar la razón a esa doctrina que señala que, mientras ha sido posible aprobar con profusión resoluciones supletorias e interpretativas de los reglamentos de los distintos Parlamentos españoles, las reformas completas suelen encallarse por la “relativa facilidad con la que se llega al acuerdo concreto y la dificultad casi insalvable de alcanzar pactos globales”⁸⁴. ALBA NAVARRO expresaba magníficamente otras razones de índole jurídica que obstaculizan, normalmente, las reformas y que pueden aplicarse sin duda ninguna al caso aragonés. Citaba, así, la pérdida de fuerza de los reglamentos en el sistema de fuentes por la invasión del ámbito parlamentario por las leyes o el cada vez mayor ámbito de vigencia del uso y del precedente parlamentarios⁸⁵.

No se olvidaba tampoco de las razones políticas que suelen dificultar la reforma de este tipo de normas y que también concurrieron en el supuesto que examinamos. Pese a que todos los actores convengan en la necesidad de modificarlas, la apreciación de los defectos del reglamento parlamentario es directamente proporcional a la lejanía del gobierno. Mientras estar en la oposición facilita que cualquier fuerza política advierta con nitidez todos y cada uno de ellos, “la estancia en el Gobierno o en sus aledaños suele permitir valorar en toda su extensión las bondades del Reglamento” o, al menos, “potenciar la sensación del miedo al vacío y ponderar adecuadamente la teoría del mal menor”. A ello hay que unir que las mayorías del momento no quieren hacer reformas reglamentarias con una votación demasiado ajustada o sin un nivel de consenso suficiente al ser conscientes de que lo que les vale para las leyes no les sirve para el reglamento parlamentario que contiene las “reglas del juego” [de nuevo, ALBA NAVARRO (2005: pp. 6-7)].

82. Dicho debate tuvo lugar en la sesión plenaria de 7 de marzo de 2013, siendo tomada en consideración con el voto a favor de los GG.PP. Popular, Socialista, del Partido Aragonés y de Izquierda Unida de Aragón, y con la abstención del G.P. Chunta Aragonesista.

83. Dichas enmiendas pueden consultarse en el BOCA núm. 136, de 4 de abril de 2013.

84. Vid. ALBA NAVARRO (2005: p. 11).

85. De nuevo, ALBA NAVARRO (ibídem: pp. 9-11).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En particular, por tanto, teorizaremos cuáles pudieron ser algunos de los contenidos que, en el caso de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2013, motivaron un desacuerdo tal entre los grupos parlamentarios que apoyaban al Gobierno y los de la oposición que aquellos prefirieron paralizar su tramitación antes que conseguir su aprobación por treinta y siete votos frente a treinta⁸⁶. En cualquier caso, los trabajos realizados por la ponencia constituida al efecto están sirviendo como referencia y base de la reforma que ha comenzado en la IX Legislatura del Parlamento aragonés. De ahí la utilidad y conveniencia de hacer balance de luces y sombras de la propuesta de 2013 que, lo adelantamos ya, constituía un reglamento de los que hemos dado en llamar de tercera generación por la profundización en los principios de transparencia y participación, y en las herramientas de control al Gobierno. En nuestro caso, nos proponemos para ello un análisis de los principales contenidos proyectados sobre los que se trabajó, agrupándolos por bloques temáticos.

1. ESTATUTO DEL DIPUTADO

Comenzando por aquellas medidas referidas al estatus de los diputados, la proposición de reforma de 2013 reforzaba su tratamiento y dignidad en la letra del reglamento, con referencias expresas a su trato protocolario preferente “especialmente en las actividades organizadas por instituciones y administraciones de Aragón”; al respeto que les es debido, y a la obligación de facilitarles el ejercicio de su función (art. 22.2). Respecto de este último inciso, solo vía enmienda se había introducido en el debate la posibilidad de consagrar, como ya dijimos hizo el Parlamento de Andalucía, un derecho del diputado a visitar una dependencia de la Administración⁸⁷. Por su parte, acerca de los denominados privilegios de los parlamentarios, la proposición de reforma precisaba el alcance de su inviolabilidad, inmunidad y fuero procesal (art. 31), incorporando así el contenido del art. 38 EAAr.

Desde el punto de vista de los derechos económicos de los diputados, la propuesta de reforma no detallaba las opciones del régimen de retribuciones existentes, limitándose a expresar el derecho a la percepción “de un asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función”, sin más concreción de modalidades (art. 27.1). Tampoco contemplaba la exigencia de que, por el desempeño de determinados cargos (por ejemplo, los de la Mesa de las Cámara), sea obligado el régimen de dedicación exclusiva, todo lo cual se encuentra regulado, actualmente, por normativa interna aprobada por la Mesa y Junta de Portavoces (el día 15 de diciembre de 1997, modificada por Acuerdos de 6 de abril de 1998, 28 de diciembre de 1999, 11 de abril de 2003, 11 de abril de 2007, 7 de junio de 2011 y 15 de enero de 2014). Consideramos, no obstante, que algunos extremos de dicha normativa deberían incorporarse a un futuro reglamento, como parte fundamental del estatuto del diputado⁸⁸. No obstante, la proposición de 2013 sí incluía en el reglamento la previsión de la indemnización de

86. Como se dijo *supra*, los sucesivos Reglamentos de las Cortes de Aragón, sin excepción, se aprobaron por unanimidad y, por fortuna, todos los grupos parlamentarios de la VIII Legislatura dieron la debida importancia al valor del consenso como para frenar una reforma que carecía de él en aspectos sustanciales.

87. Cfr. la redacción de la enmienda núm. 45, del G.P. Chunta Aragonesista.

88. En la misma línea, consideramos que se quedaba corto el artículo 44.4 de la proposición de reforma del reglamento en cuanto al control del uso de las subvenciones económicas por los grupos parlamentarios. Podría resultar positivo que lo establecido actualmente (o una actualización de dicho régimen) en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 6 de junio de 1984, sobre control de subvenciones a los grupos parlamentarios, se incorporara al futuro reglamento pues se trata de fondos públicos finalistas cuya adecuada utilización ha de poder ser fiscalizada y, en su caso, merecer el correspondiente correctivo en forma de restitución. A tal fin, parecía haber acuerdo en asumir algunos de los contenidos de la enmienda núm. 45, del G.P. Chunta Aragonesista, para garantizar que, antes del 30 de enero de cada año, los grupos pusieran a disposición de la Mesa su contabilidad a fin de que esta, previo informe técnico de la intervención de las Cortes, comprobara la correcta utilización de las cantidades entregadas como subvención o expresara su disconformidad con alguna cantidad y exigiera la restitución de su cuantía.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

transición por extinción del mandato, para aquellos diputados que no perciban otro ingreso, que, desde hace un par de legislaturas, se encuentra amparada en un acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces (art. 27)⁸⁹, así como la práctica consolidada de aplicar los derechos económicos a los diputados hasta el día anterior al de constitución de la nueva Cámara (art. 27).

No obstante, llamaremos la atención sobre la que consideramos constituía la principal novedad en este ámbito, que no es otra que la regulación de la figura del diputado no adscrito. Si el actual Reglamento de las Cortes de Aragón ya penaliza, en cierta forma, a los tránsfugas al prever limitaciones a su integración en el Grupo Mixto respecto de aquellos otros diputados de este cuyas formaciones políticas no obtuvieron un número suficiente para constituir grupo propio⁹⁰, al prever la condición de diputado no adscrito la proposición de reforma aragonesa se sumaba a la mayoría de Parlamentos autonómicos y se inscribía en ese proceso progresivo “de poner obstáculos jurídicos a la proliferación de los tránsfugas que, sin poder impedir su existencia, sí al menos la dificulten”⁹¹. El fenómeno del nomadismo político produce un rechazo general entre el electorado. Aunque, en algunos casos, detrás de la decisión del llamado tránsfuga, puede adivinarse un ejercicio de coherencia política y un afán por preservar el compromiso que adquirió respecto de sus votantes y se diría que entonces el verdadero tránsfuga es el partido, los más habituales son aquellos otros casos en que los móviles del diputado tránsfuga son torticeros y esconden fenómenos de corrupción política. Es entonces cuando se afirma que el transfuguismo se convierte en “una situación patológica de la democracia y del sistema parlamentario frente a la cual se debe reaccionar con firmeza”⁹², pues acentúan la ya de por sí preocupante desafección de la ciudadanía hacia la clase política.

En cuanto a la regulación concreta del diputado no adscrito que hacía la propuesta de reforma del reglamento, se contemplaban los dos mismos supuestos que dan origen a esa condición en los restantes Parlamentos autonómicos⁹³, uno de los cuales ha suscitado dudas de inconstitucionalidad en la doctrina⁹⁴. No obstante, en nuestro caso,

89. Hemos de decir, no obstante, que, en el momento en que los trabajos de reforma del reglamento quedaron interrumpidos, parecía haber consenso para aceptar la enmienda núm. 17, del G.P. Chunta Aragonesista, consistente en aclarar que la percepción de dicha “asignación económica de carácter temporal para su adaptación a la vida laboral o profesional” no solo se condicionaba a los términos que acordase la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, sino también al caso de que la legislación vigente impidiera a los diputados cotizar por la contingencia de desempleo.

90. En efecto, la dirección y representación del Grupo Mixto les queda vedada a los diputados que se integren en él por transfuguismo. Además, el artículo 22.3 RCAR remite la concreción de los derechos y deberes que podrán corresponder a aquellos diputados que se incorporen al Grupo Mixto durante el transcurso de la legislatura a una ulterior Resolución de la Presidencia, previa consulta a la Mesa y a la Junta de Portavoces. A propósito de esto, NAVARRO MÉNDEZ (2000: pp. 27 y 47 y ss) afirma que una Resolución en ese sentido que sea claramente restrictiva del estatuto de esos diputados sería inconstitucional tanto desde un punto de vista formal (al atentar contra la reserva de reglamento de la Cámara para la regulación de los aspectos más importantes del estatuto del representante político), como material, con base en las SSTC 44/1995 y 38/1999.

91. Proceso al que ya se refería NAVARRO MÉNDEZ (2000: p. 23).

92. NAVARRO MÉNDEZ (ibídem: p. 9).

93. Reglamentos de las Asambleas de Extremadura (art. 39), y de Madrid (art. 43), de los Parlamentos de Cataluña (art. 26), Canarias (art. 23), Andalucía (arts. 22 y 24), Cantabria (art. 26), Navarra (art. 31), y la Rioja (art. 24), de las Cortes Valencianas (art. 27), de Castilla y León (art. 23), y de Castilla-La Mancha (arts. 25 y 28).

94. En efecto, no parece haber problema en aplicar la figura a aquellos diputados que, por decisión voluntaria, causen baja en su grupo parlamentario pues en tal caso no hay intromisión partidista en la relación representativa (vedada por la jurisprudencia constitucional), sino que el propio representante, voluntariamente, altera la confianza que el elector depositó tanto en él mismo como en la formación política con la que concurrió a las elecciones, con lo cual la penalización que plantean los reglamentos parlamentarios sería una “consecuencia” de la acción de aquel. Vuélvase sobre NAVARRO MÉNDEZ (2000: p. 46), que se refiere al *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales*, suscrito el 7 de julio de 1998, como el origen de la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobada en 1999, que introdujo la figura del diputado no adscrito. Sin embargo, ese mismo autor no duda en tildar de inconstitucional el otro supuesto de hecho determinante de la adquisición de la condición de no adscrito. Considera que hacer pasar a la condición de no adscrito a un

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

desaparecían en parte los recelos también expresados por muchos autores respecto de los reglamentos parlamentarios que remiten una serie de aspectos importantes del estatuto de los diputados no adscritos a un acuerdo de la Mesa, oída la Junta de Portavoces⁹⁵. Si, con base en la STC 44/1995, Navarro Méndez defendía que es el reglamento de la Cámara la disposición adecuada para la determinación del estatuto del representante político, cuyo desarrollo podrá hacerse por normas intraparlamentarias, pero estas no podrán crear *ex novo* situaciones jurídicas no previstas reglamentariamente, ni llevar a cabo concreciones excesivamente restrictivas del estatus del diputado, en el caso de la proposición aragonesa la regulación de los derechos y deberes del no adscrito se hacía en el reglamento y la remisión a un posterior acuerdo de Mesa era solo para “concretar el ejercicio de tales derechos y resolver las cuestiones que pueda plantear su aplicación”. En la propuesta aragonesa, el estatus declarado venía dado por la totalidad de los derechos reconocidos al diputado individual, la totalidad de los deberes y la pérdida de los cargos y puestos que se vinieran desempeñando en los diferentes órganos parlamentarios a propuesta del grupo parlamentario de origen, grupo al que se podía retornar. Ahora bien, como ha puesto de manifiesto la doctrina, conferir a dichos diputados no adscritos los derechos que corresponden a los parlamentarios *uti singuli* supone su “condena al ostracismo político” habida cuenta que sus derechos de participación en los debates públicos, de asistencia a las comisiones y de presentación de iniciativas parlamentarias serán mínimos y, en algunos casos, inexistentes, lo que hace plantearse dudas sobre una posible vulneración del artículo 23.2 CE⁹⁶.

Repárese también en que el diputado no adscrito, al no pertenecer a ningún grupo parlamentario, no se beneficia de las subvenciones previstas para estos. No obstante, la propuesta aragonesa no prohibía expresamente que, de ser un número suficiente, los “no adscritos” pudieran llegar a constituir un grupo parlamentario propio, pasando entonces a beneficiarse de aquellas.

2. FUNCIONES DE LAS CORTES**A) LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

Comenzando la exposición de las que se pretendían en 2013 que fueran reformas novedosas en el desempeño de sus funciones por las Cortes de Aragón con el procedimiento legislativo, diremos que se incluía la exigencia específica de que, para calificar un proyecto de ley, debía ir acompañado de la memoria económica, los informes

diputado por haber sido expulsado de su grupo originario sería contrario a la jurisprudencia constitucional sobre la relación representativa puesto que una decisión de un órgano de naturaleza privada provocaría consecuencias en la dinámica de funcionamiento parlamentario, interfiriendo en la relación representativa que, según el alto intérprete de la Constitución (recuérdese la larga lista de Sentencias de 1983 sobre este particular: SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril, y 29/1983, de 26 de abril), no admite otras alteraciones que las que emanen de la voluntad de los electores y, por tanto, contraviniendo el derecho fundamental del artículo 23 CE. Añade NAVARRO MÉNDEZ que los procedimientos de expulsión de los diputados suelen carecer, además, de un mínimo de garantías y que, por ejemplo, el reglamento extremeño (como tampoco contemplaba la propuesta de reforma aragonesa) no exige que la resolución de expulsión haya adquirido firmeza, bastando a estos efectos que el grupo la notifique a la Mesa de la Asamblea (aunque, al menos, en el caso aragonés, al igual que sucede en el Parlamento de Canarias, se exigía que hubiera sido adoptada por mayoría absoluta), con los problemas que podría acarrear que el devenido diputado no adscrito ganara posteriormente un eventual recurso contra la expulsión determinante de esta condición.

95. NAVARRO MÉNDEZ (2000: p. 49) y CID VILLAGRASA (2011: p. 50).

96. Véase el estudio de estos derechos que realiza CID VILLAGRASA (2011: pp. 42-50), quien, con las palabras que hemos entrecomillado en el texto, concluye, como ya lo hicieron, entre otros, FOLCHI I BONAFONTE (2006b) o VÍBORAS JIMÉNEZ (2006b), con las dudas de constitucionalidad apuntadas. Precisamente por el riguroso y cuestionable castigo que pretendían infligir al diputado no adscrito, llaman la atención las enmiendas núms. 158, 160 y 162, del G.P. Chunta Aragonesista, a la proposición de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón que analizamos, pues prohibían a los no adscritos por transfuguismo político votar en los procedimientos de investidura del presidente de la Comunidad, de moción de censura y de cuestión de confianza.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

preceptivos impuestos por las leyes, el dictamen del Consejo Consultivo, en su caso, y un informe de evaluación de su inserción en el ordenamiento jurídico (art. 154). No obstante, no se reforzaba esa exigencia con la afirmación inversa de que la falta de dicha documentación conllevaría la suspensión de la calificación de la Mesa hasta tanto el Gobierno la subsanase⁹⁷. Por lo demás, aunque siguiendo la estela de otros Parlamentos autonómicos, se preveía la celebración de un debate de totalidad en la tramitación de todo proyecto de ley al margen de la presentación de enmiendas de ese carácter⁹⁸, no se incluyeron (en lo que constituía un punto de desencuentro capital entre los grupos que apoyaban al Gobierno y los de la oposición⁹⁹) las llamadas comparecencias informativas de las asociaciones y colectivos afectados por la iniciativa, con carácter previo a la apertura del plazo de enmiendas. La proposición de reforma hablaba meramente de, coincidiendo con la publicación oficial de aquella, incluir el proyecto “en la página web de las Cortes a efectos de la apertura de los mecanismos de participación habilitados al efecto por la Mesa”, sin concretar cuáles, y señalaba que “cualesquiera opiniones y sugerencias ciudadanas” que se fueran recibiendo a través de la participación en la web serían remitidas a los grupos parlamentarios.

Aunque nada impide que las Cortes de Aragón celebren comparecencias de colectivos en el seno del procedimiento legislativo sin específica previsión reglamentaria (como, sin ir más lejos, ha venido sucediendo en el Congreso de los Diputados, acogiéndose a la genérica previsión de que las comisiones parlamentarias pueden solicitar la comparecencia de personas competentes en una materia), resulta conveniente la regulación formal de dichas audiencias ciudadanas, entendiendo como tales las comparecencias públicas de organizaciones y entidades interesadas en un proyecto o proposición de ley para expresar su posición ante la comisión parlamentaria encargada de su tramitación y contestar públicamente a las preguntas planteadas por los grupos parlamentarios, que no deben considerarse redundantes respecto de las que se producen en la fase gubernamental de elaboración de la iniciativa legislativa¹⁰⁰. En aquellas Cámaras donde no se encuentra prevista expresamente, dicha

97. Como señalara MARTÍNEZ PUJALTE (2010: p. 271), la incorporación de una “sanción” de ese tipo convertiría además la solicitud de los informes en un acto del procedimiento legislativo en sentido estricto, lo que permitiría por tanto considerar la omisión del envío de informes preceptivos, cuando hayan sido solicitados por la Mesa y no remitidos por el Gobierno o bien cuando algún grupo parlamentario haya pedido a la Mesa que los solicite y esta haya declinado hacerlo, como un vicio invalidante del procedimiento legislativo, determinante de inconstitucionalidad de la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1º).

98. Salvo acuerdo unánime en contra de la Mesa y la Junta de Portavoces, adoptado en consideración a la naturaleza del proyecto o a otras razones que lo hicieran aconsejable (art. 155.4).

99. Como ejemplifican las enmiendas núms. 139, 140 y 141 a la proposición de reforma del reglamento, formuladas, respectivamente, por los GG.PP. Izquierda Unida de Aragón, Socialista y Chunta Aragonesista, que pretendían introducir dichas comparecencias informativas ciudadanas en el procedimiento legislativo.

100. Cfr., entre otros, MARTÍNEZ PUJALTE (2010: p. 266) y LARIOS PATERNA (2003: p. 270). “Consultas gubernamentales y audiencias parlamentarias, a pesar de la identidad de su objeto –canalizar la participación de los sectores afectados por un proyecto de ley en su procedimiento de elaboración– tienen un iter procedimental y unos efectos distintos, y se encuentran presididas por principios distintos. De este modo, ambas formas de participación se configuran como complementarias y no como antagónicas” [véase sobre LARIOS (2003: 299-300)]. Según, en esta ocasión, MARTÍNEZ PUJALTE (ibídem: pp. 272-273), “las audiencias parlamentarias revisten la singularidad de que se producen ante todos los grupos parlamentarios, lo que permite que todos los partidos políticos con representación parlamentaria escuchen a los representantes de los sectores sociales afectados y tengan ocasión de plantearles las dudas e interrogantes que estimen oportunos. Por otro lado, debe recordarse que este cauce de participación tendría lugar no sólo para los proyectos de ley emanados del Gobierno, sino también para las proposiciones de ley procedentes de cualquier otra iniciativa. Finalmente –y este es quizás su rasgo más relevante–, las audiencias parlamentarias permitirán normalmente escuchar una mayor pluralidad de posiciones. En efecto, mientras que las consultas gubernamentales se encauzan normalmente a través de órganos de consulta y participación en los que se encuentran integradas las asociaciones más representativas de un determinado sector social, que se encuentran forzadas a alcanzar una posición de consenso, las audiencias parlamentarias ofrecen la posibilidad de escuchar a cada una de esas asociaciones de forma independiente, lo que les brinda la oportunidad de expresar también los puntos de vista en los que puedan discrepar, e incluso a asociaciones más minoritarias o de más escasa representatividad que puedan formular aportaciones relevantes”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

participación ciudadana tiene lugar informalmente, pero ello se presta al lobismo¹⁰¹, además de que impide la publicidad que es propia de su encauzamiento formal¹⁰². Ahora bien, para que se garantice efectivamente la pluralidad, sería necesario que, en una hipotética futura inclusión de este trámite en el procedimiento legislativo seguido en las Cortes de Aragón, se siguiese el sistema que impone la celebración de aquellas comparecencias que sean solicitadas por un determinado quórum de grupos parlamentarios o de miembros de la comisión. En el otro extremo de las garantías, para evitar, no obstante, que esta facultad sea utilizada como una táctica dilatoria, quizás podría fijarse un número máximo de comparecientes que pueden ser solicitados para cada proyecto o proposición de ley.

Siguiendo con el *iter* del procedimiento legislativo común, curiosamente, pese a la generalización del debate de totalidad en todo caso, la proposición de reforma mantenía la posibilidad de presentar, una vez superado este, enmiendas a la totalidad no de devolución, pero sí con texto alternativo, en cuyo caso se ordenaba la celebración de un segundo debate de totalidad, esta vez en comisión (art. 160). Solo de aprobarse una de esas enmiendas, se tendría que publicar la nueva iniciativa en el modo descrito con anterioridad y volver a abrirse un nuevo plazo de enmiendas, esta vez referidas únicamente al articulado.

De la regulación del resto del procedimiento legislativo ordinario común, solo cabe destacar la incorporación expresa al reglamento de lo que ya constituían prácticas habituales en las Cortes de Aragón, como la no votación de las enmiendas y votos particulares mantenidos para comisión en esta y su sustitución por la ratificación del voto ya emitido en ponencia con lo cual, en dicha fase, por lo general, solo se vota el articulado de la iniciativa (art. 162). En el caso de las proposiciones de ley, la única novedad proyectada en 2013 tenía que ver con la posibilidad de presentar propuestas alternativas una vez incluida una de aquellas en el orden del día para su debate de toma en consideración (art. 171).

La proposición de reforma de 2013 contemplaba también como novedad la posibilidad de que el pleno, por mayoría absoluta, delegase su competencia legislativa plena en las comisiones, salvo en el caso de los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía y los derivados del desarrollo básico del mismo; del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma o del proyecto de ley de acompañamiento a los mismos; de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular; de los desarrollos o modificaciones de la ley electoral, así como de cualesquiera otras leyes que exijan mayorías cualificadas para su aprobación (arts. 65 y 175).

En el caso del procedimiento legislativo especial para la aprobación del proyecto de ley de presupuestos, las novedades eran las siguientes: en primer lugar, la incorporación a la letra del reglamento de la exigencia impuesta por la legislación en materia de estabilidad presupuestaria de que, con carácter previo a la remisión de aquel proyecto de ley, tenga lugar el debate para la fijación del límite máximo de gasto no financiero para el siguiente ejercicio económico (art. 179). En segundo término, como el Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997 no admite la presentación de enmiendas a la totalidad en este procedimiento sino que el proyecto de ley de presupuestos es objeto de un debate de totalidad para la fijación de las cuantías globales de las secciones de aquel, la proposición de reforma matizaba esa imposibilidad

101. Cfr. TUDELA ARANDA (2013: p. 110).

102. Sobre la regulación comparada de las comparecencias informativas de colectivos en el procedimiento legislativo en aquellos Parlamentos autonómicos que las contemplan, vid. MARTÍNEZ PUJALTE (2010: pp. 267-268).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

regulando la presentación, hasta veinticuatro horas antes de la celebración del debate, de escritos de los grupos expresando su oposición al proyecto en su totalidad o específicamente a una o más secciones completas (art. 183). La tercera novedad la constituía la votación, en la fase de comisión, de las enmiendas parciales y de los votos particulares en lugar de recurrir a la mera ratificación del voto emitido en ponencia. Por su parte, para el debate en pleno, se introdujo la posibilidad de presentar, hasta setenta y dos horas antes, enmiendas de totalidad con texto alternativo a las secciones presupuestarias, cuya hipotética aprobación conllevaba la reapertura de un debate de totalidad y posterior nuevo plazo de enmiendas parciales para la sección en cuestión (art. 186).

Se regulaba, además, la tramitación del proyecto de ley complementario a los presupuestos aunque solo para confirmar que seguía el procedimiento legislativo común, pero con coincidencia temporal con el proyecto al cual acompañaba y con la mención expresa de que aquel no obtendría la calificación de la Mesa de la Cámara si contenía “modificaciones normativas no vinculadas directamente con la materia presupuestaria” (art. 187).

En el procedimiento legislativo especial para la reforma del Estatuto de Autonomía, se incorporaban tan solo las novedades que venían impuestas por el Estatuto de 2007, concretando, eso sí, que el número y forma de designar a los integrantes de la delegación de las Cortes de Aragón encargados de defender la propuesta de reforma ante las Cortes Generales serían determinados por la Mesa y Junta de Portavoces a la vista de lo dispuesto por el Congreso de los Diputados, y que dichos diputados, una vez finalizada la tramitación de la iniciativa en las Cortes Generales, a solicitud de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, debían informar ante el pleno de la Cámara (art. 193 y 196, respectivamente).

Otro procedimiento legislativo especial de las Cortes de Aragón es el de lectura única y, a diferencia del régimen actual donde se distingue entre lectura única ordinaria o especial según se acuerde o no la apertura de un plazo de presentación de enmiendas, cuyo debate y votación se hace directamente en el pleno antes de la votación de conjunto de la iniciativa, la proposición de reforma del reglamento de 2013 solo regulaba la lectura única con apertura del plazo de 8 días para enmiendas (arts. 197 y 198).

Siguiendo con la relación de novedades en el ejercicio de la función legislativa, se incorporaba al cuerpo del reglamento la resolución supletoria de la presidencia sobre el control de los decretos-leyes sin introducción de añadidos (arts. 201 y 202). Más interesante resultaba, sin duda, la imposición al Gobierno de Aragón de un deber de información legislativa, que se articulaba de forma que, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, cada departamento debía remitir a la comisión correspondiente “un informe sobre el grado de cumplimiento de las delegaciones legislativas vigentes, desarrollos reglamentarios y otros mandatos legislativos aprobados en el año natural anterior y, en general, sobre los problemas que en la práctica haya suscitado la aplicación de la legislación sectorial correspondiente” (art. 203).

B) LAS FUNCIONES DE CONTROL Y DE IMPULSO AL GOBIERNO

La proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón no incorporaba novedades de calado en esta materia. Sin novedades en la regulación de los mecanismos para el otorgamiento y la retirada de la confianza a este, en cuanto a los instrumentos ordinarios de control no se introducían las preguntas urgentes ni las interpelaciones de máxima actualidad (arts. 241 y ss), que sí han incorporado las reformas de otros reglamentos parlamentarios españoles. Tampoco se contemplaba una de las novedades más significativas que se han llegado a barajar para la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

reforma del Reglamento del Congreso, como son las interpelaciones destinadas a ser contestadas por el Presidente del Gobierno¹⁰³. De igual forma, ni las proposiciones no de ley ni las mociones subsiguientes a interpelaciones, en tanto herramientas de la tradicional función de impulso al gobierno, experimentaban cambios en su regulación (arts. 246, así como 254 y ss).

Asimismo, llama la atención que la previsión de una Oficina de Control Presupuestario, del tipo de las creadas en otros Parlamentos¹⁰⁴, se recogiera en una disposición adicional de la proposición de reforma (la quinta) y, además, en términos potestativos, de forma que no devenía obligada su constitución para “a) Asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara y a los Grupos Parlamentarios en materias presupuestarias. b) Recabar la documentación del Gobierno de Aragón acerca de la aprobación, ejecución o liquidación del Presupuesto, modificaciones presupuestarias, subvenciones, avales y garantías, tributos, contratación, tesorería, endeudamiento o cualquier otra cuestión con repercusión en los ingresos y gastos públicos, y trasladar la misma a los Grupos Parlamentarios y a los miembros de la Comisión competente en materia de hacienda. c) Facilitar a los diputados y a los Grupos Parlamentarios la documentación presupuestaria que precisen en relación con cualesquiera iniciativas parlamentarias”. Este tipo de órganos se crean como apoyo a la labor de control que realizan los diputados con carácter general y sin perjuicio de la función que corresponde a las cámaras de cuentas, ya que el tipo de información que suministran permite conocer el grado de ejecución de cada uno de los programas de gasto del presupuesto y, por tanto, el grado de consecución de los objetivos asignados a cada uno de ellos, lo que trasciende el interés de los diputados de la comisión competente para la tramitación de los presupuestos para pasar a ser esencial en el ejercicio de la función de control a cada uno de los miembros del Gobierno¹⁰⁵.

Finalmente, a caballo entre las funciones de control al Gobierno y de información, la proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón institucionalizaba el carácter anual, en el período de sesiones de septiembre a diciembre, del debate de política general sobre el estado de la Comunidad, salvo los años en que se celebren elecciones autonómicas (art. 217).

103. Cfr. ALBA NAVARRO (2005: p. 19). Señalaba entonces que se había previsto que estas iniciativas tuvieran una periodicidad trimestral y permitirían, a diferencia de las interpelaciones ordinarias, intervenir no solo al interpellante y al interpellado, sino también a los restantes portavoces de los GGPP.

104. En la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias aprobada en 2003, se introdujo una regulación más pormenorizada de un órgano para el seguimiento y control presupuestario que ya se preveía con anterioridad, pero que no había sido creado. Cfr. NAVARRO MÉNDEZ (2005: p. 1154) y véase el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 4 de abril de 2003, sobre modificación de las Normas de Gobierno Interior, a tenor del cual la citada Oficina Presupuestaria se encuentra incardinada dentro de la Administración parlamentaria, bajo la dirección del Letrado-Secretario General, y compuesto tanto por funcionarios de la Cámara como por personal eventual adscrito a los grupos parlamentarios. También existen una Oficina de Control Presupuestario en el Parlamento de Andalucía, una Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario en la Asamblea Regional de Murcia y una Oficina de Control Presupuestario en la Asamblea de Madrid. Todas tienen en común el realizar funciones de recepción de la información sobre el estado de ejecución de los presupuestos de la Comunidad para informar a los diputados y a los grupos parlamentarios. Algunas, además, tienen previsto asesorar a la ponencia de la comisión correspondiente en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. Tal es el caso de las Asambleas de Madrid y Murcia, en cuyos reglamentos es donde se definen un mayor número de funciones para estos órganos. En particular, en el caso de la de la Asamblea de Madrid, cuyo antecedente legal se encuentra en la disposición final primera de la Ley 4/1987, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, fue creada un año después como Servicio administrativo dentro de la Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones, aunque no estuvo plenamente operativa hasta la aprobación de su Reglamento de funcionamiento y sistema de peticiones mediante Acuerdo de Mesa de 18 de diciembre de 1990.

105. Cfr. VALVERDE NAVARRO y ORDÓÑEZ DOMÍNGUEZ (2003: p. 369).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****C) LA FUNCIÓN DE INFORMACIÓN**

En la regulación del derecho a solicitar información y documentación que tienen los diputados, la principal novedad de la proposición de reforma aragonesa de 2013 consistía en la redefinición del sujeto pasivo, sustituyendo la mención a “las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma” por el de “las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma”. Asimismo, se mejoraba la regulación (introduciendo en el art. 30 prácticas que ya venían produciéndose) para los supuestos en que la documentación solicitada conste en fuentes accesibles al público de carácter oficial o para cuando, por el volumen de la documentación, la Administración aduzca motivadamente que no puede remitir copia, pero sí facilitar su consulta en las dependencias en que se encuentra. Además, como una garantía adicional, se regulaba la conversión de un derecho de información incumplido por cualquier entidad integrante del sector público autonómico en un debate en la Cámara sobre dicho incumplimiento.

Entre los mecanismos de la llamada función de información parlamentaria, se recogía expresamente la comparecencia en comisión no solo de los miembros de la Diputación General y de las autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate, sino también de “los responsables de entidades del sector público aragonés” (art. 67). También se introducían los, ya incorporados en otros reglamentos parlamentarios españoles, debates monográficos, en este caso con periodicidad máxima de uno al año, “sobre asuntos de especial trascendencia para la Comunidad Autónoma”, y con justificación en la existencia de diversas iniciativas parlamentarias sobre o relacionadas con el asunto objeto de debate (art. 220)¹⁰⁶. Asimismo, se regulaban expresamente en el reglamento las siguientes comparecencias ante la entonces Comisión Institucional y de Desarrollo estatutario: la, como mínimo anual, de los senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma para informar de las gestiones realizadas en interés de esta (art. 232 y ss); la comparecencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para presentar la memoria anual (art. 233); la del Fiscal Superior de Aragón con idéntico objeto de presentar su memoria (art. 234); la del Presidente de la delegación aragonesa de la Comisión bilateral de Cooperación Aragón-Estado, para informar de los acuerdos adoptados en el seno de la misma (art. 235); la de los miembros de la delegación aragonesa en la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, para rendir cuentas sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Autonomía (art. 236); la de los representantes de la Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias, para dar igualmente cuenta de su gestión (art. 237); la del Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón, ya para analizar cuestiones relativas a su informe anual, ya para hacerlo sobre informes o dictámenes emitidos a requerimiento de las Cortes de Aragón (art. 238); y, finalmente, la de los miembros de la delegación aragonesa de la Comisión de seguimiento del Pacto del Agua (art. 239).

D) RELACIONES DE LAS CORTES DE ARAGÓN CON OTRAS INSTITUCIONES U ÓRGANOS

Por completar la referencia a las funciones parlamentarias en la proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón, destacaremos que se dedicaban títulos específicos a las relaciones de las Cortes de Aragón con el Justicia de Aragón

106. DE LA IGLESIA CHAMARRO (2007: p. 219) reivindicaba el papel de esos plenos monográficos para tratar de recuperar la centralidad del Parlamento como sede del debate político, frente al mero papel de altavoz de posiciones previamente adoptadas en otros foros y que se aprovecha para hacer públicas en la Cámara.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

(título XIX), con la Cámara de Cuentas (título XX) y a describir las competencias de la Cámara en relación con los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas; para el control de subsidiariedad de las propuestas legislativas de la Unión Europea y en relación con los tratados internacionales en materias de interés para Aragón (título XXI). Si los dos primeros títulos enumerados referían los trámites para la presentación de los pertinentes informes por el Justicia y la Cámara de Cuentas (la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, entre otros)¹⁰⁷, el tercero elevaba al reglamento algunas prácticas actuales, la más importante de ellas, el acuerdo alcanzado en estos años acerca de la mejor forma de llevar a cabo el control del respecto al principio de subsidiariedad en las iniciativas legislativas que tramita la Unión Europea, dando carta de naturaleza a la Ponencia de Asuntos Europeos constituida en el seno de la actual Comisión Institucional. Así, recibida una iniciativa legislativa europea, se remite a los grupos parlamentarios, a los miembros de dicha ponencia y al Gobierno de Aragón para que, en su caso, puedan cuestionar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Si, como es lo habitual, ningún grupo parlamentario presenta propuesta de dictamen motivado sosteniendo el incumplimiento, la Ponencia de Asuntos Europeos toma conocimiento de la iniciativa legislativa, dando cuenta a continuación de ello a la comisión correspondiente (arts. 311-313).

3. ORGANIZACIÓN**A) ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA CÁMARA**

Por lo que respecta al Presidente, el texto hacía un esfuerzo por enumerar las funciones del Presidente de las Cortes de Aragón (art. 48). En cuanto a la Mesa, se rebautizaba a los secretarios primero y segundo como vicepresidentes tercero y cuarto con la consiguiente reordenación de funciones. En efecto, ante la supresión de los secretarios en la Mesa, se asignaba al letrado mayor supervisar y autorizar, con el visto bueno del presidente, las actas de las sesiones plenarias, las de la Mesa y las de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones de los acuerdos que hayan de expedirse (art. 51)¹⁰⁸.

Si nos referimos a las funciones de la Mesa, se elevaba a la letra del reglamento la práctica consolidada de que, en su función de calificación de los escritos parlamentarios, se aporte una nota-informe suscrita por el letrado mayor o letrado en quien delegue “en la que se hagan constar los defectos formales, si los hubiera, de acuerdo con el reglamento, así como el interés de la Comunidad Autónoma respecto a los documentos que deban ser objeto de calificación” (art. 53.3). Por otra parte, se regulaba expresamente la formación de grupos de trabajo en el seno de la Mesa encargados

107. En el caso del Justicia, se incorporaba la tramitación de su informe anual así como de informes extraordinarios, siguiendo la regulación contenida en los arts. 35 y ss. de la Ley 4/1985, de 27 de junio, pero también se preveía su comparecencia ante la entonces Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario para tratar asuntos de su competencia y, una vez en cada período de sesiones, para informar de los supuestos en los que las Administraciones, autoridades, funcionarios o entes públicos hubiesen obstaculizado las funciones de aquel o incumplido el deber de auxiliarle. En cuanto a la posible intervención del Justicia de Aragón en el procedimiento legislativo, la fórmula adoptada fue la de que las Cortes pudieran, no de forma automática ni necesariamente con carácter general, informarle o pedirle informe no vinculante sobre proyectos o proposiciones de ley (una vez tomados en consideración) en tramitación. Con respecto a la Cámara de Cuentas y al informe de esta sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, se acordó que la tramitación más adecuada fuese una primera presentación ante el pleno por el Presidente de aquella y una segunda fase ante la Comisión de la Cámara de Cuentas, en la que podrían intervenir ya no solo el Presidente, sino también los otros Consejeros de esta. Posteriormente, tras el turno de los grupos parlamentarios y la contestación de los Consejeros, se abría un plazo de ocho días para la presentación de propuestas de resolución.

108. Constituía esta regulación un punto de fricción entre los grupos que apoyaban al Gobierno y los minoritarios de la oposición como reflejaron las enmiendas núms. 9 y 11, del Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Aragón, y las núms. 10 y 12, del G.P. Chunta Aragonesista. Partidario el primero de seguir manteniendo la diferenciación entre vicepresidentes y secretarios, ambos grupos proponían en todo caso que la elección de los cuatro miembros distintos del presidente se hiciera en una sola votación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

del “estudio de materias determinadas, la elaboración de documentos de trabajo o la formulación de propuestas” a aquella [(art. 52.1.a)].

Se preveía expresamente también la posibilidad de que el presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, convocase dos o más comisiones en sesión conjunta para tratar un asunto determinado, presidiéndola en tal caso la Mesa de las Cortes (art. 64).

B) ÓRGANOS DE TRABAJO PARLAMENTARIO

Pasando al régimen jurídico de los órganos de trabajo, las novedades más significativas de la nueva regulación que se proyectaba para el Reglamento de las Cortes de Aragón en 2013 eran las siguientes. En primer término, se aclaraba que, de producirse alguna vacante en una mesa de comisión, la propuesta de nuevo candidato correspondía al grupo parlamentario al que perteneciera el diputado que generaba la vacante (art. 63). Asimismo, se permitía que los miembros del Gobierno pudieran asistir con voz a las comisiones, aunque sólo votar en aquellas de las que formasen parte (art. 60.5). En consonancia con el cambio introducido en la Mesa de las Cortes, se eliminaba la figura del secretario de comisión de forma que la mesa estaba formada por su presidente y dos vicepresidentes (art. 62)¹⁰⁹. En consecuencia, se prescribía en el art. 68 que correspondía a los letrados actuar como secretarios de las comisiones y, entre otras cosas, firmar las actas de las comisiones con el visto bueno del Presidente, recoger los acuerdos adoptados, y nada más y nada menos que cuidar de la adecuada ejecución de los mismos.

La proposición de reforma del reglamento remitía a un acuerdo plenario adoptado al inicio de legislatura la concreción del número y denominación de las comisiones permanentes para adaptarla a la estructura departamental del Gobierno de Aragón, pero se establecían, como mínimo, las cuatro siguientes, entre las cuales la última constituía una novedad: Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados; Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas; Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario; y Comisión de la Cámara de Cuentas de Aragón. El art. 75 definía el cometido de esta última, que era novedosa. El art. 74 definía las funciones de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, ampliando sustancialmente las que ahora tiene con la incorporación de la tramitación de las iniciativas legislativas relacionadas con el desarrollo del Estatuto de Autonomía y del Derecho foral aragonés, así como la asunción de las relaciones con el Justicia de Aragón, hoy por hoy canalizadas a través de la Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas.

En cuanto a las ponencias, se incorpora al reglamento el contenido de la Resolución de Presidencia sobre su funcionamiento, de 25 de enero de 1989, lo que supone llevar a la letra de aquel la figura del coordinador. Se elevaba también el quórum de constitución, pasándose a decir que se entenderían válidamente constituidas cuando estén presentes la mitad más uno de sus miembros, “siempre que los mismos representen la mitad más uno de los diputados de la Cámara en aplicación del criterio de voto ponderado” (constituyendo el entrecomillado la novedad, recogida en el art. 81).

Como ponencias permanentes, se definían la de Asuntos Europeos (cuya existencia actual se amparaba en un acuerdo de la Comisión Institucional) y la novedosa “de Armonización y Técnica Legislativas” (art. 84). A la de Asuntos Europeos le correspondía, como es lógico, “el estudio de los asuntos relacionados con las instituciones

109. Del mismo modo explicado para la Mesa de las Cortes, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón formuló enmiendas (las núms. 86 y 88) para recuperar la figura del secretario de las comisiones y para articular su elección y la del vicepresidente simultáneamente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

europas y el seguimiento de las propuestas legislativas de la Unión Europea que se remitan por las Cortes Generales para el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad “conforme al procedimiento que regula el propio reglamento” (art. 85). Por su parte, correspondía “a la Ponencia sobre Armonización y Técnicas Legislativas el estudio periódico del ejercicio de la función legislativa por las Cortes de Aragón, así como el establecimiento de criterios en materia de armonización y técnica normativas. Asimismo, le corresponderá el seguimiento del desarrollo de los procedimientos de recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional en los que sean parte las Cortes de Aragón” (art. 86).

C) PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón introducía un capítulo, dentro del Título IV relativo a la organización de las Cortes, que se rubricaba “De los medios personales y materiales”. En él, en primer término, se prescribía el modo de designar al letrado mayor, modificando la actual regulación contenida en el Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración de las Cortes de Aragón¹¹⁰, para ampliar que el nombramiento no se circunscribiría al cuerpo de letrados de la Cámara, sino que lo sería “entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos de Letrados” con carácter general (art. 95). Precisamente, la regulación de dicho nombramiento constituyó uno de los escollos decisivos en la tramitación de la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón, como también denotaron las enmiendas presentadas a la proposición¹¹¹.

Se hacía también referencia, en ese título, al Estatuto de Personal de la Cámara y a la Relación de Puestos de Trabajo de la Institución (art. 96), así como a la obligación de disponer de medios adecuados en materia de tecnologías de la información y de la comunicación, “al objeto de garantizar la inmediatez y calidad en el acceso de los Diputados, de los Grupos Parlamentarios y de los ciudadanos a la información parlamentaria; modernizar la gestión administrativa del Parlamento garantizando la eficiencia y eficacia de sus servicios; y favorecer unas relaciones ágiles y de eficaz colaboración con las demás instituciones y administraciones”. Entre dichas herramientas adecuadas, se citaba “el registro telemático de documentos y el acceso al estado de los expedientes tramitados en la Cámara” (art. 97).

4. FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO

Aunque algún autor ha sugerido que, precisamente a efectos de facilitar la reforma de los reglamentos parlamentarios, quizá sería bueno que se depurasen algunos de los contenidos que estos suelen presentar y, por ejemplo, que el reglamento se limitara a contener los aspectos estructurales de la Cámara y que, sin embargo, lo que tiene un carácter más contingente se incluyera en unas normas de funcionamiento, más flexibles de aprobar y modificar, lo cierto es que ningún Parlamento español ha abordado todavía ese “desdoblamiento”¹¹². El mismo tendría un doble efecto, pues, además de depurar el reglamento de contenidos mutables, permitiría incorporar un buen conjunto de usos, precedentes, acuerdos de mesas de comisión, acuerdos de Mesa

110. De 26 de junio de 2008, puede consultarse en BOCA núm. 69, de 15 de julio. Vid. su art. 8.

111. Las enmiendas núms. 96, 97 y 98, de los GG.PP. Izquierda Unida de Aragón, Socialista y Chunta Aragonesista, respectivamente, proponían revertir la situación para que el letrado mayor fuera nombrado de entre los letrados de las Cortes de Aragón. Por su parte, la enmienda núm. 99, conjunta de los GG.PP. Popular y del Partido Aragonés, proponía decir que sería nombrado entre funcionarios de carrera pertenecientes a Cuerpos de Letrados “de Parlamentos, de Comunidades Autónomas, del Estado y de Órganos Constitucionales”.

112. Firme partidario del mismo se mostraba ALBA NAVARRO (2005: p. 15).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

y de la Junta de Portavoces, etc. “Estas normas debidamente codificadas y publicadas serían transparentes, trascendiendo el actual sistema del precedente, que si bien tiene virtudes, no cuenta entre ellas con la de la accesibilidad y el público conocimiento, ni siquiera a veces de los propios autores”¹¹³. Además, buena parte de esos acuerdos requieren actualización periódica frente a la vocación de permanencia del reglamento.

Examinaremos, a continuación, precisamente algunos de los contenidos relativos al funcionamiento general, que contemplaba la proposición de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2013. En primer término, como otros Parlamentos autonómicos tras las últimas reformas de sus normas rectoras, se permitía la celebración de una sesión solemne de apertura de la legislatura distinta de la sesión constitutiva, con posterioridad a la investidura del Presidente de Aragón (art. 13). En segundo lugar, sobre la máxima certera de que “quien puede establecer el orden del día tiene la llave del sistema de trabajo parlamentario”¹¹⁴, se formalizaba la existencia de cupos máximos para cada tipo de iniciativa a introducir en el orden del día de las sesiones plenarias, cupos a concretar por la Mesa y Junta de Portavoces al inicio de cada legislatura, atendida la representación obtenida por cada grupo parlamentario (art. 106)¹¹⁵. En cuanto a la competencia para la fijación del orden del día de las comisiones, pasaba de corresponder a las mesas a ser atribución de las denominadas mesas ampliadas (una suerte de Juntas de Portavoces sectoriales), formadas por los miembros de cada mesa de comisión más los portavoces en esta de los grupos parlamentarios no representados en aquella, adoptando sus decisiones por voto ponderado (art. 61.2).

Respecto de los períodos de sesiones, superada con creces la limitación de su duración existente para los Parlamentos de las Comunidades del art. 143 CE, que procedía de los Pactos autonómicos de 1981, la tendencia marcada por la demanda ciudadana es justo la contraria y así lo han consagrado, como dijimos supra, algunos reglamentos parlamentarios, que han superado la dicotomía tradicional de un primer período de sesiones comprensivo de los meses de septiembre a diciembre y de un segundo, de febrero a junio. Por eso llama la atención que el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 (art. 40.2) y la proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 98) mantuvieran sin cambios los períodos de sesiones¹¹⁶, cuando, además de que varios Parlamentos ya han declarado hábiles los meses de enero y julio, el incorporar estos meses no haría sino consagrar la realidad de la habitualidad de actividad parlamentaria (es verdad que hasta ahora con ciertas limitaciones), por ejemplo, durante el mes de julio¹¹⁷. Tampoco se consideró conveniente definir el concepto mismo de sesión, a diferencia de lo que hicieron, por ejemplo, los reglamentos parlamentarios catalán o navarro, tras las últimas reformas¹¹⁸. En cambio, sí se

113. ALBA NAVARRO (ibídem: p. 22).

114. Vid. MOLAS Y PITARCH (1987: p. 72).

115. Precisamente ALBA NAVARRO (2005: p. 21) se mostraba partidario de que medidas de ese tipo, como la fijación de cupos, se remitieran a normas distintas del reglamento (como los acuerdos de la Junta) para evitar la consiguiente congelación del rango y reservar, en su caso, a aquel la regulación de los principios esenciales.

116. En este último caso, es evidente que una previsión en contrario debería haberse hecho acompañar de la reforma puntual del art. 40.2 del Estatuto.

117. Tratando de sortear que sea el propio Estatuto de Autonomía el que prescribe que las Cortes de Aragón se reunirán en dos períodos ordinarios de sesiones que discurren, el primero, de septiembre a diciembre y, el segundo, de febrero a junio, la enmienda núm. 102, del G.P. Izquierda Unida de Aragón, señalaba, en unos términos de dudosa constitucionalidad, que, sin perjuicio de ello, los meses de enero y julio se considerarían hábiles “para el resto del trabajo parlamentario, incluidas las ponencias que se encuentren constituidas”. Por su parte, la enmienda núm. 104, del G.P. Socialista, trataba de burlar el impedimento estatutario señalando que, en los meses de enero y julio, sería obligado convocar, al menos, dos sesiones extraordinarias del pleno. En este caso, para evitar una inconstitucionalidad, se forzaba un tanto la correcta interpretación de sesión extraordinaria, previendo de antemano cierta regularidad de convocatoria de sesiones extraordinarias.

118. Véase RIDAURA MARTÍNEZ (2006: p. 96).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

llevaba a la letra del reglamento la costumbre consolidada en las Cortes de Aragón, que se ha demostrado de gran utilidad práctica, de aprobar un calendario de comisiones permanentes al inicio de cada período de sesiones (art. 64), donde cada una de ellas tiene asegurada una periodicidad quincenal, igual que el pleno. Precisamente, respecto de este, la proposición de reforma de 2013 recogía expresamente sus días de celebración, que pasaban a ser los miércoles y jueves, en lugar de jueves y viernes (art. 101), siempre cada quince días.

Pasando a la consideración de los debates y sin perjuicio de lo que se expondrá cuando enumeremos las que podríamos calificar de principales ausencias de la proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón, cuando menos de curiosa puede tildarse la prohibición general para los diputados de leer durante sus intervenciones, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar notas auxiliares (art. 112), lo que, de interpretarse estrictamente, colocaría a algunos de ellos en un incumplimiento sistemático del reglamento. De adaptación a las posibilidades tecnológicas actuales, debe considerarse, en cambio, la regulación de la solicitud por los diputados o los miembros del Gobierno de medios audiovisuales para la exposición de sus iniciativas en comisión, que solo podía denegarse por la mesa de esta, de forma motivada y por considerarlo notoriamente inadecuado en relación con la iniciativa en cuestión (art. 115).

En cuanto al tratamiento de las votaciones, debemos valorar muy positivamente las limitaciones que se proyectaban sobre el uso del turno de explicación de voto, de manera que no se admitía si el grupo parlamentario hubiera intervenido ya en el debate precedente, salvo que hubiera cambiado su voto respecto del anunciado o salvo que el presidente apreciara, es de suponer que excepcionalmente, que se hacía aconsejable por la naturaleza del asunto tratado o las circunstancias del debate (art. 133). Se esbozaba, asimismo, el deber genérico de habilitar sistemas técnicos, como la videoconferencia, para garantizar el seguimiento y también para permitir el ejercicio del derecho de voto por los diputados en situación de permiso parental, riesgo durante el embarazo o enfermedad grave¹¹⁹. Como hemos demostrado más atrás, en las últimas reformas operadas en los reglamentos parlamentarios españoles, se han introducido excepciones a la personalidad e indelegabilidad del voto con el fin de facilitar las votaciones en supuestos muy concretos de ausencia, pero bien es verdad que la proposición de reforma aragonesa, consciente de las dudas jurídicas al respecto, no regulaba abiertamente la delegación de voto, sino que exploraba las posibilidades de un voto a distancia.

Por lo que respecta a los plazos, se reducía de tres a dos el máximo general para la tramitación de los asuntos (art. 66), sin perjuicio de la existencia de otros plazos específicos, así como de la posibilidad de ampliaciones o reducciones, motivadamente.

5. DERECHOS DE PETICIÓN Y DE PARTICIPACIÓN ANTE LAS CORTES DE ARAGÓN Y TRANSPARENCIA EN LAS ACTUACIONES DE ESTAS

Decía ALBA NAVARRO (2005: p. 12) que las reformas de los reglamentos parlamentarios han de hacerse “desde dentro, pero hacia afuera” en el sentido de que han de estar inspiradas en conseguir un Parlamento más transparente y comprensible, que mejore

119. Se añadía que “El voto emitido por este sistema deberá ser verificado mediante el sistema que establezca la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente” (art. 122), inciso este que parece lógico entender que hubiera regido solo para los casos en que no fuera posible la emisión a distancia en el mismo momento en que se estuviera celebrando la votación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

su rendimiento en su triple misión de representar, legislar y controlar. En definitiva, se trata de servir mejor al ciudadano, objetivo este para el que los contenidos que vamos a analizar en este apartado resultan capitales.

Comenzando por la publicidad de las sesiones parlamentarias, la proposición de reforma aragonesa terminaba con el carácter no público de las sesiones de las comisiones (art. 102), aunque condicionando la presencia física de público a la capacidad de la sala donde se celebren. Asimismo, las Cortes se obligaban tanto a permitir el seguimiento de sus actividades a través de internet, como a promover los oportunos convenios con la radio y televisión públicas aragonesas, y a facilitar el acceso a los documentos parlamentarios y el seguimiento de su tramitación a los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales (art. 138)¹²⁰.

Para usar el potencial que ofrecen las nuevas tecnologías, se admitía que las comunicaciones oficiales entre los órganos parlamentarios, los diputados y grupos parlamentarios y los servicios de la cámara pudieran verificarse por cualquier medio electrónico, telemático o análogo que permita su envío y recepción de forma fehaciente, así como la constancia de la autenticidad e integridad de su contenido (art. 136).

En cuanto a la participación ciudadana, era objeto de un desarrollo mayor al existente en el actual Reglamento de las Cortes de Aragón el derecho de petición que formulen, “individual o colectivamente, las personas con residencia en la Comunidad Autónoma y aquellas otras que, sin tenerla, sean titulares de derechos o intereses radicados en ella, así como las que versen sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias de la administración de la Comunidad Autónoma”. En los arts.283 y ss. de la proposición de reforma, se delimitaba el ámbito de las peticiones de que podría conocer la comisión; se establecían los requisitos formales que debían reunir; se regulaban, en consecuencia, las posibles causas de inadmisibilidad de las peticiones y se daba recurso al interesado contra una eventual declaración de ese tipo. Desde un punto de vista sustantivo, se enumeraban las distintas formas de atender las peticiones recibidas en función, básicamente, de su contenido. Fruto, asimismo, de esa labor de la Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas, se imponía a esta que elevara a la Mesa de la Cámara un informe anual acerca de sus actividades, que se publicaría en el Boletín Oficial de las Cortes y en el que, necesariamente, tendrían que constar el número y clase de las peticiones recibidas, las rechazadas, las archivadas, las que estuviesen en tramitación, y el resultado obtenido, en su caso.

No obstante, la participación ciudadana prevista en la proposición de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón no se circunscribía al derecho de petición, sino que se vehiculizaba, principalmente, a través de la página web de la Cámara en la que se obligaba a disponer de un espacio específico, destinado a que cualquier ciudadano pudiera plantear iniciativas y efectuar sugerencias y aportaciones a efectos de la asunción de las mismas, en su caso, por parte de los grupo parlamentarios, así como conocer el resultado de aquellas.

Se prescribía también que se establecerían los mecanismos técnicos adecuados para que cualquier ciudadano pudiera efectuar un seguimiento desde la página web sobre cualquier iniciativa parlamentaria y recibir información por canales electrónicos sobre su estado de tramitación (art. 288).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Por lo que respecta a la transparencia de la institución, es interesante dar cuenta de algunas de las propuestas que se pusieron sobre la mesa, vía enmiendas, en el debate de la reforma del reglamento. De hecho, parecía haber consenso en aprobar que la web de las Cortes de Aragón publicase algunos de los extremos que de hecho ya se publican (como la cuantía de las percepciones económicas y el régimen de protección social que corresponden a los diputados, o las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios), además de otros que todavía no se han incorporado (como las declaraciones de bienes patrimoniales excepto en lo que resultase necesario para garantizar la seguridad de los diputados)¹²¹. Precisamente por la pluralidad política que suscribía tales enmiendas, todo parecía indicar que el contenido del Registro de Intereses hubiese sido declarado público por unanimidad de los grupos parlamentarios de haberse ultimado la proposición de reforma. En cambio, queda imprejuizada la suerte que habrían corrido propuestas tales como el reconocimiento del derecho de iniciativa ciudadana con carácter general¹²², o bien, en concreto, de las preguntas de iniciativa ciudadana¹²³, de las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana¹²⁴, así como de las encuestas, audiencias públicas, foros de participación y otros instrumentos de consulta popular¹²⁵.

6. AUSENCIAS DESTACADAS A SUBSANAR EN LA PROPOSICIÓN DE REFORMA EN TRAMITACIÓN

Además de las que ya se han ido resaltando en cada bloque temático, agruparemos aquí algunas de las ausencias que más llamaban la atención al leer la proposición de reforma de 2013 del Reglamento de las Cortes de Aragón, situada en el contexto de las llevadas a cabo en otros Parlamentos y de las demandas ciudadanas de mayor efectividad en el ejercicio de sus funciones por la Cámara y de mayor transparencia y permeabilidad en sus actuaciones.

A título meramente ejemplificativo y siguiendo el mismo orden de contenidos con que se han ido exponiendo las novedades, como ha destacado la doctrina al hacer balance de otras reformas reglamentarias¹²⁶, tampoco la propuesta aragonesa avanzaba lo suficiente en la potenciación de la figura del diputado individual, como muestra, por ejemplo, la incorporación de la figura del diputado no adscrito en tanto castigo al abandono de la disciplina del grupo, aunque está por ver cómo contribuyen al cambio las nuevas tecnologías que permiten un contacto directo entre los electores y los representantes individualmente considerados.

En cuanto a la organización parlamentaria se refiere, una ausencia destacada en la proposición de reforma aragonesa era la posibilidad de crear subcomisiones especializadas en el seno de las comisiones, sobre todo en los casos en que estas tienen un gran ámbito material de actuación en correspondencia con macro departamentos del ejecutivo. La creación de subcomisiones especializadas por razón de la materia permitiría dotar de mayor flexibilidad a la organización del trabajo parlamentario, un mejor ajuste con las

121. En particular, véanse enmiendas núms. 21, 22, 56, 59 y 62, del G.P. Chunta Aragonesista; 47, 50, 52, 53, 54, 55 del G.P. Socialista; así como las núms. 57, 58 y 60, conjuntas de los GG.PP. Popular y del Partido Aragonés.

122. Que planteaba la enmienda núm. 199, del G.P. Socialista.

123. Vid. enmiendas núms. 177, del G.P. Izquierda Unida de Aragón, y 178, del G.P. Chunta Aragonesista.

124. Que contemplaba la enmienda núm. 181, del G.P. Chunta Aragonesista.

125. Véase, en este caso, el contenido de la enmienda núm. 201, del G.P. Socialista, que obligaba a las Cortes a "facilitar activamente la realización" de los mismos.

126. Vid. VÍBORAS JIMÉNEZ (2006a: p. 120), quien no duda en calificarlo de cuestión crucial para la calidad y el futuro de la democracia parlamentaria aunque reconoce que es un problema de mayor calado que el estrictamente ligado a la regulación contenida en los reglamentos parlamentarios.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

estructuras departamentales del gobierno, una mayor especialización de los diputados y, por ende, una mejor adaptación a las demandas de la sociedad¹²⁷. Además, en algún Parlamento, incluso se llega a admitir en ellas la participación ciudadana¹²⁸. También se echaba en falta alguna reforma para hacer más accesible la creación de las comisiones de investigación y, desde luego, es un hecho que deberían apurarse todas las posibilidades legales para fortalecer los poderes de las comisiones de investigación¹²⁹.

Desde el punto de vista del funcionamiento, la transformación experimentada por el Parlamento tiene un claro reflejo en el papel que desempeñan hoy en día los debates en su sede. Aunque sigan siendo un “cauce racional mediante el cual se hace efectiva la dialéctica entre los grupos de la mayoría y de la oposición”, las decisiones políticas ya no suelen forjarse en el Parlamento sino que se escenifican en este¹³⁰, en una serie de discusiones, poco espontáneas, que difícilmente pueden conducir a un cambio de posiciones¹³¹. Por estas razones, se echaban de menos mayores reformas en la proposición aragonesa de 2013 para recuperar el Parlamento como sede de los debates.

Si reparamos en la regulación que se hacía de las funciones de las Cortes, ya se dijo que una de las ausencias que resultó decisiva de la falta de acuerdo final para aprobar la proposición de reforma fueron las audiencias ciudadanas en el procedimiento legislativo aunque también mayores herramientas de participación directa en el Parlamento (por ejemplo, pudiendo presentar enmiendas al articulado de proyectos y proposiciones de ley vía *web*, que serían tramitadas si fueran asumidas por algún grupo parlamentario), que debería tomarse buena nota de las medidas específicas adoptadas en materia de transparencia por otros Parlamentos españoles, pero también por las Cortes de Aragón, algunas de las cuales, pese a que se aplican, podrían tener reflejo de hecho en el articulado del reglamento de la Cámara.

En cuanto a la función de información, consideramos que debería articularse la posibilidad de hacer comparecer a ciertas autoridades o cargos públicos estatales ante las comisiones de las Cortes de Aragón, como mecanismo de prestación de información a la Cámara y no de control en sentido estricto, vinculado, además, a la existencia de un asunto en el seno de alguna comisión para cuyo mejor conocimiento esta considere oportuno llamar a aquellas personas. El asunto se ha planteado ya en relación con comisiones de investigación constituidas en las Asambleas legislativas autonómicas cuando haya responsables de la acción de gobierno que se investiga tanto de la Administración central como de la respectiva Comunidad¹³². El argumento esgrimido,

127. Lo ponderaba en su día en relación con el Reglamento del Parlamento de Cataluña FOLCHI I BONAFONTE (2006a: p. 104).

128. En el estudio que realizó de la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2003 NAVARRO MÉNDEZ (2005: p. 1141), él subrayaba que la previsión que aquella introdujo de la figura de las subcomisiones en el artículo 63 era una vía adicional para permitir la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios por cuanto allí se admite la posibilidad de dar audiencia en su seno tanto a los ciudadanos como a los colectivos sociales representativos de intereses.

129. Como en las Cortes de Aragón reclamaron por unanimidad los cinco grupos parlamentarios del momento en las Conclusiones previas de su *Dictamen elaborado por la Comisión de investigación para analizar la gestión de la Caja de Ahorros de la Inmaculada desde el año 2000*, (vid. BOCA núm. 277, de 7 de noviembre de 2014, especialmente pp. 23196-23198).

130. Si bien se trata de un escenario *privilegiado* del debate público “en clave de libertad y pluralidad”, en palabras del Tribunal Constitucional (STC 227/2004, de 29 de noviembre, F.J. 6 –asunto: disolución de la Comisión de investigación sobre la catástrofe del petrolero “Prestige” en el Parlamento de Galicia–).

131. Vid. RIDAURA MARTÍNEZ (2006: pp. 104-105, así como bibliografía allí citada).

132. Se refiere al hecho de que las coordinadas del Estado de partidos provoquen que determinados asuntos que acaban siendo investigados presenten tanto una proyección en el ámbito estatal como en la esfera autonómica TOMÁS MALLÉN (2006: p. 23), aunque la autora no analiza allí la conformidad o no a derecho de llamar a comparecer a responsables de la otra Administración.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

incluso por el Consejo de Estado¹³³, de que el control en esos casos solo puede ser ejercido por las Cortes Generales se compadece mal con la necesaria información de que deben contar también para el ejercicio correcto de sus funciones los Parlamentos autonómicos. Si tenemos en cuenta que “el control parlamentario no existe para propiciar necesariamente algún tipo de responsabilidad política, sino como instrumento capital del Estado democrático”¹³⁴, muchas veces su correcto ejercicio exige disponer de información previa, que precisamente pueden proporcionar autoridades o cargos públicos de otra Administración, con lo que se entenderá que su comparecencia antes comisiones parlamentarias autonómicas no afecta a su dependencia o adscripción funcional ni supone fiscalización alguna en sede distinta de la competente para efectuarla. Compartimos la opinión de NAVARRO MÉNDEZ (2005: p. 1167), aunque en su caso expresada para apoyar la comparecencia de autoridades de determinadas empresas privadas, de que “debería hacerse prevalecer el componente de trámite puramente informativo de este tipo de comparecencias frente a los intentos de utilizarlo como un medio de control indirecto del Gobierno”, puesto que, para esto último, ya existen las comparecencias de los miembros del Gobierno.

Si ya hemos puesto de relieve las limitaciones con que quedó esbozada en la proposición de reforma del reglamento la llamada Oficina de Control Presupuestario, ni rastro encontrábamos de una hipotética Oficina de evaluación legislativa, que permitiera extender la función de control de las Cortes a su producto clásico, como son las leyes.

Por último, en el apartado de transparencia, podrían explorarse las posibilidades de crear un registro de *lobbies* a los efectos de asegurar el conocimiento por la ciudadanía de los colectivos con quienes se reúnen los diputados aunque este y otros extremos podrían asegurarse si se incorporaran a la vida parlamentaria algunas de las exigencias impuestas al ejecutivo aragonés por la legislación de transparencia. Faltaría asimismo una mayor aplicación de las nuevas tecnologías en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes para que, por ejemplo, se generalice la utilización de la firma electrónica¹³⁵.

133. Véanse sus Dictámenes 852/2012, de 26 de julio, y 194/2013, de 28 de febrero.

134. Vid. PUNSET BLANCO (2013: p. 160).

135. Como se ha generalizado en el caso del País Vasco, según relata ERREKATXO LABANDIBAR (2006: pp. 133 y ss).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGÜERAS ANGULO, Carmen (2010): “El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía”, en José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN (Dir.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 113-139.
- ALBA NAVARRO, Manuel (2005): “Las reformas de los reglamentos parlamentarios. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados”, texto de la Ponencia impartida en el Seminario *Las reformas de los reglamentos parlamentarios. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*, organizado en Zaragoza por la Fundación Giménez Abad, el 25 de febrero de 2005, disponible en el sitio web http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2005/20050225_epp_alba_navarro_m_es_o.pdf
- ALENZA GARCÍA, José Francisco (2002): “Disposición adicional primera. Regímenes especiales”, en FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO y JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA, *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid, pp. 869-924.
- ALONSO ORTEGA, Adolfo (1993): “La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, pp. 275-311.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2015): “La polémica suscitada en la elección de la Mesa del Parlamento andaluz”, en *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 9, pp. 135-141, accesible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/cuadernos9_junio_2015.pdf
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan (2012): “El nuevo reglamento del Parlamento de las Illes Balears: comentario a la reforma de 15 de marzo de 2011”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 14, pp. 1-18, accesible en el sitio web www.iustel.com
- CASTELLÀ ANDREU, Josep María (2012): “Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional”, en Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ *et al.*, *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III, Universitas-UNED-CEPC, Madrid, pp. 3609-3627.
- CID VILLAGRASA, Blanca (2011): “Diputado y Grupos Parlamentarios”, en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y Diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, pp. 23-50.
- CORONA FERRERO, Jesús María (2009), “La reforma del Reglamento del Parlamento de Cantabria”, texto de la Ponencia impartida en el Seminario *Las reformas de los Reglamentos del Parlamento de Cantabria y el Parlamento Vasco*, organizado en Zaragoza por la Fundación Giménez Abad, el 27 de mayo de 2009, disponible en el sitio web http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2009/20090527_epp_corona_ferrero_jm
- CORONA FERRERO, Jesús María; SANZ PÉREZ, Ángel L. y SOUTO GALVÁN, Marta (coord.) (2000): *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria Santander.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, María Asunción (2007): “La reciente reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra”, en *Revista jurídica de Navarra*, núm. 43, pp. 211-227.
- DIRECCIÓ GENERAL DE RELACIONS INSTITUCIONALS. SUBDIRECCIÓ GENERAL DE RELACIONS AMB EL PARLAMENT (2006): “La reforma dels Reglaments de les cambres legislatives autonòmiques”, en *Activitat parlamentària*, núm. 10, pp. 90-98.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

- EMBID IRUJO, Antonio (2005): “Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma”, en Fernando LÓPEZ RAMÓN (ed.), *De la reforma estatutaria, Monografía VIII de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 147-170.
- ERREKATXO LABANDIBAR, José Luis (2006): “Nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica”, en *Activitat parlamentària*, núm. 10, pp. 131-135.
- FOLCHI I BONAFONTE, Imma (2006a): “El nou Reglament del Parlament de Catalunya”, en *Activitat parlamentària*, núm. 10, pp. 99-116.
- - (2006b): “La reforma de los Reglamentos del Parlamento de Andalucía y del Parlamento de Cataluña”, Seminario impartido en la Fundación Giménez Abad por D. José Antonio Víboras Jiménez, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, y por D.ª Imma Folchi Bonafonte, Oficiala Mayor del Parlamento de Cataluña, 22 mayo 2006, Palacio de la Aljafería, Zaragoza, intervención accesible mediante petición del correspondiente archivo audiovisual a la propia Fundación.
- GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ, Luis Eduardo (2005): “Los Parlamentos españoles y sus normas de organización y funcionamiento (I): reglamentos de las Cámaras y normas de desarrollo”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 12, pp. 393-434.
- GUEDEA MARTÍN, Manuel (2010): “La reforma del Estatuto de Autonomía”, en José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN (Dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 141-164.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (2007): “Reflexiones en torno a algunos aspectos procedimentales de las últimas reformas estatutarias emprendidas en nuestro Estado autonómico”, en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 19, pp. 23-65.
- ITURBE MACH, Andoni (2011): “Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco”, en Jordi BARRAT I ESTEVE y Rosa María FERNÁNDEZ RIVEIRA (Coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Thomson Reuters-Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 261-281.
- LARIOS PATERNA, María Jesús (2008): “Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas” [traducción castellana del original], *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, *Repensant l'Estat democràtic*, pp. 183-222.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, Ángela (2005): “El Estatuto de Autonomía de Aragón. Reivindicaciones sociales para su reforma”, en Fernando LÓPEZ RAMÓN (ed.), *De la reforma estatutaria, Monografía VIII de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, pp. 123-146.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo (2009): “La reforma del Reglamento del Parlamento Vasco”, texto de la Ponencia impartida en el Seminario *Las reformas de los Reglamentos del Parlamento de Cantabria y el Parlamento Vasco*, organizado en Zaragoza por la Fundación Giménez Abad, el día 27 de mayo de 2009, disponible en el sitio web http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2009/20090527_epp_mancisidor_artaraz_e_es_t.pdf
- MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio-Luis (2010): “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, pp. 257-274.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- MIRÓN ORTEGA, Manuel Antonio (2001): "Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios", en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, pp. 189-203.
- MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael (1987): *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2000): "Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados «no adscritos» contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, pp. 7-55.
- - (2005): "Aproximación a la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de marzo de 2003", en Luis AGUIAR DE LUQUE (Coord.), *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 1133-1182.
- OSÉS ABANDO, JOSU (2012): "Parlamento y sociedad civil en la función legislativa", en *Quaderni regionali*, año XXXI, núm. 3, pp. 639-655.
- PARDO FALCÓN, JAVIER (2005): "El Parlamento de Andalucía a través de sus reglamentos", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 92, pp. 47-87.
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes (2012): "Participación en la Comunidad Autónoma andaluza. Relectura a partir de la nueva regulación estatutaria y práctica institucional", en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social*, núm. 2, pp. 89-112.
- PÉREZ ZAMORA, Eva y ROMERO VAZQUIÁNEZ, María Eugenia (2008): "Comentarios sobre la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura", en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, pp. 181-199.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2012): "La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia", en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, pp. 85-119.
- PUNSET BLANCO, Ramón (2013): "El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno", en Francesc PAU I VALL (Coord.), *El control del gobierno en democracia, XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, pp. 157-178.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa (2006): "El funcionamiento de los parlamentos autonómicos", en Pablo OÑATE RUBALCABA (COORD.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 85-133.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (2007): "Notas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía en la reforma del Reglamento de Corts Valencianes", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, pp. 235-247.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz S. (2006): "Potestad de autoorganización y reglamento parlamentario", en Pablo OÑATE RUBALCABA (COORD.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 9-42.
- TUDELA ARANDA, José (1998): "La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón en el contexto del parlamentarismo autonómico", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, pp. 23-59.
- - (2013): "Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley", en José Luis BERMEJO LATRE y Sergio CASTEL GAYÁN (eds.), *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI, Monografía XIV de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 93-119.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- VALVERDE NAVARRO, María Luisa y ORDÓÑEZ DOMÍNGUEZ, Julio (2003): “La Oficina de Control Presupuestario”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, pp. 347-371.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio (2006a): “La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía: un esquema de sus principales novedades”, en *Activitat parlamentària*, núm. 10, pp.117-130.
- - (2006b): “La reforma de los Reglamentos del Parlamento de Andalucía y del Parlamento de Cataluña”, Seminario impartido en la Fundación Giménez Abad por D. José Antonio Víboras Jiménez, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, y por D.^a Imma Folchi Bonafonte, Oficiala Mayor del Parlamento de Cataluña, 22 mayo 2006, Palacio de la Aljafería, Zaragoza, intervención accesible mediante petición del correspondiente archivo audiovisual a la propia Fundación. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

EL CONTROL POR LAS CORTES DE ARAGÓN DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: SU PRECEPTIVA AUTORIZACIÓN PARA LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIApor **Luis Latorre Vila**

Administrador Civil del Estado. Cortes de Aragón

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL: PARLAMENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS. INSTRUMENTOS DE CONTROL PREVISTOS EN LA LEY 1/2016, DE 28 DE ENERO, DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2016. II. EL NUEVO MECANISMO DE CONTROL POR LAS CORTES DE ARAGÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: 1) ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY 1/2016, DE 28 DE ENERO. 2) ALGUNAS DUDAS SUSCITADAS SOBRE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN. 3) PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN: ACTIVACIÓN AUTOMÁTICA O POTESTATIVA. 4) NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS.

ANEXO: CUADRO-RESUMEN DE LOS EXPEDIENTES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA TRAMITADOS POR LAS CORTES DE ARAGÓN EN 2016.

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el contenido y alcance de los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, mediante los cuales se ha establecido un nuevo mecanismo de control por las Cortes de Aragón de la ejecución de los Presupuestos realizada por el Gobierno autonómico. Nuevo procedimiento de control parlamentario caracterizado por el examen y, en su caso, la preceptiva autorización previa por las Cortes de Aragón de determinados expedientes de gestión presupuestaria.

ABSTRACT

This paper analyzes the content and scope of articles 4 and 5 of Law 1/2016, January 28, on Budgets of the Autonomous Community of Aragon for the year 2016, through which a new control mechanism has been established by the Courts of Aragon of the execution of Budgets by the autonomic Government. New procedure of parliamentary control characterized by the examination and, where applicable, the required prior authorization by the Courts de Aragon of certain budgetary management records.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. PLANTEAMIENTO GENERAL: PARLAMENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Las nuevas Cortes de Aragón, constituidas tras las últimas elecciones autonómicas celebradas el día 24 de mayo de 2015, presentan en su IX Legislatura importantes cambios con respecto a las inmediatas Legislaturas anteriores. Uno de los más visibles es la ampliación del número de partidos políticos que han obtenido representación en el Parlamento, incrementándose ahora más todavía la pluralidad que siempre ha caracterizado a las Cortes aragonesas. Así, de la existencia de cinco partidos políticos o coaliciones electorales con representación parlamentaria, constante en Aragón desde 1983 en todas las Legislaturas (con la única excepción de la III, en que se redujo a cuatro), se ha pasado en la actualidad a siete partidos políticos presentes en la Cámara, habiendo irrumpido con especial intensidad las dos nuevas fuerzas políticas, en particular una de ellas, alcanzando entre ambas nada menos que 19 escaños de un total de 67¹.

Una segunda diferencia significativa, si comparamos el nivel de confianza y de apoyo que preside las relaciones entre las Cortes de Aragón y el Gobierno en la presente Legislatura con el que existía en las inmediatamente anteriores, consiste en que el Gobierno de Aragón no dispone de un respaldo constante, sólido, de la mayoría absoluta del Parlamento (34 Diputados) sino que en la actualidad se encuentra en minoría, al contar únicamente con el apoyo estable de 20 Diputados de la Cámara, viéndose obligado en consecuencia a intensificar su capacidad de diálogo y negociación, con las inevitables cesiones que ello exige, para poder alcanzar en cada momento los acuerdos precisos que le permitan desarrollar su función de dirección política de la Comunidad Autónoma.

Un buen ejemplo del nuevo ambiente existente en las relaciones entre las Cortes y el Gobierno de Aragón en lo que llevamos de Legislatura lo constituye la tramitación en el Parlamento autonómico del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, que finalmente fue aprobado como Ley 1/2016, de 28 de enero; en concreto, en lo referido a las enmiendas de los Grupos Parlamentarios.

Ciertamente, el número total de enmiendas formuladas (y admitidas a trámite) al citado Proyecto de Ley por los distintos Grupos Parlamentarios no difiere mucho este año del montante de enmiendas recibidas por los proyectos de presupuestos de los ejercicios anteriores². La diferencia, sustancial, se encuentra en el número de enmiendas aprobadas durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos. Así, frente al escasísimo número de enmiendas aceptadas por las Cortes de Aragón en los últimos años, limitándose en muchas ocasiones a aceptar casi exclusivamente las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios que apoyaban al Gobierno, en la tramitación de los Presupuestos para el ejercicio 2016 han sido aprobadas un total de 360 enmiendas, la mayoría de ellas objeto de transacción entre diferentes Grupos Parlamentarios y muchas aceptadas por unanimidad³.

1. Los siete partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria en las elecciones autonómicas de 2015 son: Partido Popular (21 escaños); Partido Socialista Obrero Español (18 escaños); Podemos Aragón (14 escaños); Partido Aragonés (6 escaños); Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (5 escaños); Chunta Aragonesista (2 escaños); e Izquierda Unida de Aragón (1 escaño).

2. Las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016 están publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 44, IX Legislatura, de 20 de enero de 2016.

3. En los últimos ocho años, el número de enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios (y admitidas a trámite) y el número de enmiendas aprobadas por las Cortes de Aragón a los Proyectos de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón han sido los siguientes:

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

De entre las enmiendas al articulado del Proyecto de Ley transaccionadas por los Grupos Parlamentarios, y aprobadas por unanimidad, destacan por su especial trascendencia práctica todas las relativas a las facultades que se atribuyen a las Cortes de Aragón para el control de la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma que lleve a cabo el Gobierno aragonés. Sobresalen, en particular, las enmiendas que originaron los actuales artículos 4 y 5 de la mencionada Ley 1/2016, de 28 de enero, mediante los cuales se ha introducido un nuevo mecanismo de control por el Parlamento de la actividad presupuestaria del ejecutivo, consistente en el examen y, en su caso, autorización previa por las Cortes de Aragón de determinados expedientes de gestión presupuestaria que esté tramitando la Administración autonómica, antes de su aprobación definitiva por el Gobierno de Aragón o, cuando corresponda, por el Consejero de Hacienda y Administración Pública⁴. Instrumento

PRESUPUESTOS EJERCICIO	Nº ENMIENDAS TRAMITADAS	Nº ENMIENDAS APROBADAS	PRESUPUESTOS EJERCICIO	Nº ENMIENDAS TRAMITADAS	Nº ENMIENDAS APROBADAS
2016	1.255	360	2012	1.473	41
2015	1.392	53	2011	1.229	26
2014	1.355	6	2010	1.369	26
2013	1.281	37	2009	1.330	31

Fuente: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

4. Los referidos artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, establecen lo siguiente:

«Artículo 4.- Control de las Cortes de Aragón.

1. Durante el ejercicio 2016, cuando, por motivos de gestión económica, deban promoverse a propuesta del Gobierno de Aragón o del Consejero de Hacienda y Administración Pública expedientes de modificación presupuestaria que alteren el estado de créditos inicialmente previsto en la Ley de Presupuestos por importe superior a 100.000 euros, se iniciará el siguiente mecanismo de control:

a) El Consejero de Hacienda y Administración Pública enviará a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón los siguientes expedientes de gestión presupuestaria:

1.º Propuestas de expediente de modificación de créditos, entendiéndose por tales las modificaciones por ampliación, generación, incorporación de créditos, así como las bajas en otras partidas, las transferencias de créditos, por importe superior a 100.000 euros, incluidas las relativas al Fondo Local de Aragón, las relativas a las secciones 26 y sección 30.

No obstante, quedarán exceptuados los expedientes de modificación, cualquiera que sea su modalidad, relacionados con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones Públicas con carácter finalista, así como aquellas modificaciones que fueran precisas para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica.

2.º Gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros en los supuestos regulados en el artículo 41 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, por importe superior a 500.000 euros.

3.º Las encomiendas o contrataciones a cualquier organismo considerado como medio propio del Gobierno de Aragón cuando su importe supere los 100.000 euros.

4.º Modificaciones presupuestarias superiores a 100.000 euros destinadas a subvenciones.

b) Los grupos parlamentarios miembros de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, a la vista del expediente, podrán en el plazo de siete días activar el mecanismo de control previo a la intervención del Gobierno de Aragón o del Consejero de Hacienda y Administración Pública, precisándose para ello que los grupos parlamentarios solicitantes representen, al menos, la mitad de los diputados. En este supuesto se convocará de urgencia la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, quedando suspendida automáticamente la gestión del expediente de modificación presupuestaria.

c) En la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública comparecerá el Consejero de Hacienda y Administración Pública o persona en quien delegue, al objeto de informar sobre la propuesta de expediente de modificación presupuestaria, sometiéndose la misma a deliberación y votación, todo ello de acuerdo con el Reglamento de las Cortes de Aragón.

d) La propuesta aprobada se remitirá al Gobierno de Aragón para su tramitación. En caso de no resultar aprobada la propuesta, el Consejero de Hacienda y Administración Pública quedará facultado para solicitar comparecer de nuevo ante la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, pudiendo someter de nuevo a deliberación y votación estas operaciones.

e) Si el mecanismo de control previo no es activado por los grupos parlamentarios en el plazo de los siete días previsto en la letra b), el Gobierno de Aragón quedará facultado para proseguir con la tramitación del expediente.

2. En todo caso, cuando las operaciones citadas en el apartado anterior estén por encima de los umbrales establecidos en el mismo, se publicarán de forma inmediata en el Portal de Transparencia, y con carácter trimestral el Consejero de Hacienda y Administración Pública comparecerá en la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública para dar cuenta de las mismas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de control parlamentario realmente novedoso, presentado públicamente con la denominación de «cláusula “nos”» por los Diputados de las Cortes que han sido sus principales impulsores⁵.

Cuestión esta que, por otro lado, entra de lleno en el debate ya clásico sobre el alcance y limitaciones de las respectivas competencias del Parlamento y del Gobierno en la materia de los Presupuestos; en este caso, de los Presupuestos de una Comunidad Autónoma. No es objeto del presente trabajo extenderse acerca de las líneas esenciales de este debate, pero sí procede recoger, aunque sea muy brevemente, algunas pinceladas de la doctrina emanada al respecto por el Tribunal Constitucional, en particular la expresada en su Sentencia núm. 3/2003, de 16 de enero.

Señala el Alto Tribunal en dicha Sentencia (F.J. 3) que la competencia constitucional de las Cortes Generales de aprobación de los Presupuestos del Estado, reconocida en el artículo 66.2 CE inmediatamente después de atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado «revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye, en el mismo art. 1.3 de la norma fundamental, la democracia parlamentaria española», destacando la «conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria». El presupuesto, afirma el Tribunal Constitucional, es «la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos».

Este reparto de competencias o poderes en materia presupuestaria entre el Gobierno y el Parlamento viene recogido en el artículo 134.1 CE cuando establece que “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”. El artículo 111.1 del Estatuto

También se entenderá que se alcanza el umbral de 100.000 euros cuando la suma de las operaciones fraccionadas dentro de un mismo programa presupuestario y en el plazo de tres meses la supere.

En cualquier caso, el mecanismo de control previsto en este artículo tendrá lugar siempre que se promuevan operaciones de gestión presupuestaria, en los términos descritos en la letra a) del apartado anterior, superiores a 500.000 euros. Asimismo se aplicará este mecanismo si en el periodo de tres meses se promovieran consecutivamente las operaciones citadas cuyo importe acumulado superara los 500.000 euros cuando afecten a un mismo programa del presupuesto.»

«Artículo 5.- Control de las Cortes de Aragón sobre operaciones financieras.

El mecanismo de control descrito en el artículo anterior resultará también de aplicación en los siguientes supuestos:

- De manera automática, a las operaciones de endeudamiento de todo tipo, tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de los organismos públicos, empresas y demás entes pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma, cuando supongan un volumen superior a los 50 millones de euros. No obstante lo anterior, quedan excluidas la formalización de mecanismos de financiación derivados de la adhesión a los mecanismos de liquidez autonómicos, así como la concertación de operaciones de endeudamiento a corto por razones transitorias de tesorería.
- Respecto al otorgamiento de avales, garantías y contratos de reafianzamiento cuando supongan un volumen o se refieran a un principal mayor de 100.000 euros. A efectos de este mecanismo de control se incluirán las subvenciones que se concedan a una entidad ya beneficiaria de un aval cuando superen los límites correspondientes de 100.000 euros de subvención o de principal de deuda a avalar.»

5. Fue en el debate del Dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública celebrado por el Pleno de las Cortes el día 28 de enero de 2016, en el turno de defensa de los votos particulares y enmiendas al articulado, cuando el Diputado del G.P. Podemos Aragón, Sr. Vicente Ocón, pronunció las palabras siguientes mencionando la «cláusula “nos”»:

«Aquello, sin duda alguna, en lo que este proyecto de ley ha salido más reforzado ha sido en la profundización de la democracia, gracias a lo que hemos presentado desde Podemos Aragón como la «cláusula “nos”», expresada en los artículos, como ya se ha dicho, [entonces] pre 4 y pre 4 bis, en relación con el juramento que los antiguos monarcas aragoneses tenían que hacer delante de los súbditos como un recordatorio de la superioridad de la soberanía de los aragoneses frente al monarca, que ejercía el poder ejecutivo.» (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, IX Legislatura, núm. 14, de 28 de enero de 2016, p. 1265).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de Autonomía de Aragón, por su parte, perfila un poco más los respectivos ámbitos competenciales, señalando que “Corresponde al Gobierno de Aragón la elaboración y ejecución del presupuesto y a las Cortes su examen, enmienda, aprobación y control”. Por consiguiente, además de elaborar el proyecto de presupuestos, compete al Gobierno la ejecución de la ya Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma finalmente aprobada por el Pleno de la Cámara, correspondiendo asimismo al Parlamento aragonés la facultad de controlar el desarrollo de dicha ejecución.

Los Presupuestos, dice el artículo 134.2 CE, “incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal”. De ahí, afirma el Tribunal Constitucional en la STC 3/2003 (F.J. 4), entre otras, que los Presupuestos «aparezcan como un instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», constituyendo la Ley de Presupuestos, respecto de los gastos, una verdadera autorización de su cuantía y destino. Como ya señalara el Alto Tribunal en la STC 13/1992, de 6 de febrero, los «créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales» constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones» y «predeterminan el concepto por el que autorizan su uso» (F.J. 5). En definitiva, añade el Tribunal Constitucional, de nuevo en la STC 3/2003 (F.J. 4), «del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE).»

Como consecuencia de ello, y en el ejercicio de la función genérica de impulso y control de la acción del Gobierno establecida en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, los Diputados y los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón han venido formulando diversas iniciativas parlamentarias de control de la actividad financiera del Gobierno, por medio de los instrumentos “clásicos” previstos tanto en el propio Estatuto de Autonomía como en el Reglamento de las Cortes de Aragón. Así, en primer lugar, mediante la utilización de mecanismos de control de carácter general, como las interpelaciones, comparecencias y preguntas a los miembros del Gobierno, o comparecencias de altos cargos de la Administración autonómica, las mociones, proposiciones no de ley o propuestas de resolución; o las solicitudes de información y documentación. Y, en segundo lugar, a través de instrumentos de control más específicos sobre la actividad financiera, como la aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, o el debate sobre los diferentes informes elaborados por la Cámara de Cuentas de Aragón en su calidad de órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 112 del Estatuto de Autonomía), así como, en su caso, sobre posibles informes del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, y en desarrollo de la específica función de control de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma atribuida a las Cortes de Aragón en el artículo 111.1 del Estatuto de Autonomía, tanto en las diferentes Leyes de Presupuestos como en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (TRLH), aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, se establecen muy diversas vías para hacer efectivo dicho control sobre la ejecución de los Presupuestos por el Gobierno. Se exponen seguidamente las recogidas en la Ley de Presupuestos de 2016.

- INSTRUMENTOS DE CONTROL PREVISTOS EN LA LEY 1/2016, DE 28 DE ENERO, DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2016.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Los distintos mecanismos de control parlamentario establecidos en la vigente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma coinciden en prever la obligación del Gobierno de Aragón, y más en concreto del Consejero de Hacienda y Administración Pública, de remitir a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón muy diversa documentación referida a la ejecución de los Presupuestos.

Estos mecanismos de control previstos en la Ley de Presupuestos se diferencian por consiguiente del derecho de información y documentación de los parlamentarios proclamado en el artículo 12 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA), inspirado en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que a su vez parte de lo establecido en el artículo 109 de la Constitución de 1978. En el caso del artículo 12 RCA, es el Diputado de las Cortes de Aragón quien se dirige al Gobierno, al Departamento correspondiente, en solicitud de una determinada información o documentación que obra en poder de éste. Por el contrario, en los mecanismos de control de la ejecución del presupuesto, el Gobierno debe remitir a las Cortes, *motu proprio*, en cuanto esté disponible, toda la información exigida por la Ley de Presupuestos, sin que deba mediar solicitud alguna de las Cortes al respecto.

Cabe agrupar estas vías de control parlamentario de los Presupuestos, establecidas en la Ley 1/2016, en tres categorías, en función de si se trata de expedientes que deben someterse a una autorización previa por las Cortes o si, por el contrario, el Gobierno debe remitirlos al Parlamento únicamente a título informativo y, en este último caso, si esta información ha de remitirse con carácter puntual o periódico.

1º. Expedientes que requieren la autorización previa de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón:

- expedientes de gestión presupuestaria previstos en los artículos 4 y 5, que analizaremos en el epígrafe siguiente de este trabajo
- modificaciones en los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas que supongan, acumulativamente, un aumento superior al 10% del crédito inicial de cada uno de ellos (art. 6.4)
- operaciones de inversión pública financiadas con ingresos sobrevenidos a lo largo del ejercicio (art. 8.4)
- otorgamiento de avales y otras garantías financieras, cuando su importe individual o acumuladamente supere los 6 millones de euros (art. 38.4)
- modificaciones presupuestarias que habiliten créditos en favor de las Administraciones Comarcales para la prestación de servicios sociales (disposición adicional decimonovena, apartado 5)

2º. Remisión puntual de concreta información a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón, sobre las materias siguientes:

- imputación al presupuesto vigente de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores por adquisiciones con precio aplazado de bienes inmuebles y bienes muebles de naturaleza artística por importe superior a 620.000 euros (art. 7.2.d)
- retenciones de créditos por el Consejero de Hacienda y Administración Pública para asegurar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, así como de los gastos de actuaciones financiadas con fondos procedentes de la Unión Europea (art. 13.6)
- retenciones por el Consejero de Hacienda y Administración Pública de créditos para gastos total o parcialmente financiados con recursos afectados (art. 16.1)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- autorizaciones relativas a gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros (art. 17.6)
- operaciones de refinanciación o de sustitución del endeudamiento vivo de la Comunidad Autónoma con objeto de disminuir los costes financieros o mejorar la distribución temporal de la carga financiera (art. 36.3)
- formalización de operaciones de endeudamiento con cargo al importe del endeudamiento autorizado en ejercicios anteriores que no se haya suscrito y cuya autorización continúe vigente (art. 36.5)
- proyectos y programas de ayuda a los países más desfavorecidos, con cargo al Fondo de Solidaridad con estos países, aprobados anualmente (disposición adicional decimotercera, apartado 5)
- prestación de garantía a favor de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y sus sociedades (disposición adicional trigésimo segunda)

3º. Remisión periódica de determinada información a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón, sobre las materias siguientes:

a) Mensualmente:

- las modificaciones presupuestarias que se aprueben (art. 14.4 y disposición adicional quinta, apartado 3.a)
- relación pormenorizada de los remanentes de crédito del ejercicio que se incorporen a los estados de gastos del presupuesto de 2016 (disposición adicional quinta, apartado 3.a)

b) Trimestralmente:

- ajustes en los estados de gastos e ingresos del presupuesto, realizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/2016 (art. 13.6)
- aplicación del complemento de productividad, de carácter variable y no periódico, y de las gratificaciones por servicios extraordinarios (art. 23.7)
- grado de ejecución y destino específico de los créditos incluidos en el Fondo Local de Aragón (art. 34.3)
- autorizaciones de gastos plurianuales en vigor (disposición adicional quinta, apartado 3.b))
- provisiones de vacantes de personal de puestos reservados a representantes sindicales (disposición adicional quinta, apartado 3.c))
- modificaciones efectuadas en las relaciones de puestos de trabajo y en los anexos de personal unidos al presupuesto (disposición adicional quinta, apartado 3.c))
- concesiones y cancelaciones de avales y garantías financieras y, en su caso, de insolvencias, y cartas de compromiso (disposición adicional quinta, apartado 3.d))
- situación de tesorería, operaciones de endeudamiento realizadas y endeudamiento vivo en curso del sector público aragonés (disposición adicional quinta, apartado 3.e))
- relación de contratos menores y de contratos adjudicados por el procedimiento negociado (disposición adicional quinta, apartado 3.f))
- aplicación del Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria (disposición adicional novena, apartado 2)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

c) Semestralmente:

- estado de ejecución de los proyectos y programas de ayuda a los países más desfavorecidos (disposición adicional decimotercera, apartado 5)
- grado de ejecución y destino de los créditos correspondientes a las medidas contempladas en el Plan Integral de Política Demográfica (disposición adicional decimoséptima)

d) Terminado el ejercicio presupuestario:

- listado resumen de las subvenciones y ayudas concedidas durante el año 2016 (disposición adicional quinta, apartado 1)

Como es obvio, la preceptiva remisión por el Gobierno autonómico de tan diversa documentación, así como su efectiva recepción por las Cortes de Aragón, o incluso su eventual omisión, no agotan por sí mismas la función parlamentaria de control con relación a las materias indicadas, sino que pueden servir como punto de referencia para la presentación por los Grupos Parlamentarios, o por los Diputados de forma individual, de otras muchas iniciativas parlamentarias, por medio de cualesquiera de los instrumentos “clásicos” de impulso y control de la acción del Gobierno, que hemos citado anteriormente.

Por último, según ha podido observarse, todos los concretos supuestos de expedientes que requieren la autorización previa por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón, de acuerdo con la Ley 1/2016, se refieren a modificaciones presupuestarias o a otorgamiento de avales u otras garantías, por lo que todos ellos, en definitiva, se encuentran integrados en el nuevo mecanismo de control parlamentario regulado en los artículos 4 y 5 de la Ley de Presupuestos de 2016, que se analiza seguidamente.

**II. EL NUEVO MECANISMO DE CONTROL POR LAS CORTES
DE ARAGÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

En los ya transcritos artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, se establece, como se ha señalado anteriormente, un novedoso mecanismo de control por las Cortes de Aragón de la ejecución del Presupuesto que lleva a cabo el Gobierno de Aragón. Lo que caracteriza a este nuevo sistema de control parlamentario, y le dota de su particular relevancia, es que no se trata de incrementar o complementar la documentación que *a posteriori*, y a título meramente informativo, debe remitir el Gobierno aragonés a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes acerca de cómo se está desarrollando, en cuestiones concretas, la ejecución de los Presupuestos, tal y como ya está previsto para numerosas materias en la propia Ley 1/2016, como anteriormente se ha indicado, o en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por el contrario, los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, introducen un procedimiento para el examen y, en su caso, autorización previa por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón de determinados expedientes de gestión presupuestaria. Por consiguiente, careciendo de la autorización previa del Parlamento, el Gobierno de Aragón o, en su caso, el Consejero de Hacienda y Administración Pública, no podrán continuar la tramitación de determinados expedientes presupuestarios ni, en consecuencia, podrán llegar a aprobarlos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Dada la ausencia en el vigente Reglamento de las Cortes de Aragón de normas que pudieran complementar la regulación contenida en los mencionados artículos de la Ley 1/2016, de 28 de enero, y de acuerdo con la Mesa de las Cortes y la Junta de Portavoces, con fecha 30 de marzo de 2016 fue aprobada la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, sobre tramitación ante la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de determinados expedientes de gestión presupuestaria⁶. Seguidamente se analizan algunas cuestiones relativas a la aplicación de este instrumento de control parlamentario.

1) ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY 1/2016, DE 28 DE ENERO.

El nuevo mecanismo de control por las Cortes de Aragón de la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se aplica durante el ejercicio 2016, según el criterio general recogido en el artículo 4.1 de la Ley 1/2016, “cuando, por motivos de gestión económica, deban promoverse a propuesta del Gobierno de Aragón o del Consejero de Hacienda y Administración Pública expedientes de modificación presupuestaria que alteren el estado de créditos inicialmente previsto en la Ley de Presupuestos por importe superior a 100.000 euros”. En apartados y párrafos posteriores del mismo artículo 4, sin embargo, se viene a matizar y complementar este criterio general, si bien con algunas posibles contradicciones o dudas respecto de su exacto alcance y contenido, dado que la estructura del artículo es algo compleja, pudiendo inducir a cierta confusión⁷.

En primer lugar, el artículo 4.1.a) de la Ley 1/2016 establece que “El Consejero de Hacienda y Administración Pública enviará a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón los siguientes expedientes de gestión presupuestaria”:

1º. Las propuestas de expediente de modificación de créditos.

Dice la Ley 1/2016, de 28 de enero, que se entiende por tales propuestas de modificación de créditos “las modificaciones por ampliación, generación, incorporación de créditos, así como las bajas en otras partidas y las transferencias de créditos, por importe superior a 100.000 euros”, incluidas las relativas al Fondo Local de Aragón y a las secciones 26 y 30 del Presupuesto de gastos.

Este primer supuesto de aplicación del nuevo mecanismo de control parlamentario se extiende por consiguiente a todas las variadas tipologías y clases de modificaciones presupuestarias contempladas tanto en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, como en la propia Ley 1/2016⁸. En concreto, se incluirían los siguientes expedientes de modificación presupuestaria:

- ampliación de crédito financiada con baja en otros conceptos (art. 40 TRLH)
- ampliación de crédito financiada con mayores ingresos (art. 40.2 TRLH)

6. Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 30 de marzo de 2016, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón núm. 65, IX Legislatura, de 5 de abril de 2016.

7. Por otra parte, quizá habría sido más correcto, dados los diferentes Títulos en que se estructura la Ley de Presupuestos del ejercicio 2016, ubicar los artículos 4 y 5 abriendo el Título II (rubricado “De los créditos y sus modificaciones”) en lugar de incluirlos en el Título I de la Ley (que lleva por rúbrica “De la aprobación y contenido del Presupuesto”).

8. En la actualidad, se siguen aplicando a este tipo de expedientes la Orden de 15 de enero de 1991, del Departamento de Economía, sobre modificaciones presupuestarias (Boletín Oficial de Aragón núm. 8, de 21 de enero), y la Resolución de 13 de enero de 2006, de la Dirección General de Presupuestos, Tesorería y Patrimonio, sobre la tramitación de modificaciones presupuestarias y otros expedientes de gestión presupuestaria.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- transferencia de créditos de Capítulo I por reajuste de plantilla o modificación de estructuras orgánicas (art. 47.1.a TRLH)
- transferencia de créditos entre aplicaciones del mismo Capítulo y del mismo Programa (art. 47.1.b TRLH)
- transferencia de créditos sin alterar la distribución del gasto por Secciones o la distribución funcional del gasto (art. 47.2 TRLH)
- transferencias de créditos, reguladas en la Ley de Presupuestos, por: gestión de proyectos financiados con fondos estructurales o con fondos de carácter finalista; gestión del Fondo de Acción Social; o gestión de fondos de la Sección 30 (art. 16.2 y disposiciones adicionales sexta y novena, respectivamente, de la Ley 1/2016)
- transferencia de créditos por asunción de nuevas competencias o por reorganización de estructuras orgánicas (arts. 47.2 TRLH y 9.4 Ley 1/2016)
- baja por anulación, para conseguir los objetivos de estabilidad presupuestaria o cuando proceda legalmente (art. 13.2 TRLH)
- baja por anulación, debida a ajustes contables (arts. 58.2 TRLH y 13.4 Ley 1/2016)
- generación de crédito (art. 45.1.a TRLH)
- incorporación de remanente de crédito financiado con remanentes de tesorería afectados (art. 44 TRLH)

Añade seguidamente este precepto que “No obstante, quedarán exceptuados los expedientes de modificación, cualquiera que sea su modalidad, relacionados con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones Públicas con carácter finalista, así como aquellas modificaciones que fueran precisas para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica”. Por consiguiente, parece querer exceptuarse del nuevo mecanismo de control por el Parlamento los expedientes de modificación relacionados con fondos europeos o de otras Administraciones públicas de carácter finalista o con los fondos de liquidez autonómica. Sin embargo, si se analiza este párrafo en relación conjuntamente con lo establecido en el último párrafo del apartado 2 del mismo artículo 4 de la Ley, surge la duda de si este tipo de expedientes de modificación presupuestaria también están efectivamente sujetos al nuevo mecanismo de control por las Cortes, con carácter preceptivo, cuando su importe sea superior a 500.000 euros. Lo analizaremos en el siguiente apartado.

2º. Gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros en los supuestos regulados en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, por importe superior a 500.000 euros.

Recordemos que el mencionado artículo 41 TRLH establece una serie de requisitos o condiciones con relación a este tipo de gastos:

- pueden adquirirse compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros cuando tengan por objeto la realización de:
 - inversiones reales y transferencias de capital
 - determinados contratos
 - convenios con instituciones
 - arrendamientos de bienes inmuebles
 - cargas financieras derivadas del endeudamiento
- el número de anualidades a comprometer mediante este tipo de gastos, o la distribución de su cuantía total entre cada una de ellas, pueden ser alterados por el Gobierno de Aragón, de manera excepcional, en los casos especialmente justificados

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- la autorización de los gastos de carácter plurianual está subordinada al crédito que para cada ejercicio efectivamente autorice la respectiva Ley de Presupuestos

En todo caso, la redacción del precepto plantea muchas dudas de interpretación sobre qué concretos expedientes de gastos de carácter plurianual y a partir de qué cuantía deben ser remitidos a las Cortes de Aragón para su examen y control por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública.

Si se toma como criterio principal de interpretación el párrafo inicial del apartado 1 del artículo 4 de la Ley 1/2016, deberían someterse a control parlamentario únicamente los expedientes de modificación de unos gastos de carácter plurianual previamente autorizados, ya existentes; esto es, las Cortes de Aragón se pronunciarían sobre las propuestas de alteración de la cuantía de la anualidad, recogida en el estado de gastos de los presupuestos, de un gasto plurianual previamente autorizado por el Gobierno o, en su caso, por el Consejero de Hacienda, y siempre en el caso de que dicha modificación fuera por importe superior a 500.000 euros. En este primer supuesto, por consiguiente, las Cortes de Aragón no autorizarían un gasto de carácter plurianual, sino únicamente la modificación de alguna de las anualidades de un gasto plurianual ya aprobado. Sin embargo, y aun considerando la literalidad del primer párrafo del apartado 1 del artículo 4, esta interpretación quizá carezca de sentido, pues todos los expedientes de modificación de créditos, cualquiera que sea su modalidad, ya están contemplados en el punto 1º. Por otro lado, la cuantía exigida en este supuesto, 500.000 euros y no los 100.000 previstos como criterio general, tampoco parece relevante para acoger esta interpretación, dada la redacción de ambos preceptos.

Por el contrario, si la referencia interpretativa preferente es el punto 2º de la letra a) del apartado 1 del artículo 4, lo que debe someterse a control de las Cortes de Aragón sería la autorización inicial de un gasto de carácter plurianual o de ejercicios futuros, siempre que su importe total fuera superior a 500.000 euros. Por tanto, sin dicha autorización previa de las Cortes, el Gobierno de Aragón (o, en su caso, el Consejero de Hacienda) no podría aprobar un gasto plurianual. Este segundo criterio interpretativo es el que se viene aplicando desde la puesta en marcha del nuevo mecanismo de control por las Cortes, establecido en la Ley 1/2016.

3º. Las encomiendas o contrataciones a cualquier organismo público considerado como medio propio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cuando su importe supere los 100.000 euros.

En este punto 3º cabría en un principio plantearse las mismas dudas interpretativas que las expresadas en el punto anterior respecto de los gastos de carácter plurianual: ¿deben someterse a control parlamentario los expedientes de modificación del gasto derivado de encomiendas de gestión o de contrataciones de cualquier organismo público considerado medio propio de la Administración autonómica, cuando el importe de la modificación de los créditos correspondientes supere la cuantía de los 100.000 euros?, o por el contrario, ¿son las propias propuestas de contrataciones o encomiendas por una cantidad superior a dicho importe, y aún no formalizadas, las que el Gobierno de Aragón debe remitir a las Cortes de Aragón para su preceptiva autorización?

Ninguna de estas dos interpretaciones posibles parece tener mucho sentido. Si se acoge la primera, este tipo de modificaciones presupuestarias ya estaría contemplado en el punto 1º, y por la misma cuantía (importe superior a 100.000 euros), por lo que su regulación en un punto específico sería absolutamente prescindible. Pero tampoco puede considerarse más acertada la segunda interpretación, dado que tales encomiendas o contrataciones no pueden ser consideradas, estrictamente, como “expedientes de modificación presupuestaria que alteren el estado de créditos inicialmente previsto en la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Ley de Presupuestos”, que es, como se ha señalado anteriormente, el criterio general de delimitación del ámbito de aplicación del nuevo mecanismo de control parlamentario de los Presupuestos, previsto en el artículo 4.1 de la Ley 1/2016. Además, ello plantea otro interrogante: cuál es la razón que justifica que se someta a control previo de las Cortes de Aragón ese tipo concreto de contrataciones y encomiendas, y no otros (o incluso la totalidad de las encomiendas y contrataciones que tenga previsto realizar la Administración autonómica).

Se trata más bien, en todo caso, de una cuestión directamente relacionada con el régimen de contratación pública, al disponer el artículo 4.1.n) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que están excluidos de su ámbito de aplicación los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue la realización de una determinada prestación a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6 de esta norma, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo.

No hay, en definitiva, en estos supuestos, por el hecho mismo de una encomienda o contratación de esta naturaleza, una modificación presupuestaria que altere el estado de créditos inicialmente previsto en la Ley de Presupuestos, ni parece justificado extender el mecanismo de control previo por el Parlamento para tales expedientes. Una situación muy distinta es que, en el caso de producirse en un mismo ejercicio presupuestario un volumen elevado (por su número o por la cuantía de sus importes) de encargos de ejecución o de encomiendas de gestión por el Gobierno de Aragón en favor de un determinado organismo de la Comunidad Autónoma, este hecho pueda ser considerado más bien como un indicio de una deficiente organización administrativa o de una incorrecta previsión presupuestaria.

Cabe recordar, finalmente, que de conformidad con lo exigido en el artículo 24.6 TRLCSP, la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha declarado que el Instituto Aragonés de Fomento (IAF), la Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) y el Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA) tienen la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus organismos públicos dependientes, sumándose así a otras entidades a las que ya se ha reconocido dicha consideración. Igualmente, además, a lo largo del ejercicio 2016, la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.1.a), punto 3º, de la Ley 1/2016, ha autorizado la realización de muy diversos encargos de ejecución a las empresas públicas Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental (SARGA), Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) y Suelo y Vivienda de Aragón (SVA).

4º. Modificaciones presupuestarias superiores a 100.000 euros destinadas a subvenciones.

Cabe pensar que en este punto 4º se incluirían los mismos supuestos y tipologías de modificaciones presupuestarias que los previstos en el punto 1º, con la única especificidad de tratarse de créditos presupuestarios destinados a subvenciones, sean tanto transferencias corrientes como de capital. Sin embargo, también puede suscitarse la duda de una posible contradicción o colisión con el citado punto 1º en los casos en que los créditos objeto de modificaciones presupuestarias superiores a 100.000 euros, y destinados a subvenciones, estén financiados total o parcialmente con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones públicas con carácter finalista, planteándose nuevamente qué precepto debe prevalecer para estos concretos expedientes. No obstante, la Ley 1/2016 ha querido introducir este punto de manera diferenciada, regulándolo como un supuesto específico, sin contemplarse en él ninguna matización o excepción que constriña su alcance.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Por otro lado, el ámbito de aplicación del nuevo mecanismo de control por las Cortes de la ejecución de los Presupuestos se extiende también, en segundo lugar, a otros dos supuestos, contemplados en el artículo 5 de la Ley 1/2016 como control de las Cortes de Aragón sobre operaciones financieras. Debe señalarse al respecto que el alcance y contenido de este tipo de operaciones están regulados en el Título VI de la propia Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, en los artículos 36 a 40, así como en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se incluyen en el artículo 5 de la Ley 1/2016 las siguientes operaciones financieras:

1ª. Operaciones de endeudamiento de todo tipo, tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de los organismos públicos, empresas y demás entes pertenecientes al sector público autonómico, cuando supongan un volumen superior a los 50 millones de euros.

Es en los artículos 36 y 37 de la Ley 1/2016 donde se regulan, por un lado, el importe máximo de las operaciones de endeudamiento para el ejercicio de 2016, autorizándose al Consejero de Hacienda y Administración para tramitar las operaciones necesarias para la emisión de deuda pública, bonos u otros instrumentos financieros o concertar operaciones de crédito a largo plazo, así como para acordar la refinanciación o sustitución del endeudamiento vivo de la Comunidad Autónoma, y por otro, las operaciones de endeudamiento a largo plazo de los entes del sector público de la Comunidad Autónoma, las cuales deberán someterse preceptivamente al control previo por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón cuando este tipo de concretas operaciones tengan un valor superior a 50 millones de euros.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 5.a) de la Ley 1/2016, no obstante lo anterior, quedan excluidas del mecanismo de control previo por las Cortes la formalización de mecanismos de financiación derivados de la adhesión a los mecanismos de liquidez autonómicos, así como la concertación de operaciones de endeudamiento a corto por razones transitorias de tesorería.

2ª. Otorgamiento de avales, garantías y contratos de reafianzamiento cuando supongan un volumen o se refieran a un principal mayor de 100.000 euros. A efectos de este mecanismo de control se incluirán las subvenciones que se concedan a una entidad ya beneficiaria de un aval cuando superen los límites correspondientes de 100.000 euros de subvención o de principal de deuda a avalar.

Estos concretos tipos de operaciones financieras se encuentran regulados en los artículos 38 y 39 de la Ley 1/2016, pudiendo existir cierta contradicción entre lo dispuesto en el artículo 5.b) y el contenido del apartado 4 del artículo 38, dado que este último exige la previa autorización por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón únicamente cuando el importe de los avales u otras garantías financieras que se pretende otorgar supere para un mismo beneficiario, individual o acumuladamente, los 6 millones de euros. Dada la especificidad del mecanismo de control previo por el Parlamento regulado en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, cabe defender la aplicación preferente de este precepto. Este ha sido también el criterio interpretativo seguido por el Gobierno de Aragón en la operación de concesión de un aval a la Feria de Zaragoza, por un importe de algo más de 3 millones de euros, operación que ha sido efectivamente sometida a control previo por las Cortes de Aragón en los términos previstos en el artículo 5.b) de la Ley 1/2016, única de esta naturaleza remitida hasta la fecha en el presente ejercicio 2016.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****2) ALGUNAS DUDAS SUSCITADAS SOBRE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

Suele ocurrir con alguna frecuencia que la regulación contenida en una Ley no delimita por completo, con absoluta claridad, toda la posible casuística que efectivamente puede llegar a producirse, por lo que en ocasiones es preciso recurrir a la fijación de criterios de interpretación adicionales, más o menos respetuosos con la letra y el espíritu de la Ley, dependiendo de cómo se haya redactado ésta. De igual manera ha sucedido con los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, a propósito de la determinación del concreto ámbito de aplicación del nuevo mecanismo de control parlamentario de la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. La circunstancia que caracteriza el proceso de resolución de las dudas surgidas al respecto es que son las propias Cortes de Aragón y, en particular, los Diputados miembros de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública los responsables de fijar los criterios de actuación en cada caso concreto.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 1/2016, con la efectiva aplicación del nuevo mecanismo de control parlamentario, el Gobierno de Aragón ha dirigido a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón tres consultas, por escrito, planteando si determinados expedientes de gestión presupuestaria requieren la autorización previa de la citada Comisión, en los términos previstos en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016. Estos tres supuestos son los siguientes:

1º. Aplicación del mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón a determinadas modificaciones de expedientes de gasto de carácter plurianual ya autorizados.

Como ya se ha señalado, el criterio seguido con relación a los gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros recogidos en el punto 2º del artículo 4.1.a) de la Ley 1/2016 es que corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública la autorización previa de estos expedientes de gasto cuando su importe, individual o acumuladamente, sea superior a los 500.000 euros; por consiguiente, en estos supuestos, el Gobierno de Aragón o, en su caso, el Consejero de Hacienda y Administración Pública, no podrán aprobar un gasto plurianual o de ejercicios futuros si previamente no han sido autorizados por la citada Comisión de las Cortes de Aragón.

La duda se planteó respecto de si también se requiere la aprobación previa por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las modificaciones de expedientes de gasto plurianual ya autorizados, en los siguientes casos concretos:

- Modificación a la baja del importe del gasto plurianual (por ejemplo, por reducción de la cuantía de un contrato-programa o de cualquier tipo de contrato, de una inversión, de una transferencia de capital o de la cuantía establecida en un convenio)
- Reajuste de las anualidades comprometidas, de forma que se modifican las cuantías inicialmente previstas para cada año, pero sin alterar en principio el importe total del gasto plurianual (por ejemplo, por modificación de las anualidades correspondientes a un contrato de obras o de suministros)

En definitiva, la consulta se refería a expedientes de gasto de carácter plurianual ya autorizados, planteándose si su modificación posterior en los dos supuestos citados requeriría asimismo la aprobación previa por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón.

El criterio de actuación fijado por las Cortes de Aragón ha sido considerar que las modificaciones de expedientes de gasto plurianual ya autorizados (bien por el Gobierno de Aragón o el Consejero de Hacienda y Administración Pública antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2016, bien por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Administración Pública con posterioridad), en los dos supuestos citados, no requieren de una nueva aprobación por la Comisión. Ello sin perjuicio, en todo caso, de que el Gobierno de Aragón deberá remitir a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, a la mayor brevedad posible, y a título informativo, copia de las mencionadas modificaciones de estos expedientes, una vez aprobadas por el órgano correspondiente.

2º. Aplicación del mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón a expedientes de modificación presupuestaria consecuencia necesaria de otros expedientes de gestión presupuestaria ya autorizados por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública.

En algunas ocasiones, la autorización de un expediente de modificación presupuestaria conlleva la adopción de unas medidas que pueden requerir a su vez, necesariamente, la aprobación de un nuevo expediente de gestión presupuestaria, planteándose respecto del nuevo expediente si también debería someterse al mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón. Esta era la duda objeto de una segunda consulta formulada por el Gobierno a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública.

En la citada consulta, el punto de partida, expuesto asimismo a título de ejemplo de otros posibles casos similares, era el siguiente: mediante un expediente de modificación presupuestaria, tramitado para dar cumplimiento a una Orden en cuya virtud se modificaba la adscripción orgánica de unos puestos de trabajo, que pasaban de un organismo autónomo a una Dirección General del Departamento de adscripción, se autorizaba la transferencia de créditos del Capítulo I, por modificación de estructuras orgánicas, en las aplicaciones presupuestarias afectadas; en concreto, del capítulo IV (transferencias corrientes) del programa correspondiente de la Secretaría General Técnica del Departamento de adscripción, al Capítulo I de la Dirección General concernida. Este primer expediente fue autorizado por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública. Una vez realizada la transferencia de créditos así autorizada, y como consecuencia necesaria y directa de ella, debía procederse entonces a efectuar la baja por anulación de créditos en el presupuesto del organismo autónomo afectado, mediante la tramitación de un nuevo expediente de modificación presupuestaria.

Para estos supuestos, el criterio de actuación acordado por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública ha sido considerar que los expedientes de modificación presupuestaria que sean consecuencia necesaria y directa de otros expedientes de gestión presupuestaria ya autorizados por la propia Comisión de las Cortes de Aragón, y que se limiten a ejecutar el contenido de éstos como parte inseparable de los mismos, no requieren de una nueva aprobación por la citada Comisión. Ello sin perjuicio, en todo caso, de la obligación del Gobierno de Aragón de remitir a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, a la mayor brevedad posible, y a título informativo, copia de estos nuevos expedientes de modificación presupuestaria, una vez aprobados por el órgano correspondiente.

3º. Aplicación del mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón a los expedientes de contratación mediante tramitación anticipada.

La tercera consulta remitida a las Cortes tenía por objeto los expedientes de contratación mediante tramitación anticipada, regulados en el artículo 42.5 TRLH, en cuya virtud "Podrá anticiparse la tramitación de expedientes de gastos autorizando los mismos en el ejercicio anterior a aquel a cuyo presupuesto vayan a ser imputados (...)", añadiendo el apartado 6 que los pliegos contractuales o los documentos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

correspondientes deberán dejar constancia expresa de que “el gasto que se autoriza queda condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto del ejercicio siguiente”.

En concreto, se preguntaba en la consulta sobre la necesidad de someter a control previo de las Cortes un concreto expediente de contratación de tramitación anticipada, que no amparaba compromiso de gasto plurianual dado que su ejecución y pago se circunscribía a un único ámbito temporal, en este caso el ejercicio 2017.

Para este tipo de expedientes, el criterio de actuación fijado por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública viene a disponer lo siguiente:

- El mecanismo de control presupuestario por las Cortes de Aragón establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, tiene como ámbito de aplicación, entre otros expedientes, los “gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros en los supuestos regulados en el artículo 41 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, por importe superior a 500.000 euros”, individual o acumulativamente.
- El expediente remitido no tiene el carácter de gasto plurianual, al limitarse su ejecución y pago a un único ejercicio económico; ni incurre tampoco en alguno de los supuestos de gastos de ejercicios futuros previstos en el artículo 41 TRLH.
- Por consiguiente, los expedientes de contratación mediante tramitación anticipada que carezcan de la condición de gastos de carácter plurianual, al circunscribirse su ejecución y pago a un único ejercicio, o de gastos de ejercicios futuros, en los supuestos regulados en el artículo 41 TRLH, no están incluidos en el ámbito de aplicación de los artículos 4 y 5 de la citada Ley 1/2016, de 28 de enero, y en consecuencia, no procede su sometimiento al mecanismo de control previo por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón.

A estos tres casos, objeto de las consultas expuestas, cabría añadir un cuarto supuesto que también suscita dudas sobre su posible inclusión en el ámbito de aplicación del nuevo mecanismo de control previo establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016:

4º. Aplicación del mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón a los expedientes de modificación presupuestaria relacionados con fondos europeos o fondos provenientes de otras Administraciones públicas con carácter finalista, o para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica.

La redacción del artículo 4 de la Ley 1/2016 provoca una nueva duda sobre el concreto ámbito de aplicación del nuevo mecanismo de control parlamentario de la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Por un lado, el párrafo primero del apartado 1, letra a), punto 1º, de este artículo, dispone que el Consejero de Hacienda y Administración Pública enviará a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón las propuestas de expediente de modificación de créditos por importe superior a 100.000 euros, si bien justo a continuación, en el párrafo segundo, añade que “No obstante, quedarán exceptuados los expedientes de modificación, cualquiera que sea su modalidad, relacionados con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones Públicas con carácter finalista, así como aquellas modificaciones que fueran precisas para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Sin embargo, por otro lado, en el tercer párrafo del apartado 2 del mismo artículo 4, se afirma lo siguiente: “En cualquier caso, el mecanismo de control previsto en este artículo tendrá lugar siempre que se promuevan operaciones de gestión presupuestaria, en los términos descritos en la letra a) del apartado anterior, superiores a 500.000 euros. Asimismo se aplicará este mecanismo si en el periodo de tres meses se promovieran consecutivamente las operaciones citadas cuyo importe acumulado superara los 500.000 euros cuando afecten a un mismo programa del presupuesto”. La redacción de este párrafo es tajante y clara: el mecanismo de control parlamentario “en cualquier caso” “tendrá lugar siempre que” los expedientes de gestión presupuestaria previstos en la letra a) del apartado 1 superen la cantidad de 500.000 euros, incluidos también, por consiguiente, los expedientes de modificación presupuestaria relacionados con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones públicas con carácter finalista, o para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica.

Una posible interpretación que podría salvar la aparente contradicción existente entre ambos preceptos sería entender que se encuentran sometidos al mecanismo de control parlamentario todos los expedientes de modificación de créditos por importe superior a 100.000 euros, con la única excepción de los expedientes relacionados con fondos europeos, fondos de carácter finalista provenientes de otras Administraciones públicas o fondos de liquidez autonómica, a los cuales, en cualquier caso, sí se aplicará dicho mecanismo de control cuando tengan un importe superior a los 500.000 euros.

En definitiva, no parece correcto llegar a entender, en una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2016, que los mencionados expedientes de modificación presupuestaria relacionados con fondos europeos o provenientes de otras Administraciones públicas con carácter finalista, o para la adhesión derivada de los fondos de liquidez autonómica, no están sujetos, en ningún caso, al mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón.

3) PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN: ACTIVACIÓN AUTOMÁTICA O POTESTATIVA.

Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento para la aplicación efectiva de este nuevo instrumento de control parlamentario se inicia siempre a instancia del Gobierno de Aragón, concretamente de su Consejero de Hacienda y Administración Pública, mediante el envío a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de los correspondientes expedientes de gestión presupuestaria, en cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016.

Recordemos que este nuevo mecanismo de control parlamentario consiste, en esencia, en la posibilidad de someter determinados expedientes de gestión presupuestaria al examen, deliberación y votación por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, de forma que lo que decide la Comisión es si las Cortes autorizan, o por el contrario rechazan, que el Gobierno de Aragón pueda proseguir con la tramitación de dichos expedientes hasta su aprobación definitiva.

Por ello, uno de los elementos clave del procedimiento de aplicación de este instrumento de control es la decisión de la Comisión sobre si, a la vista del concreto expediente presupuestario remitido por el Gobierno, considera necesario someterlo a dicho debate y votación. Esto es, siguiendo la terminología empleada por la Ley 1/2016, si considera necesario activar el mecanismo de control previo por las Cortes de Aragón.

En todo caso, de conformidad con lo previsto en la Ley de Presupuestos de 2016, el mecanismo de control previo se activará de modo automático cuando los expedientes de gestión presupuestaria descritos en los artículos 4.1.a) y 5.b) de la Ley 1/2016 superen, individualmente, la cuantía de 500.000 euros o bien, asimismo, si en el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

periodo de tres meses se promovieran consecutivamente las operaciones citadas cuyo importe acumulado superara los 500.000 euros y afectasen a un mismo programa del presupuesto. También se activará automáticamente el mecanismo de control previo a las operaciones de endeudamiento de todo tipo previstas en el artículo 5.a) de la Ley de Presupuestos⁹.

De conformidad con los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016, y con la mencionada Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 30 de marzo de 2016, sobre tramitación ante la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de determinados expedientes de gestión presupuestaria, cabría diferenciar diversas fases en el procedimiento de aplicación de este mecanismo de control.

1ª. Remisión a las Cortes de Aragón, por el Gobierno de Aragón, del expediente de gestión presupuestaria. Como se ha indicado, para el Gobierno de Aragón es obligado el envío a las Cortes de los expedientes de gasto que cumplan los requisitos y condiciones establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley de Presupuestos, siendo el Consejero de Hacienda y Administración Pública, por conducto del Consejero de Presidencia (en su condición de Consejero competente en materia de relaciones institucionales con las Cortes de Aragón), el responsable de efectuar dicha remisión.

La Resolución de la Presidencia de las Cortes de 30 de marzo de 2016 dispone al efecto que la remisión de la documentación completa del expediente de gestión presupuestaria se dirigirá a la Mesa de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública y se realizará preferentemente por medios electrónicos, si bien, a los efectos de la fijación de la fecha de su entrada en el registro de las Cortes de Aragón, deberá remitirse asimismo un oficio en soporte papel, prevaleciendo esta última fecha.

2ª. Tramitación inicial en las Cortes de Aragón del expediente de gestión presupuestaria recibido. El expediente, junto con la documentación recibida, es remitido por los Servicios Jurídicos de las Cortes, también en su caso por vía electrónica, a todos los Diputados de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, con indicación expresa de la fecha de su entrada en el registro de las Cortes de Aragón.

Si, en el plazo máximo de dos días, a contar desde la fecha de registro de entrada en las Cortes, la Mesa de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, de oficio o a instancia de algún Grupo Parlamentario, considera incompleta la documentación recibida, lo comunicará de inmediato al Gobierno de Aragón para su subsanación, interrumpiéndose en ese momento el procedimiento de tramitación del expediente.

3ª. Expedientes de gestión presupuestaria que no activan de forma automática el mecanismo de control previo por las Cortes. Respecto de este tipo de expedientes, la Ley 1/2016 prevé la activación potestativa del mecanismo de control, para lo cual se exige que, en el plazo máximo de siete días, a contar desde el siguiente a la fecha de registro de entrada en las Cortes del oficio de remisión del expediente, soliciten

9. Por tanto, el mecanismo de control previo se activa automáticamente, por un lado, a las propuestas por importe superior a 500.000 euros, individual o acumuladamente, de expedientes de modificación de créditos, gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros, encomiendas o contrataciones a organismos públicos considerados medios propios de la Administración de la Comunidad Autónoma, y modificaciones presupuestarias destinadas a subvenciones (art. 4.1.a), así como al otorgamiento de avales, garantías y contratos de reafianzamiento (art. 5.b); y, por otro, a las operaciones de endeudamiento de todo tipo por un volumen superior a 50 millones de euros (art. 5.a).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

la activación un número de Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública que representen, al menos, la mitad de los Diputados de la Comisión; esto es, al menos ocho de los quince Diputados que la componen¹⁰.

Si no se solicita la activación del mecanismo de control, o no formula la petición un número suficiente de Diputados, la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón comunicará de inmediato esta circunstancia al Gobierno de Aragón, a los efectos de que pueda continuar la correspondiente tramitación del expediente de gestión presupuestaria¹¹. Concluye así la actividad parlamentaria al respecto. Si, por el contrario, la solicitud de activación del mecanismo de control obtiene los apoyos requeridos, continúa la tramitación parlamentaria, en los términos que siguen.

4ª. Expedientes de gestión presupuestaria que sí activan de forma automática el mecanismo de control previo por las Cortes, o que han sido activados a solicitud de, al menos, la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública. Activado el mecanismo de control previo, bien de forma automática bien potestativa, se incluyen los expedientes correspondientes en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión, para el debate y votación de la autorización por ésta de la continuación de su tramitación por el Gobierno de Aragón. De esta forma, los expedientes se incluyen en el orden del día de las sesiones de la Comisión fijadas en los calendarios orientativos establecidos por la Mesa de las Cortes para cada período de sesiones, o bien deben convocarse sesiones adicionales, específicas para estos asuntos.

En la sesión de la Comisión comparece el Consejero de Hacienda y Administración Pública, o persona en quien delegue, con categoría, al menos, de Director General, para informar sobre los expedientes de gestión presupuestaria incluidos en el orden del día, interviniendo asimismo, si lo desean, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la Comisión¹². Seguidamente se procede a votar la autorización de la continuidad de la tramitación de los expedientes por el Gobierno, votación que puede ser conjunta o, en su caso, separada para alguno de los expedientes si así lo solicita algún Grupo Parlamentario. El resultado de las votaciones se notifica inmediatamente al Gobierno de Aragón.

Si la Comisión ha votado a favor de autorizar la continuidad de la tramitación de los expedientes, concluye aquí el procedimiento de control parlamentario establecido en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016. Si, por el contrario, la Comisión ha votado en contra, el artículo 4.1.d) de la Ley posibilita que el Consejero de Hacienda y Administración Pública comparezca de nuevo ante la Comisión para someter a una segunda deliberación y votación los expedientes inicialmente rechazados, estableciéndose para ello en la Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 30 de marzo de 2016, un plazo

10. En la presente IX Legislatura de las Cortes de Aragón, las Comisiones Legislativas permanentes están integradas por un total de 15 Diputados, con la siguiente distribución por Grupos Parlamentarios: 5 del G.P. Popular; 4 del G.P. Socialista; 3 del G.P. Podemos Aragón; y 1 Diputado por cada uno de los restantes Grupos de la Cámara, GG.PP. Aragonés, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y Mixto.

11. La activación potestativa del mecanismo de control previo está, por ahora, inédita en las Cortes de Aragón. Hasta la fecha (21 de noviembre de 2016), los Grupos Parlamentarios no han solicitado la activación del mecanismo de control de ninguno de los 61 expedientes de gestión presupuestaria remitidos por el Gobierno que no activaban de forma automática este mecanismo.

12. El Consejero de Hacienda y Administración Pública sólo ha comparecido ante la Comisión en dos ocasiones. En la gran mayoría de las sesiones celebradas, ha delegado esta tarea en la Secretaria General Técnica de su Departamento; y, en otras dos, delegó en el Director General de Presupuestos, Tesorería y Financiación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

máximo de siete días. Cabría diferenciar al respecto dos supuestos: en el primero, el Consejero presenta a la Comisión el mismo expediente, sin cambio alguno, por lo que puede parecer razonable tan escaso margen de tiempo para volver a solicitar a la Comisión su autorización. En el segundo, en cambio, el Consejero lleva a la Comisión un expediente en el que se han introducido cambios (por ejemplo, en su cuantía total o en las aplicaciones presupuestarias afectadas), por lo que estaría justificada su presentación más allá de los siete días indicados¹³. Asimismo, el resultado de la votación se notifica inmediatamente al Gobierno de Aragón, poniendo fin al procedimiento de aplicación del mecanismo de control parlamentario.

4) NATURALEZA Y EFICACIA JURÍDICAS.

Afirma el Preámbulo de la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, en su apartado VI, que se han introducido en esta Ley “mecanismos que refuerzan el control parlamentario sobre las modificaciones presupuestarias que puedan producirse por motivos de gestión económica a lo largo del ejercicio presupuestario, así como sobre las operaciones financieras”, en alusión al nuevo instrumento de control regulado en sus artículos 4 y 5.

En realidad, lo que ha venido a producir la Ley de Presupuestos es lograr “incrustar” en la tramitación administrativa de determinados expedientes de gestión presupuestaria, seguida en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, un nuevo requisito o exigencia, consistente en el examen y, en su caso, deliberación y votación por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón acerca de si concede su autorización para que el Gobierno de Aragón pueda proseguir con la tramitación de los expedientes afectados, con el efecto consiguiente de que la tramitación administrativa del expediente presupuestario queda suspendida a la espera de la decisión del Parlamento.

La regulación ahora contenida en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016 recuerda a dos instrumentos de control parlamentario ya existentes anteriormente y que asimismo aparecen recogidos en la Ley de Presupuestos de 2016: la autorización previa por la Comisión de las modificaciones en los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas que supongan, acumulativamente, un aumento superior al 10 por 100 del crédito inicial; y la autorización previa por la Comisión del otorgamiento de avales y otras garantías financieras por importe, individual o acumuladamente, que supere los seis millones de euros (artículos 6.4 y 38.4 de la Ley 1/2016, respectivamente)¹⁴.

La gran novedad que aportan los artículos 4 y 5 de la Ley de Presupuestos es, por consiguiente, la extensión del ámbito de aplicación del requisito de la autorización previa por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública, que pasa a cubrir un conjunto de expedientes de gestión presupuestaria mucho más amplio y

13. Este segundo supuesto es el seguido por el Consejero de Hacienda y Administración Pública respecto de uno de los dos únicos expedientes de modificación de crédito, hasta la fecha, rechazados en primera instancia por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública. Se trata de los expedientes núms. 4/MC (ampliación de crédito para la Sección 26, Administraciones Comarcales) y 6/MC (abono del 50% de la paga extra de diciembre de 2012), cuya autorización fue denegada por la Comisión en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2016. Posteriormente, habiendo introducido algunos cambios, el expediente 4/MC fue sometido a una segunda deliberación y votación el día 18 de abril de 2016, siendo finalmente aprobado por la Comisión. Por el contrario, el segundo expediente, núm. 6/MC, no ha sido remitido de nuevo a las Cortes.

14. La última Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, hasta la aprobación de la vigente Ley 1/2016, en que se establecía la exigencia de la preceptiva autorización por las Cortes de Aragón de las modificaciones en los créditos a atenciones protocolarias y representativas, fue la Ley 25/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 2002 (art. 2.4). Posteriormente ya no fue incluida en las sucesivas Leyes de Presupuestos, hasta la actual Ley 1/2016.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

diverso, de forma que las Cortes de Aragón disponen ahora de una herramienta muy eficaz para el control efectivo de la ejecución por el Gobierno de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

¿Cuál es la función que debería corresponder a las Cortes, al Parlamento, en relación con los Presupuestos del Estado, o de la respectiva Comunidad Autónoma? ¿Debería limitarse a su examen, enmienda y aprobación? ¿La aprobación de los Presupuestos por el Parlamento, mediante Ley, viene a ser una especie de cheque en blanco en favor del Gobierno, en el sentido de que supone poner a disposición del Ejecutivo una cantidad global de dinero, que podrá gestionar a su libre voluntad, dentro de unos límites de carácter meramente técnico, con la única obligación de remitir al Parlamento determinada información, *a posteriori*, sobre la ejecución de los Presupuestos? O bien, desde otra perspectiva, ¿qué significado y alcance puede tener la función de control sobre los Presupuestos que atribuye a las Cortes de Aragón el artículo 111.1 del Estatuto de Autonomía? ¿Debería limitarse esta función de control a la utilización de los instrumentos parlamentarios “clásicos” o de aplicación general, previstos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento de la Cámara?

Es obvio que la Ley de Presupuestos es una norma con un altísimo contenido político, más allá de las exigencias de técnica presupuestaria que presiden su elaboración, enmienda y aprobación. Es el «instrumento de dirección y orientación de la política económica del Gobierno», correspondiendo al Parlamento «autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios», en palabras del Tribunal Constitucional (STC 3/2003, F.J. 4).

Y es igualmente obvio que el control que ejercen las Cortes sobre los Presupuestos, respecto de su enmienda y aprobación y también con relación a su ejecución, es asimismo un control político, muy distinto de la fiscalización económico-financiera, contable y operativa que realizan el Tribunal de Cuentas del Reino de España o la Cámara de Cuentas de Aragón.

Como señala el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia 3/2003 (F.J. 4), «el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos», siendo consecuencia directa de este principio de “autoimposición” «el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban», manteniendo en todo caso la Ley de presupuestos, respecto de los gastos, su carácter de autorización por el Parlamento, autorización que es indispensable para su efectiva realización. Corresponde así a las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas), dice el Tribunal Constitucional, «el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.»

Nos encontramos, sin embargo, ante una cierta paradoja. Es el Parlamento, en su calidad de órgano de representación del pueblo soberano, quien autoriza los gastos en que se concreta para un determinado ejercicio el programa económico del Gobierno, mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos, en virtud del principio de legalidad presupuestaria. Una Ley, por tanto, es la norma que aprueba los distintos créditos presupuestarios de gastos, con el carácter limitativo y vinculante que en la propia norma figura. Sin embargo, es la misma Ley de Presupuestos, en Aragón conjuntamente con el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, la que flexibiliza por completo ese conjunto de autorizaciones de gastos mediante las normas que regulan el régimen de las modificaciones de créditos. La autorización de los créditos contenida en la Ley de Presupuestos viene así a deslegalizarse por decisión de la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

propia Ley (en definitiva, por decisión del propio Parlamento), pudiendo el Gobierno de Aragón o, incluso, el Consejero de Hacienda y Administración Pública, modificar casi con total libertad dichos créditos para gastos¹⁵. Lo cual, como han puesto de relieve diversos autores, equivale a reservar al Parlamento la aprobación del presupuesto de gastos, para que luego el Gobierno pueda alterar libremente aquello que se aprobó¹⁶.

El nuevo mecanismo de control parlamentario de la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón es, por consiguiente, un control de naturaleza política, como corresponde a las funciones de impulso y control de la acción del Gobierno que el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a las Cortes de Aragón. Pero es un instrumento de control político establecido por una Ley, la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2016 y, en consecuencia, de obligado cumplimiento por los poderes públicos, en particular la Administración de la Comunidad Autónoma, la cual debe servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (arts. 103.1 de la Constitución y 62.1 del Estatuto de Autonomía).

Por ello, la decisión que adopte la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón, autorizando o rechazando la continuación por el Gobierno de la tramitación de un determinado expediente de gestión presupuestaria, aun siendo una decisión de carácter eminentemente político, despliega toda la eficacia jurídica que le atribuye la Ley 1/2016. Como indica el artículo 4.1.b) de esta Ley, una vez remitido por el Gobierno a las Cortes de Aragón un expediente presupuestario, su gestión quedará suspendida automáticamente, a la espera del acuerdo de la Comisión. Y añade la letra d) que si la propuesta de continuación de la tramitación del expediente no resultada aprobada por la Comisión, el Consejero podrá solicitar una segunda deliberación y votación del expediente. Lógicamente, el expediente quedará definitivamente rechazado si no se solicita esta segunda votación, al igual que si la Comisión vota en contra del mismo nuevamente.

En definitiva, la decisión de la Comisión Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón es vinculante, imposibilitándose la aprobación por el Gobierno, o en su caso, por el Consejero, de un expediente de gestión presupuestaria expresamente rechazado por dicha Comisión. A dicho expediente le faltaría un requisito constitutivo de su plena eficacia jurídica: la autorización expresa o presunta, en caso de no activarse el mecanismo de control previo, por las Cortes de Aragón. Sin el cumplimiento de este requisito, por consiguiente, sería nulo de pleno derecho al haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, de conformidad con el artículo 47.1.e) de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, debe destacarse la relevancia que puede tener este mecanismo de control parlamentario en el supuesto de que las Cortes de Aragón no aprobasen la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, 1 de enero. En este caso, de conformidad con lo dispuesto en el

15. De conformidad con los Informes de la Cámara de Cuentas de Aragón, de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondientes a los ejercicios de 2010, 2011 y 2014, el importe neto de las modificaciones presupuestarias aprobadas en dicho años fueron los siguientes:

2010: 80,39 millones de euros, con una alteración de los créditos inicialmente aprobados por las Cortes de Aragón equivalente al 1'45%

2011: 130,79 millones de euros (2,55%)

2014: 210,22 millones de euros (2,91%)

16. En este sentido se expresa Emilio RECODER DE CASSO, en "El control parlamentario del presupuesto", publicado en "Parlamento y Control del Gobierno (V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)", Editorial Aranzadi, 1998, p. 335.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

artículo 38.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, se consideran automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio inmediato anterior, entendiéndose por tales los presupuestos iniciales, si bien dicha prórroga automática “no afectará a los créditos para cobertura de gastos correspondientes a objetivos y programas cuya vigencia temporal finalice en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan”. Es evidente que, en este supuesto, el Gobierno de Aragón deberá tramitar numerosos expedientes de gestión presupuestaria, en particular de modificación de créditos, activándose así el mecanismo de control parlamentario regulado en los artículos 4 y 5 de la Ley 1/2016.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

ANEXO: CUADRO-RESUMEN DE LOS EXPEDIENTES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA TRAMITADOS POR LAS CORTES DE ARAGÓN EN 2016

NÚMERO TOTAL DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR LAS CORTES DE ARAGÓN,
POR TIPO DE EXPEDIENTES Y DEPARTAMENTOS LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

TIPO DE EXPEDIENTE	DPTO. PRESIDENCIA	DPTO. ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO	DPTO. HACIENDA Y ADMÓN. PÚBLICA	DPTO. EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	DPTO. VERTEBRAC. TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA	DPTO. CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES	DPTO. DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD	DPTO. INNOVACIÓN, INVESTIGAC. Y UNIVERSIDAD	DPTO. SANIDAD	TOTALES
MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	6	4	16	2	3	5	4	10	1	51
GASTOS DE CARÁCTER PLURIANUAL	5	18	10	26	9	46	41	10	55	220
ENCARGOS DE GESTIÓN	4	-	-	-	2	-	71	2	-	79
AVALES Y OTRAS GARANTÍAS	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
INFORMATIVOS	1	-	1	-	2	1	2	-	6	13
TOTALES	16	22	28	28	16	52	118	22	62	364

FUENTE. Elaboración propia, a partir de la base de datos del Servicio Jurídico de las Cortes de Aragón.

NOTA. Número de expedientes tramitados por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón en el año 2016, desde el 22 de febrero hasta el 21 de noviembre. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

**RECENSIÓN DEL LIBRO *MANUAL AELPA DEL PARLAMENTARIO*,
COORDINADO POR XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ, WOLTERS KLUWER,
MADRID, 2016, 486 PP****por Xosé Antón Sarmiento Méndez**Letrado Mayor del Parlamento de Galicia y Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad de Santiago de Compostela

La ex letrada mayor del Parlamento vasco, Montserrat Auzmendi del Solar, afirmaba en la presentación de esta obra en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia que nos encontramos ante “la biblia parlamentaria”, un documento de consulta obligada para todo aquel que vive relacionado con el Parlamento. Más allá de esta entusiasta bienvenida que comparto nos hallamos ante la reciente publicación por la editorial Wolters Kluwer del *Manual AELPA del Parlamentario* lo que supone una excelente ocasión para reflexionar acerca de la nueva situación que rodea las instituciones parlamentarias en el siglo XXI y el modo en el que la doctrina constitucional española valora tal realidad. Además es un libro que se presenta como especialmente interesante para todos los integrantes de la Comunidad parlamentaria de habla hispana como ha quedado de manifiesto con motivo de su presentación en la ANOMAC de Toluca, México y las sucesivas peticiones de adquisición recibidas por la Asociación provenientes de distintos países americanos (Argentina y Méjico entre otros) y África (Guinea Ecuatorial).

Se trata de una obra colectiva en la que han participado un total de 34 autores, todos ellos letrados de las Cortes Generales o de los parlamentos autonómicos españoles y profesores universitarios, que sirve para poner al día los conocimientos que la doctrina constitucional tiene en relación con los problemas que rodean el funcionamiento de los legislativos¹ y las vías de potenciación de sus funciones en el sistema político contemporáneo.

De este modo los letrados de la Asamblea de Madrid Esteban Greciet, Ana del Pino Carazo y Javier Sánchez comienzan texto del manual analizando la sesión constitutiva del Parlamento el Estatuto de los Diputados y las prerrogativas parlamentarias².

Cabe destacar en relación con estos temas del capítulo primero que nos encontramos ante aspectos importantemente discutidos en el debate político actual como son: los derechos retributivos de los representantes públicos, cuál es el alcance de la inviolabilidad, la inmunidad y aforamiento de los parlamentarios. Las soluciones que apuntan los autores, limitativas en general del derecho exorbitante en favor de los mandatarios públicos, se presentan como afortunadas pues están en la línea de consolidar los derechos fundamentales de los cargos representativos conforme al artículo 23 de la Constitución a la vez que acercan a la ciudadanía a sus representantes públicos.

Ángel Luis Sanz Pérez, Letrado Mayor del Parlamento de Cantabria, se detiene en explicar el proceso de adquisición de la condición de parlamentario y de forma paralela

1. Tópicos tradicionales entre nuestra doctrina años atrás, así Manuel ARAGÓN REYES : *El parlamento y sus transformaciones actuales* : 11-13 de abril de 1988 / Angel GARRORENA MORALES (ed. lit.), 1990, págs. 129-143

2. Un análisis de actualidad en: José Mariano BENÍTEZ DE LUGO GUILLÉN, *El siglo de Europa*, Nº. 1143 (22 febrero), 2016, págs. 24-24. Más general, María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN: *Teoría y realidad constitucional*, Nº 35, 2015 (Ejemplar dedicado a: PARTIDOS POLÍTICOS), págs. 437-478

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

las causas de pérdida de la citada condición. Trata también de una forma detallada cuáles son los motivos de suspensión de la condición de parlamentario y el modo en que esta situación afecta al funcionamiento de las cámaras parlamentarias.

En el capítulo correspondiente a los grupos parlamentarios me encargo de describir la rica problemática, ya estudiada en su día por otros compañeros de la AELPA³, que se suscita en relación con los requisitos para constituir grupo parlamentario y de la complicada convivencia que en ocasiones tienen los diputados en el seno de los grupos lo cual da lugar eventuales modificaciones a lo largo de la legislatura. Se toma conocimiento también en este capítulo del papel totalmente protagonista que han adquirido los grupos parlamentarios como personación de los partidos políticos en los legislativos contemporáneos.

Los órganos de dirección de los parlamentos⁴ son analizados por las letradas de la Asamblea de Murcia, capitaneadas por nuestra presidenta de la AELPA, la sagaz Encarna Fernández de Simón Bermejo, que analizan la elección, competencias y funciones del presidente de las cámaras y el papel más complejo de la mesa como órgano colegiado de gobierno desglosando sus funciones parlamentarias y aquellas otras de carácter administrativo económico presupuestario y patrimonial. Paralelamente una de las más destacadas incorporaciones a la asociación en estos últimos años, Blanca Belmonte Peláez, da cuenta del reparto de funciones que los ordenamientos parlamentarios hacen en relación con la Junta de Portavoces, su origen histórico y su posición como fuente normativa y órgano de gobierno de las cámaras. La letrada asturiana analiza detenidamente la composición de la Junta de Portavoces, su funcionamiento, la programación de los trabajos y actividad de la cámara y debates parlamentarios.

El comentario y análisis del Parlamento como institución descentralizada a través de las comisiones recae en la responsabilidad de Luis González del Campo y Jesús María Corona Ferrero (nuestro antiguo presidente de la AELPA), que se encargan de analizar los distintos orígenes de las comisiones parlamentarias y su clasificación atendiendo a los criterios temporal y funcional para concluir con un desglose de los criterios de constitución y composición de las comisiones y la determinación del número de sus miembros y designación de los mismos dando una especial relevancia a la presidencia y mesa como órganos de gobierno de las comisiones parlamentarias. Los letrados cántabros siguen así la estela de autores destacados del Derecho parlamentario español como el maestro Rubio Llorente que, en su día, escribió clarificadoras páginas sobre la cuestión⁵.

El veterano letrado del Parlamento de Cataluña Francesc Pau i Vall analiza las comisiones de investigación parlamentarias⁶ deteniéndose en el aspecto más polémico consistente en la obligatoriedad de los convocados a comparecer y declarar en el seno de este tipo de comisiones. Esta cuestión le produce cierta desazón e inconformidad

3. En "La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de jurificación de los grupos parlamentarios". Ángel Luis SANZ PÉREZ. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 10, 2001, págs. 331-368

4. Que son una constante en el estudio de los letrados parlamentarios. Así "La organización parlamentaria: La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo" Alberto ARCE JANÁRIZ. *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo* / coord. por Enrique Arnaldo ALCUBILLA; José María GIL-ROBLES y GIL-DELGADO (dir.), 1997, págs. 141-154

5. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *Las Comisiones Parlamentarias*, coord. por Juan Carlos DA SILVA OCHOA, 1994, págs. 205-223.

6. Que han sido analizadas por la más reputada doctrina gallega en *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Ana GUDE FERNÁNDEZ, Universidad de Santiago de Compostela, 2000.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

respecto de la ausencia de sanción sobre la conducta por la inacción reiterada de los parlamentos a la hora de remitir los hechos a la autoridad judicial.

Laura Seseña Santos, brillante letrada de las Cortes de Castilla y León explica pormenorizadamente, conocedora de los estudios previos en nuestra doctrina, como los de Marta Souto⁷, el papel del pleno y de la Diputación Permanente tanto en su enfoque histórico como en el régimen jurídico actual y sus problemas de ordenación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la doctrina parlamentaria más reciente.

Las letradas de la Asamblea de Madrid Esther de Alba Bastarrechea, Blanca Cid Villagrasa y Tatiana Recorder Vallina proceden a analizar con suma precisión y rigor jurídico excelso los medios personales y materiales al servicio del Parlamento dando cuenta de conceptos claves para la comprensión de los legislativos contemporáneos como los que hacen referencia a la autonomía normativa, organizativa y de policía y administrativa que están consagrados en nuestro ordenamiento jurídico. A partir de estos conceptos previos se analiza detalladamente el alcance de los medios personales al servicio del Parlamento y de los medios materiales desglosados en los aspectos financieros, presupuestarios, de contratación y demaniales.

La letrada de las Cortes de Aragón Carmen Rubio de Val se ocupa en el capítulo X de analizar las disposiciones generales de funcionamiento, las sesiones, el orden del día y los debates. Estos aspectos de gran relevancia en la vida cotidiana de las cámaras son analizados desde una perspectiva incisiva y haciendo hincapié en los problemas que plantean las ordenaciones que han de llevar a cabo las juntas de portavoces en relación a los debates parlamentarios y el papel de las presidencias en relación al mantenimiento del orden y la evitación del obstruccionismo parlamentario.

Esther Serrano Ruiz, letrada del Parlamento de La Rioja, se ocupa de analizar el tema de la disciplina parlamentaria, aspecto que ha ocupado a los más destacados constitucionalistas españoles⁸, y más concretamente las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados, las llamadas a la cuestión y al orden dentro del recinto parlamentario. Su comentario va más allá de una descripción del ordenamiento parlamentario español en la materia puesto que analiza críticamente los deberes de los parlamentarios y las consecuencias de su incumplimiento.

El antiguo letrado secretario general de la Asamblea de Extremadura, Francisco Javier Ciriero Soletto, estudia detalladamente la función tradicionalmente esencial de los parlamentos consistente en la aprobación de las leyes⁹. Siguiendo el esquema clásico analiza la iniciativa legislativa en sus diversas modalidades y posteriormente la fase nuclear del procedimiento consistente en la presentación de las enmiendas y los debates plenarios y de comisión. Este capítulo se completa con los trabajos de los letrados del Parlamento de Andalucía Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, Carmen Noguero Rodríguez y Vicente Perea Florencio que dan cuenta de los procedimientos

7. "La organización del parlamento: pleno, comisiones, ponencias y diputación permanente", Marta E. SOUTO GALVÁN, *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, coord. por Marta E. SOUTO GALVÁN, Ángel Luis SANZ PÉREZ, Jesús María CORONA FERRERO, 2000, págs. 175-230.

8. "La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional", Ignacio TORRES MUÑOZ, *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 10, Nº 28, 1990, págs. 207-222 y también Olga HERRÁIZ SERRANO: "Régimen disciplinario de los parlamentarios", en *Parlamento y diputado, XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 2011 págs. 161-192.

9. Sobre la cual ha escrito uno de los referentes de los letrados parlamentarios españoles: Don José Antonio VÍBORAS JIMÉNEZ. "La función legislativa en la jurisprudencia constitucional", en *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, 1997, págs. 485-516

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

especiales referidos a la competencia legislativa plena de las comisiones parlamentarias, el control parlamentario de las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley y la tramitación del proyecto de ley en lectura única. Todos ellos aspectos claves para entender la producción normativa en el Estado autonómico y el valor de la ley desde la perspectiva de un país descentralizado políticamente¹⁰.

Por su lado el antiguo Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, José Antonio Víboras Jiménez, da cuenta de una materia muy propia de su especialidad como profesor de Derecho Financiero cual es el proyecto de Ley de Presupuestos. Respecto de esta cuestión se detiene en analizar la jurisprudencia constitucional en relación a las limitaciones en el contenido de la Ley de Presupuestos y las especificidades del procedimiento de aprobación del presupuesto. Finalmente y, en relación a la materia legislativa, Angel Marrero Garcia-Rojo trata de las especialidades de las proposiciones de ley y el actual Letrado Mayor secretario general del Parlamento de Andalucía, Javier Pardo Falcón, de la retirada de los proyectos y proposiciones de ley, cuestión que, lejos de presentarse como un aspecto estrictamente técnico, tiene un alcance constitucional muy relevante como en su momento se apuntó¹¹.

La letrada del Parlamento vasco y vicepresidenta de la AELPA Montserrat Auzmendi del Solar explica, en el capítulo XIX, la materia correspondiente al otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Parlamento, el otorgamiento y retirada de la confianza. Otro reputado letrado de la Cámara vasca, Josu Osés Abando, da cuenta de las interrelaciones parlamentarias tanto respecto a sus requisitos procedimentales como el tratamiento de las mociones que derivan de las mismas. La actividad rogatoria de las cámaras se ve completada por el estudio de Juan Carlos Areizaga Hernandez y Andoni Iturbe Mach, que realizan un estudio pormenorizado de las preguntas parlamentarias siguiendo la línea ya iniciada hace tiempo por Pulido Quecedo¹² de su contraste por el Tribunal Constitucional. Por otro lado Alberto Figueroa Larraudogoitia, antiguo Letrado Mayor del Parlamento vasco, analiza las proposiciones no de ley tanto en su tramitación como en el importante trámite de calificación y admisión por parte de la mesa de las cámaras.

El letrado excedente del Parlamento de Navarra e ilustre catedrático de Derecho Administrativo Martín María Razquin Lizarraga lleva a cabo en el capítulo XXIII del libro un análisis profundo de las comunicaciones del gobierno profundizando en el examen de los programas y planes remitidos por el Ejecutivo y las informaciones gubernamentales muy en la línea de los trabajos ya clásicos de otros miembros de la AELPA en el pasado¹³. Pone magnífico colofón al libro el trabajo relativo a las propuestas de nombramiento y designación de personas y los asuntos en trámite a la terminación del mandato del Parlamento que hicieron los letrados del Parlamento vasco Areizaga Hernández e Iturbe Mach y que siguen las reflexiones en su día apuntadas por otros compañeros de la AELPA del Parlamento navarro¹⁴. ■

10. Así se contrasta en el estupendo manual de nuestro compañero letrado de las Cortes de Aragón José TUDELA ARANDA: *El fracasado éxito del Estado autonómico: una historia española*. Madrid, Marcial Pons, 2016.

11. "Retirada y caducidad de los proyectos de ley", Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, coord. por Raúl MORODO LEONCIO, Pedro DE VEGA GARCÍA, Vol. 3, 2001, págs. 2115-2130.

12. "Las preguntas parlamentarias ante el Tribunal Constitucional", Manuel PULIDO QUECEDO, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 1, 2001, págs. 1856-1863.

13. "Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso", Luis GONZÁLEZ DEL CAMPO, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 23, 2010, págs. 87-111.

14. Manuel PULIDO QUECEDO, Silvia DOMÉNECH ALEGRE: "Fin e inicio de legislatura: nueva coalición de gobierno", *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 14, 2012, pág. 20.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

INFORME

**LA PAZ EN COLOMBIA: ENTRE EL ACUERDO, EL DESACUERDO
Y EL DESESPERO**

por Luis Bernardo Díaz Gamboa

INFORME

**TRADICIONALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y ECUADOR**

por Andrés Dueñas

INFORME

**EL RÉGIMEN DE CONTROL DE PRECIOS EN VENEZUELA
Y LA EROSIÓN DEL ESTADO DE DERECHO**

por Carmen María Márquez L.

INFORME

EL CAMINO AL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO

por Gonzalo Gabriel Carranza

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**LA PAZ EN COLOMBIA: ENTRE EL ACUERDO, EL DESACUERDO
Y EL DESESPERO**por **Luis Bernardo Díaz Gamboa**Decano Facultad de Derecho, Universidad Pedagógica
y Tecnológica de Colombia**RESUMEN**

Después de 52 años de conflicto armado, el Gobierno colombiano y las FARC se sentaron a conversar durante cuatro años –con dos exploratorios– para buscar una salida política negociada, en un enfrentamiento que arrojó un empate militar negativo, donde la guerrilla no fue liquidada, pero esta tampoco se tomó el poder. Con el apoyo de la Comunidad Internacional, uno de los coletazos de la Guerra Fría parecía llegar a su fin y el Presidente Santos se la jugó apostando a ratificar mediante un plebiscito el 2 de octubre pasado un texto de 297 páginas, que fue derrotado primero por una abstención del 63% y segundo por los opositores de la derecha y las iglesias que por escaso margen ganaron, por lo cual tuvieron que durante un mes rehacer el acuerdo y en una semana las FARC recoger buena parte de las peticiones de los opositores, con excepción de su elegibilidad política, a la cual se oponían los rivales del acuerdo. Con un Premio Nobel de Paz que pesó en favor del Presidente Santos, y una derecha que juega a ganar las próximas elecciones, el acuerdo de paz no refrendado en las urnas por el pueblo, lo más seguro es que se refrende por la vía del Congreso, donde Santos tiene mayorías. La otra guerrilla, el ELN, parece que sigue los caminos de las FARC al iniciar otra mesa de diálogo.

ABSTRACT

After 52 years of armed conflict, the Colombian Government and the FARC sat down for four years – with two explorations – in order to negotiate a political solution, in a confrontation that resulted in a negative military tie, where the guerrilla was not liquidated, but did not take power either. With the support of the International Community, one of the relicts of the Cold War seemed to be coming to an end. The agreement, subject of a plebiscite on Oct. 2, was defeated first by a 63% abstention and second by the opponents of the right and the churches. After the referendum the agreement was re-negotiated and most opponents' requests included, with exception of the political eligibility, to which the opponents of the agreement were opposed. With a Nobel Peace Prize that weighed in favor of President Santos, and a right that plays to win the next elections, the peace agreement is most likely to be endorsed through Congress, where Santos has majorities. The other guerrilla, the ELN, seems to follow the paths of the FARC may start also a dialogue with the government.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN: EL CONFLICTO**

Colombia atraviesa un momento crucial en el aspecto político y en especial en el tema de la negociación de una paz estable y duradera entre el Gobierno y las FARC. El presidente Santos se ha jugado a fondo la opción de impulsar un acuerdo con la principal guerrilla colombiana para superar un conflicto de más de cincuenta años, aunque los enemigos de dicho acuerdo afloran por doquier, en especial desde las fuerzas de la extrema derecha. Realismo político de parte y parte permite prever la suscripción de un acuerdo que ponga fin al conflicto interno más antiguo de Occidente. Ha hecho carrera la frase según la cual de seguir en este conflicto armado de medio siglo sería muy difícil obtener una victoria de alguna de las partes, razón por la cual se ha llegado a un “empate militar negativo”, donde ni la guerrilla se pudo tomar el poder, ni el Gobierno con su aparato militar pudo derrotarla. Sin embargo, los efectos colaterales de la guerra han sido devastadores y ello ha generado un número de víctimas muy alto, especialmente en la población civil que bajo los parámetros del derecho internacional humanitario debería estar protegida. “Es posible afirmar que el conflicto armado colombiano ha provocado aproximadamente 220.000 muertos. De estas muertes, el 81,5 % corresponde a civiles y el 18,5 % a combatientes”, desde 1985 hasta el año 2013¹. La desconfianza aflora entre las partes de la Mesa por los fracasos del pasado. Quieren que la llave cierre la puerta del escenario violento y que nadie más la vuelva a abrir. Por eso quizá un punto de apertura que recorre todos los acuerdos consiste en manifestar que “nada está acordado, hasta que todo esté acordado”.

II. LA PAZ COMO ARMA ARROJADIZA ELECTORAL

Desde 1982, la contienda presidencial en Colombia ha jugado en torno a la paz y el conflicto armado interno, por cuanto si se observan los programas de las candidaturas, desde Belisario Betancur hasta Juan Manuel Santos, el común denominador ha sido el tema de la guerra, a favor de una salida política negociada en unos casos, o de una salida de fuerza (o *pax romana*) en otros. El fenómeno cronológico (comandantes guerrilleros con más de treinta años en batalla), la inminente superioridad técnica apoyada por Estados Unidos hacia la Fuerza Pública colombiana, así como también la presencia nacional de los distintos frentes de las FARC con capacidad de perturbación permanente, el ascenso al poder por la vía de las urnas de referentes históricos como la izquierda latinoamericana (verbigracia en El Salvador, donde gobierna el FMLN), la advertencia de Fidel Castro respecto a la imposibilidad de la toma del poder por la vía armada en referencia a Colombia, el reconocimiento por parte de varios comandantes guerrilleros (como Yesid Arteta y Felipe Torres) de que la salida negociada es la única posibilidad para la conquista del poder, el cambio de parámetros lingüísticos (“acto de habla”) en sus plataformas de acción (como en el tema de reforma agraria, donde el discurso de “la tierra para el que la trabaje” es un recuerdo de los 60), el apoyo de las potencias y fundamentalmente de los Estados Unidos, la ONU y la Unión Europea al proceso, hacen que el Secretariado de las FARC asuma una visión más pragmática del presente y el futuro, aunque aún preserve formas de vanguardismo, como asumir románticamente que en una eventual Asamblea Nacional Constituyente ellos estarían rodeados de grandes mayorías para apoyar las transformaciones estructurales del Estado.

Se observa un cansancio de los colombianos frente a esta guerra prolongada en el tiempo y que ha roto el tejido social, polarizado las mentes y afectado los propios

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

cimientos del Estado y las comunidades. Por esa razón, pese a las numerosas protestas que existen en torno al manejo económico del Gobierno (paro agrario, paro educativo, paro camionero, escándalos de corrupción en la Policía –comunidad del anillo, calle del Bronx–, sobrecostos de Reficar, innecesaria venta de Isagén (para después importar energía de Ecuador, etc.), crisis de orden público (donde el Clan Úsuga –grupo paramilitar y narco– el pasado 31 de marzo hizo paro armado en 36 municipios, incluyendo tres capitales), la mayoría de la población estaría dispuesta a votar el llamado “plebiscito por la paz” que está a consideración de la Corte Constitucional, después de haber sido aprobado por las Cámaras. “Según Gallup, el 32 % de los encuestados está dispuesto a participar, y de estos el 66 % votaría a favor, el 24 % lo haría en contra y el 9 % aún no sabe.” Como sabemos, el nuevo umbral quedó en el 13 %, por lo cual el plebiscito no tendría mayor problema. A contrario sensu, la imagen del presidente sí está por el suelo especialmente por sus errores en materia económica².

Esta cifra de opinión se refuerza con la macroencuesta realizada en 10 ciudades por Corpovisionarios, en la cual se encontró que el 58 % “tiene disposición para hacer parte de actividades que ayuden a construir la paz”, luego de la firma de los acuerdos de La Habana³. Dicha firma es representada por el exalcalde de Bogotá Antanas Mockus, el cual reconoció que en el pasado estuvo más cerca de las tesis uribistas de “mano dura” contra la subversión, pero que ahora “hemos pagado alto precios por la guerra, debemos estar dispuestos a pagar un precio por la paz (...). Es tiempo de madurar. Tiempo de comprender. Tiempo de dejar atrás los atajos de la violencia y la trampa”, con lo cual se suma al apoyo del proceso de paz⁴. Académicos connotados como Mark Freeman, director ejecutivo del Instituto para las Transiciones Integrales, considera que la “refrendación plebiscitaria (me) parece no solamente la forma más viable de proteger el acuerdo colombiano contra las posibles injerencias de futuros gobiernos o de cortes nacionales, internacionales o extranjeras, sino también un sine qua non para la larga fase de implementación del acuerdo, cuando llegarán, inevitablemente, arduos momentos entre las partes”⁵. Freeman nos advertía que había riesgos con la consulta, recordando el recorrido de casos fracasados como Chipre (2004) y Guatemala (1999) frente a otros exitosos como lo fueron Sudáfrica (1992) o Irlanda (1998). “Nadie ha afirmado que no se deba consultar al pueblo el resultado de la negociación. Pero queremos hacerlo bien, es decir, cuando los colombianos reciban la buena noticia de que el proceso ha culminado y las expectativas hayan sido atendidas”, ha dicho el vocero de las FARC Iván Márquez⁶.

III. EL ACUERDO

El 26 de septiembre se firmó en Cartagena de Indias el Acuerdo final para una paz sostenible y duradera entre el Presidente Juan Manuel Santos y el Comandante de las FARC Timochenko, con la presencia de 15 Jefes de Estado, el Secretario de la ONU Banki Moon, el Delegado de EEUU y el de la Unión Europea, así como los voceros de los países garantes y amigos, entre otros. Las encuestas daban una amplia

2. Revista Semana. Edición n. 1775, 8 al 15 de mayo de 2016, p. 11.

3. Los colombianos, más dispuestos a participar en la paz tras Acuerdo Final. En: El Tiempo, 25 de mayo de 2016, p. 2.

4. La gente no visualiza cuánto cuesta la guerra. En: El Tiempo, 29 de mayo de 2016, p. 3.

5. <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/precondicion-de-la-seguridad-juridica-mark-freeman-columnista-el-tiempo/16606054>

6. Crece alboroto político. En: El Espectador, 14 de mayo de 2016, p. 2.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

ventaja a la ratificación de los acuerdos en las urnas y sin embargo ocurrió lo menos pensado (el peor escenario): ganó el rechazo al acuerdo por un escaso margen de 50.000 sufragios y una abstención del 63%. Ni había Plan B: los partidarios del Sí no contemplaban la derrota y los del No no veían ni de lejos su victoria, como ocurrió. Las marchas multitudinarias en especial de jóvenes e indígenas en varias ciudades buscaron presionar el acuerdo. Santos tuvo que reunirse con los triunfadores de la jornada: pastores cristianos, el senador Uribe Vélez, el expresidente Pastrana y el exprocurador Alejandro Ordóñez, todos exponentes del ala más radical de la derecha, para buscar salidas a la crisis.

En esas conversaciones llegó un aliciente al proceso de paz: el premio Nóbel para el Presidente Santos por sus esfuerzos en alcanzarla, así como la activación de los diálogos con el Ejército de Liberación nacional ELN que venían congelados desde hacía 6 meses.

IV. ESQUIZOFRENIA

Pepe Mujica dijo que si ganaba el NO Colombia sería un país de esquizofrénicos, no lo creía. ¿Por qué el sí perdió en el plebiscito? Varios factores deben analizarse en esta coyuntura.

Es indudable que con 6 años en el Gobierno Santos tiene el sol a las espaldas. El desgaste del mandatario se vio reflejado en situaciones como la afectación del ingreso per cápita por la caída de los precios del petróleo, aunado a la inmensa corrupción galopante con altos márgenes de impunidad y crisis de la justicia, la venta de importantes reservas empresariales como Isagen, la respuesta incierta y tardía a ciertos reclamos poblacionales en sectores muy sensibles como los campesinos, indígenas, camioneros, trabajadores, etc. La falta de una política educativa donde no se ha creado en 32 años una sola universidad pública, y por el contrario se privilegia a la universidad privada que en muchos casos es un negocio, es otro de los factores negativos en la formación de cultura política entre los colombianos. En este sentido, la Ministra de Educación se cayó porque los pastores protestantes y el exprocurador Ordóñez –tridentino– pidieron su cabeza sobre la base no de su política educativa que transfería recursos públicos a los privados por medio del programa “pilo”, sino por su condición sexual: ser lesbiana, expresar que con su compañera –exministra Cecilia Alvarez– iba a adoptar una niña y defender la coeducación.

De contera, Santos nombró director de la campaña del Sí a un personaje muy cuestionado: César Gaviria, expresidente de la República de talante neoliberal que llevó a un grave colapso al campo, colapso del cual aún hoy 12 millones de campesinos no se recuperan. Su propio Vicepresidente Germán Vargas Lleras, heredero de una reconocida dinastía política santafereña, como militar de la reserva no estaba muy convencido del pacto con las FARC y siempre ha sido un enemigo acérrimo de cualquier acercamiento con la guerrilla. Tuvo el propio Santos que pedirle públicamente que acompañara el sí al plebiscito, pues se le notaba renuente. Con su olfato político, veía que las cosas no estaban fáciles y que era una apuesta muy arriesgada frente a sus serias aspiraciones presidenciales, al ser el candidato más opcionado para suceder a Santos por su manejo de tres ministerios y los recursos de la infraestructura vial y la de vivienda. El mismo Vargas llegó a cuestionar el pacto al cual se había llegado en La Habana en materia de justicia transicional: medidas alternativas a la cárcel para los guerrilleros.

La apatía de un sector mayoritario de la población, demuestra la falta de cultura política, de construcción de sujeto político en Colombia. Extranjeros en su propia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

tierra. Esta situación ya se había visto en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990, cuando hubo una abstención similar, pues sólo votaron 3 millones de personas.

El factor climatológico tampoco ayudó, pues un huracán azotó fuertemente la Costa Caribe (que se inclinaba por el Sí) y en buena parte del territorio nacional amaneció lloviendo, lo cual alejó a los votantes de las urnas, en un escenario donde los políticos profesionales no se movieron porque no tenían en juego sus curules. Al respecto, la representante uribista María Fernanda Cabal llegó a decir que “Dios había oído nuestras oraciones y envió el huracán a la Costa para que perdiera el sí”, lo cual no deja de ser un culebrón que tiene efectos en sectores de ignaros. Esta misma parlamentaria, esposa de José Félix Lafaurie, jefe de una fracción ganadera radical en contra de los procesos de paz, de clara estirpe uribista, también afirmó que “El Ejército cuando llega es a matar...”, lo cual generó grandes críticas, incluso de sectores militares. Esta señora también cuestionó la credibilidad del aparato electoral, quedando desmentida, en la medida en que fue transparente el conteo por parte de la Registraduría Nacional.

El Jefe del Sí, Juan Carlos Vélez Uribe, confesó las triquiñuelas utilizadas por los del NO para ganar, cuales fueron las de manipular a los votantes con engaños y “centrarse en la indignación”, como bien lo dijo Santos en su discurso en la visita que haría posteriormente a la Reina de Inglaterra.

Los partidarios del NO en muchos casos apelaron al miedo y a la mentira. Dada la crisis en Venezuela, fue usual escuchar al senador Uribe diciendo que se “venía el castro-chavismo”, en clara alusión al desabastecimiento que tiene Venezuela y a la crisis política que reviste especiales características, muy distintas a la de Colombia, pues allí no hay guerrillas, ni narcotráfico, ni secuestro. Se vendió la idea de una dictadura que quitaría la propiedad a los medianos y pequeños, que azotaría las libertades, que acabaría la economía nacional. Se dijo que las pensiones de los jubilados se acabarían, pues esa plata se iría para los guerrilleros, que Timochenko sería el próximo Presidente de Colombia (pues “todo estaba arreglado con Santos”), que la Reforma tributaria era para satisfacer las exigencias de las FARC pues necesitaban plata, y que se entronizaría el ateísmo y el homosexualismo, así como la “ideología de género”. Este tema fue central en especial por parte de dos sectores protagonistas del NO: el exprocurador Alejandro Ordóñez y los pastores de las Iglesias Cristianas. En una forma muy hábil y desfiguradora de la realidad, vendieron la idea de que la ideología de género es aquella que señala que “el ser humano no nace ni hombre, ni mujer, sino que opta por el camino y puede volverse homosexual, lo cual es una enfermedad y una tragedia”. La confusión era evidente: buscar engañar a la opinión poco informada respecto al enfoque de género, que sí estaba en los acuerdos, en especial frente a las mujeres víctimas de la guerra y de un palmo volverlo una ideología “perversa y satánica”. El enfoque de género está establecido en distintos tratados internacionales y pretende eliminar la discriminación negativa que han sufrido distintos sectores, como las mujeres, los colectivos LGBTI, etc. Los jefes de las sectas cristianas y Ordóñez convirtieron en caballo de batalla este tema, convirtiendo en campo de batalla el cuerpo humano. La carencia de una estructura política racional, de unos partidos políticos robustos y de una dirigencia creíble, ha hecho que se fortalezcan las visiones dogmáticas de iglesias que manipulan y explotan financieramente a sus feligreses, como con el diezmo. Al mejor estilo inquisitorial, el cuerpo es asqueroso, merece ser reprimido, el placer clausurado, lo estético oscurecido, el hedonismo castigado. Franco mandó a ponerle trajes a los frescos desnudos de la Plaza Mayor de Madrid. El silicio opera en el Opus Dei, como en la obra de Brown. Lo que se desvíe de lo “normal” merece represión: Oscar Wilde condenado 2 años por sodomía. Hasta 1976 en Estadios Unidos el homosexualismo era una enfermedad. En varios países existía y existe la pena de muerte por ser gay. “Se cura” con choques eléctricos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En Colombia ha sido impresionante la creación de iglesias cristianas, como en toda Latinoamérica, donde se han vuelto movimientos políticos que llegan a poner mandatarios, como el Alcalde de Río de Janeiro. En tres años se creó una iglesia por día y existen hoy 6.000 iglesias, con capitales que deberían ser gravados tributariamente.

Iglesias como Misión Carismática Internacional, Su Presencia, Avivamiento, Manantial de Vida, Casa sobre la Roca, Ríos de Vida, Bethesda, Cuadrangulares, Baptistas, Anglicanos, Pentecostales, Menonitas, presbiterianos, Misión Conquista Mundial, entre otros, han desarrollado una fuerte actividad proselitista que reúne a cerca de 8 millones de adeptos, ante el fracaso de los partidos y movimientos políticos que no han sabido con su ejemplo catapultar propuestas que cautiven al electorado. Manantial de Vida tiene 40 emisoras de radio en todo el país y la dirige un político conservador (Eduardo Cañas). En un gesto muy hábil desde el punto de vista electoral, Uribe Vélez visitó las iglesias (sin ser el adscrito a las mismas), haciendo inclusive invocaciones y morisquetas para ganarse los votos de los pastores, como en efecto sucedió. Uribe el día del triunfo del NO, dijo: “reiteramos la necesidad de estimular los valores de la familia sin ponerla en riesgo, los valores de la familia defendidos por nuestros líderes religiosos y pastores morales”, lo cual desde la óptica de la argumentación es una falacia, pero muy efectista. Para Uribe el matrimonio igualitario y la adopción gay pone en peligro la familia tradicional, e involucra a “líderes religiosos y pastores morales” en lo que constituye una afectación del principio laico estatal y desconoce las sentencias de la Corte Constitucional. La utilización de la mentira tiene efectos populistas dentro de comunidades que pueden estar ignoras, manipuladas, en especial de estratos muy populares.

El Pastor Miguel Arrázola es uno de los seguidores de Uribe y públicamente expresó que “Los gobernantes no se pueden burlar de Dios.- Ganamos!”. De este pastor surgió un escándalo, pues es poseedor de bienes inmuebles muy costosos y únicamente cotiza para la seguridad social como si ganara un salario mínimo, con lo cual hay elusión fiscal. Dijo que con dos salarios mínimos mensuales se puede llegar a ser rico. Los indígenas Wiwas sacaron a los Testigos de Jehová y Pentecostales de su territorio. Hay un antecedente con el Instituto Lingüístico de Verano que bajo pretexto de acompañamiento, realizaban adoctrinamiento religioso.

El resultado fue estrepitoso: podían votar 34.899.945 personas. Se abstuvieron 21.833.898, el 62,6%. Sólo un 37,4% acudió a las urnas: votos inválidos (no marcados y nulos) 257.189 (0,7%), votos por el sí, 6.377.482 (18,3%); votos por el no, 6.431.376 (18,4%), para un total de 12.808.858 votos en total, ganando el NO con una diferencia de 53.894 votos (0,2%). Las encuestas fracasaron. Una ventaja ínfima aplazó el acuerdo. Jóvenes y etnias salieron a las calles multitudinariamente para exigir Acuerdo Ya!. Se instalaron en campamentos de paz en la Plaza de Bolívar y dijeron no retirarse hasta tanto no se firmara el acuerdo. Los del No presentaron más de 400 propuestas en un ejercicio más de dilación que de buena voluntad para desentrabar el proceso. No están pensando en las próximas generaciones, sino en las próximas elecciones. Hasta el Gobernador de Boyacá los tildó de mezquinos. Las reuniones entre los del si y los del no tuvieron acercamientos, pero en general hay puntos que fueron espinosos: inelegibilidad de los guerrilleros, la justicia transicional y el tema del narcotráfico.

Actitudes irracionales preocupantes campearon en el debate. El propio director de la campaña del No, Juan Carlos Vélez Uribe, manifestó en entrevista a un diario que la actitud había sido indignar al electorado con una serie de mensajes efectistas que conllevaran a la gente a votar en contra de lo pactado en La Habana. Esa campaña costó \$1.300 millones (sobre lo cual por cierto no han rendido cuentas satisfactoriamente) y fue financiada por empresarios como la Organización Ardila Lulle,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Grupo Bolívar, Grupo Uribe, Grupo Corbeta, propietarios de grandes capitales y medios de comunicación que enviaron mensajes distorsionados de la realidad, como el que Timochenko sería presidente, que la reforma tributaria era para pagarle a los guerrilleros altas sumas salariales, se acabarían las pensiones para dárselas a los subversivos, se acabaría la propiedad privada, llegaría el “castro-chavismo”, y otra serie de necedades que francamente recuerdan en parte las mentiras del brexit y aún el triunfo de Trump. Vélez Uribe tiene varias denuncias penales por haber dicho lo que dijo, pues ello es un fraude electoral.

En el caso de las iglesias, en especial de las cristianas, se operó bajo criterios omni-comprendivos y dogmáticos, que hicieron votar a los del NO en más de dos millones. Esta emergencia de Iglesias evangélicas es muy preocupante, pues ante el repliegue y descrédito de los partidos políticos, la gente termina refugiándose en estos centros de culto, que concluyen por romper la frágil línea entre la expresión religiosa y la política, y se vuelven verdaderos movimientos políticos. El Vicepresidente de EEUU pende, así como el recién electo alcalde de Río de Janeiro, son claros ejemplo de militancia religiosa. El exprocurador Alejandro Ordóñez, por ejemplo, fundamentalista cristiano, destituido por el Consejo de Estado por corrupción, siempre mantuvo criterios de tipo religioso-político desde la orilla católica-tridentina. Martha Lucía Ramírez y Andrés Pastrana son dos claros exponentes del Partido Conservador, que tiene al catolicismo como enseña y guía. Uribe también es de ese corte, aunque más pragmático, pues asistió a varias iglesias evangélicas. El Catolicismo colombiano por medio de la Conferencia Episcopal se deslindó del Papa Francisco, quien había acompañado el Sí al proceso, y manifestó que “dejaba en libertad a sus feligreses de votar por lo que quisieran”, con lo cual desobedeció al Jefe del Vaticano, lavándose las manos. Las homilias en veredas y barrios más bien eran en contra del proceso, pues sabido es que las FARC al ser marxistas-leninistas están lejos de ser creyentes. La senadora Viviane Morales impulsó el referéndum para tumbar la sentencia de la Corte que aprobó la adopción de niños por parte de parejas LGBTI; dicha vocera representa a la Iglesia cristiana Casa sobre la Roca y está casada con un exguerrillero converso. Para la Iglesia “Ríos de Agua Viva”, Santos es el Anticristo.

Uno de los temas que más agudizó la polémica fue el referente a la incorporación de la llamada “ideología de género” en los acuerdos, que según los sectores religiosos y de derecha era desvirtuar la familia tradicional que debe respetarse y no aceptar las tesis según las cuales el niño o niña no nace con un sexo definido, sino que lo construye culturalmente a medida que va creciendo. Es indudable que aquí hubo una clara manipulación del concepto de enfoque o perspectiva de género, que debe transversalizar los acuerdos, en la medida en que defiende a las mujeres y minorías sexuales víctimas del conflicto armado. Sin embargo, muchas personas creyeron que el país iba hacia “el infierno”. Hay tratados internacionales vinculantes sobre esta materia, que para nada se mencionaron, y que sí le constó la cabeza a la Ministra de Educación, así como por poco al Director del DANE a raíz de unas encuestas de tipo sexual entre los jóvenes. Aquí el cuerpo es sucio, hay que castigarlo, nuevo escenario de guerra. El David de Miguel Angel sería una obscenidad reprochable.

V. EL NUEVO ACUERDO

Santos y De La Calle humildemente reconocieron que el Acuerdo inicial era susceptible de mejorarse y en un gesto de olfato político lograron reunirse durante un mes con los líderes del NO en el plebiscito, y luego llevar a La Habana a las FARC las 500 propuestas para que saliera un nuevo acuerdo, mucho más voluminoso que el primero. La presión ciudadana (Acuerdo ya!) fue definitiva para presionar el ajuste del compromiso pactado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En el nuevo acuerdo, hay que mencionar que hubo cambios en 56 de los 57 temas. Inclusive el propio Santos buscó a Uribe en Rionegro y se reunió con él por 3 horas para explicarle los cambios. Uribe, egoísta y mesiánico, manifestó que no era un acuerdo definitivo y dando la impresión que faltaba mucha tela por cortar.

Dentro de los nuevos acuerdos de ajuste figuran el que las FARC declararán y entregarán los bienes que tienen bajo su poder para reparar a las víctimas; El límite temporal de la justicia transicional de paz que será de 10 años y la Corte Constitucional será órgano de cierre de las tutelas contra sus decisiones; el Tribunal Especial de Paz o justicia debe señalar los espacios precisos donde deben estar las FARC, no pudiendo salir de ellas sin permiso. Si hacen reparación, el tiempo que pasen en las zonas veredales será computable con la condena final. Las ONG nos serán fiscales, ni acusarán. No habrá jueces extranjeros en el Tribunal de Paz. Nadie se expropiará por una ley nueva, se conservarán los sistemas vigentes. No se autorizarán nuevas zonas de reserva campesina. Sobre el tema de tierras, se abre un espacio de 15 años para respetar el principio de sostenibilidad fiscal. Los empresarios que no sean responsables de crímenes graves “pueden estar tranquilos”. La jurisdicción especial de paz cobijará a policías y militares (activos o en retiro) incurso en procesos relacionados con el conflicto, tema muy polémico cuando están incurso en “falsos positivos”. Las 16 curules transitorias no serán para las FARC, las cuales no podrán inscribir candidatos en dichas zonas, pues sólo serán para las víctimas. Se redujo en un 30% la financiación estatal al partido que creen las FARC. Se seguirá con todas las fumigaciones de cultivos ilícitos, incluyendo la aspersion. Se fortalecerá la familia tradicional. No se incorpora en acuerdo en el bloque de constitucionalidad, salvo en lo que se refuerza a DDHH y DIH. El Gobierno será el único responsable de la implementación de los acuerdos. No habrá ideología de género, sino respeto a las mujeres víctimas de la guerra, así como a los religiosos víctimas. Igualdad y no discriminación. La guerrilla puede hacer política sin armas, punto en el cual los del NO se resisten, pero que se constituye en “innegociable” para la guerrilla, dado que toda insurgencia no derrotada lo que busca en un acuerdo es hacer política.

En los campamentos de las FARC se han realizado vigilias con diferentes personas como creyentes en iglesias evangélicas, que ha ayudado a acelerar el proceso. Sin embargo, los líderes del NO tienen claro que están desgastando al Gobierno para desesperarlo, confiando en tomarse el poder en el 2018, que hay elecciones presidenciales y de Congreso. No ha habido claridad para el mecanismo refrendatario, pero Santos que es jugador de póker sabe que será difícil arriesgarse a un nuevo plebiscito, por lo cual teniendo mayorías en el Congreso seguramente empleará este procedimiento.

VI. CONCLUSIONES

Las mentiras y tergiversaciones de los que impulsaron el NO, como lo dijo el Presidente Santos ante el Parlamento Británico y la propia Reina Isabel de Inglaterra, llevaron a que por escaso margen ganara el NO en el plebiscito, luego de haber suscrito el acuerdo en Cartagena ante la presencia de varias delegaciones internacionales de gran peso. El Premio Nobel de la Paz para Juan Manuel Santos ayudó notoriamente a crear un clima favorable a los acuerdos, así como las grandes movilizaciones ciudadanas y los campamentos en varias plazas de importantes ciudades colombianas bajo el lema Acuerdo ya!. La eclosión de nuevos actores políticos abre un campo de análisis sin el cual sería débil el diagnóstico sobre el acceso al poder. Se trata de las iglesias cristianas, generalmente ubicadas en el espectro derechista de la línea ideológica, y que definen una elección como la del 2 de octubre con más de dos millones de sufragantes. El descrédito de los partidos políticos hace que la gente se abstenga

PORTADA

(63% no votaron) o que se refugien en centros de oración y política. También lo hace el exprocurador Alejandro Ordóñez (tridentino) y la Iglesia Católica postridentina.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Los nuevos acuerdos tejidos con los del NO fueron recibidos positivamente por los integrantes del Secretariado de las FARC, salvo la inelegibilidad política, frente a lo cual no renunciaron. Esa es su vocación y a ello no renunciaban. A esta altura habrá que esperar por arte de los líderes del NO frente a este aspecto, pues pueden rechazar el acuerdo sobre la base de una estrategia pensando en las elecciones de 2018, pues se sienten triunfadores y con la posibilidad de tomarse el poder presidencial, máxime cuando un aliado suyo (Trump) contra todos los pronósticos, fulminó a sus opositores en la principal potencia del mundo. Amanecerá y veremos. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**TRADICIONALES Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE ESPAÑA Y ECUADOR**por **Andrés Dueñas**

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid

RESUMEN

Desde la irrupción de Movimiento 15M, España ha vivido cambios políticos importantes. Son muchas las voces que proponen modificaciones constitucionales para que las instituciones de democracia directa y participativa ganen peso en nuestro sistema. Ecuador aprobó su vigente Constitución en 2008, tras un proceso constituyente que tuvo como resultado otorgar un mayor peso a este tipo de mecanismos participativos. El presente texto analiza la situación de los derechos de participación política en España, dentro de un marco comparativo con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con especial énfasis en la institución del revocatorio del mandato.

ABSTRACT

Since emergence of *Movimiento 15M*, Spain has undergone a lot of important political changes. There are many people that propose constitutional amendments for institutions of direct and participative democracy gain weight in our system. Ecuador approved the current Constitution in 2008, participative mechanisms. This text de situation of participative political rights in Spain, inside of a comparative framework with Ecuadorian legal system.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

La crisis del sistema de democracia representativa y de los partidos políticos es un tema recurrente que ha suscitado siempre un gran interés, pero que parece haber cobrado más relevancia en España, sobre todo desde que irrumpieran en el país movimientos sociales como el *15M* o nuevas opciones políticas que han cambiado el sistema bipartidista que operaba hasta el momento.

Uno de los eslóganes, precisamente, del *Movimiento 15M* era “no nos representan”, demandado una mayor rendición de cuentas de los representantes políticos a la ciudadanía, así como un control más riguroso de ésta para con aquéllos. Propuestas como la reforma de la Ley Electoral o la introducción de instrumentos de participación en nuestra democracia, se escucharon con fuerza durante las semanas que perduró la movilización de este movimiento social.

A su vez, los partidos políticos parecen haber pasado de ser asociaciones privadas a instituciones públicas, sin las cuales no funciona nuestra democracia. Participar en política sin la necesidad de pertenecer a un partido político, como parte de una serie de medidas que regeneren nuestra democracia, así como una refundación de las propias organizaciones políticas, entre otras cuestiones, mejorarían notablemente la calidad del sistema representativo español.

Tras la irrupción del *Movimiento 15M*, las elecciones europeas de 2014 fueron las primeras en las que el tradicional bipartidismo bajó del 50% de apoyo electoral, irrumpiendo con gran fuerza en la esfera política partidos que, precisamente, se erigen como herederos de este movimiento social.

Tras ello, las elecciones autonómicas y municipales de 2015 han puesto de manifiesto que en España se está avanzando hacia un nuevo escenario partidista al que no estábamos acostumbrados, con una pluralidad de partidos en las instituciones parlamentarias. Ello se ha confirmado, posteriormente, con las elecciones generales del 20 de diciembre y del 26 de junio, en las cuales se han consolidado formaciones políticas diferentes a las clásicas, aunque también es cierto que tanto el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español siguen siendo las dos principales fuerzas políticas españolas, pero con un apoyo electoral mucho menor del que cosecharon en las elecciones generales de 2011.

Ante esta situación no son pocas las voces que proponen cambios constitucionales para que, entre otras cuestiones, tengan un mayor protagonismo las instituciones de democracia participativa existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Este trabajo pretende hacer un análisis, primero, de la situación de los derechos de participación política en España para, luego, compararlo con la regulación de los mismos en Ecuador, haciendo especial hincapié en el revocatorio del mandato como forma de participación política en los asuntos públicos.

**II. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA
EN ESPAÑA****II.1. La participación en los procesos electorales**

El art. 1.2 CE establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español. Partiendo de esta base, se puede decir que la representación tiene un componente participativo y otro sustitutivo, debiendo predominar en un sistema democrático el primero sobre el segundo. Sin embargo, en nuestro sistema, son varios los elementos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que limitan tal participación democrática en los asuntos públicos, entre los que destacan los siguientes:

a) Sistema electoral y resultados insuficientemente plurales

En España las limitaciones a la “igualdad de oportunidades” y “de resultados” electorales datan del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que reguló las primas elecciones después de la Dictadura. Ahí aparecen las claves del vigente sistema electoral: el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción (dos); una distribución de escaños que, paradójicamente en un sistema proporcional, suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación; las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; la fórmula electoral D’Hondt; la barrera electoral (3% de los votos válidos); y la voluntad decidida de corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias.

Hay que tener presente que la relación de un diputado por cada 80.000 electores está muy por encima de la media europea (1 por cada 45.000); y que ello se podría solventar aumentando el número de diputados que, como establece el art. 68.1 CE, oscilará entre un mínimo de 300 y un máximo de 400; y que ahora mismo se encuentra en 350.

Es el art. 68.2 CE el que, efectivamente, indica que la circunscripción electoral es la provincia. Poco sentido tiene seguir manteniendo tal división, dado que el Congreso de los Diputados es una Cámara de representación estatal y que sus diputados representan, efectivamente, a los ciudadanos de la Nación en su conjunto y no a los de una porción de territorio. Por eso mismo tendría más sentido acometer una modificación constitucional que estableciera una circunscripción única estatal o mayor que la provincia, como las Comunidades Autónomas, cuestión que mejoraría el pluralismo político; dejando la representación territorial para el Senado. Me inclino más por una circunscripción de carácter autonómico ya que, así, la distancia entre representantes y representados no sea demasiado excesiva y para que el aparato de los partidos políticos no tenga una fuerza descompensada en comparación con la de sus votantes. En este sentido, precisamente, se pronuncia la reforma constitucional del Grupo Parlamentario Mixto y de la Izquierda Plural presentada durante la X legislatura. Otra medida para mejorar tal pluralismo, que no precisaría de reforma constitucional, sería reducir el número mínimo de diputados por circunscripción de dos a uno, teniendo así más peso las circunscripciones con un mayor número de habitantes y facilitando el acceso a las Cámaras de las organizaciones no mayoritarias, aunque ello tendría el contrapeso de que, en aquellas circunscripciones más pequeñas, el sistema ya no sería proporcional, sino mayoritario, hasta tal punto de que, en alguna, se podría llegar a dar el caso de que fuera uninominal, aunque también es cierto que ello podría acercar más a los electores con su representante.

En todo caso, la combinación de una cámara parlamentaria con pocos miembros junto con un tamaño pequeño de la mayoría de las circunscripciones provoca una distribución desproporcionada de escaños, que beneficia a grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales.

Como consecuencia, existen partidos políticos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados, que componen un Parlamento que no refleja como debiera las preferencias políticas de los ciudadanos, lo que, en opinión de Francisco Bastida, podría llegar a ser inconstitucional; aunque, de otro lado, también es cierto que se ha demostrado que el actual sistema electoral permite tener una Cámara Baja fraccionada en muy diversas opciones políticas sin mayorías claras. En todo caso, el propio Consejo de Estado ha señalado que “*el sistema electoral del Congreso de los*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Diputados (...) presenta algunos aspectos que podrían ser susceptibles de mejora, en aras de garantizar la igualdad de los electores y partidos políticos en el proceso electoral y de revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes (...). Un avance en este sentido podría comportar efectos beneficiosos para el fomento de la participación política de los ciudadanos y una mayor implicación de éstos en el funcionamiento democrático de las instituciones, en línea con lo ya dispuesto en la inmensa mayoría de los ordenamientos europeos”.

Por otro lado, se suele identificar la apertura de listas como una forma que podría facilitar el pluralismo político y la participación ciudadana, pero ello se ha de poner en duda cuando en nuestro país ya disponemos de un sistema así en la elección del Senado y, normalmente, suelen salir elegidos los senadores que encabezan las listas propuestas por el partido, dado que los electores votan, habitualmente, *en plancha*. A propósito del Senado, también sería deseable mejorar su sistema electoral y convertirlo en proporcional, ya que se le da una importancia en la negociación muy grande a determinadas opciones políticas que no son tan mayoritarias en el voto en cuestiones tan importantes como la reforma de la Constitución, donde la participación de la Cámara Alta es imprescindible.

En suma, es una exigencia de la democracia representativa que se lleva a cabo una reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados que asegure una mayor proporcionalidad en el voto, y también para el Senado.

II.2. Los partidos políticos como instrumento de participación política

De acuerdo con los arts. 6 y 22 CE, los partidos son un fenómeno asociativo que *“expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política”.*

Sin dejar de ser entidades privadas, en los Estados contemporáneos el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico “Príncipe moderno”, en la expresión usada por Antonio Gramsci. Podríamos preguntarnos, incluso, como han hecho autores como Aragón Reyes, si estamos avanzando hacia un “parlamentarismo presidencialista”.

Efectivamente, como establece el art. 6 CE, los partidos políticos son un *instrumento fundamental para la participación política*, pero parece que de ello se ha pasado a que sean prácticamente el único instrumento posible para intervenir en política. Pocas otras opciones hay de participar que no sea a través de un partido político, lo que ha conllevado a que se entiendan éstos, en muchas ocasiones, no como un medio para mejorar la sociedad, sino como un fin en sí mismo, enrocándose, en algunas ocasiones, en decisiones electoralistas que no buscan el interés común; mientras que la sociedad tiene pocas maneras de cuestionar tales actitudes de forma institucional.

II.3. La participación ciudadana como parte de la esencia y valor de la democracia

Las tesis que han minusvalorado las posibilidades de los instrumentos de participación ciudadana adoptaron, en principio, una posición elitista, desde la que se combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá de la entrega del voto a una opción política. Estas tesis elitistas mantienen que únicamente los que integran el Parlamento tienen capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”. Mantener hoy tales tesis llevaría a sostener que los ciudadanos, no virtuosos, eligen de entre ellos a los más excelentes para representarlos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Existen también otras argumentaciones, en apariencia más moderadas, que consideran que abrir las puertas a la participación directa puede poner en grave peligro alguno de los logros democráticos, lo que se ha denominado la “tesis del riesgo”.

- *La participación política directa y la falacia de sus riesgos*

Hay que situar las reticencias a estas formas de participación democrática en el contexto de la transición de la Dictadura a la Democracia, donde se exageraron sus peligros.

Sobre el referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura, pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios, salvo del de Alianza Popular.

En otros ordenamientos, como el italiano, el Tribunal Constitucional de este país mantiene que la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular.

Teniendo en cuenta que hoy tenemos una sociedad lo suficiente madura en términos democráticos, y habiendo pasado 40 años desde la Dictadura, no se puede sostener que el pueblo no sea capaz de decidir por sí mismo cuestiones de especial trascendencia y de participar activamente en la toma de decisiones políticas que afecten a su vida diaria.

- *La iniciativa legislativa popular en la Constitución de 1978*

- a) La exclusión de la iniciativa popular para la reforma de la Constitución

Tal cosa no estaba prevista en términos excluyentes en el Anteproyecto de Constitución, pues el art. 157 remitía al art. 80, donde se regulaban las diferentes iniciativas legislativas, incluida la popular.

Solé Tura argumentó que su no inclusión final no impedía *“el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del Parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión, y no tiene por qué incidir ni impedir el desarrollo de la democracia semidirecta que está prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay preverlo todavía más”*.

En el sistema constitucional español no encontramos argumentos democráticos que justifiquen la exclusión de la iniciativa legislativa popular tanto en lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional previsto en el art. 167 como al más agravado del art. 168. En ambos supuestos, los ciudadanos podrían trasladar a las Cortes su aspiración a una reforma más extensa o limitada de la Norma Fundamental.

De admitirse la iniciativa legislativa popular (en adelante, ILP) en el procedimiento regulado por el art. 168, los ciudadanos podrían impulsar un cambio de la Constitución, en cierta medida ratificarían ese impulso inicial cuando se procediera a la elección de las Cortes que tendrían que ratificar la decisión y, finalmente, tendrían la última palabra sobre el nuevo texto por la vía del referéndum.

En este sentido, la Junta General del Principado de Asturias ha realizado ya una propuesta de reforma constitucional en octubre de 2014, impulsada mediante el ejercicio colectivo del derecho de petición.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

La propuesta, en concreto, va encaminada a reformar la Constitución en tres sentidos:

1. El primero de ellos es facilitar el uso de las Iniciativas Legislativas Populares, reduciendo las materias sometidas a veto por la Constitución a las tributarias, de carácter internacional o lo relativo a la prerrogativa de gracia; pudiendo realizarlas sobre cuestiones reguladas mediante Ley Orgánica.
2. En segundo lugar, propone, al menos, tres reformas de calado en cuanto a los referendos:
 - a. La primera de ellas es permitir que sea la propia ciudadanía la que pueda solicitar la convocatoria de un referéndum, en un número idéntico a las Iniciativas Legislativas Populares (quinientos mil electores).
 - b. En segundo lugar, que tales referendos puedan versar sobre leyes en vigor, a solicitud también de quinientos mil electores.
 - c. En tercer lugar, propone un cambio sustancial con la legislación actual en materia de referendos: que éstos sean vinculantes y no meramente consultivos.
3. Por último, también formula que la iniciativa de reforma constitucional no la tengan únicamente el Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; sino también la propia ciudadanía, a partir de la modificación del artículo 166 CE.
 - b) Las materias excluidas a la iniciativa legislativa popular

Como se acaba de explicar, la propuesta de reforma constitucional mencionada va encaminada a reducir las materias excluidas de las ILP. En el debate constituyente, sin embargo, aparecieron reticencias respecto a las materias susceptibles de iniciativa popular. Así, el diputado Pérez Llorca sostuvo la posibilidad de *“conflictos gravísimos (...) que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema”*. Eso provocó que durante la tramitación del Proyecto de Constitución se acotase todavía más esta iniciativa, pues en la redacción inicial quedaban fuera la legislación tributaria, la materia internacional y la prerrogativa de gracia, pero no las leyes orgánicas (art. 80.4 del Anteproyecto de la Constitución). Con ello, el constituyente quiso ahorrar al legislador eventuales presiones políticas externas respecto a un conjunto de materias especialmente sensibles. Pero de lo que se trata en un sistema democrático es, en cambio, que las personas destinatarias de las decisiones políticas y normas jurídicas puedan dialogar con el legislador y, si en algún ámbito deben poder hacerlo, sin que esto suponga presión ilegítima alguna, es en las materias política, social o económicamente más sensibles. Lo que parece antidemocrático es la exclusión de esa forma mínima de debate en materias tan relevantes como las normas electorales o derechos fundamentales como la vida, la libertad personal, la huelga, educación, etc.

c) Las leyes reguladoras de la ILP

Además de la LO 3/1984, se han aprobado normas equivalentes en las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). La proporción evidencia, en algunas CCAA, la mayor dificultad que impone la Constitución a las iniciativas de ámbito estatal: así, se exigen 40.000 firmas en Andalucía para una población de casi ocho millones y medio de personas, 50.000 en Cataluña para más de siete millones y medio de habitantes; lo que extrapolándolo al ámbito estatal implicaría que en lugar de 500.000 firmas, se requirieran entre 200.000 y 350.000. En otras CCAA, como Castilla y León, el legislador ha preferido no implantar un número fijo de firmas necesarias, sino un

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

porcentaje de electores, establecido en este caso en un 1% del censo vigente en el día de presentación de la iniciativa legislativa.

Además, en Comunidades como Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Galicia e Islas Baleares se prevé que para la defensa de la proposición de ley en el trámite en toma de consideración ante el Pleno del Parlamento, la Comisión Promotora pueda designar a uno de sus miembros o firmantes, aunque ello se ha de desarrollar por los Reglamentos de las Cámaras para que este presupuesto pueda materializarse; pudiéndose salvar, así, el riesgo de que el contenido de la ILP quede desvirtuado, como sucedió con la presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en 2013, hasta tal punto de que la Comisión Promotora decidió retirarla simbólicamente.

Por último, es preciso indicar que, en ningún caso, la ILP es preceptiva y que, en ocasiones, la voluntad de los que formularon la propuesta queda quebrada (como sucedió en el caso aludido en el anterior párrafo) dado que, al hacer suya la propuesta el Congreso de los Diputados, puede ser modificada con total libertad por los representantes, pudiendo llegar a aprobarse un texto totalmente distinto al inicialmente presentado, más aún cuando ni siquiera los proponentes pueden defender la iniciativa en sede parlamentaria. Esto quiere decir que, en ningún caso, el contenido de la ILP vincula a las Cámaras.

II.4. El referéndum en la Constitución de 1978

El referéndum abrogatorio o derogatorio estaba previsto en el art. 85 del Anteproyecto de Constitución:

“1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores.

3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum.

4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.

5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80”.

Este texto, que tenía en España el precedente del art. 66 de la Constitución de 1931, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional, en virtud de una enmienda “in voce” presentada por el diputado Solé Tura, pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios, salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual: *“1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”.* Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo de la Norma Constitucional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

El resultado y el inconveniente del referéndum de nuestra Carta Magna es que, cuando los gobiernos controlan el referéndum, tenderán a utilizarlo solamente cuando esperen ganar.

Sin embargo, hemos visto como la propuesta de la Junta General del Principado de Asturias va encaminada a modificar estos términos e introducir una nueva modalidad de referendo en nuestro ordenamiento: el referéndum derogatorio. Y es que éste puede operar como un instrumento de control ciudadano de la labor legislativa que, normalmente, es consecuencia del impulso gubernamental, lo que permitiría ejercer, máxime en contextos de mayorías absolutas, un nuevo instrumento de fiscalización al Gobierno a través de la vigilancia por parte de la sociedad. En suma, el referéndum derogatorio puede servir como una forma de democracia de contrapeso, como un contrapoder dirigido a mantener las exigencias de servicio al interés general por parte de las instituciones.

Más novedoso sería el referendo revocatorio: en él se dan elementos tanto de la ILP como del referendo, ya que, en determinados casos, sería la propia ciudadanía la que tomara la iniciativa de solicitud de la convocatoria del tal referendo, como en la ILP, siendo precisa en la decisión final, también, la participación del electorado vía referendo. En este caso, tanto en la fase inicial, como en la final, la intervención sería directamente de los electores.

III. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR. ESPECIAL ANÁLISIS DEL REVOCATORIO DEL MANDATO

III.1. Introducción y regulación constitucional de los derechos de participación política

Son tres las Constituciones latinoamericanas que parecen inspirar nuevos paradigmas democráticos ampliando la participación ciudadana, que constituyen lo que se ha denominado *Neoconstitucionalismo latinoamericano*: la venezolana de 1999, la ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009. Una virtud de estas tres constituciones es la expansión del revocatorio del mandato. Antes de analizar este instrumento, es relevante hacer un análisis de la regulación de los derechos de participación política en la Constitución ecuatoriana.

Dentro del Título II, que regula los derechos, el Capítulo quinto menciona los derechos de participación. Entre ellos, en el art. 61 constan los de elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa (el equivalente en España a la iniciativa legislativa popular), ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular o conformar partidos y movimientos políticos.

La Constitución ecuatoriana dedica un Título en exclusiva a la participación y organización del poder. Dentro del Título IV, el Capítulo primero habla de la participación en democracia y, dentro de éste, la sección cuarta regula las instituciones de democracia directa.

El art. 103 habla de nuestra homóloga iniciativa legislativa popular. En Ecuador se permite que se pueda ejercer no sólo para crear una norma, sino, incluso, para reformarla o derogarla. Se precisa, para ello, del 0,25% del electorado (en España las 500.000 firmas necesarias representan el 1,37% del censo electoral). Además, se permite que los proponentes de la iniciativa participen en el debate del proyecto en el órgano correspondiente y se establece un plazo de ciento ochenta días para

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

tratar la propuesta que, en caso de no hacerlo, entraría inmediatamente en vigor. Asimismo, se permite usar la iniciativa para reformar la Constitución, siempre que cuente con un respaldo no inferior al 1% de las personas inscritas en el registro electoral. También se establece un plazo preclusivo para que, en caso de que no se trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes puedan solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular la propuesta.

Siguiendo por las consultas populares, el art. 104 permite que la propia ciudadanía solicite la convocatoria a consulta popular con un respaldo del 5% del electorado cuando ésta sea de carácter nacional; mientras que para el ámbito local se precisará de un 10% de apoyos. Ello ahora mismo es inimaginable en España, dado que el competente para proponer la convocatoria de un referéndum es el Presidente del Gobierno, según el art. 92 de la Constitución española, aunque también es cierto que en algunos Estatutos de Autonomía se ha regulado como derecho de participación la posibilidad de que el propio electorado tenga la iniciativa para promover consultas populares, siempre respetando el artículo 149.1.32^a CE, que otorga la competencia exclusiva al Estado para autorizar cualquier tipo de consulta popular por vía de referéndum.

III.2. Análisis especial de la figura del revocatorio

Se puede definir al revocatorio como aquella institución de democracia directa que forma parte del derecho de participación política y que, a iniciativa popular o de otros actores, permite remover a través de un referéndum a un representante público por incumplimiento de sus responsabilidades o falta de confianza política.

Por tanto, vemos cómo en la regulación del referéndum revocatorio es preciso distinguir entre dos fases: la promoción o puesta en marcha (petición revocatoria), y la consulta popular para decidir si procede o no la revocación (consulta o votación revocante). Por tanto, podríamos hablar de *full recall* cuando la ciudadanía interviene en ambas fases, tanto para promoverla como para decidirla; y de *mixed recall* si la ciudadanía solo interviene en una de ellas.

La regulación de la revocatoria en la Constitución ecuatoriana de 2008 (antes ya se había contemplado en el texto de 1998) ha traído consigo novedades que apuntan a su mayor democratización: se amplía su objeto a todos los cargos de elección popular, se disminuye el porcentaje para su promoción a un 10%, aunque se exige un 15% para el caso del Presidente de la República; y se eliminan las causales de la Constitución, por lo que, en opinión de Guzmán Hernández, se reduce la mediación del órgano que recepta la solicitud a verificar si ésta cumple con los requisitos de autenticidad y legalidad, cuestión que se limita únicamente a la forma.

De la regulación de 1998 se reiteran los siguientes aspectos: la mediación de un órgano del poder público para llegar a la consulta, limitada a la aceptación de la solicitud por parte del Consejo Nacional Electoral; sus efectos inmediatos al concluir la consulta; la regla de la mayoría absoluta para decidirla; su supeditación a término, al no poder solicitarse antes de que finalice el primer año del período para el cual fue elegido el revocable, ni durante el último, sólo por una vez dentro de este período; y, por último, la especificación de que los gastos de la puesta en práctica del mecanismo, se imputan al Estado.

Tanto su regulación constitucional en 1998 como en 2008 se prevé que el sujeto revocante fuesen aquellas personas que gozaran de los derechos políticos al momento de promoverse, siempre que estuviesen en relación con el revocable, sobre la base de estar inscrito en la circunscripción electoral correspondiente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Ya hemos visto que el derecho de los ecuatorianos a revocar el mandato de las autoridades de elección popular se encuentra ubicado sistemáticamente en el Título II de la Constitución, que lleva por rúbrica “*Derechos*”, concretamente en el artículo 61, dentro del Capítulo dedicado a los “*derechos de participación*”.

Ya en el Título IV, sobre la “*participación y organización del poder*”, en su Capítulo primero, Sección cuarta, sobre la “*Democracia directa*”, se contiene una regulación más concreta de la revocatoria, al igual que con los otros instrumentos de democracia directa que estábamos analizando.

El art. 105 vuelve a reiterar que “*las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular*”. Este artículo repite algo ya contenido en la Constitución de 1998, como es que la solicitud de revocatoria ha de presentarse “*una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada*”. De nuevo se indica que “*durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato*”. Este mismo artículo es el que establece los porcentajes requeridos para la solicitud de la revocatoria señalados anteriormente (10% en general y 15% para el caso del Presidente de la República).

El art. 106 indica que el Consejo Nacional Electoral, una vez aceptada la solicitud presentada, “*convocará en el plazo de quince días a revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días*”, plazos superiores a los de la Constitución de 1998, que eran de 10 días para la convocatoria de las elecciones, que se celebrarían dentro de los treinta días siguientes a ésta.

Para la aprobación de la revocatoria, según este mismo artículo, se precisa de la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para el Presidente de la República, donde se necesita de la mayoría absoluta, pero de los sufragantes.

En cualquier caso, “*el pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de la revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución*”, según el citado artículo.

A diferencia de la anterior etapa constitucional, en esta ocasión sí que se ha regulado la revocatoria del mandato, a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 12 de abril de 2010, que desarrolla todos los mecanismos de democracia directa reconocidos constitucionalmente.

El art. 5 de la citada ley recoge la garantía del Estado del ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, entre los que se encuentra la revocatoria del mandato. En tanto la revocatoria del mandato es reconocida como un derecho político de los ecuatorianos, los motivos mínimos y suficientes que conlleven a su activación deberían sintetizarse en la pérdida de legitimidad de los representantes por el inadecuado desempeño del cargo público. Sin embargo, los artículos 25 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que regulan esta institución, sí que recogen unos presupuestos habilitantes necesarios para poder ejercer la iniciativa de la revocación, que son: incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y en la ley; aunque en la Constitución no se recoja ninguna condición, como sí sucedía en la de 1998.

Ya la Constitución señala que la revocatoria solamente podrá presentarse una vez cumplido el primer año de gestión y antes del último, además la ley añade, a su vez,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que “una persona o sujeto político podrá presentar por una sola vez la solicitud de revocatoria del mandato”.

Asimismo, la Constitución es la que establece el plazo del Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE) para convocar la revocatoria en el caso de aceptarse la solicitud presentada, siendo la ley la que señala que el CNE dispondrá de “un término de siete días para admitir o negar la solicitud de revocatoria presentada” en el art. 25.

La ley parece transgredir el art. 105 de la Constitución, ya que impone unos porcentajes superiores a los establecidos constitucionalmente para solicitar la revocatoria en ciertos casos. Aun así, estos porcentajes se introdujeron tras la resolución No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011 de la Corte Constitucional, por lo que no son una decisión arbitraria del legislador, sino que se ajustan a tal sentencia, a pesar de que, desde mi punto de vista, no se justifique debidamente por qué se aumenta el porcentaje requerido en algunas situaciones:

- El 25% de los electores inscritos en el padrón electoral para las circunscripciones de hasta 5.000 electores.
- El 20% de respaldos para las circunscripciones de 5.001 a 10.000 electores.
- El 17,5% de respaldos para las circunscripciones de 10.001 a 50.000 electores.
- El 15% de respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores.
- Y el 12,5% de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores.

Para los demás casos, en circunscripciones que sobrepasen los 300.000 electores, se precisa del 10% de respaldos, tal y como indica la Constitución, a excepción del Presidente de la República, para lo que se necesitan, en todo caso, el 15% de respaldos.

El órgano que recepta la solicitud –el CNE–, según la ley, además de verificar si ésta cumple los requisitos de forma, también controla si está motivada. El art. 27 señala que la solicitud debe contener, a mayores, la motivación que la respalde, por lo que no se podría admitir, en rigor, la posición que mantienen autores como Guzmán Hernández, que sostiene que estamos ante una revocatoria del mandato libre, ya que es condicionada, aunque se den mayores facilidades que en la Constitución de 1998. Ya se ha indicado que dichas condiciones o presupuestos habilitantes se contienen en el art. 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Las causales se introdujeron a propósito de la presentación de una acción de inconstitucionalidad a finales de 2010 por parte del Secretario General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (en adelante, AME). El objetivo de la acción era suspender los procesos revocatorios y que se reformara la normativa vigente. El argumento de la AME era que existía un inadecuado desarrollo de las normas que regulaban el ejercicio de la revocatoria, la ausencia de revisión de las peticiones por parte del organismo electoral competente, y las incongruencias y contradicciones entre las disposiciones constitucionales, las normas reguladas en el Código de la Democracia (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La Corte Constitucional emitió una sentencia en la cual los jueces se pronunciaron sobre los siguientes aspectos: (1) elaboración de mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; (2) disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que pueda ejercer su derecho a la defensa; y (3) correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso.

De esta forma, en mayo de 2011, se introdujeron las reformas normativas pertinentes, en concreto la introducción del incumplimiento del plan de trabajo como causal para la revocatoria del mandato, dejando, así, de ser una revocatoria del mandato libre.

Los promotores del mandato, como indica el art. 27, cuentan con los siguientes plazos para la recolección de firmas:

- Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores.
- Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores.
- Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores.
- Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores.
- Y sesenta días cuando sean circunscripciones de hasta 10.000 electores.

Llama la atención que se disminuya el plazo para recoger las firmas en aquellos lugares donde se necesita un mayor porcentaje de respaldos. Aunque, efectivamente, la cantidad de firmas que se necesitan sea cuantitativamente menor, cualitativamente el porcentaje es mayor, por lo que se podría afirmar que, al reducirse los plazos, se contiene en la regulación una doble dificultad en las circunscripciones más pequeñas, lo que podría hacer que la revocatoria, en la práctica, fuera muy difícil de solicitar, además de que, como ya se ha dicho, estos porcentajes son, a mi juicio, de dudosa constitucionalidad.

En cuanto a la campaña, el art. 27 prohíbe que intervengan en ella las personas que pudieran ser las potenciales beneficiarias del proceso revocatorio de la autoridad cuestionada, término jurídico indeterminado en la ley que no parece quedar claro a quién va dirigido, aunque podría desprenderse que fuera a los representantes políticos de la oposición a la persona que se pretende remover.

El art. 106 constitucional establece, en su último párrafo, que el pronunciamiento popular en el referendo revocatorio será de obligado cumplimiento y que su consecuencia inmediata será *“el cese de su cargo”* y el reemplazo *“por quien corresponda de acuerdo con la Constitución”*.

La regulación en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es similar y su art. 28 dispone que *“la autoridad cuestionada cesará en su cargo y será reemplazada por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley”*.

En el Código de Democracia no hay ninguna referencia expresa al reemplazo del representante removido. El segundo párrafo del art. 201 se expresa de forma idéntica que el art. 106 constitucional. Tan sólo hay una pequeña mención en el art. 91, cuarto párrafo, que dice: *“en el caso de elecciones anticipadas previstas en la Constitución o revocatoria del mandato, la posesión de los respectivos cargos, no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados”*.

La Constitución únicamente se refiere de forma expresa al reemplazo del Presidente de la República en caso de revocación. Primero, el art. 145 constitucional vuelve a indicar, en su número 6, que la revocatoria es una causa de cese en su mandato para,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

luego, el art. 146, decir, en su párrafo segundo, que *“en caso de falta definitiva de la Presidenta o Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia (es decir, su suplente) por el tiempo que reste para completar el correspondiente periodo presidencial”*. El tercer párrafo añade que *“ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el periodo. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del periodo”*.

Conforme a tal legislación, y debido el silencio legislativo, se puede concluir que, en caso de que el representante electo sea removido, le sustituirá su suplente, conforme a la Constitución y a la ley, tomando posesión antes de los 15 días posteriores a la proclamación de los resultados del referendo revocatorio.

IV. CONCLUSIONES

Los instrumentos de participación democrática en la Constitución española se han mostrado insuficientes. Los partidos políticos han pasado a ser casi el único instrumento para la participación, lo que puede ser consecuencia de la mala regulación de los instrumentos de democracia directa existentes en nuestra Carta Magna.

En segundo lugar, tenemos una iniciativa legislativa popular insuficiente, que deja fuera materias tan importantes como la reforma constitucional o las reguladas por leyes orgánicas; que, junto con el elevado número de firmas y los requisitos exigidos para autenticarlas, dejan fuera de juego el fundamento real de este instrumento.

Por último, el referéndum se transformó en un instrumento democrático de expresión de la voluntad popular en el Estado liberal, que se podría definir como aquella forma de participación directa en la que el electorado se pronuncia de manera afirmativa o negativa sobre una cuestión sometida a su consideración y sin ningún tipo de intermediarios, esto es, de forma directa. Sin embargo, en España, el electorado no toma la decisión de forma directa, sino que únicamente se le consulta, tomando la decisión, finalmente, los representantes, pudiendo o no seguir la opinión de la ciudadanía (excepto en casos señalados como los de reforma constitucional de los arts. 167 y 168).

Ello, sumado a la competencia exclusiva del Estado para convocatoria de referéndums, según el art. 149.1.32^a CE; el requisito introducido en la Ley Orgánica Reguladora de las distintas Modalidades de Referéndum, según la cual la autorización del referéndum por el Congreso de los Diputados estipulada en el art. 92 CE ha de ser por mayoría absoluta; o la iniciativa exclusiva del Presidente del Gobierno para su propuesta, sin que pueda el Congreso obligar a que se convoque, ni tan siquiera proponerlo, ni a modificar su contenido; hace que el objeto de esta institución haya quedado desvirtuado en nuestra Constitución.

Hay que superar el argumento liberal según el cual se defiende que el Parlamento tiene capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la cosa pública; al igual que los argumentos sostenidos por la “tesis del riesgo”: es necesario dar una mayor protagonismo a una ciudadanía activa, que pase de ser mera observadora a ser partícipe directa en la toma de decisiones.

Podría considerarse que la actual democracia haya pasado a ser la democracia de los dogmáticos y de los escépticos. Para Zagrebelsky, el dogmático puede aceptar

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

la democracia sólo y en tanto le sirve como fuerza, una fuerza dirigida a imponer la verdad. Parece que la Constitución se haya convertido en eso, en una verdad por encima de la ciudadanía con el único fundamento de que hace casi cuarenta años fue votada afirmativamente por la amplia mayoría de los españoles. Sin embargo, actualmente, más de dos tercios de la población española no la han votado. Y esta verdad suprema, encarnada en la Constitución se ha utilizado para impedir debates, como en el caso de la ordenación territorial, que exigen la reforma constitucional. El escéptico, por su parte, encontrará la razón para defender la democracia en la conveniencia. Podrá ser democrático por su propio interés, es decir, por oportunismo. Muchas veces hemos visto en la democracia española esgrimir que se tenía mayoría absoluta, otorgada por los ciudadanos, para sacar adelante cuestiones que requerían de una mayor participación. Temas que, aunque un partido político tenga mayoría absoluta en una Asamblea Legislativa, requieren dar voz al pueblo para que se pronuncie sobre el mismo. En estos casos se ha acudido a la argumentación de la legitimación de las urnas para falsear tal legitimación democrática.

Hay que apartar al pueblo de la pasividad y de la mera reactividad y convertirlo en una fuerza activa, capaz de iniciativas y de proyectos políticos no elaborados por nadie más que por él mismo. Esto es, un pueblo que sea sujeto de la política, no un objeto o instrumento. Y para ello no hay otra forma que introducir nuevos mecanismos de democracia directa, como el referendo revocatorio, y mejorar los ya existentes; siempre como un complemento necesario para mejorar la calidad de nuestra democracia representativa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGÓN REYES, M. (2002): “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en Claves de Razón Práctica, nº 123.
- (2012): Constitución, democracia y control, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F..
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2009): “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de LOREG. Propuesta para una reforma”. Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, Consejo de Estado/CEPC, Madrid.
- BILBAO UBILLOS, J.M.; REY MARTÍNEZ, F y VIDAL ZAPATERO, J.M. (2014): Lecciones de Derecho Constitucional I, Thomson Reuters – Lex Nova, 3ª edición, Pamplona.
- CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S. (2012): “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y; y SERDÚLT, U (coords.): La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Serie Ciencia y Democracia, Quito.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2015): La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- GRAMSCI, A. (2009): La política y el Estado Moderno, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid.
- GUZMÁN HERNÁNDEZ, T.Y. (2012): “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.): Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Consejo de Estado (2009): Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral.
- PRESNO LINERA, M.A. (2015): “Derechos de participación política”, en REY MARTÍNEZ, F. (Dir.): Los Derechos Humanos en España: un balance crítico, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RIDAO I MARTÍN, J. (2014): El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España, RBA, Barcelona.
- ZAGREBELSKY, G. (1996): La crucifixión y la democracia, Ariel, Barcelona. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

EL RÉGIMEN DE CONTROL DE PRECIOS EN VENEZUELA Y LA EROSIÓN DEL ESTADO DE DERECHOpor **Carmen María Márquez L.**

Profesora de interpretación constitucional, Universidad Monteávila, Venezuela

RESUMEN

Estas líneas hacen mención de los principales aspectos del régimen de control de precios en Venezuela. El hilo argumental, parte de las nociones generales del Estado de Derecho, reseñando estudios en los que este constituye una variable a considerar a la hora de invertir. Así, en tres apartados principales y sus sub apartados, se comentan las normas de determinación de precios, las modalidades y el procedimiento de inspección y fiscalización. Se destacan factores que erosionan principios básicos del Estado de Derecho y la seguridad jurídica como la laxitud de las facultades de los funcionarios encargados de aplicar la ley, la indeterminación de lapsos en el procedimiento, y la imposibilidad general de reflejar los costos de importación o producción bajo el actual esquema de regulación. Se concluye así que las normas están dispuestas bajo un mecanismo represor en un contexto político que ha sido llamado por el sector oficial como “Guerra económica”.

ABSTRACT

This is a short study about the main aspects of price control regulations in Venezuela. The first part reviews some of the general concepts of the rule of law, pointing surveys where the Rule of Law is a variable to consider when investing. Thus, in three main sections and sub sections, we discussed the pricing rules, modalities and procedures of inspection and control. Some of the factors that erode basic principles of the rule of law and legal certainty, are the laxity of the powers of the officials responsible for enforcing the law, the indetermination of the phases in the procedure, and the general inability to reflect import costs or production expenses under the current regulatory scheme. It is concluded that the rules are arranged under a repressive mechanism in a political context that has been called by the official sector as “economic war”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

El Estado de Derecho, en sus orígenes, surge como un concepto típicamente liberal que nace con el derecho positivo de las revoluciones americana y francesa. Sin embargo, desde el punto de vista doctrinal ha surgido como concepto polémico frente al Estado autoritario, intervencionista y burocrático del absolutismo (García Pelayo, 2010:157). Laband define el Estado de Derecho como “[e]l imperio en un Estado civilizado de un poder determinado por preceptos legales” (1943:81). La función de servir a la seguridad jurídica, viene así engarzada con el concepto del principio de legalidad que le sirve de base.

En este punto del constitucionalismo del siglo XXI, está claro que conceptualmente Estado de Derecho implica Estado limitado y no Estado mínimo, de ahí que esta forma de regular el poder sea compatible con los principios del Estado Social plasmados en muchas constituciones contemporáneas.

Estas ideas son precisadas, con el objeto de reseñar estudios en los que se relacionan variables vinculadas a la existencia del Estado de Derecho, con los niveles de inversión y desarrollo en los países. En este orden, la existencia de un Estado de Derecho sólido ha sido identificada como el tercer factor más importante en la decisión sobre dónde invertir (The Economist et al, 2014); según esta encuesta llevada a cabo en el año 2014, el problema más común con la ausencia de Estado de Derecho, es la falta de transparencia en los procesos regulatorios y de establecimiento de normas en el país anfitrión, lo que ha sido analizado además, a partir del cumplimiento de derechos contractuales, la previsibilidad y permanencia de las medidas legales y sub-legales, entre otras variables.

La comunidad académica y política internacional ha prestado especial interés en la erosión del sistema institucional venezolano, especialmente, en lo que se refiere a derechos políticos y libertades fundamentales. En este artículo, se centrará la atención en lo que, a opinión de quien suscribe el presente, constituye una de las consecuencias más perversas del régimen político actual, y es el referido al sistema de control de precios de todos los bienes y servicios comercializados en el territorio venezolano.

En este orden de ideas, los epígrafes siguientes harán mención de los aspectos jurídicos más relevantes. No obstante, resulta de interés destacar las consecuencias humanas de este sistema normativo, que se identifica con la narración de Franz Kafka en su obra “El Proceso”: el desconocimiento de la ley que se aplica –incluso por las autoridades administrativas encargadas de ejecutarla–; la ausencia de expectativa plausible –seguridad jurídica– sobre las fases y culminación de los procedimientos administrativos y judiciales; la vaguedad y ambigüedad de los delitos establecidos en la ley, entre otros, a los que se dedica el apartado final dedicado a las conclusiones.

**II. LA REGULACIÓN DE CONTROL DE PRECIOS VIGENTE
EN VENEZUELA**

La regulación del sistema de control de precios tiene como base legal el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Precios Justos (LOPJ) publicado en la Gaceta Oficial No. 6.202, extraordinario, de fecha 8 de noviembre de 2015 y ha sido desarrollada a través de las providencias dictadas por el Poder Ejecutivo por órgano de la vicepresidencia de la República a través de la Superintendencia Nacional para la defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE). Esta ley marco, ha sido objeto de múltiples modificaciones en los últimos años. En efecto, precede al vigente Decreto-Ley, el Decreto de mismo rango No. 1467 publicado en fecha 19 de noviembre de 2014; este a su

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

vez derogó la llamada Ley Orgánica de Precios Justos, publicada en G.O. Nº 40.340 del 23 de enero del mismo año 2014 que entró a derogar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos que se encontraba vigente desde julio del año 2011 y publicado en la G.O. Nº 39.715; por solo mencionar los cambios a nivel legal, ya que muchas modificaciones normativas se han dado por la vía de Providencias Administrativas y demás actos de rango sublegal.¹

El objeto de la ley dispuesto en el artículo 1, está orientado a “[E]stablecer las normas para la determinación de precios de bienes y servicios, los márgenes de ganancia, los mecanismos de comercialización, y los controles que se deben ejercer para garantizar el acceso de las personas a bienes y servicios a precios justos[...]”. Para ello, tanto la ley como las providencias que la desarrollan, han dispuesto una serie de fórmulas y principios contables de elaboración de las estructuras de costos de todos quienes conforman la cadena de comercialización —desde el importador o productor hasta el consumidor final—; de los límites máximos de ganancia, así como una amplia normativa que regula la forma de determinación y fijación de los precios.

Existe por tanto, todo un sistema de control para la comercialización de bienes importados o producidos por personas naturales y/o jurídicas en Venezuela. Para la vigilancia en la aplicación de estos preceptos, se han creado una serie de instancias administrativas encargadas de fiscalizar su cumplimiento, así como también una serie de obligaciones a cargo de los sujetos de aplicación —entendidos así a quienes se les aplica la ley, Artículo 2— como es la inscripción en el Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas (RUPDAE) lo que junto con la información fiscal, ayuda a la identificación de sujetos obligados en las labores de control y vigilancia. Esta ley, prevé un procedimiento de fiscalización; un procedimiento sancionatorio; infracciones administrativas y delitos, estos últimos cuya aplicación corresponde a la jurisdicción penal de conformidad con el Código Orgánico Procesal Penal (Gaceta Oficial Nº 6.078 Extraordinario del 15 de junio de 2012). Los epígrafes siguientes describirán de forma sucinta estos aspectos.

II.1. La determinación de precios y la estructura de costos

La regulación de costos y precios establece dos formas de determinación de los mismos. Por un lado, se encuentra el sistema de adecuación continua de precios conforme lo establecido en el Capítulo IV de la LOPJ —Artículo 21 y siguientes— mediante el cual el Ejecutivo Nacional, a través de la SUNDDE, determina, modifica y controla los precios de los bienes y servicios, lo que en las normas de marcaje de precios previstas en la Providencia Administrativa No. 070/2015 (mediante la cual se regulan las modalidades para determinación, fijación y marcaje de precios en todo el territorio nacional Gaceta Nº 40.775 de fecha 27 de octubre de 2015) como se indicará seguidamente, se denomina “Precio Justo” —PJ—.

Y por otro lado, se halla la fijación del precio por el productor o importador de acuerdo a lo dispuesto en la LOPJ. Esta ley, establece un margen máximo de ganancia para todos los bienes y servicios no superior del treinta por ciento (artículo 31). No obstante, debe considerarse que este margen de ganancia sólo es aplicable al productor conforme a la Providencia No. 070/2015, donde se regulan las modalidades para la determinación, fijación y marcaje de precios, ya referida, puesto que en el caso del importador de bienes y productos terminados, el margen máximo de ganancia regulado es del 20%. En la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

normativa sobre determinación y fijación (Providencia Administrativa No. 070/2015) estos precios son fijados bajo la rúbrica de “Precio Máximo de Venta al Público” (PMVP).

Sin embargo, es necesario precisar que para determinación del precio de los bienes por el productor o importador de conformidad con la regulación, este debe hacerlo siguiendo los criterios contables previstos en la Providencia No. 003/2014, y expresarlo en toda una estructura de costos que en ningún caso, como ya se acotó, puede reflejar una extralimitación del 30% o 20% de margen de ganancia, respectivamente, ni diferenciales cambiarios que no sean acordes a los tipos de cambio previstos para dicho rubro de bienes o servicios conforme a otro conglomerado de normas que regulan el control cambiario (resulta pertinente recordar que en Venezuela existe además, un régimen de control de cambio o “coto” cambiario desde el año 2003. Las regulaciones cambiarias vigentes —tanto a nivel legislativo como, de rango sublegal a través de los Convenios y Resoluciones—, tienen por objeto, normar las atribuciones de los órganos y entes con competencia en la administración de divisas, así como los parámetros en los cuales las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, participan en la adquisición de divisas. Recientemente fue modificado el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen Cambiario y sus ilícitos -Gaceta Oficial No. 6.210 de 30 de diciembre de 2015).

Dicho de este modo, son dos las premisas de las cuales se debe partir en la comprensión de este sistema normativo: Existen una serie de bienes, cuya determinación de los precios es realizada por el órgano Ejecutivo a través de Providencias Administrativas emitidas por la SUNDDE (entre estos bienes se pueden enunciar el café, papel sanitario o de baño, aceite vegetal, harina de maíz, arroz, crema dental, jabón de baño, detergentes, jabón de panela para lavar, toallas sanitarias, pañales, champo, cloro, lavaplatos, leche cruda, leche pasteurizada, pollo, maíz, huevos de gallina, porcino, entre otros) bajo la categoría de Precio Justo (PJ); y otros, bajo la nomenclatura de PMVP o Precio Máximo de Venta al Público, cuya determinación es realizada por el productor o importador de los mismos siguiendo los criterios contables previstos en la Providencia 003/2014; las fórmulas de fijación de la Providencia 070/2015, y limitado por los márgenes máximos de ganancia establecidos en la ley.

En segundo término, la obligación de fijar el PMVP de acuerdo al artículo 3 numeral 2 de la Providencia No. 070/2015 antes mencionada, recae sobre el productor o importador del bien, es decir, una vez fijado el precio, la ley veta al resto de los eslabones en la cadena de comercialización cualquier cambio sobre el precio.

II.2. Modalidades y fórmulas vigentes

La Providencia No. 070/2015 antes mencionada, regula las modalidades para la determinación, fijación y marcaje de precios. En este sentido, las categorías de precios establecidas en dicha normativa son tres. Dos de los previstos, han sido explicados en el apartado anterior: Precio Máximo de Venta al Público (PMVP) y Precio Justo (PJ). La otra categoría, es una determinación de base para el cálculo, denominado Precio Máximo de Venta al Productor Importador (PMVPI).

Como se ha advertido, es el importador o productor —como primer eslabón natural e la cadena de comercialización en Venezuela— el que tiene la obligación legal de marcar el PMVP, el cual es el resultado del PMVPI con el margen de ganancia del treinta por ciento en caso de ser un bien producido en territorio nacional, y veinte por ciento (artículo 5, Providencia 070/2015) en caso de que se trate de un bien importado, más el margen de intermediación, cuyo límite máximo es de 60% (artículo 6 Providencia 070/2015). La fórmula dispuesta en la Providencia objeto de comentario para el cálculo del MI (artículo 2 numeral 5, Providencia 070/2015) es:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

$MI = [(PMVP \div PMVPI) - 1] * 100$ Donde: PMVP= Precio Máximo de Venta al Público y PMVPI=Precio Máximo de Venta del Productor o Importador (Art. 1 Num. 6).

La fórmula que precede, da como resultado sesenta (60) que no es más que el margen máximo de intermediación permitido conforme al artículo 6. Dicho en otras palabras, el PMVP, que está obligado a marcar el productor o importador, es el resultado del PMVPI —dentro del cual se considera un margen máximo de ganancia del 30% en caso de bienes producidos en el país y 20% por ciento para importados— más el margen de intermediación, cuyo límite máximo permitido es el sesenta por ciento (60%). Es en esta última cuenta, donde se sitúa el resto de la cadena de comercialización (que va desde distribuidores, hasta agencias de reventa de productos).

El margen de intermediación es así, la relación porcentual entre el Precio Máximo de Venta al Público (PMVP) y el Precio Máximo de Venta de Productor o Importador (PMVPI) y se calcula para toda la cadena de comercialización del bien, independientemente del número de intermediarios que participen en ella.

Esto es relevante para ilustrar como un sector importante de la economía y el comercio se ha visto restringido bien a través de las ataduras normativas que persiguen eliminar “intermediarios”, restringen la inserción de los costos de otros actores intervinientes, así como también por ser el MI y quienes están insertos en esa categoría el blanco en los procesos de fiscalización. En otras palabras, con la nueva definición del MI en la providencia 070/2015, se ha facilitado el trabajo de fiscalización de la SUNDDE, al calcularse este margen con base en el PMVPI y no con base en las estructuras de costos de los intermediarios que participan en la cadena de producción. Por ende, para fiscalizar, la SUNDDE solo requiere evaluar la estructura de costos del productor o importador y su margen de ganancia (para verificar el PMPVI). De este modo, la SUNDDE eventualmente, puede verificar el PMVP con base en el margen máximo, sin necesidad de verificar las estructuras de costos de los intermediarios. Es decir, el PMVP queda implícitamente fijado como $PMVP = 1,6 * PMVPI$.

De esta manera, con el régimen que entró en vigor desde finales del año 2015, la fiscalización del importador o productor arroja al mismo tiempo los resultados del resto de los agentes de comercialización, y a la inversa, con la información por parte de los agentes de comercialización acerca de quiénes son sus distribuidores, estos últimos se encuentran en una situación más expuesta respecto del órgano controlador.

Lo anterior cobra relevancia si se toma en consideración que la modificación a la ley incluyó un aumento de las sanciones administrativas en los casos de infracciones; y de las penas en los delitos, contemplando penas privativas de libertad de hasta quince años de prisión. Para tener referencia, la duración de las penas son mayores que las previstas en muchos delitos contemplados en el propio Código Penal venezolano (Gaceta Oficial No. 5.768 de 13 de abril 2005), como los relacionados a la divulgación de información confidencial o secreto de Estado, inviolabilidad o secreto de las comunicaciones, abusos de autoridad, usurpación de títulos, calumnia, falso testimonio, delitos de prevaricación, delitos contra la fe pública, falsedad de documentos, y algunos delitos contra las personas como el homicidio (una particularidad de la Ley se refiere a la responsabilidad penal solidaria prevista en el artículo 44 de la LOPJ: “Los socios, así como los miembros de los órganos de dirección, administración, gestión, personal operativo y de vigilancia de las personas jurídicas, así como medios de comunicación social, página web y otros medios publicitarios serán personalmente y solidariamente responsables por ante la justicia venezolana de los delitos cometidos por las empresas que representan, sin perjuicios de las demás sanciones a que hubieren lugar de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano vigente”. Como es sabido por los juristas en general y especialmente, por quienes estudian el derecho penal, la personalidad de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

los delitos es una característica fundamental. Esto ha dado lugar a detenciones masivas de directivos de cadenas de farmacias y supermercados en Venezuela. Entre los casos más resonados se encontró el de los directivos de la amplia cadena de farmacias “Farmatodo” y la tienda de enseres y alimentos “DÍA”.

II.3. De los procedimientos

Se ha iniciado este estudio indicando que la función del Estado de Derecho de servir a la seguridad jurídica es avalada, entre otras cosas, porque la organización del Estado se expresa en un sistema de competencias cuidadosamente circunscritas, en donde cada autoridad u órgano sólo puede actuar en el marco de lo acotado por ella, y frente a cuyas extralimitaciones, los administrados e individuos en general están dotados de recursos jurídicos para impugnar y atacar cualquier acto (García Pelayo, 2010, 159). La seguridad jurídica es así la cualidad de certeza que tiene el ordenamiento y consiguientemente de su aplicación (RAE, Edición tricentenario 2014).

Desde el punto de vista procesal, los elementos clásicos que se hallaban en las declaraciones de derechos vinculadas al proceso penal, fueron trasladadas en el constitucionalismo del siglo XX a todo proceso, incluyendo aquellos contra la Administración (que en muchos casos estaba exenta de control judicial), lo que elevó a categoría de derecho fundamental una exigencia inherente al Estado de Derecho: que todos los derechos e intereses legítimos puedan ser, llegado el caso, definidos ante un órgano judicial (Diez Picazo, 2008, 425). El conjunto de garantías procesales vinculadas al Estado de Derecho son colectivamente denominadas como derecho al debido proceso o *due process of law*. Dichas garantías son en sustancia: la imparcialidad del juez, publicidad del proceso, posibilidad de asistencia de un abogado, prohibición de las dilaciones indebidas y utilización de medios de prueba disponibles (Diez Picazo, 2008, 439).

Si bien se comentarán los procedimientos de carácter administrativo contemplados en la LOPJ —en especial mención del de inspección y fiscalización— debe destacarse que desde la famosa sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) *Oztürk c. Turquía* de 21 de febrero de 1984, el TEDH viene sosteniendo constante e inequívocamente, que las sanciones administrativas generales no están excluidas de los derechos a un proceso equitativo y a la legalidad penal. Dicho de este modo, el principio general en garantías constitucionales del Derecho Administrativo sancionador, es que este último es expresión del mismo *ius puniendi* del que emana el derecho penal, de manera que entre ambos no media una diferencia de naturaleza.

Esta misma posición fue asumida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el caso *Baena Ricardo y otros*, (Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72), en aplicación además del artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). En efecto, el SIDH ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Al mismo tiempo, el SIDH ha avanzado en la identificación de ciertos estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.

En la Constitución venezolana, (Gaceta Oficial No. 5.453, 24 de marzo de 2000) el artículo 49 referido a las garantías procesales es claro al iniciar su redacción en los siguientes términos. “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: [...]”. En este sentido, no sólo por la inserción constitucional del artículo 8.1 de la CADH por vía del artículo 22 y 23 de la Constitución, sino

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

además por la propia redacción del derecho al debido proceso en el texto venezolano, esta doctrina se aplica también al derecho administrativo sancionatorio en Venezuela.

Dicho esto, estas notas sobre el debido proceso se apuntan en este apartado, en virtud de las características del procedimiento de inspección y fiscalización previsto en la LOPJ. El mismo, de conformidad con el artículo 64 puede iniciarse en la sede del sujeto de aplicación (es decir, de la empresa que se trate) o en la sede de la SUNDDE que corresponda. Los abogados que ejercen el derecho administrativo en Venezuela y actúan en representación de los sujetos de aplicación de la LOPJ, se encuentran en una posición de extrema vulnerabilidad en las repetidas oportunidades en que los encuentros se realizan en la sede de la empresa, donde sólo están en presencia del funcionario actuante, el sujeto de aplicación y la víctima —en el caso de que se trate de un procedimiento de inspección por vulneración de derechos individuales del consumidor (artículos 7 y 47)—. En este sentido, no hay publicidad de la inspección que muchas veces se desarrolla en el mismo formato de una audiencia —con preguntas, respuestas, y debate entre las partes en ocasiones donde participé como abogado representante de una empresa durante un procedimiento de inspección y fiscalización por supuesta vulneración de derechos individuales, dos “audiencias” o encuentros se dieron en la sede de la empresa, en presencia solo del funcionario actuante y la víctima, no hubo registro alguno de las preguntas realizadas por el funcionario, de las declaraciones de la presunta víctima ni de mi apoderado. En la primera visita, el funcionario sin mediar otra instancia, dicto una medida preventiva de cierre temporal del establecimiento, la cual fue revocada dos meses después luego de una transacción extra oficial entre la empresa, el funcionario y la presunta víctima. Los datos del expediente y demás detalles no pueden ser revelados por secreto profesional.

En otras ocasiones, el funcionario llega acompañado de la fuerza pública y en el mismo acto que inicia como un procedimiento de inspección y fiscalización, se pasa a una fase sancionatoria sin formalidades adicionales, lo que en algunas ocasiones ha terminado con la detención *in situ* de los representantes de las empresas.

La laxitud del procedimiento de inspección y fiscalización puede verse en tanto que desde la apertura del mismo, no existen lapsos que regulen las audiencias o sus prolongaciones. Así, en muchos procedimientos, puede llegarse al punto de no saber en qué fase se encuentra, no hay certeza de la resolución del mismo, ya que el propio Capítulo IV, sección primera no estipula un lapso sea para la “declaración de conformidad” dispuesta en el artículo 68 (en el caso de no existir ningún supuesto de infracción o delito) o para la remisión del expediente establecida en el artículo 75 al procedimiento sancionatorio y/o al Ministerio Público en caso de infracción o delito según corresponda. El paradigma Kafkiano en su máxima expresión, se refleja en la necesidad de visitar la sede administrativa semanalmente o con mayor frecuencia para solicitar el expediente consignando diligencias de averiguación sobre la fase del proceso.

La única disposición que en la sección primera del Capítulo IV prevé un lapso cierto, es el de la oposición a las medidas preventivas (5 días para la oposición y 5 días más para la decisión, artículo 73). En este sentido, la LOPJ define las competencias de la SUNDDE en el artículo 10 y en los casos de inspección y fiscalización en el artículo 11. En la ejecución de la inspección, el funcionario está facultado para ejecutar las actuaciones “[...] materiales o técnicas necesarias, por todos los medios a su alcance, para determinar la verdad de los hechos o circunstancias, que permitan conocer la conformidad o incumplimiento de los deberes impuestos por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, los responsables, el grado de responsabilidad y, de ser procedente, el daño causado”. Para alcanzar estos fines, la ley ha previsto una serie de medidas preventivas que van desde el comiso de mercancías, cierre del establecimiento, suspensión temporal de licencias, ocupación del establecimiento o de los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

bienes, ajuste inmediato de precios y “[...] 6. Todas aquellas que sean necesarias para proteger los derechos de las ciudadanas y ciudadanos protegidos por este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica” (artículo 70).

Sin embargo, una observación de interés radica en que en Venezuela rige el silencio administrativo negativo. De esta manera, es común en la práctica forense no obtener respuesta de la oposición a la medida en cuyo caso, se entiende que la impugnación realizada a la misma se ha resuelto negativamente manteniendo sus efectos.

La SUNDDE es un órgano que funciona de manera permanente, no obstante, las inspecciones, fiscalizaciones y apertura de procedimientos de tipo sancionatorio, se dan en muchas ocasiones en contextos políticos concretos como vísperas de fiestas navideñas (como fue el caso de la cadena de establecimientos DAKA y demás empresas dedicadas al rubro de electrodomésticos en el mes de diciembre de 2014), en estas fechas incluso se creó una “orden de operación de aguinaldos” en el año 2015². También durante momentos electorales álgidos en el contexto del discurso oficialista de la “Guerra Económica”³, lo que genera por el lado del sector empresarial un grado elevado de incertidumbre y miedo ante los “Comandos nacionales de precios justos”; y por el lado de la administración, una visión temeraria que incentiva más a la sanción que al régimen de cumplimiento de la Ley.

III. CONCLUSIONES

Este artículo, sólo introduce el sistema de control de precios en Venezuela, el cual se comprende aún mejor revisando las estructuras de costos de las empresas a la luz de la Providencia 003/2014. Bajo esta lupa, se verá como la Providencia que prevé los criterios contables para la determinación de los precios, excluye costos directos, indirectos, gastos y otras cuentas contables que son necesarias para una real determinación del precio de los bienes que se importan, producen y se comercializan en el territorio nacional. Esto se agrava si además se considera la falta de liquidación de divisas y la imposibilidad de reflejar en las estructuras precios de mercados alternos al oficial. Sobre este último respecto, la reforma de la ley en el año 2015 incluyó un nuevo delito tipificado como “alteración fraudulenta de precios” (artículo 61) que se suma a la remisión legal (artículo 32) y la obligación de reportar a los órganos competentes en materia cambiaria en caso de alteración de los precios.

Las empresas en Venezuela se encuentran invirtiendo capital humano y recursos económicos para estar en cumplimiento con la regulación. No obstante, la vaguedad y ambigüedad en la redacción de las infracciones y delitos; la severidad de las sanciones y penas; la discrecionalidad de los funcionarios y, la laxitud e indeterminación de las normas que regulan los procedimientos, hacen que estas normas sirvan más de instrumento para la represión que, como mecanismo para salvaguardar los derechos socioeconómicos. El cumplimiento de estas normas, si se añade además la existencia de un control cambiario como el vigente en Venezuela, hace casi imposible estar en *compliance* con la normativa de control de precios.

2. Superintendencia de Precios Justos. “Sundde se despliega en el resguardo de los aguinaldos del pueblo”. <http://www.superintendenciadepreciosjustos.gob.ve/?q=noticias/sundde-se-despliega-en-el-resguardo-de-los-aguinaldos-del-pueblo>

3. El Carabobeño. “Maduro: EEUU lidera guerra económica contra Venezuela”. <http://www.el-carabobeno.com/noticias/articulo/137148/Maduro-EEUU-lidera-guerra-economica-contra-Venezuela>; El Nacional. “Maduro: si no cesa la guerra económica hago una revolución en el continente”. http://www.el-nacional.com/economia/Maduro-guerra-economica-revolucion-continente_o_839916061.html

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Por otro lado, en el caso de los bienes cuyos precios son fijados por la SUNDDE a través de la categoría de Precio Justo, sus costos no han sido reconocidos en la determinación del mismo, lo que hace que muchos de estos bienes tengan precios inferiores a los costos de su producción o importación y por tanto hayan salido del mercado. Aquellos bienes que siguen siendo comercializados, al estar muy por debajo del precio del mercado, son adquiridos al precio de la regulación y revendidos en el llamado “mercado negro”, esto ha generado elevados índices de escasez que incluso en cifras oficiales llega al ochenta y siete por ciento 87% -BCV, 2016 (El Banco Central de Venezuela (BCV) publicó luego de un año sin divulgar el índice de escasez. La alta cifra la encabeza bajo la rúbrica del acaparamiento, atribuyendo la escasez a la retención de productos por parte de los agentes económicos).

Es de vital importancia para quien suscribe estas líneas, ilustrar los efectos humanos de este sistema normativo. Si bien la regulación de precios ha existido en algunos países, esta medida económica debe examinarse en el caso venezolano en conjunto con un discurso político que llama a la confrontación y a la existencia de enemigos en una “Guerra Económica” propiciada, según los factores gubernamentales, por las empresas productoras de alimentos, medicamentos y demás artículos esenciales. Los fiscales que realizan tareas “proto-judiciales” de valoración de pruebas, decreto de medidas preventivas y ejecución de sanciones, se encuentran en un contexto influido por una serie de políticas de persecución indicadas desde el Ejecutivo nacional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2001): Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.
- DIEZ PICAZO, Luis (2008): Sistema de Derechos Fundamentales. Tercera edición. Madrid: Thomson-Civitas.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (2010): Derecho constitucional comparado. Tercera reimpresión. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo.
- HALLOWELL, John (1943): The decline of liberalism as an ideology. Primera edición, Abingdon: Read Books Ltd.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIOECONÓMICOS (2015): Providencia 070/2015 Mediante la cual se regulan las modalidades para determinación, fijación y marcaje de precios en todo el territorio nacional Gaceta N° 40.775 de fecha 27 de octubre de 2015.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SOCIOECONÓMICOS (2014): Providencia 003/2014 mediante la cual se fijan los criterios contables generales para la determinación de precios justos. <http://www.superintendenciadepreciosjustos.gob.ve/sites/default/files/Providencia%20003-2014.pdf> (Fecha de consulta: septiembre 2016)
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. et al. (2014): Risk and return. Foreign direct investment and the Rule of Law. http://f.datasrvr.com/fr1/415/10099/10071_D4_FDI_Main_Report_V4.pdf (fecha de consulta: octubre 2016)
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (1984): Oztürk c. Turquía de 21 de febrero de 1984.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Precios Justos. Gaceta Oficial No. 6.202, extraordinario, de 8 de noviembre de 2015.
- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen Cambiario y sus ilícitos. Gaceta Oficial No. 6.210 de 30 de diciembre de 2015. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

EL CAMINO AL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO

por **Gonzalo Gabriel Carranza**

Investigador, Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El federalismo argentino ha sido influido notablemente por el sistema presidencialista. Durante los últimos años, el titular del Poder Ejecutivo ha tenido un papel destacado en la configuración de las relaciones entre el Estado y las Provincias. Sin embargo, el reciente cambio de gobierno en el país sudamericano ha generado nuevos horizontes en el federalismo, que empieza a mostrar signos de cambio.

ABSTRACT

The Argentine federalist system has been greatly influenced by the presidential system. In recent years, the head of the Executive Branch has been playing a remarkable role regarding State and Provinces relationship. However, the last change of government in the South American country has generated new horizons into the existing federalism, which is starting to show signs of change.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. A MODO DE INTRODUCCIÓN**

En 1853, Argentina decidió en su Constitución ser un país federal, construido en base a las cesiones competenciales que las Provincias históricas hicieron al nuevo ente que cobraba vida. La relación entre el presidencialismo y este sistema llevaron a numerosos problemas en la cotidianeidad y hoy, a más de 160 años de vigencia del sistema territorial, comienza a alumbrar un cambio.

En las próximas líneas se tratará de avizorar la estrecha relación que ha existido entre el federalismo y el sistema presidencialista en Argentina y se analizará cuáles son los cambios normativos que podrían llevar a pensar en la existencia de un nuevo proceso dentro de las relaciones del sistema federal.

**II. LA INFLUENCIA DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA
EN EL FEDERALISMO ARGENTINO**

La norma máxima de la República más austral del planeta comienza con una declaración en su art. 1º, indicando que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”*. La correcta interpretación de este artículo lleva a comprender que el país adopta una forma de Estado federal y una forma de gobierno representativa y republicana.

Argentina estableció, desde sus albores, un sistema de poder republicano y presidencialista, influido sobremanera en el estilo constitucional norteamericano, del cual se han tomado las bases estructurales para cimentar tanto la forma de distribución territorial como personal del poder.

La figura presidencial en aquel país no es un sin más, sino que tiene una destacada trascendencia a la hora de señalar los rumbos por los cuales transitará el país. Téngase presente, por ejemplo, en la cantidad de atribuciones que posee la persona que ejerce la primera magistratura: *“es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país”* (art. 99 inc. 1, Constitución de la Nación Argentina); *“es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación”* (art. 99 inc. 12, Constitución de la Nación Argentina); asimismo, tiene competencias en firmas de Tratados, en declarar las situaciones de emergencia, en declarar la guerra, etc.

El presidencialismo argentino ha ido creciendo año a año y, desde el retorno a la democracia, ha sido una constante la necesidad de acumular poder, tanto que se ha llegado a hablar –en cierta medida– no sólo de un hiper presidencialismo, sino también –como algunos lo han llamado– un *“hiper presidencialismo exacerbado”*.

El sistema presidencialista es la columna vertebral de la institucionalidad en Argentina. La Nación se ha acostumbrado a que el Presidente lo puede todo y que su poder no encuentra –quizás– límites en cuanto a su ejercicio.

El hecho de que el presidencialismo ocupe un trono en el esquema ha implicado, de alguna manera, un cambio rotundo en la forma de estructurar los demás engranajes constitucionales, no sólo en cuanto a la distribución personal, sino también territorial del poder.

La reforma constitucional de 1994 vino a tratar de realizar un cambio en la forma de pensar el sistema, en tratar de paliar el poder presidencial tratando, por ejemplo, de tender a un sistema semi presidencialista al estilo francés. Así, se incluyó una nueva

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

figura, la del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, quien recibió un cúmulo de competencias en relación a la Administración Pública y la coordinación interministerial las que serían, a la vez, una descongestión para el Presidente y una limitación a sus funciones. Claramente, fue una utopía formal frente a la realidad material.

La reforma trajo, también, una limitación al poder presidencial otorgándole a la capital federal un status jurídico propio, diferente a las Provincias y Municipios, llamándose a partir de ese entonces Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un autogobierno diferenciado del Poder Ejecutivo Nacional.

Más allá de los límites que se quisieron instaurar, lo cierto es que el gran problema argentino ha sido, hasta estos días, el desmesurado manejo del poder en manos del Presidente, quien tiene un protagonismo en el escenario político que hace que hasta hoy, a más de tener el papel principal en una obra colectiva, sea en realidad un unipersonal.

Este fenómeno del poder ha calado hondo en el sistema federal, generando un problema de fondo: en vez de desarrollarse y propender a un federalismo de colaboración, el sistema se estancó en el federalismo ejecutivo.

El tinte político del Presidente ha teñido con su color –a lo largo de estas décadas desde el retorno a la democracia en 1983–, a los gobiernos de las Provincias, de los Municipios y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto ha generado una suerte de situación confrontativa de distribución de los recursos por la cual, si se quiere el desarrollo y prosperidad del territorio que se gobierna, hay que dejarse pintar por el color del titular del Ejecutivo nacional.

De alguna manera, los llamados “-ismos” (en referencia a la filiación al proyecto del Presidente, como ser: *alfonsinismo*, *menemismo*, *duhaldismo*, *kirchnerismo*, *macrismo*, etc.) han influido sobremanera en los gobiernos locales, los que en reiteradas ocasiones han desconocido hasta sus propios partidos para tratar de amoldar sus ideas al gobierno nacional de turno y propiciar, así, un acercamiento a quien firma numerosas decisiones que atañen al futuro de su población.

Gracias a esta situación no ha llamado la atención, por ejemplo, el hecho de que muchos Gobernadores del Partido Radical (tradicionalmente opuesto al Partido Justicialista, o “*peronismo*”), se hayan “*peronizado*”, o a la inversa, según qué partido ostente el poder.

Hay que recabar un dato es esencial a la hora de comprender esta encrucijada: sobre las espaldas del Ejecutivo Nacional pesa un poder único, como es el de la firma de los llamados ATN (Aportes del Tesoro Nacional), que se constituyen en una parte discrecional del presupuesto que se puede destinar a fines específicos, por el cual se financian numerosas obras a nivel provincial, por ejemplo.

Básicamente, la influencia del presidencialismo en Argentina ha debilitado su desarrollo territorial, pues el federalismo ejecutivo ha sido una constante y ha crecido exponencialmente, sobre todo en la última década.

III. EL CAMBIO DE GOBIERNO

En diciembre de 2015, luego de un reñido proceso electoral, la coalición “*Cambiamos*”, liderada por Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales en el primer ballotage efectivo que se realizaba en el país. Su contrincante, Daniel Scioli (proveniente de las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

filas del peronismo kirchnerista), perdió por un ajustado margen, con el 48,66% del escrutinio, lo que representa sólo 678.774 votos por detrás de Macri.

Si se ven los resultados, se puede apreciar –quizás– la radiografía de cómo se estructuraba en diciembre de 2015 la sociedad argentina: casi la mitad apoyaba al modelo que gobernaba hasta el momento, y poco más de la mitad quería un cambio.

El hecho de que Mauricio Macri llegue al poder generaba más desafíos que soluciones. No sólo se pensaba en los numerosos cambios que se querían gestar por delante, sino también en la construcción de los consensos necesarios para poder gobernar con un Poder Legislativo que se contaba con una mayoría en oposición a su coalición.

La prueba de fuego para el Presidente sería, desde su asunción el 10 de diciembre de 2015, el tratar de gobernar un país en el que además de una Legislatura en contra, tenía un esquema federal en el que sólo una pequeña proporción del territorio (aunque no por ello poco poblada) tenía el mismo color amarillo que lo acompañó en la campaña. Si se ve el mapa, sólo la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son gobernadas, hoy, por Cambiemos, aunque una serie de otras Provincias (cuatro en total), guardan buenas relaciones de gobierno. Las demás, todas de la oposición.

El desafío sería, entonces, de doble partida: no sólo gobernar un país con constantes consensos legislativos por delante, sino también lograr una serie de buenas relaciones con los gobernadores provinciales.

Un dato curioso, analizando el caso actual, ha radicado en que no se ha dado el mismo fenómeno que se fue dando hasta estos días en Argentina: la mayoría de los gobernadores, por ejemplo, han mantenido sus tintes políticos y no se han convertido al “*macrismo*”.

El hecho de que no haya habido mutaciones ideológicas para tratar de adherir sin puntos óbicos al proyecto del actual Presidente ha radicado, quizás, en que lo que ha cambiado es la cúspide misma del sistema.

IV. LA FOTO INESPERADA

Ni bien comenzó su gobierno, el Presidente Macri comenzó un cambio que se reflejó en cuestiones esenciales y simbólicas, ya que lo simbólico cobra un sentido al cual se le presta mucha atención y al cual se recurre constantemente en este nuevo período presidencial.

Una de estas cuestiones simbólicas se dio el primer sábado posterior a asumir como Presidente, al salir a la luz una foto en la cual se podía ver a la totalidad de los Gobernadores de las 23 Provincias, al Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, al Ministro del Interior (que tiene competencia en asuntos de federalismo), a la Vicepresidente de la Nación y al mismísimo titular del Ejecutivo juntos, cual foto de familia, luego de un almuerzo en la Quinta Presidencial de Olivos (residencia oficial del Presidente).

Esta foto no sólo llamó la atención porque no se guardaba recuerdo alguno de la última vez que todos los Gobernadores estuvieron juntos con el Presidente, sino también por el hecho de saber que se habían sentado a la misma mesa, no para festejar el cambio de gobierno, sino para comenzar una ronda de negociaciones que tenían por eje el federalismo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Aquella foto sería el comienzo –quizás– de un cambio de paradigma en la comprensión del federalismo y lo que éste sistema conlleva: coordinar la diversidad en la unidad.

V. DEL FEDERALISMO EJECUTIVO AL FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN: ALGUNOS Matices DE CAMBIO

El estancado federalismo ejecutivo vio movilizado su cimiento desde aquella reunión del Presidente con los Gobernadores. Esta movilización estuvo sentada, sobre todo, en la búsqueda del consenso para poder gobernar el país, que prospere y –al mismo tiempo–, lograr el desarrollo provincial.

Quizás es temprano para poder hablar de un cambio en el federalismo, pero sí se puede señalar que existe, hoy en día, una serie de matizaciones del proceso hiper ejecutivo que vivió el país más austral del Planeta, en miras a lograr una concertación federal, es decir, un federalismo de diálogo en búsqueda de consensos.

Dentro de los matices del cambio, es dable señalar una serie de puntos que pueden avalar este parecer:

- La constante búsqueda del diálogo *intrafederal*, sostenida en dos figuras claves del sistema: el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro del Interior;
- Las numerosas reuniones del Gabinete de la Nación conjuntamente con sus pares a nivel provincial en alguna Provincias de Argentina, sobre todo aquellas que habían visto disminuidas sus capacidades de gobierno por no querer doblegarse ante el gobierno de la última década;
- El impulso de proyectos que tienen que ver con el desarrollo de las Provincias del Norte Argentino, cuyo PIB es mucho más bajo que las del centro y que requerían, desde hace años, la generación de políticas que tiendan a que puedan crecer y dialogar entre sí;
- La disminución de la verticalidad de las decisiones, tratando de establecer acuerdos con las Provincias en cuanto a la incidencia práctica que muchas políticas públicas pudieran tener en sus territorios, lo que ha llevado a un progreso de la horizontalidad;
- La figura clave de la Vicepresidencia de la Nación, que gravita entre el Ejecutivo y el Senado (del cual es Presidente por naturaleza), la que trata de entablar constantes acuerdos con los Senadores, devolviéndole también a esta Cámara el reconocimiento a su naturaleza federal.

Estos cambios, pocos pero significativos, deben profundizarse con acuerdos constantes que lleven al país a propiciar un afianzamiento del sistema federal y permita el desarrollo relativo de las capacidades locales, en consonancia con el crecimiento nacional.

VI. EL ACUERDO PARA EL NUEVO FEDERALISMO

Hablar de federalismo en Argentina implica, sobre todo, comprender cómo hay que distribuir los ingresos en el país. Este desafío es tan grande que, al día de hoy, aún existe una deuda constitucional ya que no se ha dictado la Ley de Coparticipación Federal que la reforma constitucional de 1994 mandaba.

El desafío de repartir el dinero se ciñe a una realidad clara: desde hace muchos años quien más recauda (proporcionalmente) es la Nación y no las Provincias o la Ciudad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Autónoma, y esto se ha dado por la cantidad de competencias que ha asumido y por la falta de acuerdos concretos en cuanto a la distribución del dinero, pero no porque las Provincias no hayan querido, sino porque el Estado federal se negó –desde el retorno a la democracia– a sentarse a dialogar.

Frente al problema que tienen muchas Provincias por el desfinanciamiento y la falta de atención federal, algunas de ellas entablaron numerosos litigios contra el Estado Nacional, tendiente a declarar la inconstitucionalidad de distintas normas que propendían a la concentración financiera en la órbita federal, quedando así disminuida la capacidad de gasto e inversión a nivel local.

Claramente, lo que se buscaba era un reparto del dinero que bregara por atender las necesidades locales y que tirara por la borda un acuerdo al que se había llegado en el año 1992 entre el gobierno federal (por entonces liderado por Carlos Saúl Menem) y los gobiernos provinciales, en relación a la retención del 15% (con más una suma fija de cuarenta y tres millones ochocientos mil pesos mensuales), de la masa de impuestos coparticipables para atender al pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios. Con este dinero se propiciaba, entonces, el financiamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSS). Así, se podrían afrontar los beneficios otorgados por las cajas provinciales que en aquel momento se transfirieron a la órbita federal, la asistencia a las cajas no transferidas y la realización de otras prestaciones de seguridad social.

Aquellos procesos iniciados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación –por ser de su competencia originaria–, devinieron en una serie de Sentencias que el máximo tribunal dictó en noviembre del año 2015, resolviendo causas que habían entablado las Provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, declarando la inconstitucionalidad del art. 76 de la ley 26078, respecto de la aplicación a esas Provincias de los arts. 1º, inc. A y 4º del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1399/2001.

Básicamente, la decisión de la Corte implicaba la inaplicabilidad de aquel acuerdo y la devolución, a las arcas provinciales, del 15% coparticipable que había sido acordado casi dos décadas atrás.

El Gobierno Nacional, por entonces liderado por Cristina Fernández de Kirchner, decidió, por Decreto 2635/15, el cese para todas las jurisdicciones de aquel 15%, lo que implicaba –básicamente– el extender la decisión de la Corte a todas las Provincias del país, yendo más allá de lo que había indicado el Máximo Tribunal. La motivación de aquel Decreto propiciaba tratar de evitar futuros pleitos, gastos e intereses.

Con posterioridad al dictado del Decreto, la Corte volvió a dictar sentencia, pero esta vez en un caso de la Provincia de Formosa, en el que, al contrario de lo determinado para las demás Provincias, no hacía lugar al pedido. Esta decisión, que parecía no tener razón de ser en relación a lo que ya había dicho, se motivó con una serie de términos que ayudan a comprender su propósito:

- No cabe presumir ni suponer la aplicación automática de las decisiones judiciales;
- Es ineludible analizar caso por caso los pedidos, analizando los compromisos asumidos en los sucesivos convenios celebrados entre la Nación y cada Provincia; y
- El acatamiento de los fallos es exigible jurídicamente sólo a quienes han sido parte en el pleito, por lo que no obliga a terceros.

El gran problema que generaba el extender a todas las jurisdicciones la limitación de la detracción radicaba en que se generaría un vaciamiento financiero del sistema de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

prestaciones de la seguridad social de un día al otro, no guardando una relación de gradualidad, lo que afectaría al conjunto del sistema federal y su presupuesto, a más de arreglar los problemas financieros locales.

Una vez realizado el cambio de gobierno, y casi un mes después de aquella foto, el Presidente dictó el Decreto 73/2016, por el cual se derogaba el Decreto de la anterior gestión, cuestión que se tomó como un cimbronazo a nivel provincial. Más allá de la motivación histórica, lo que se trataba de destacar era que el anterior había incurrido en las prohibiciones del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional, ya que este tipo de normas no pueden dictarse si tienen relación con el sistema financiero.

Un mes más tarde, el gobierno federal, tratando de dar cumplimiento a las Sentencias de la Corte que pesaban en su contra, y en miras a tratar con igualdad a todas la Provincias, dictó el Decreto 406/2016, más conocido como “*Nuevo Federalismo*”.

La mentada norma trataba de zanjar los vaivenes políticos y jurídicos que se dieron cita desde noviembre de 2015, al salir a la luz las Sentencias de la Corte, y propiciar un nuevo camino de concertación junto a las Provincias, para lograr este cambio que se necesitaba, creando un órgano llamado “*Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo*”, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, todos los Gobernadores, el Jefe de Gabinete de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres Senadores y tres Diputados Nacionales.

El objetivo del Consejo es generar una propuesta para lograr eliminar la detracción de forma progresiva y escalonada desde los años 2016 a 2020, debiendo culminar el 1 de enero de 2021. De esta manera, se lograría extinguir las obligaciones recíprocas que se encontrasen pendientes, proponiendo un proceso de transferencia de asignaciones, bienes y servicios a nivel federal, y propiciándose un incremento en la inversión en educación, ciencia y tecnología por las Provincias y la Ciudad Autónoma.

VII. DEL NUEVO FEDERALISMO ARGENTINO

Si bien la piedra angular del edificio ha sido creada a través de lo simbólico y lo pragmático, en el nuevo federalismo argentino hace falta más de lo segundo que de lo primero.

El paso del federalismo ejecutivo a un federalismo de consensos se ha debido a cuestiones circunstanciales, pero estas circunstancias deben transformarse en una constante, de manera tal que los pequeños avances en el camino al desarrollo del sistema de distribución territorial se vea reflejado en un estricto cambio hacia el futuro.

El federalismo argentino debe, en los próximos años, asumir una serie de estructuras de consenso que permitan, progresivamente, ir construyendo un edificio de intergubernamentalidad, de diálogo, de políticas constructivas y de apoyos, sin dejar de pensar también en los necesarios pesos y contrapesos que deben requerirse para que éste sea sano, equilibrado y proclive al crecimiento sostenido. Lo que ha comenzado, en sí, es el camino hacia un nuevo federalismo. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

INFORME

INTERROGANTES, POLÉMICAS Y DIALÉCTICAS EN LA RELACIÓN
DE REINO UNIDO CON LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL 23-J
por Alfredo Crespo Alcázar

NOTA

EL LABORATORIO DE FRONTERAS - UNA PROPUESTA PARA ESTUDIAR
EXPERIENCIAS Y PROYECTOS EN ÁREAS DE FRONTERA
por Carlos Busón Buesa y Walkiria Capusso

NOTA

BURUNDI: ¿CÓMO GESTIONAR UN DÉJÀ VU?
por Laura Martínez Bocos

NOTA

EEUU 2016: LA INSÓLITA CAMPAÑA ELECTORAL HACIA
LA CASA BLANCA
por Carlota García Encina

NOTA

SOFIA CORRADI, UNA “MADRE” FUNDADORA DE EUROPA -
RETRATO DE UNO LOS MAYORES ÉXITOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA
por Mathieu Hinceval

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**INTERROGANTES, POLÉMICAS Y DIALÉCTICAS EN LA RELACIÓN
DE REINO UNIDO CON LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL 23-J**por **Alfredo Crespo Alcázar**Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid¹**RESUMEN**

La victoria del *Brexit* en el pasado referendo de 23 de junio, no ha solventado la influencia que la “cuestión europea” ejerce en Reino Unido, en particular sobre el Partido Conservador. Por el contrario, han irrumpido nuevos interrogantes que amenazan con introducir el conflicto y la división en dos escenarios prioritarios. Por un lado, en el gobierno *tory*.² Por otro lado, en lo que concierne a la unidad de Reino Unido.

ABSTRACT

The *Brexit* victory in the referendum on June 23, has not solved the influence that the “European issue” exercises in the UK, particularly on the Conservative Party. On the contrary, new questions have emerged threatening conflict and division into two priority scenarios – on the one hand, with regard to the *tory* government, on the other hand, with respect to the unit of the United Kingdom.

1. Vicepresidente Segundo de ADESyD (Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa). Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojanos (IER)

2. *Tory* es el apelativo con que se conoce en Reino Unido a quienes forman parte o simpatizan con el Partido Conservador. En ningún caso se trata de un término con connotaciones despectivas o peyorativas. A lo largo del presente informe se empleará con la finalidad de aludir a miembros o simpatizantes del Partido Conservador, tanto en singular, como en plural (*tories*).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

La primera consecuencia de la victoria del *Brexit* el pasado 23 de junio fue la dimisión del Primer Ministro David Cameron, principal responsable de la compleja ingeniería renegociación-referendo, con la que ansiaba zanjar definitivamente la división generada en el Partido Conservador por la “cuestión europea”. En 1975, otro Primer Ministro, en este caso el laborista Harold Wilson, ideó y puso en marcha una maniobra similar, con la que tampoco evitó la influencia divisiva de la CEE sobre el Labour Party (Bogdanor, 2013).

En 2016 las repercusiones han sido mayores que en 1975. El Reino Unido votó por abandonar la UE, en un momento en que ésta transita por un periodo complejo, en el que debe solventar una serie de tareas prioritarias, que van desde la crisis de los refugiados sirios, hasta el cada vez mayor distanciamiento de la ciudadanía con respecto a las instituciones europeas. Además, en el corto plazo adquirirán y/o incrementarán su protagonismo en determinados Estados miembros, formaciones políticas más eurofobas que euroescépticas, partidarias de que sus países abandonen la UE, siguiendo una suerte de metodología similar a la británica.

**II. LA COMPLEJA BÚSQUEDA DE CONSENSO EN EL
PARTIDO CONSERVADOR**

Transcurridos más de cuatro meses desde la celebración del referendo *in vs out*, sólo parece claro que en marzo de 2017, según anunció la Primera Ministra Theresa May, Reino Unido pondrá en marcha el artículo 50 TUE. De hecho, así se lo transmitió a sus todavía socios en la UE durante el transcurso del pasado Consejo Europeo de 20-21 de octubre (May, 2016a).

Sin embargo, la Primera Ministra es consciente de que una medida de esta naturaleza acrecentará la división en su partido y en su gobierno, de ahí que haya otorgado al escenario estrictamente doméstico el mayor protagonismo posible. Esto se pudo apreciar en el discurso pronunciado durante el desarrollo de la Conferencia Anual del Partido Conservador, celebrada entre el 2-5 de octubre en Birmingham.

En la mencionada alocución, Theresa May efectuó guiños tangibles a quienes con mayor virulencia sufren la crisis económica (reivindicando más intervención del Estado para alterar esa situación), apeló a la importancia de mejorar los servicios públicos y, de una manera más genérica, insistió (como también hizo David Cameron principalmente entre 2005-2010) en la obligatoriedad de modernizar el conservadurismo (May, 2016b).

Este *modus operandi* de Theresa May rezuma realismo y pragmatismo a partes iguales, al mismo tiempo que asume que el (nuevo) escenario abierto tras el 23 de junio conlleva numerosos interrogantes para su país y para sus compatriotas. Así, con el fin de atenuar los riesgos derivados de la incertidumbre, ha priorizado el concepto de “cambio”, dotando a este vocablo de un contenido y de un significado susceptible de traducirse en lograr un Reino Unido más próspero, en el que predomine la justicia social y se reduzcan las desigualdades.

Aún con todo ello, el concepto “cambio” adquiere unos matices distintivos si lo expresan aquellos *tories* que pidieron el voto por el abandono de la UE. Cuando así ocurre, además de subrayar las virtudes de Reino Unido como gran exponente de la justicia social, de la democracia y del libre comercio, se añade la explicación de que el *Brexit* equivale a que las decisiones que afectan a cómo utilizar el dinero de los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

contribuyentes británicos o al control al control de las fronteras británicas retornarán a Westminster (Davis, 2016a). Esta idea la comparte la Primera Ministra para quien la diferencia con respecto al escenario previo al 23 de junio es que Reino Unido ahora podrá hacer sus leyes y gobernarse a sí mismo sin interferencias (May, 2016c).

No obstante, en lo que a la relación con la UE se refiere, la Primera Ministra ha asumido como propia una premisa fundamental con la que los *brexiters tories* encararon el pasado referendo y que puede resumirse en que, con el abandono de la Unión Europea se iniciaría una (nueva) etapa en la cual Reino Unido dispondría de ingentes posibilidades para actuar como un actor global principal. Este discurso reivindicaba (y lo sigue haciendo) una suerte de “excepcionalidad británica”, en función de la cual, la UE estaba obligada a tratar con justicia a Reino Unido, no sólo en beneficio de éste sino sobre todo de aquélla (Davis, 2016b).

En íntima relación con este argumento, debe añadirse el repetido por Boris Johnson antes y después del 23 de junio: dejar la Unión Europea no debe interpretarse como sinónimo de abandonar a Europa, sino de establecer nuevas vías de cooperación para solventar eficazmente los retos que ambas partes (la UE y Reino Unido) tienen que acometer en el corto plazo (Johnson, 2016).

No obstante, cabe añadir que este no fue el tono ni el modo con el que Boris Johnson encaró el referendo. Por el contrario, incluso antes de la campaña, proyectó una imagen peyorativa de la UE, recurriendo a una combinación de demagogia y populismo con la que persiguió incrementar el miedo, en particular entre los votantes indecisos. En este sentido, resultaron frecuentes intervenciones del tipo “*la verdad es que cuando pase el referendo, Bruselas va a seguir adelante con nuevas estructuras de integración política y fiscal. Tenemos que dejar de engañar a los británicos y explicarles que esto forma parte de un plan para construir un país llamado Europa*” (El Mundo, 2016).

Sin embargo, a pesar de los intentos *tories* por consensuar una agenda común de objetivos con la UE, se observan diferencias notables en la jerarquía que Londres y Bruselas otorgan a determinados escenarios y a determinados actores. Uno de ellos es Rusia, cuyas agresiones a las naciones del entorno otrora soviético (Ucrania) o su alianza con Bashar al-Assad han encontrado en el actual gobierno británico a uno de sus principales opositores que ha avalado cuantas sanciones se han impuesto a Moscú.

Asimismo, desde el punto de vista del gobierno británico, se entiende que Vladimir Putin no está cooperando a la hora de derrotar al Estado Islámico de Irak y el Levante, sino que está socavando los esfuerzos desplegados por la coalición internacional para vencer a aquél. Este tesis, sobre la que prima el consenso absoluto entre los *tories*, la expuso en los siguientes términos Philip Hammond el pasado mes de febrero: “*los rusos dicen hablemos y entonces ellos hablan, hablan y hablan. El problema con los rusos es que mientras ellos hablan, bombardean y apoyan a Al Assad. Los rusos dicen que quieren destruir el DAESH pero ellos no están bombardeando al DAESH; ellos están bombardeando a la oposición moderada*” (The Guardian, 2016).

III. LA DIVISIÓN EN EL CENTRO DEL DEBATE TORY

El referendo no ha servido para atenuar la influencia, casi destructiva, que la relación con la Unión Europea viene ejerciendo históricamente sobre el Partido Conservador y más en particular sobre el actual gobierno *tory*. Por el contrario, aquélla se mantiene a modo de constante y probablemente se incremente cuando se aplique el artículo 50 TUE.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

David Cameron dimitió tras conocerse la victoria del *Brexit* aunque participó en el Consejo Europeo de 28-29 de junio. Durante sus últimos días al frente del gobierno británico, analizó el referendo cuyo resultado aceptó sin poner objeciones ya que “*la voluntad del pueblo británico es una instrucción que hay que cumplir*” (Cameron, 2016a), aunque reivindicó que él adoptó la postura correcta, primero renegociando con la UE y posteriormente convocando la consulta (Cameron, 2016b).

Tras la dimisión de David Cameron, los *tories* procedieron a designar a su sucesor. La pugna quedó reducida a Theresa May y Andrea Leadsom. Ambas respondían a perfiles políticos diferentes. La primera había mostrado lealtad a David Cameron con motivo del referendo; en cuanto a la segunda, había reflejado sin ambigüedad sus credenciales euroescépticas durante la legislatura *tory* iniciada en 2010, las cuales aumentaron conforme se desarrolló la misma. Además, tras determinarse la fecha del referendo para el 23 de junio, Leadsom defendió el *Brexit*, si bien no responsabilizó al Primer Ministro por el acuerdo alcanzado con la UE, sino a la dinámica y fines perseguidos por ésta (Leadsom, 2016).

El nombramiento de May como nueva Primera Ministra llevó aparejada la remodelación del gobierno. Boris Johnson se convirtió en el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores y David Davis en Ministro para el *Brexit* (ministerio y cargo de nueva creación).³ Liam Fox, figura preeminente entre los *tories* partidarios del abandono de la UE, ocupó el cargo de Ministro de Comercio Internacional.

En cuanto a la nueva Primera Ministra, desde su primera alocución, ha insistido en que el resultado del 23 de junio es irreversible. También ha incidido en la importancia de preservar la unidad de Reino Unido, lo que equivale a rechazar que Escocia convoque un referendo idéntico al que tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014. Con sus mismas palabras: “*por si alguien no conoce esto, el nombre completo de mi partido es Conservative and Unionist Party y la palabra <<unionist>> (unionista) es muy importante para mí. Esto implica que nosotros creemos en la Unión: el precioso vínculo entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Esto significa que creemos en una unión no sólo entre las naciones del Reino Unido sino entre todos sus ciudadanos*” (May, 2016d).

Con todo ello, Theresa May inició su gobierno el pasado mes de julio pronunciando una expresión tan contundente como genérica, “*Brexit es Brexit*”, que ha repetido en diferentes escenarios y ante diferentes interlocutores como Ángela Merkel y Francois Hollande, estadistas que serán fundamentales en el devenir de las negociaciones (May, 2016e, 2016f). Asimismo, “*Brexit es Brexit*” conlleva descartar la posibilidad de repetir el referendo, como algunos sectores de la sociedad civil y de la clase política exigen (May, 2016c).

En función de este esquema general, el gobierno *tory* va estableciendo su agenda de objetivos de cara al inicio de las negociaciones con la UE y dentro de los mismos, el control de fronteras ocupa el primer lugar (*Brexit* duro) en detrimento del acceso al mercado único (*Brexit* blando). Por tanto, nos hallamos ante nueva dialéctica que, teniendo de por medio al Partido Conservador, probablemente evolucione de manera gradual para convertirse en una disyuntiva, fomentando la consiguiente división interna.

3. El nombre exacto es: Secretary of State for Exiting the European Union.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Así, dentro de los partidarios del *Brexit* duro encontramos a acreditados euroescépticos como Liam Fox, David Davis y Boris Johnson para quienes el principal mensaje derivado del referendo del pasado 23 de junio es que el gobierno debe controlar la inmigración. Esto implica, además, que una vez que el abandono de la UE se haya consumado, el impacto de la legislación comunitaria sobre Reino Unido deberá cesar inmediatamente (Davis, 2016a).

Sin embargo, junto a esta interpretación que puede calificarse de jurídica, aparece otra más sesgada, como la efectuada por Liam Fox, para quien durante las décadas en que su país fue miembro de la UE, el comercio dejó de ser una prioridad para sus diferentes gobiernos, puesto que “lo externalizaron en el Mercado Común”. En congruencia con este particular planteamiento, Fox concluye señalando que, como consecuencia del resultado del referendo, el gobierno de Theresa May ha colocado de nuevo al comercio en el lugar preferente de su agenda (Fox, 2016).

En cuanto a la segunda alternativa (*Brexit* blando), dentro del gabinete sobresale en su defensa Philip Hammond, actual Ministro de Economía, quien siempre ha concebido a la UE como destino principal para el comercio de Reino Unido. En este sentido, el pasado mes de marzo rechazó aquellas propuestas de los partidarios del *Brexit* centradas en revitalizar desde el punto de vista comercial el rol de la Commonwealth. Con sus mismas palabras: “*algunos han dicho que deberíamos focalizar nuestra atención en la Anglosfera y en la Commonwealth. Pero la Unión Europea tiene o está negociando acuerdos comerciales con los principales países de la Commonwealth. Ninguno de nuestros aliados quiere dejemos la UE: ni Australia, ni Nueva Zelanda, ni Canadá, ni Estados Unidos*” (Hammond, 2016).

En consecuencia, como principal factor, aunque no único, de división en el seno del Partido Conservador emerge el rol de la libertad de movimiento de los ciudadanos de la UE, en cuyo rechazo sustanciaron buena parte de su postura los partidarios del *Brexit*. Para ello, instrumentalizaron determinados hechos con elevadas dosis de demagogia y populismo (por ejemplo, los atentados de París y Bruselas, la crisis de los refugiados o los rescates de la UE a Irlanda, Grecia y Portugal).

Así, el control de la inmigración está cobrando cada vez más espacio en el discurso de Theresa May, lo que introduce un elemento más de polémica tanto dentro de su gobierno como en la relación de éste con la oposición. Sin embargo, ni el resultado del 23 de junio ni la consiguiente división en el Partido Conservador sobre las negociaciones con la UE se han convertido en factores que, de momento, hayan provocado el rechazo de la ciudadanía británica hacia los *tories*.

La explicación principal a esta suerte de paradoja tiene que ver con el excesivo escorramiento hacia la izquierda de su principal rival, el Partido Laborista. Se trata de un fenómeno denunciado, incluso, por el ex Primer Ministro Blair para quien “*la política británica vive una tragedia, si la elección es entre un gobierno conservador en ruta hacia un *brexit* duro y un laborismo de extrema izquierda que defiende un programa que nos devuelve a los años 1960*” (El Periódico, 2016).

IV. EL *BREXIT* Y ESCOCIA. ¿HACIA UN NUEVO REFERENDO?

El resultado del referendo de 23 de junio también ha provocado que la cuestión territorial en Reino Unido retenga su protagonismo, añadiendo de esta manera un nuevo escenario de incertidumbre. En efecto, el gobierno escocés del Scottish National Party (SNP, por sus siglas en inglés) insiste en plantear la celebración de un referendo de naturaleza y objetivos idéntico al que tuvo lugar el 18 de septiembre de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Asimismo, Nicola Sturgeon (Ministra Principal de Escocia) anunció que su objetivo es que el referendo se produzca antes de que Reino Unido abandone (definitivamente) la UE (en principio, en 2019). En este sentido, resulta obligado señalar que Sturgeon, en su exposición de motivos, desvinculó la propuesta de un nuevo referendo de los resultados del acaecido en 2014 y la relacionó con el *Brexit*. Para tal fin, esgrimió como principal argumento que el gobierno británico ha incumplido sus promesas para con Escocia, de tal manera que los intereses de ésta se hallan en peligro.

Con este proceder, el SNP añade presión sobre el gobierno británico pero también polémica puesto que la celebración de ese referendo exige que el parlamento británico lo autorice. Además, en contra de las expectativas del nacionalismo escocés debemos enumerar dos hechos complementarios: que la opción de convocar una nueva consulta y el porcentaje de quienes se muestran partidarios de la independencia ha descendido en los últimos meses, no siendo en ninguno de los dos casos las preferencias mayoritarias entre los escoceses (El Mundo, 2016).

No obstante, en el discurso de los dos principales referentes del nacionalismo escocés, Alex Salmond y Nicola Sturgeon, se aprecian diferencias notables: más contundente (incluso radical en ocasiones) el primero, más pragmática y gradualista la segunda. En efecto, incluso antes de que se produjera la votación del 23 de junio, Salmond estableció una relación de causa efecto entre el *Brexit* y la celebración de un nuevo referendo en Escocia que dilucidaría si permanecía como nación integrante de Reino Unido.

A modo de ejemplo de esta afirmación, en la entrevista concedida a *El Mundo* (publicada el pasado 29 de junio), el ex Ministro Principal de Escocia y ahora diputado en los Comunes expuso que *“el apetito por la independencia ha ido en aumento. Mucha gente ha llegado a la conclusión de que si le dan a elegir, se queda en la UE. Estoy convencido de que en este nuevo contexto, bastante más favorable que el que teníamos en 2014, la independencia saldrá victoriosa. Se trata de votar por la independencia y al mismo tiempo por nuestra condición de ciudadanos europeos. No podemos arrebatar ese derecho a los más de 5 millones de escoceses, ni a los 200.000 inmigrantes que viven en Escocia (...) Estamos pidiendo quedarnos y <<heredar>> la condición de miembro de la UE que ha tenido el Reino Unido. Son ellos los que quieren irse y no nosotros (...) No pueden sacarnos de la UE contra nuestra voluntad. Sería democráticamente inaceptable (...) Soy consciente del efecto dominó que el Brexit puede tener. Por eso creo que la permanencia de Escocia podría tener un efecto <<contradominó>> que valoran mucho en Bruselas. Juncker no quiso hablar en el 2014 conmigo, ahora encontramos una disposición muy distinta. Obviamente, la UE no es perfecta y se debe trabajar por mejorarla. Pero se puede hacer desde dentro y desde una posición constructiva”* (El Mundo, 2016).

Por su parte, Sturgeon siempre se ha ceñido a la defensa de los intereses de Escocia (que considera podrían no quedar salvaguardados adecuadamente cuando el Reino Unido abandone la UE) y a que haya un apoyo mayoritario de la población para convocar el segundo referendo (Scottish National Party, 2016).

En este sentido, el recurso a una visión constructiva de Escocia como Estado miembro de la UE (Sturgeon, 2016), unido al tono positivo con que el SNP afrontó la campaña que condujo a la votación del 23 de junio, ha supuesto que las instituciones comunitarias muestren ahora mayor receptividad hacia las demandas escocesas, sin que esto deba interpretarse como sinónimo de que avalen la independencia o la celebración de un referendo con tal finalidad.

Así, el SNP ha adoptado una actitud pragmática, eurófila y gradualista, basada en exigir la permanencia de Escocia en la Unión Europea. Este punto de vista salió reforzado

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

tras el referendo de 23 de junio, cuando el 62% de los escoceses votó favorablemente por el *Remain*. Con posterioridad, el gobierno escocés ha exigido tener el máximo protagonismo en las negociaciones que lleve a cabo el gobierno de Reino Unido con la Unión Europea. Sin embargo, su concepción de la UE, priorizando al mismo nivel el mercado único y la libertad de movimiento (Scottish Government-Standing Council of Europe, 2016) topa frontalmente con la visión que viene defendiendo Theresa May y un sector importante de su gabinete.

V. CONCLUSIONES

La relación de Reino Unido con la CEE-UE entre 1973-2016 se caracterizó por el debate permanente que, en numerosas ocasiones, se transformó en abierta confrontación (por ejemplo, durante el tercer gobierno de Margaret Thatcher, 1987-1990). Su presencia como Estado miembro suscitó en el interior del país una polémica que no se ha observado en el resto de integrantes del proyecto de integración europea.

A pesar de que Reino Unido dejará de ser Estado miembro de la UE, el debate está lejos de cerrarse y en la actualidad afecta sobre todo al Partido Conservador. En esta formación, la polémica ha mutado de la histórica entre intergubernamentalismo vs supranacionalismo a otra de naturaleza diferente pero igualmente compleja, susceptible de resumirse en la dialéctica (incluso disyuntiva) mercado único vs libertad de movimiento de los ciudadanos comunitarios.

Theresa May se ha ido alejando del euroescepticismo pragmático y leal a David Cameron que proyectó con motivo del referendo de 23 de junio y se ha aproximado a las tesis de aquellos miembros de su gabinete que con mayor énfasis promocionaron el *Brexit*. Para ello, publicitaron una imagen negativa de la UE, presentándola ante la opinión pública británica como un proyecto fracasado del que Reino Unido debía desvincularse.

El *Brexit* ha propiciado la reaparición del debate sobre la independencia de Escocia, el cual teóricamente había quedado zanjado tras el referendo de 18 de septiembre de 2014. Sin embargo, el *Brexit* no se ha traducido ni en un aumento del porcentaje de ciudadanos escoceses que exigen un nuevo referendo como el de 2014, ni tampoco en un incremento del independentismo, lo que sin duda alguna influirá en la estrategia del SNP.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BOGDANOR, Vernon (2013): Britain and the continent, en <http://www.gresham.ac.uk/lectures-and-events/britain-and-the-continent> (24 de octubre de 2016).
- CAMERON, David (2016a): EU referendum outcome: PM statement, en <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016> (24 de octubre de 2016).
- CAMERON, David (2016b): PM Commons statement on the result of the EU referendum, en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-result-of-the-eu-referendum-27-june-2016> (24 de octubre de 2016).
- DAVIS, David (2016a): Speech to the Conservative Party Conference 2016, en <http://press.conservatives.com/post/151240065825/davis-speech-to-conservative-party-conference> (24 de octubre de 2016).
- DAVIS, David (2016b): Britain is not like other countries, en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/27/britain-is-not-like-other-countries--even-the-sclerotic-eu-will/> (24 de octubre de 2016).
- EL MUNDO (2016), en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/05/09/57304d7c468aeb82708b4676.html> (24 de octubre de 2016).
- EL PERIÓDICO (2016), en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/blair-deja-abierta-puerta-posible-retorno-politica-britanica-5469645>. (24 de octubre de 2016).
- FOX, Liam (2016): Speech to Conservative Party Conference, en <http://press.conservatives.com/post/151291730615/fox-speech-to-conservative-party-conference-2016> (24 de octubre de 2016).
- HAMMOND, Philip (2016): What do the alternatives to the EU Membership Look Like? en <https://www.chathamhouse.org/event/what-do-alternatives-eu-membership-look> (24 de octubre de 2016).
- JOHNSON, Boris (2016): "How british values help to make the world richer and safer", en <http://press.conservatives.com/post/151242631480/johnson-how-british-values-help-to-make-the-world> (24 de octubre de 2016).
- LEADSOM, Andrea (2016), en <http://www.andrealeadsom.com/downloads/eurefletter.pdf> (24 de octubre de 2016).
- MAY, Theresa (2016a): PM Commons statement on the European Council: 24 Oct 2016, en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-the-european-council-24-oct-2016> (24 de octubre de 2016).
- MAY, Theresa (2016b): The good that government can do, en <http://press.conservatives.com/post/151378268295/prime-minister-the-good-that-government-can-do> (24 de octubre de 2016).
- MAY, Theresa (2016c): Britain after Brexit. A vision of a global Britain, en <http://press.conservatives.com/post/151239411635/prime-minister-britain-after-brexit-a-vision-of> (24 de octubre de 2016).
- MAY, Theresa (2016d): Statement from the new Prime Minister Theresa May, en <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may> (24 de octubre de 2016).
- MAY, Theresa (2016e): PM and Chancellor Merkel statements in Berlin: 20 July 2016, en <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-theresa-mays-statement-in-berlin-20-july-2016> (24 de octubre de 2016).

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- MAY, Theresa (2016f): PM statement in Paris: 21 July 2016, en <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-in-paris-21-july-2016> (24 de octubre de 2016).
- SCOTTISH NATIONAL PARTY (2016): Stronger for Scotland, en https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/thesnp/pages/5409/attachments/original/1461145824/SNP_Manifesto2016-web.pdf?1461145824 (24 de octubre de 2016).
- STURGEON, Nicola (2016): First Minister's Statement on EU referendum, en <http://news.scotland.gov.uk/News/First-Minister-s-statement-on-EU-referendum-25c5.aspx> (24 de octubre de 2016).
- THE GUARDIAN (2016), en <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/02/putin-strengthening-isis-syria-uk-foreign-secretary-philip-hammond-russia> (24 de octubre de 2016). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

EL LABORATORIO DE FRONTERAS - UNA PROPUESTA PARA ESTUDIAR EXPERIENCIAS Y PROYECTOS EN ÁREAS DE FRONTERA¹por **Carlos Busón Buesa**

Investigador postdoctoral en áreas de frontera, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

y **Walkiria Capusso**

Diretora Presidente do PTIn – Parque Tecnológico Internacional

I. INTRODUCCIÓN Y REFERENCIAL TEÓRICO

Recientemente se han cumplido los 25 años de la Firma del Tratado de Asunción en que se constituía el MERCOSUR. Es necesario potenciar dicha unión creando los mecanismos que permitan la integración de este espacio de cooperación latinoamericano. Nuestra propuesta busca desarrollar herramientas y recursos que faciliten dicha labor.

Desde a más remota antigüedad, a medida que los grupos humanos se han desarrollado y ocupaban nuevos territorios se empezaron a establecer las fronteras. La frontera es un símbolo humano muy elaborado del encuentro de límite del territorio entre diferentes culturas. El concepto de limes romano sigue presente hasta nuestros días. No obstante la historia nos ha demostrado lo fluidas y cambiantes que estas pueden ser.

Las fronteras son un lugar privilegiado para estudiar el encuentro e intercambio de ideas entre diferentes culturas, son territorios donde empiezan muchos de los cambios que vemos en la sociedad. No obstante, vivimos tiempos donde se escuchan muchas voces que piden la construcción de muros y barreras entre los pueblos, visibles o invisibles. A nuestro modo de ver ninguna barrera a lo largo de la historia fue permanente, tarde o temprano, los muros son traspasados y caen. Las fronteras en el siglo XXI deben entenderse como un lugar de encuentro, de diálogo, de conocimiento del otro. Un espacio para la colaboración mutua entre los pueblos. Creemos que la integración latinoamericana del Mercosur necesita un entorno donde se puedan ir probando nuevas experiencias que puedan extenderse al resto de los territorios de los países integrantes.

El planeamiento y la sustentabilidad de estas regiones extrapolan los límites nacionales, por lo tanto, dependen de instrumentos que observen las excepciones, caso por caso, siendo necesario que los países elaboren reglas especiales para el funcionamiento, que se encuentran respaldados en acuerdos bilaterales y/o multilaterales entre los países.

Nuestra propuesta de estudio se ubica en la frontera entre la Ciudad de Ponta Porã (Brasil) con Pedro Juan Caballero (Paraguay). Es un lugar de confluencia y tolerancia, de ideas, cultura, costumbres, normas, etc. que puede servir de ejemplo en el proceso de integración como el que visa el Mercosur. Creemos firmemente que, el proyecto del Laboratorio de Fronteras (LF), puede convertirse en un recurso fundamental para la comprensión y el desarrollo territorial de estas áreas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Nuestra propuesta de laboratorio se centra en las interrelaciones entre dos núcleos urbanos unidos mediante una conurbación y separados al mismo tiempo por los límites geográficos de dos países soberanos (Brasil-Paraguay). Sería el lugar privilegiado para estudiar in situ, cualquier medida o trabajo que envolviese ambas comunidades. Creemos que la conurbación de las ciudades fronterizas de Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil), es ideal ya que comparten una frontera seca, sin límites visibles que las separan, y lo más relevante sus ciudadanos se encuentran integrados de tal forma que comparten los usos y servicios de las dos ciudades como si de un gran centro urbano se tratara. Es una imagen a pequeña escala, recuerda mucho las ciudades europeas y su integración dentro de la Unión Europea, esta singularidad de lo será seguramente evolucionará todo el conjunto del Mercosur con el tiempo. Un espacio integrado común, tolerante con su vecino y asimismo, donde cada pueblo conserva su identidad propia que le identifica.

Es interesante destacar que, el Gobierno del Estado de Mato Grosso do Sul (Brasil), ve como algo prioritario el desarrollo de un plan estatal de ciencia, tecnología e innovación (CT&I). Donde pretende conocer los puntos fuertes y débiles para determinar cuáles serán los desafíos y oportunidades de CT&I en el contexto regional. Siendo un estado fronterizo con otros países latinoamericanos, Paraguay y Bolivia, conocer en profundidad los mecanismos de integración fronterizas puede ser un punto a investigar con profundidad.

Las poblaciones fronterizas dadas sus características propias se ven en innumerables casos obligadas a cooperar y/o competir en un mismo espacio geográfico. Lo que sirve en muchos casos para reafirmar fronteras políticas o también al contrario de-construyendo y creando nuevas fronteras culturales que se superponen y pueden venir a modificar las fronteras políticas.

Las fronteras son dinámicas (Grimsom, 2001), líneas vivas que limitan y conectan las relaciones humanas, como una membrana osmótica celular, permeable y afectada por lo que las rodea. Las fronteras son como las barreras osmóticas, que como su equivalente biológico separan y protegen, pero al mismo tiempo, conectan con su entorno hasta conseguir un equilibrio natural. Siguiendo con nuestro símil biológico cabe buscar en ellas las relaciones de equilibrio que permiten existir en armonía con su entorno.

Si lo restringimos exclusivamente al ámbito político, este término se refiere a una región o franja, una barrera que diferencia los pueblos. Básicamente esto tiene dos acepciones: frontera política (límite) y frontera socioeconómica. Sin embargo, creemos que es acepción es algo limitada ya que se pueden incluir otros conceptos como: frontera social, frontera cultural, frontera informal, frontera lingüística y muchas otras. Todas ellas hacen parte de las fronteras (Michaelsen; Johnson, 2009). Son mucho más complejas que unas "simples" líneas divisorias, trazadas en un mapa, son en realidad lugares de intercambio e interrelación entre los pueblos. Unos espacios que pueden servir para comprender, estudiar y reflexionar sobre las relaciones humanas entre diferentes culturas. Nuestro estudio se enmarca en esta línea, el descubrimiento del otro por la comunicación interpersonal entre las personas que viven y moran en estos territorios.

“Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI tem havido uma preocupação crescente de antropólogos e sociólogos em olhar as microrrelações das populações locais nas regiões de confluência entre duas ou mais nações. A possibilidade de pensar as nações em seus limites tem contribuído para analisar a articulação entre a esfera local, regional, nacional e transnacional nos espaços fronteiriços e perceber a dinâmica das identificações e das representações sobre o

PORTADA

“outro”. Esses estudos também têm permitido compreender a instrumentalização da fronteira política pela população fronteiriça.” (Albuquerque, 2009)

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Como bien nos indica Albuquerque (2009) existe una necesidad de comprender las dinámicas que se establecen. Todos vivimos entre fronteras. Fronteras culturales entre nuestros vecinos, fronteras políticas de nuestras ideas, fronteras de nuestro trabajo, todos los días cruzamos algunas de esas fronteras, no son límites marcados por una línea en la tierra, son límites sutiles en nuestra forma de entender el mundo que nos rodea. Las fronteras son espacios de interacción, que sin duda se producen situaciones complejas. Una línea arbitraria trazada en un mapa como afirma, un símbolo humano que vive y cambia como cambian sus creadores.

Para Milton Santos las fronteras actuales son porosas, pero tan solo al capital y la información. Es necesario destacar la necesidad, como el bien afirma, de crear una otra globalización que tenga en cuenta las personas, su cultura, su identidad. El territorio es una construcción humana.

“O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro.” (Santos, 2010: 96.)

Sea como fuera, y nos acojamos a cualquiera de estas definiciones, nos encontramos en un espacio geográfico en donde pese a la existencia de una frontera entre países soberanos, cuyas comunidades se mezclan continuamente en sus quehaceres diarios, sin apenas darse cuenta del cambio, o por el contrario siendo muy conscientes donde buscar las mejores oportunidades de negocio, de servicios, de vivienda, etc.

En el Mercosur existen numerosas diferencias, pese a tener un pasado común, entre los países que integran dicho bloque, lengua, cultura, diferentes monedas, esquemas arancelarios, sistemas jurídicos, etc. el fin último del Mercosur es la total integración de una manera similar a la Unión Europea. Por todo ello es interesante desarrollar herramientas que permitan monitorizar el grado de integración de dichos países.

Son muchas las voces que reclaman una actitud activa en la cohesión, entre ellas, el escritor Eduardo Galeano, un referente mundial latinoamericano, siempre se destacó por la toma de consciencia de que representa ser latino-americano, en 2008 fue el primer homenajado con la figura de ciudadano ilustre del Mercosur, en su discurso *“Los mapas del alma no tienen fronteras”* nos decía lo siguiente:

“Esta región nuestra forma parte de una América latina organizada para el divorcio de sus partes, para el odio mutuo y la mutua ignorancia. Pero sólo siendo juntos seremos capaces de descubrir lo que podemos ser, contra una tradición que nos ha amaestrado para el miedo y la resignación y la soledad y que cada día nos enseña a desquerernos, a escupir al espejo, a copiar en lugar de crear.”

Colaborando juntos, y solo juntos, podremos descubrir todo nuestro potencial. Asimismo mismo, nos alertaba.

“El sistema de valores, nosotros pertenecemos a una región del mundo, América Latina, que se ha especializado en copiar. Desde hace ya mucho tiempo, la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

copiandería es nuestra más triste herencia colonial. Esta idea de que hay que imitar, de que hay que ser un buen papagayo, un mono hábil en el arte de la imitación. Entonces estos países, sobre todo después de la Independencia –por triste que sea decirlo–, se dedicaron a copiar leyes inglesas, ideas francesas, cuanta cosa venía de afuera. Y, hoy por hoy, los modelos están en Miami, lo que es bastante peor.”

Parafraseando a Galeano, debemos de aprender a ser nosotros mismos. Conocer nuestra identidad cultural, y la de nuestros vecinos, para que ellos no sean “los otros” sino “nosotros”. Este es sin duda el camino a seguir para poder construir un futuro. Paulo Freire (1997:46) nos recordaba que, “*ensinar exige o reconhecimento e a assunção da identidade cultural.*” Es fundamental conocer para respetar al otro. En un mundo global, interconectado en todos os ámbitos, el conocimiento del otro, se hace más necesario que nunca.

Los retos de conocer al otro y colaborar, respetar, ayudarlo, etc. es imprescindible en nuestros días. El Ex-Presidente del Uruguay Pepe Mujica en una entrevista recalca la importancia de esa colaboración.

“En América del Sur, y en toda América Latina, tenemos un gran desafío por delante. Si no creamos mecanismos que nos vayan integrando, que nos puedan dar una presencia internacional de peso, vamos a continuar como hojas sueltas en el viento.”

Solamente unidos el Mercosur podrá desarrollar todo el potencial de sus pueblos y naciones. Desde la más remota antigüedad los grupos humanos fueron desarrollándose y ocupando nuevos espacios, en este momento se empezaron a establecerse los límites entre las diferentes culturas. La frontera, tal e como a entendemos, é un símbolo humano, un límite territorial entre diferentes formas de vivenciar el mundo que nos rodea. El concepto do limes romano aún está presente até nuestros días. No obstante, la historia nos muestra como estos son extremadamente fluidos na concepción de Bauman. Los límites cambian, se diluyen, desaparecen, o incluso vuelven a surgir, à medida que avanza a interrelación entre os pueblos.

II. MATERIALES Y METODOLOGÍA

Con el objetivo de ampliar la concepción y articulación de este Laboratorio de Fronteras, se realizaron diversos encuentros para hablar de lo que significaba la frontera dentro del Mercosur, las políticas de integración del bloque, etc., de dichas reuniones surgió la propuesta de desarrollar un laboratorio específico para estudiarlas.

Es interesante destacar que el Parque Tecnológico Internacional – PTIn es el primer Parque Tecnológico de Mato Grosso do Sul, y único con foco en desarrollo sostenible de frontera en el universo de parques tecnológicos mundiales. Es un ambiente interactivo integrador de actores e instituciones, que incluye el papel fundamental de la sociedad civil en el proceso de innovación. Es un ambiente de convergencia de acciones e instituciones específicamente interesadas en el desarrollo territorial en las franjas de frontera del Estado de Mato Grosso del Sur (Brasil) con sus vecinos de Bolivia y Paraguay.

El área donde pretendemos empezar esta experiencia, en una primera fase, es la frontera entre Brasil y Paraguay. Más precisamente en las ciudades gemelas de Pedro Juan Caballero y Ponta Porã. Por sus especiales características, se transforma en una conurbación ya que al ser una frontera seca, no existe ninguna barrera física

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que diferencie y separe las dos comunidades. De forma que una se imbrica dentro de la otra. Empleando la metáfora de un cuerpo indisoluble con dos cabezas. Las decisiones de una repercuten en la otra, de forma constante y permanente, como los vasos comunicantes. Este territorio por sus especiales características es ideal para la implementación de dicho laboratorio.

El laboratorio de fronteras, pretende ser una herramienta que permita el estudio e análisis de experiencias in situ, dentro de un entorno fronterizo mediante investigaciones de acción participativa (I.A.P). Esta metodología intenta comprender el mundo al tratar de estudiarlo, de forma colaborativa y reflexiva. Basada en los principios de investigación colectiva y fundamentados en las evidencias e historia social. Se pretende comprender la realidad fronteriza desde su interior con una observación activa de esa realidad. En muchos casos las decisiones que afectan a la vida en las fronteras se toman en centros muy alejados de la misma, lo que genera numerosos conflictos. Esta metodología es ideal para realizar diversos estudios con las dos comunidades y analizar cómo estas experiencias pueden mejorar la comprensión de una realidad poco comprendida fuera de este entorno.

III. VÍNCULO ENTRE LA EXTENSIÓN E INVESTIGACIÓN

Desarrollar dicho laboratorio nos permitirá disponer de una herramienta única desde el punto de vista académico, que nos permita estudiar “in situ” y acompañar el proceso de integración del bloque del Mercosur. Al ser posible disponer de un espacio acotado por ambas comunidades como muestra de estudio de políticas concretas de integración territorial es un territorio privilegiado que permita desarrollar todo tipo de estudios específicos de políticas de integración que se quieran investigar su viabilidad para una posterior implementación en todo el bloque.

Al desarrollarse las investigaciones en la frontera y, disponer esta de los recursos institucionales con el soporte de universidades brasileñas y paraguayas, UEMS, UFMS, IFMS, FAP/FATEP, MAGSUL, Universidad Católica, Universidad Columbia, etc., se dispone ya de una red de investigación local dispersa. El Parque Tecnológico, puede servir como elemento dinamizador y coordinador de diferentes proyectos entre diferentes instituciones. En el sistema de innovación de un territorio, el Parque Tecnológico puede considerarse uno de los elementos dinamizadores e inductores de esas redes. El poder disponer de sus estructuras de I+D+i, donde, los resultados de las investigaciones, patentes, tecnologías, desarrolladas a partir de esa malla de conocimiento, sin duda podrán mejorar la competitividad de las cadenas productivas locales. Generándose nuevos desarrollos a través del flujo de información y conocimiento colaborativo. Dichos resultados podrán orientar iniciativas de políticas públicas que atiendan la generación de emprendimientos, como generadores de crecimiento económico y social que reviertan positivamente en el territorio. Estos sin duda revertirán en toda la región como dinamizadores del conocimiento y crecimiento social y económico.

IV. RESULTADOS ESPERADOS

Como hemos indicado anteriormente, una de las justificaciones del proyecto es conocer el grado de integración de los países del Mercosur de forma que al observar una frontera entre dos países pertenecientes podemos determinar en qué estado se encuentra el proyecto de creación del gran bloque económico en el continente sudamericano.

Podemos leer en el portal del Mercosur algunos de sus objetivos (<http://www.mercosur.int/sim/mercosur.html>):

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

“Los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad.”

“En este marco, los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR reconocen el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para profundizar el proceso de integración.

A partir de entonces, los Estados Partes decidieron priorizar el tratamiento de los siguientes temas:

- 1) agilización de los trámites en frontera,*
- 2) convergencia del arancel externo común y eliminación del doble cobro del mismo,*
- 3) adopción de criterios para la distribución de la renta aduanera de los Estados Partes del MERCOSUR,*
- 4) fortalecimiento institucional y*
- 5) relacionamiento externo del bloque con otros bloques o países.”*

De manera similar a la Unión Europea (UE), esta es el fruto de un proyecto de integración, que empezó en los años 50 del siglo XX con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que luego se transformó en la Comunidad Económica Europea (CEE), y finalmente la actual UE. Un proceso largo en el tiempo, que sin duda ha inspirado la creación de otros bloques. Sin embargo, la evolución de la UE en los últimos años, provocada por la crisis económica en suelo europeo y la desconfianza a las políticas neoliberales impuestas en las últimas décadas, hacen que se planteen nuevos modelos propios de integración. Conocer en profundidad las fronteras es fundamental para dicha integración.

El Laboratorio de Fronteras puede ser una herramienta asumible que concrete dichas acciones. Es necesario conocer la interacción que se produce entre los diferentes países y la frontera es sin duda un excelente instrumento para llevarlas a cabo.

La tolerancia entre los pueblos es de vital importancia para el desarrollo y respeto mutuo entre las naciones. Esto solo se logrará si se basa en una educación que integre esa visión. Los pueblos que se respetan, colaboran, se integran, avanzan juntos de forma harmónica en el desarrollo. La historia de las civilizaciones humanas son muy prolijas en ejemplos de lo que puede provocar el desentendimiento entre los pueblos, así como aquellos grandes logros que se consiguen mediante la colaboración mutua.

V. PROYECTO “LA LÍNEA INTERNACIONAL. UNA IDENTIDAD CULTURAL COMO MOTOR DE DESARROLLO TERRITORIAL”

Una de las primeras propuestas de Laboratorio de Fronteras es el estudio de la línea internacional que separa a Brasil de Paraguay que se está desarrollando dentro del Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). Dicha propuesta

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de investigación que presentamos, pretende servir para, el desarrollo de la identidad cultural local mediante la creación símbolos propios en la frontera. Su núcleo será fundamentalmente rescatar la “Línea Internacional de frontera”, que separa las ciudades gemelas de Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil). Como símbolo de una identidad cultural basada en la tolerancia e integración de los países del MERCOSUR.

En líneas generales, un símbolo es la representación perceptible de una idea concreta. La idea que queremos rescatar es, la frontera como símbolo y reflexionar sobre lo que ello representa. Como afirma Geertz los símbolos, “*son formulaciones tangibles de ideas, abstracciones de la experiencia fijadas en formas perceptibles, representaciones concretas de ideas, de actitudes, de juicios, de anhelos o de creencias.*” (2003:90) Vivimos rodeados de símbolos, estos nos marcan nuestra vida, los símbolos son una necesidad específicamente humana.

“El hombre depende de símbolos y de sistemas de símbolos, y esa dependencia es tan grande que resulta decisiva para que el hombre sea una criatura viable, de manera que la más remota indicación de que no puede habérselas con uno u otro aspecto de la experiencia le causa la más viva ansiedad.” (2003:96)

Se suele definir una frontera, inicialmente como el “*Confín de un Estado*”, este comúnmente se define como un lugar de intercambio social, cultural, genético y/o encuentro entre dos culturas. Como bien lo definía José Luis Sampedro, las fronteras pueden traspasar el espacio y el tiempo.

“A mi juicio, una civilización puede entenderse como una complejísima estructura de fronteras, determinantes de actores y relaciones en el sistema social. Y no sólo fronteras en el espacio, como se ha mostrado, sino también en el tiempo. Cada acto y cada suceso se aparta con una irreversible frontera de las alternativas simultáneamente rechazadas o eliminadas, así como también de los actos anteriores y de los posteriores. Todo período de transición es una frontera temporal entre dos épocas históricas. (Sampedro, 1991)”

Partimos de la base que el concepto de frontera no puede ni debe entenderse de un modo absolutamente cerrado e inmovilista. Quienes, desde los poderes políticos han establecido su más o menos rígida delimitación, establecida fundamentalmente desde los poderes económicos y político que diseñan el espacio jurídico donde terminan los límites del estado y lo que puede o no puede circular a través de ellas. No obstante, en muchos casos estos, como afirma Lagunas, los límites, son espacios de convivencia entre pueblos, espacios dinámicos que permanentemente se transforman, que son desconocidos y/o ignorados por los poderes del estado.

“...las culturas se encuentran a años luz de reproducirse como organismos autónomos e inmutables, incluso si llegan a multiplicarse las relaciones de intercambio y los préstamos recíprocos, hasta el punto que los regímenes de pertenencia y las fronteras que separan diversas identidades individuales y colectivas llegan a ser dinámicas y procesuales en lugar de fronteras estáticas.” (Lagunas, 2008:29)

Las poblaciones fronterizas dadas sus características propias se ven en innumerables casos obligadas a cooperar y/o competir en un mismo espacio geográfico. Lo que sirve en muchos casos para reafirmar fronteras políticas o también al contrario de-construyendo y creando nuevas fronteras culturales que se superponen y pueden venir a modificar, con el tiempo, las fronteras políticas. Sea como fuera y nos acojamos a cualquiera de estas definiciones, nos encontramos en un espacio geográfico

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

en donde, pese a la existencia de un límite entre países soberanos, las comunidades se mezclan continuamente en sus quehaceres diarios, sin apenas darse cuenta del cambio de país, o por el contrario, siendo muy conscientes donde buscar las mejores oportunidades de relaciones, negocios, servicios, vivienda, etc., a ambos lados de la *Línea Internacional* que les separa y les une a la vez. Pretendemos desarrollar un proyecto que sirva para dar visibilidad a ese encuentro entre estas dos culturas.

ÁREAS DE ESTUDIO

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****REFERENCIAS**

- ALBUQUERQUE, J.L. (2009): A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832009000100006&script=sci_arttext> - En Internet, consultado el 05-10-2015
- ALBUQUERQUE, F. (2013): Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe. <<http://www.conectadel.org/observatorio/debatiendo-el-desarrollo-territorial/>> - En Internet, consultado el 03-10-2015
- BUSÓN, C.; CARTES, C. (2012): Mapas y transmedia interactivos. Herramientas para la gestión de la información y el conocimiento.
- BUSÓN, C. (2007): Programas de representación cartográfica bidimensional y tridimensional, basados en la red. Su utilización en el estudio de los desastres naturales y antrópicos. Tesina presentada en el DEA PROGRAMA DE DOCTORADO Asentamientos humanos y actividades económicas Iniciación a la investigación geográfica: Impacto ambiental de las actividades económicas. (Inédito)
- GRIMSON, A. (2000): Pensar fronteras desde las fronteras. Nueva Sociedad, 170(6). <<http://nuso.org/articulo/pensar-fronteras-desde-las-fronteras/>> - En Internet, consultado el 28-09-2015
- GRIMSON, A. (2001): Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. Clacso. <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/mato2/grimson.pdf>> - En Internet, consultado el 28-09-2015
- MICHAELSEN, S.; JOHNSON, D. E., (2009): Teoría de la frontera: los límites de la política cultural: GEDISA.
- NATES CRUZ, B. (Org) (2007): Nuevas migraciones y movilidades... Nuevos territorios. :Universidad de Caldas. Caldas. Colombia.
- NATES CRUZ, B. (Org) (2013): La frontera, las fronteras. Diálogos transversales en estudios territoriales contemporáneos. Universidad de Caldas. Caldas. Colombia.
- OLIVEIRA, R; GRANT, S. (Org.) (2005): Nacionalidade e etnicidade em fronteiras. : Universidade de Brasilia. Brasilia. Brasil.
- SANTOS, Milton. (2007): O dinheiro e o território. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (orgs) Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina.
- SANTOS, M. (2010): Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record. [2000].
- SOTUYO, J. C. (2014): Modelo de Parque Científico y Tecnológico que contribuya con el Desarrollo Territorial. (Tesis de doutorado em Administração inédita). Universidad Nacional de Misiones –Posadas –Argentina. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

BURUNDI: ¿CÓMO GESTIONAR UN DÉJÀ VU?¹por **Laura Martínez Bocos**

Diplomática

I. PRÓLOGO: LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Walzer, en el prefacio de la tercera edición de su libro *Guerras Justas e Injustas*, se preguntó: “¿cuánto sufrimiento somos capaces de contemplar antes de intervenir?” (referido en Migliore 2005: 28). ¿Ha llegado la hora de apelar a la Responsabilidad de Proteger (RdP) e intervenir ante la actual crisis de Burundi?

Sin duda, a fecha de cierre de este trabajo, no se valora una intervención amparada por el CdS. Esta debe ser, tal como señala Walzer (Walzer, 2001), el último recurso. Para ello, es preciso fortalecer los pasos anteriores. Es decir, existe una “Responsabilidad de Prevenir” (RdPRE), que es sin duda la opción que ha tomado la Comunidad Internacional ante la situación burundesa.

Y, como la otra cara de la moneda, el fin último de cualquier intervención pasa por el *ius post bellum*, que incorpora la llamada “Responsabilidad de Reconstruir” (RdR) o de consolidar la paz, como paso decisivo para evitar un posible resurgimiento del conflicto. La situación actual de Burundi, por ejemplo, nos da muestras de que la tarea no se acaba cuando la guerra abierta se cierra y se firman los acuerdos de paz, sino que es vital conseguir el cumplimiento de los mismos y una progresiva evolución para que las causas del conflicto desaparezcan o, al menos, sean gestionadas sin recurrir a la violencia (Grasa, 2010). Se convierte en sí mismo, además, en un mecanismo de prevención.

Este prólogo nos sirve para enmarcar nuestro estudio, para tratar así de entender el complejo puzzle que es la gestión internacional de la crisis burundesa.

II. INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2010 en Burundi sufrieron un retraso de varios días en su celebración ya que no fue posible entregar el material necesario para votar en todos los colegios electorales. Desde su vecina Tanzania, donde me encontraba yo entonces, me pregunté cómo era posible que esto sucediera si el día de las elecciones estaba establecido con meses de antelación y Burundi es un país muy pequeño.

Pocos meses después viajé a Burundi y lo comprendí. Burundi es, además de uno de los países más pobres del mundo, la suma de miles de colinas (como Ruanda), que no dejan apenas espacio ni para la conformación de pueblos ni para la agricultura. Las casas se suceden a lo largo de las carreteras y caminos que recorren las colinas. No hay túneles, ni atajos. Trasladarse a la colina de enfrente son horas de curvas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Y en las zonas verdes, alejadas de la carretera, no hay nada ni puede haberlo. Más allá de algo de té y café. Se convierten en escondites infinitos para los grupos rebeldes que aterrorizan a la población con sus acciones bárbaras. Y ríos donde, como un goteo permanente, han ido apareciendo cadáveres ajusticiados.

Una violencia sin prisa pero sin pausa. Esta era la situación de Burundi aquel 25 de abril de 2015.

III. ¿POR QUÉ BURUNDI ESTÁ COMO ESTÁ?

Aunque podríamos remontarnos mucho más, nos ceñiremos brevemente a la historia de Burundi desde su independencia de Bélgica en 1962. El inicial intento de mantener el equilibrio entre hutus (84% de la población) y tutsis (15%; además de 1% de pigmeos o twas) se vio pronto inclinado a favor de los tutsis por la influencia de Ruanda. Burundi ha sufrido, desde su nacimiento, el derrocamiento de la monarquía (1966), así como golpes de estados, dictaduras y genocidios entre ambas etnias.

Con la llegada de las primeras elecciones democráticas en Burundi (27 de junio de 1993) se abrió la esperanza. Ndadaye, del Frente para la Democracia en Burundi (FRODEBU), se convirtió en el primer hutu en presidir el país. Sin embargo, su asesinato durante un golpe de estado, apenas cuatro meses después, desató una guerra civil que duró hasta 2005.

Doce años de guerra civil en los que se cometieron masacres indiscriminadas por parte de ambas etnias con más de 300.000 muertos y más de 200.000 desplazados y refugiados. Como todos sabemos, se sucedieron delitos indescriptibles e innumerables.

En esta guerra civil se enfrentaron el Gobierno golpista de los tutsis de la Unión para el Progreso Nacional (UPRONA) y las Fuerzas de Defensa Nacional de Burundi (FDNB), así como otros grupúsculos (*Sans Défaite et Sans Échecs*), contra los grupos rebeldes hutus: el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia (CNDD), las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), donde destaca ya Pierre Nkurunziza, y las Fuerzas Nacionales de Liberación (FNL) de Agathon Rwaswa, brazo armado del Partido para la Liberación del Pueblo Hutu (PALIPEHUTU).

En agosto de 2000 se sentaron definitivamente a la mesa casi todas las partes en conflicto (19 partidos políticos de ambas etnias), para concluir unas negociaciones que habían comenzado en 1998. Buboya (el entonces presidente tutsi) y los principales líderes rebeldes hutus, con la mediación de los presidentes Julius Nyerere (Tanzania) y Nelson Mandela (Sudáfrica), llegaron a los conocidos como Acuerdos de Arusha (o Acuerdos para la paz y la reconciliación de Burundi) en menos de un mes. Se creó un gobierno de transición (60% de hutus y 40% de tutsis) y en 2003 se abrieron las conversaciones de Dar El-Salaam, que concluyeron en 2006 con un alto el fuego entre el Gobierno y la última guerrilla activa, las FNL.

Los Acuerdos de Arusha y la nueva Constitución de Burundi de 2005 debían ser el marco sobre el que se construyera la paz, comenzando por la ausencia de violencia. Los Acuerdos de Arusha se basaron en cuatro aspectos clave (Wantuly: 2015):

1. fórmula de poder compartido tanto desde un punto de vista étnico como con la formación de coaliciones con la oposición;
2. equilibrio étnico en la participación en todas las instituciones;

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

3. control constitucional para evitar la concentración de poder;

4. incorporación de los hutus al Ejército².

Sobre estas bases se elaboró la Constitución de Burundi, que fue refrendada por el 92% de los votantes el 28 de febrero de 2005. Esta Constitución establece un sistema presidencialista, con un reparto étnico del poder y sistemas de control para evitar posibles dictaduras o abusos de poder. El presidente es elegible por 5 años y su mandato solo se puede renovar una vez.

Sobre estas bases se constituyó un Gobierno, liderado por Nkurunziza, tras las elecciones de ese mismo año, siguiendo el sistema de cuotas étnicas establecido. Fueron unos primeros años de cierta calma e incluso de esperanza.

Pero, ¿qué ocurrió entonces? Según el *International Crisis Group* (ICG):

“Los Acuerdos de Arusha, firmados el 28 de agosto de 2000, finalizaron gradualmente la guerra civil que había comenzado en 1993. Pierre Nkurunziza fue elegido Presidente en 2005; sin embargo, las elecciones presidenciales de 2010 que iniciaron su segundo mandato fueron boicoteadas por la oposición. Un mandato que se caracterizó por la represión post-electoral, el aumento de la corrupción, el hundimiento del espacio político y las formas de gobierno autoritarias. Desde que el Presidente Nkurunziza anunció su candidatura para un tercer mandato en abril de 2015 ... la ira ha agitado el país” (ICG, 2015: 2-3).

Vemos que la paz no se construyó en este período. Se falló en la RdR. Es cierto que hubo algunos avances, sobre todo en el lustro 2005-2010 (inicio de la desmovilización de grupos rebeldes, disminución significativa de la violencia, progresivo retorno de refugiados y desplazados...), con el apoyo de todo el sistema de NNUU además de ONGs y de la sociedad civil.

Y llegaron las elecciones de 2010. Aun con graves déficits a nivel político e institucional, corrupción, además de una situación de extrema pobreza, estas elecciones se veían como la consolidación del proceso de pacificación del país. Pero los acontecimientos posteriores y este segundo mandato de Nkurunziza no fueron como se esperaba. En febrero de 2012, el Jefe de Delegación la Unión Europea (UE) “mostró su preocupación por las violaciones de DDHH” y “calificó las ejecuciones extrajudiciales como ‘intolerables’” (ICG-*Crisiswatch* Burundi, 2012: 1).

La situación de la oposición tampoco ayudó. Agathon Rwaswa, en paradero desconocido por entonces, no reconoció como legítimos los resultados electorales y se conformaron pequeños grupos de apoyo a las FNL, que comenzaron una guerra soterrada contra los Imbonerakure (las milicias de jóvenes a favor del CNDD-FDD). El resultado de todo ello quedó recogido en la denuncia de la UE.

En este clima violencia y de temor, Nkurunziza llevó a cabo un plan para controlar todas las instituciones del Estado y hacerse fuerte, afectando gravemente a los DDHH, a las libertades civiles de la población, a la separación de poderes y a la seguridad jurídica del país. Los Acuerdos de Arusha estaban en peligro (Wantuly, 2015; ICG, 2012).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Después llegó el día clave para entender el inicio de esta nueva crisis burundesa que nos ocupa: el 25 de abril de 2015, día en el que el CNDD-FDD anunció que Nkurunziza volvería a presentarse a las elecciones presidenciales. Un tercer mandato prohibido expresamente por la Constitución, aunque posteriormente refrendado por el Senado y por la Corte Constitucional (excepto por su Vicepresidente, que huyó del país).

Ambas instituciones se apoyaron en una lectura muy técnica y cuestionable de los artículos 96 y 302 de la Constitución, que establecen que el primer presidente post-transición (Nkurunziza en 2005) sería elegido por el Parlamento, de modo excepcional, y no directamente por el pueblo.

Así, desde el 26 de abril de 2015, la violencia se extendió por todo el país, hasta la situación de *quasi* guerra civil³ no declarada que se vive en la actualidad. Algo que podemos afirmar a la luz de los hechos que se han ido sucediendo en los últimos 13 meses: incremento del número de refugiados, exilio de figuras clave (Vicepresidente Rufyikiri; Presidente del Parlamento Ntavyhanyuma; periodistas...), intento de golpe de estado del 13 de mayo de 2015; revuelta del 11 de diciembre (unos 100 muertos y gran reprobación a nivel internacional); asesinatos extrajudiciales de opositores así como de figuras relevantes (exjefe de Inteligencia Nshimirimana; exjefe del Ejército Bikomagu; político de la oposición Barutwanayo...); torturas; presos políticos; cierre de medios de comunicación... Según datos del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados, a 23 de septiembre de 2016, hay ya más de 300.000 refugiados en los países vecinos (de una población total de 11 millones).

A pesar de las peticiones de retraso de las elecciones presidenciales de la Unión Africana (UA) y de la Comunidad de África Oriental (EAC, en sus siglas en inglés) entre otros organismos internacionales, estas se celebraron el 21 de julio, con la victoria de nuevo de Nkurunziza. Las elecciones fueron boicoteadas por la oposición y rechazadas por la Comunidad Internacional al completo. La UA no envió ni siquiera misión de observación electoral al considerar que no había ninguna garantía democrática en dicho proceso.

Aun así, Nkurunziza juró el cargo el 20 de agosto y nombró un nuevo gobierno cuatro días después.

IV. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LA CRISIS

Como sabemos, la Comunidad Internacional, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se ha ido dotando de un complejo marco para responder a las crisis, un entramado de instituciones, que se suman a los actores nacionales, que se ven claramente interconectados en nuestro caso de estudio.

Por otro lado, desde el punto de vista de la aproximación a la gestión internacional de la crisis burundesa, esta se encuentra centrada en la prevención de una guerra abierta, es la RdPRE.

3. El Centro de Estudio de Conflictos Sociales (PIOOM) de la Universidad de Leiden ha establecido una escala sobre los conflictos violentos de 5 grados. Se denomina conflicto de alta intensidad o guerra abierta a aquel conflicto que supone más de mil muertos al año. Según los datos existentes, la situación de Burundi sería un conflicto de baja intensidad (entre 100 y 900 muertos al año). Por ello la hemos denominado *quasi* guerra civil (Ramsbotham, Woodhouse y Miall, 2011).

PORTADA

Se está repitiendo, en parte, lo ocurrido durante la guerra civil: “Burundi se convirtió en un ‘laboratorio’ de técnicas de resolución de conflictos y de enfoques de los distintos actores internacionales” (Besada, 2016: 114).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Esta prevención se lleva a cabo principalmente a través de la mediación. El primer objetivo fue la vuelta al diálogo interburundés en Arusha (siguiendo el modelo de las negociaciones de los Acuerdos de Arusha de 2000). Para ello se conjugaron presiones internacionales (sanciones de la UE, suspensión de la ayuda oficial al desarrollo directa de la UE o de Bélgica...) junto con los buenos oficios de personas con acceso y cierta influencia sobre Nkurunziza (cumbres de Presidentes de la EAC, viaje de cinco Presidentes africanos de la UA, visita de Ban Ki-Moon...). Y es que el acceso a la figura del presidente burundés ha sido clave en los momentos de estancamiento, antes incluso de poder abordar en profundidad la violencia de los grupos rebeldes.

El protagonismo de la UA en este proceso y su capacidad de mediación fueron prácticamente dinamitados con el rechazo a su propuesta de despliegue de una Misión Africana de Prevención y Protección en Burundi (MAPROBU) con 5.000 soldados. La negación de Nkurunziza se vio respondida con una apelación de la UA a su artículo 4(h), que permite una intervención “en caso de crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad” (Acta Constitutiva de la UA, 2001). Y, ante este órdago, sus Estados Miembros se posicionaron claramente del lado burundés, rechazando una intervención sin el consentimiento del Estado Miembro implicado.

Así, como en la guerra civil precedente, el peso de la mediación ha recaído en la EAC, con la figura del expresidente tanzano, Benjamin Mkapa, de facilitador y el respaldo del presidente ugandés, Yoweri Museveni, de impulsor, por su buena relación personal con Nkurunziza.

Aun así, las dos sesiones de diálogo interburundés, celebradas en mayo y julio de este año en Arusha, han transcurrido con dificultades. Ambas fueron pospuestas y, en la primera, no se invitó a la principal coalición de la oposición, en el exilio mayoritariamente y liderada por el Consejo Nacional para Restaurar el Acuerdo de Arusha (CNARED), con sede en Bruselas. Por ello, Mkapa viajó a Bélgica en junio. Las autoridades burundesas, en la reunión de julio, no cedieron y se negaron a reunirse con la oposición. Aún no se ha determinado la fecha de la siguiente reunión. La mediación, por tanto, se encuentra en sus primeros estadios.

Pero la gestión internacional de esta crisis no acaba aquí. A pesar de que en un principio se trató de evitar recurrir a una investigación internacional para no dificultar que las distintas partes se sentaran a la mesa, los acontecimientos del 11 de diciembre de 2015 supusieron un punto y aparte. Así, el Consejo de DDHH, 6 días después, aprobó la creación de una Investigación Independiente de NNUU en Burundi (UNIIB, en sus siglas en inglés). Su informe final, presentado a finales de septiembre de este año, señala que “violaciones graves de DDHH se han producido principalmente por agentes del Estado”, que estas “son sistemáticas y constantes y la impunidad es omnipresente”, que esta situación se manifiesta en “la privación arbitraria de la vida, las desapariciones forzadas ... casos de tortura ... y las detenciones arbitrarias masivas”, que “las libertades de expresión, de asociación y de reunión son prácticamente inexistentes” y que “los expertos no pueden excluir que ciertas violaciones graves de DDHH constituyan crímenes contra la humanidad” (Informe de UNIIB, 2016: 1). No se puede añadir mucho más.

En lo referente a la judicialización internacional de los hechos acaecidos estos dieciocho meses, el anuncio del fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) de finales de abril sobre la elaboración de un examen preliminar supuso un primer paso. Como

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

sabemos, la CPI no solo tiene un elevado poder cuando juzga, sino que solo la amenaza de hacerlo o de investigar, es decir, el “efecto-anuncio”, puede ser ya un acicate. Sin embargo, en el caso burundés, la respuesta ha sido bien distinta. El 18 de octubre, Nkurunziza firmó un decreto para retirar a su país de la CPI, que tendrá efectos en un año. Burundi se ha convertido así en el primer país en hacerlo, abriendo una vía para otros países africanos. La posición beligerante de las autoridades burundesas y sus trabas a la gestión internacional de esta crisis quedan patentes una vez más.

¿Cabría una judicialización a nivel regional? Esta sería una de las claves para muchos países africanos que critican al CPI al trabajar de modo preeminente en África (y olvidarse, a su juicio, de Asia). Es cierto que esto se debe no solo a la comisión de atrocidades en este continente, sino a la obligación impuesta desde organizaciones como la UE a los países africanos de ratificar el Estatuto de Roma. La posibilidad de que la jurisdicción subsidiaria venga de una instancia africana aún no está ampliamente desarrollada ni cuenta con un marco jurídico claro, pero el juicio al exdictador chadiano Habré podría ser un precedente interesante que ayudara a desarrollar esta posibilidad.

Y llegamos al tema que más dificultades conlleva al analizar la gestión internacional de crisis, la cuestión de la intervención. Como hemos visto en nuestro prólogo, la RdP dio un salto cualitativo en su formulación a principios de este siglo y desde entonces ha pasado por una época de esplendor que parece brillar menos tras los resultados de la intervención en Libia en 2011. Algunos autores llegan a afirmar que “el entorno estratégico está sufriendo cambios radicales ... puede indicar que el intervencionismo humanitario ha pasado ya su cénit” (Laborie, 2011: 22).

Hasta ahora, como hemos visto, solo la UA ha planteado una intervención. El CdS, de momento, solo ha aprobado el despliegue de un componente policial de NNUU de 228 efectivos para supervisar cuestiones de seguridad y de DDHH durante un año (Resolución CdS 2303 (2016)). Burundi ha rechazado esta iniciativa y, a fecha de cierre de este artículo, NNUU está tratando de negociar el consentimiento burundés.

Ni la Comunidad Internacional ni la opinión pública internacional están dispuestas ahora mismo a poner botas sobre el terreno en un conflicto que está lejos de representar una amenaza como puede ser Siria e Iraq. Y que no está en los primeros puestos de la agenda internacional.

Los resortes existentes de prevención están siendo utilizados de un modo recurrente y constante por todas las instancias internacionales implicadas. Esta política está sirviendo para que no se dé una escalada de violencia que lleve a una guerra civil abierta, debido a la vigilancia a la que el país está siendo sometido. Por ello, los principales protagonistas no están poniendo la carta de la intervención sobre la mesa, ya que para llevarla a cabo de un modo exitoso es necesario que exista un apoyo internacional extenso y sólido, es decir, que la Resolución del CdS en su caso sea una consecuencia de este y no una imposición. Tras nuestro análisis, queda claro que no estamos en este momento.

V. CONCLUSIÓN

Por desgracia, en esta crisis burundesa hay una gran parte *déjà vu*. Pero, tras solo una década después del fin de la guerra civil, sí que se pueden ver avances en la Comunidad Internacional a la hora de gestionar las crisis internacionales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Además del fomento de la prevención y de ciertas reticencias a una intervención, se ve una aproximación mucho más local a la crisis, tratando de entender mejor la realidad del país. Evolucionan los medios y su gradación conforme va variando la situación, adquiriendo una mayor precisión en sus acciones. La multiplicación de mediadores/facilitadores o de gestos de buenos oficios parece no estorbarse ya que cuenta con el antecedente de los Acuerdos de Arusha y es un buen ejemplo de coordinación entre distintos organismos internacionales.

¿Será suficiente todo esto? La inestabilidad de Burundi no nos deja predecir con certeza el futuro, pero sí que parece claro que Nkurunziza ha visto cuáles son sus límites y se siente plenamente observado y controlado, algo que no es baladí a pesar de su tendencia mesiánica. Nos guste o no, Nkurunziza es la figura clave y no tiene visos de desaparecer del panorama en el corto plazo.

La Comunidad Internacional seguirá por la línea de la mediación y de los buenos oficios, con los ojos puestos en el diálogo interburundés, y con la esperanza de que no haga falta llegar más lejos, más allá de alguna nueva sanción o suspensión de ayuda al desarrollo (principalmente, apoyo presupuestario).

El caso burundés nos demuestra, una vez más, que no existe un único modelo de gestión internacional de crisis, que esta va conformándose y adaptándose a la realidad de cada conflicto. Pero sí que hemos aprendido de casos anteriores. Burundi, por tanto, no deja de ser un ejemplo de evolución del sistema, al tener un pasado reciente en el que mirarse. Y es que “la historia no se repite, pero rima”⁴.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACTA CONSTITUTIVA DE LA UNIÓN AFRICANA (2001): http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/con-au/trt_con_au.pdf
- ACUERDOS DE ARUSHA (2000): [http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Arusha%20\(Burundi\)%20.pdf](http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Arusha%20(Burundi)%20.pdf)
- Africa in transition (blog). Sitting on tied hands: the African Union and Burundi. <http://blogs.cfr.org/campbell/2016/02/12/sitting-on-tied-hands-the-african-union-burundi/>
- AGOAGYE, F. (2004): The African mission in Burundi. Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation. Pretoria: Institute for Security Studies. Julio de 2004, pp.9-15. https://www.issafrica.org/uploads/CT2_2004%20PG9-15.PDF
- AÑAÑOS, M.C. (2009): La “Responsabilidad de Proteger”, en Naciones Unidas y la Doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”. UNISCI Discussion Papers, pp. 164-192.
- BESADA, H. (ed.) (2016): Crafting an African Security Architecture. Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century. Nueva York: Routledge.
- BIZIMARA, S. (2007): The Burundian legal system and research. Globalex. <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Burundi.html>
- BURUNDI AFRICA GENERATION (2012, 24 de febrero): Quelle politique de la Union européenne? <http://burundi-agnews.org/diplomatie/burundi-quelle-politique-de-lunion-europeenne/>
- CONSTITUCIÓN DE BURUNDI (2005): http://aoma.ukzn.ac.za/Libraries/Newsletters_2011/Constitution_of_Burundi_English.sflb.ashx
- GRASA, R. (2006): Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Barcelona: Revista CIDOB, núm. 76, pp.9-46.
- GRASA, R. (2010): Cincuenta años de evolución de la investigación para la paz. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos. Generalidad de Cataluña.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012a): – Crisiswatch. Burundi, febrero de 2012. <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/february-2012>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2012b): Burundi: Bye-bye Arusha? The Africa Report nº 192, de 25 de octubre de 2012. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/burundi/192-burundi-bye-bye-arusha.ashx>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2015): Burundi: Peace Sacrificed? Crisis Group Africa Briefing nº 111, de 29 de mayo de 2015. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/burundi/b111-burundi-peace-sacrificed.aspx>
- NNUU (2016): Investigación Independiente de NNUU en Burundi, Informe final. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/UNIIB/Pages/UNIIB.aspx>
- LABORIE IGLESIAS, M.A. (2011): Intervención. Revista Ejército, nº 843 (junio de 2011), pp. 6-12.
- MIGLIORE, J. (2005): Michael Walzer y el Problema de la Guerra Justa. Colección, núm. 16, pp.13-46.
- NANTULYA, P. (2015): Burundi: why the Arusha Accords are central. Africa Center for Strategic Studies. <http://africacenter.org/spotlight/burundi-why-the-arusha-accords-are-central/>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

- OGNIMBA, E. (2010): Gobernabilidad, paz y seguridad en África. La Unión Africana en una encrucijada de caminos y de retos. Capítulo III (pp.94-120) de la publicación Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África.
- PALMANS, E. (2012): Burundi's 2010 elections: democracy and peace at risk? Centro Europeo de Apoyo Electoral (ECES) y Foro Africano de Investigaciones (ARRF). http://www.eces.eu/images/documents/Burundi_Elections_Eva_Palmans.pdf
- PIERRET, S. (2010) : Élections 2010: quel impact pour le Burundi? Comisión belga francófona de la Justicia y la Paz. http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2010_Analyse_Elections_2010_quel_impact_pour_le_Burundi.pdf
- QUÍLEZ, R. (2008): Hutus contra tutsis. Guerras olvidadas de [elmundo.es](http://www.elmundo.es). http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/burundi.html
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., Y MIAL, H. (2011): Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- SAMANDARI, J. (2014): Apports de l'Accord d'Arusha pour la paix et la stabilité politique au Burundi. http://www.irenees.net/bdf_fiche-experience-814_fr.html
- SOLANET, Gabrielle (2015): Lessons learned from the international community's response to the Burundian crisis. Search for Common Ground. Knowledge Platform, Security & Rule of Law. <http://www.kpsrl.org/browse/browse-item/t/lessons-learned-from-the-international-communitys-response-to-the-burundian-crisis>
- VV.AA. (2007): Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y Escuela Diplomática.
- VV.AA. (2008): Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis. Adenda 2008. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y Escuela Diplomática.
- WALZER, M. (2001): Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos. Barcelona: Paidós. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

EEUU 2016: LA INSÓLITA CAMPAÑA ELECTORAL HACIA LA CASA BLANCA
por **Carlota García Encina**Investigadora del Real Instituto Elcano, Profesora de Relaciones Internacionales,
Universidad Francisco de Vitoria**I. INTRODUCCIÓN**

En febrero de 2016 arrancaba en EEUU una larga y nueva campaña electoral con los *caucus* de Iowa. Todo el mundo esperaba que Hillary Clinton y Jeb Bush salieran victoriosos del proceso de primarias y consiguieran las respectivas nominaciones. Eran los favoritos del *establishment* y de los principales donantes. Pero la gran sorpresa fueron los éxitos de Donald Trump y de Bernie Sanders que, a pesar de ser opuestos ideológicamente y personalmente, eran la cara de la misma moneda: el desencanto de los norteamericanos con las élites y con Washington –y por lo tanto con las dinastías políticas–, el miedo de la clase media a perder su estatus, y el incierto futuro de los *millennials*.

Fue finalmente Clinton quién le ganó la partida a Sanders y quién entonces debía enfrentarse a Trump. La carrera comenzó muy igualada desde el primer momento, a pesar de que los demócratas entraron en la campaña electoral con una clara ventaja en términos históricos y demográficos, por los colegios electorales y por la situación del Partido Republicano.

En términos históricos porque el presidente saliente, Barack Obama, tenía unos altísimos índices de popularidad después de ocho años de desgaste, y porque la situación económica había mejorado en términos macroeconómicos desde el estallido de la crisis en 2007: el paro estaba por debajo del 5%, la economía crecía y la inflación empezaba a despuntar, lo que había llevado a la Reserva Federal de EEUU a una subida de los tipos. En términos sociales también había habido una mejora con iniciativas como el *Obamacare*, el *Dream Act* (la ampliación de la protección de los niños cuyos padres entraban ilegalmente en el país), la legalización del matrimonio homosexual y un legado racial más simbólico que sustancial. Pero todos estos hechos históricos podían favorecer un tercer mandato demócrata.

Los cambios demográficos también eran importantes. En 2008, el 74% del total de la participación electoral constituyó el voto “blanco” del cual John McCain se llevó el 57%, y fue insuficiente para ganar. En cuanto al voto “no blanco”, el 26%, Barack Obama ganó aproximadamente el 75%. Cuatro años después Mitt Romney también consiguió el 57% del total del voto “blanco”, pero ésta vez constituía el 71% de los votantes. Según las estadísticas, en 2016 el voto “no blanco” podría situarse en torno al 31%, frente a un 69% del voto “blanco”. Unos cambios y una evolución clara y a favor los demócratas.

Con relación a los colegios electorales, 270 es la cifra mágica que hay que conseguir para alcanzar la presidencia. Echando un vistazo a la últimas seis elecciones, la peor actuación fue la de John Kerry, con 257 colegios electorales, y salvo la mínima derrota de Al Gore, todo fueron sólidas mayorías demócratas. Según algunos cálculos, con sólo presentarse un demócrata cuenta ya con 242 colegios electorales, mientras que un republicano con 102.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Por último, la situación del Partido Republicano favorecía a Hillary Clinton. Éste estaba dividido en cuatro facciones excluyentes, porque cada una se presenta como la verdadera conservadora; contaba con un escaso apoyo de los más jóvenes –sólo un 22% de los *millennials* se considera conservadores, y del total un 41% constituye voto “no blanco”–; y el máximo líder republicano, el presidente de la Cámara de Representantes Paul Ryan, decidía dejar de hacer campaña por Donald Trump para centrarse en proteger las mayorías en el Congreso y evitar que los demócratas no tuvieran un cheque en blanco si ganaran.

Con estos precedentes era de esperar un inicio una campaña con 30 o más puntos de ventaja para los demócratas, pero no era así. ¿Por qué? En primer lugar porque Hillary Clinton, a pesar de su extraordinaria preparación, de sus años en el servicio público, y de su capacidad de trabajo, no era la adecuada para este momento. Para entender el porqué de esta afirmación hay que echar una mirada precisamente al auge de Donald Trump, que supo hacer un buen diagnóstico del sentir y de la situación de clase media norteamericana que le encumbró a candidato.

II. ¿POR QUÉ TRUMP?

Donald Trump ha sido el gran tema y el gran fenómeno de la campaña 2016. Nadie imaginó que llegaría tan lejos. Encontrar, sin embargo, una única explicación al fenómeno del *Trumpismo* es una tarea imposible. Son varias las razones, empezando por la economía. Si bien los datos macroeconómicos reflejan una economía sólida con buenas expectativas, un análisis más minucioso presenta una situación más compleja y preocupante. En el otro lado de la moneda está el estancamiento de los salarios, el incremento del subempleo, el crecimiento del desempleo de larga duración, la disminución de los ingresos medios de las familias, la creciente polarización y segmentación del mercado laboral, y la creciente desigualdad. Todo ello ha ido generando un pronunciado pesimismo desde hace algunos años que no es más que un descontento con el presente y una preocupación por el futuro, donde los hijos ya no tendrán las mismas oportunidades que tuvieron los padres, y donde el *American Dream* ha dejado de tener sentido. Y en una nación que se enorgullece de la idea de que cada generación lo va a hacer mejor que la anterior se traduce en una pérdida de confianza en el futuro y en una alarma para todo el sistema. Esta situación no debería haber sorprendido a nadie –el *Tea Party*, el movimiento *Occupy Wall Street* y las elecciones de medio término de 2014 ya eran síntomas de ese malestar– pero fue Donald Trump, y en su momento también Bernie Sanders, quien supo aprovechar este caldo de cultivo para generar un movimiento de apoyo a su candidatura. Este enfado de los norteamericanos se podía haber traducido en una falta de interés por las elecciones. Pero Trump no sólo logró movilizar en las primarias a una amplia base republicana sino que enganchó con su mensaje a un buen número de independientes que históricamente no hubieran votado. Les dijo que no tenían que seguir conformándose y les ofreció algo más potente que su adhesión al partido: empoderarles. Dio la voz a esa mayoría silenciosa, principalmente la clase trabajadora blanca sin estudios universitarios, que quería oír hablar de sus problemas. “En el pasado se utilizaba el término “mayoría silenciosa”, esa “mayoría silenciosa”, está de vuelta”, afirmó Donald Trump.

La inmigración también ha sido clave en esta carrera, pero no necesariamente como fenómeno económico. Para una importante parte de los votantes republicanos es un tema de seguridad nacional, como reflejó la draconiana sugerencia de Trump de prohibir a los musulmanes entrar en EEUU, o ligar la inmigración hispana con el crimen y los tráfico ilícitos. Para otros, se trata simplemente de no permitir que algunos violen las leyes mientras otros las acatan y esperan su turno para entrar en el país legalmente. Para un puñado de seguidores de Trump el sentimiento anti-inmigración

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

es simplemente racista y “nativista” –en referencia a las políticas que favorecen a los habitantes locales en oposición a los inmigrantes–. Muchos más están incómodos con el rápido cambio cultural en sus varias dimensiones como consecuencia de una creciente población no nativa, y segundas y terceras generaciones de inmigrantes. “Hacer América grande otra vez”, el eslogan de la campaña de Donald Trump, refleja claramente un miedo a un declive nacional y no sólo económico, y apunta a una recomposición de la identidad nacional.

La desconfianza en aquellas instituciones que han sido los pilares de la vida de los norteamericanos también ha jugado un papel determinante. Es el enfado con un sistema político que ha sido incapaz de actuar de forma eficaz cuando se le ha necesitado, con unos políticos que desde Washington miran más por el interés del partido que por desarrollar la labor que tienen encomendada. Trump proclama el *outsiderism*, que implica además desconfiar de los grandes bancos e instituciones financieras y de los medios de comunicación. En 2015 el porcentaje de norteamericanos que no confiaban en estos últimos era del 40%, y el número ha ido creciendo hasta hoy. Trump nunca se ha quedado corto en sus desprecios hacia la prensa a la que acusa de desinformar.

Por último, hay que sumar la ansiedad de los votantes ante un mundo en el que las nuevas amenazas a la seguridad y bienestar de EEUU proliferan. La sensación y, cada vez más, la certidumbre de que EEUU es menos importante y poderoso globalmente que hace 10 años, que incluso se le respeta menos, pesa también en el ánimo de los norteamericanos. Y si bien éstos quieren centrar la gran parte de sus esfuerzos en los problemas domésticos, al mismo tiempo anhelan un líder fuerte que no se deje amilanar por China y el terrorismo cuando golpea a ciudadanos norteamericanos, y que pida cuentas a los aliados. Por eso Donald Trump se ha mostrado muy duro en los asuntos de seguridad nacional, ganándose el apoyo de los republicanos nacionalistas y no-intervencionistas frente a los internacionalistas del *establishment*. Así, al tiempo que ha pedido desligarse de las alianzas permanentes y ha criticado a la OTAN y la intervención en Irak, ha pedido duras medidas contra los terroristas yihadistas, incluida la tortura, y una campaña más agresiva contra el Estado Islámico, junto con un incremento de los presupuestos de defensa.

El candidato republicano ha ofrecido la imagen de una fortaleza para el país, separada de los peligros transnacionales de todo tipo, con muros contra las exportaciones extranjeras, contra los terroristas musulmanes, contra los inmigrantes hispanos y transmitiendo la sensación de que de una manera u otra todo está conectado con los efectos negativos de la globalización. Y ha apelado al miedo, como hizo en su discurso de aceptación en la Convención Republicana de Cleveland en julio de 2016. Fue un eco de Richard Nixon, evocando su tono y los temas de su exitosa campaña del 68 en la que recurrió al miedo a la guerra, a las protestas masivas y los disturbios raciales. Eran otros tiempos, pero Trump quiso emularlo y explotar las inquietudes raciales, el miedo al terrorismo y la desafección de una buena parte de los norteamericanos.

III. LA CAMPAÑA DE HILLARY

Hillary Clinton es lo opuesto a su oponente. Es previsible, metódica, paciente, trabajadora, muy preparada, con una amplia experiencia en política. Y no es una *show woman*, no tiene el carisma de su marido, no acaba de conectar con los más jóvenes, y es parte del sistema.

Ha tratado de capitalizar electoralmente el legado de Barack Obama, sobre todo ahora que sus índices de popularidad son tan elevados. Pero al mismo tiempo ha buscado dissociarse de los aspectos más impopulares de su política tanto interior como exterior.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Es decir, que trata de mostrarse como una continuidad de Obama pero al mismo tiempo quiere marcar ciertas diferencias porque, como cualquier nuevo presidente, busca dejar una impronta única.

La relación entre Hillary Clinton y Barack Obama ha tenido sus altos y bajos. Enzarzados en una dura lucha en las primarias en 2008, limaron asperezas cuando él la nombró secretaria de Estado. En la campaña de 2016 es precisamente Obama quien se ha convertido en uno de grandes activos y defensores con el objetivo de consagrar su legado.

Hillary Clinton se enfrentaba a una campaña alentada por el amplio apoyo de las minorías del país y de un Partido Demócrata que se ha mostrado mucho más unido que el Republicano. Además, había hecho historia al convertirse en la primera mujer en disputar la carrera presidencial en EEUU. Esta vez no estaba dispuesta a que le pasara como en 2008, cuando se vio superada por un candidato más liberal que podía inspirar a jóvenes demócratas y que hablaba con nostalgia de la base progresista del partido. Sin embargo, muchos votantes siguen dudando de su honestidad y autenticidad, y sigue sin generar el entusiasmo necesario a pesar haber tenido la mejor infraestructura – también económica – para enfrentarse a esta campaña electoral. Ha cometido errores y equivocaciones como llamar “deplorables” a la mitad de los seguidores de Trump, y ha mostrado dificultades para ser firme y no titubear antes las continuas preguntas sobre las controversias con el Departamento de Estado y la Fundación Clinton. Tampoco ha aprovechado la oportunidad para elaborar un buen mensaje positivo sobre lo que significaría la presidencia de Hillary Clinton.

A pesar de su *expertise* en política exterior, ella quiere centrarse como presidente en las cuestiones internas porque es en este ámbito donde están sus grandes pasiones. Fue una secretaria de Estado accidental, que no había estado centrada en política exterior previamente, que no buscó el puesto y no lo obtuvo por su experiencia en diplomacia. Y aunque asumió el cargo con mucho entusiasmo y competencia, sigue reservando gran parte de sus ilusiones políticas a la salud, la familia, los derechos de las mujeres y la justicia social. Quiere dejar su marca en la política doméstica.

IV. CONCLUSIÓN

Puede ser una contradicción pero justo cuando Barack Obama alcanza unos niveles de aprobación máximos, parece que el país va en sentido contrario. Una volátil e impredecible campaña electoral está mostrando un país que, después todos estos meses, ha quedado muy polarizado. Y el desenlace no acaba el 8 de noviembre. Volver al diálogo entre los partidos, devolver la esperanza y el futuro a gran parte de los norteamericanos, y el desenlace de las “otras elecciones” en el Congreso serán clave en el futuro de EEUU, sin olvidar su impacto a nivel internacional porque EEUU sigue siendo esa gran potencia.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- KOCHAR, Rakesh; FRY, Richard; ROHAL, Molly (2015): The American Middle Class Is Losing Ground, Pew Research Center, en: http://www.pewsocialtrends.org/files/2015/12/2015-12-09_middle-class_FINAL-report.pdf (octubre, 2016)
- GALLUP: Presidential Approval Ratings, en : <http://www.gallup.com/poll/116479/barack-obama-presidential-job-approval.aspx> (octubre, 2016)
- REAL INSTITUTO ELCANO (2016): Especial: Elecciones en EEUU 2016, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjEBf3QG93QwMDyyBnAod3C-8QS1NDgzAPE6B8pFm8AQ7gaEBAt59Hfm6qfkFuRDkAUzSsyA!!/dl3/d3/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/, (octubre, 2016)
- ZOGBY ANALYTICS (varios), en: <http://www.zogbyanalytics.com>, (octubre 2016)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

**SOFIA CORRADI, UNA “MADRE” FUNDADORA DE EUROPA -
RETRATO DE UNO LOS MAYORES ÉXITOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA**por **Mathieu Hinceval**

Consultor. Bruselas

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de mayo del 2016, día de Europa, Sofia Corradi recibió de manos del Rey y la Reina de España, el premio Carlos Quinto¹. Sin embargo, Sofia Corradi sigue siendo una desconocida para muchos europeos.

En el año 1958 Sofia Corradi volvió de la universidad americana de Columbia en la cual había estudiado el derecho comparado durante un año merced a una beca Fullbright. Sin embargo su universidad en Italia le anunció que no validara ninguna de las materias estudiadas durante su estancia americana. Debía entonces de cursar un año más para poder acabar la carrera y obtener su diploma. Sofia Corradi tomó consciencia este día de que si, merced a la situación laboral de sus padres, se podría permitir seguir estudiando, no sería lo mismo para muchos y muchas estudiantes.

Años más tarde, comenzó a convencer a los académicos de su país de la necesidad de favorecer los intercambios entre universidades. Luego, envió muchas cartas a rectores, políticos y eurodiputados. Su primera victoria surgió en 1976 cuando los estudios y diplomas de universitarios italianos en Francia fueron reconocidos en Italia. En 1987, nació el programa Erasmus.

Cuando Sofia Corradi se reúne con estudiantes, les suele explicar que estudiar en el extranjero había cambiado su vida. Dejar su país para una universidad extranjera, estudiar en otra lengua, así como sumergirse en otra cultura, cambia una vida. En su *Europe pour les Nuls*², la Eurodiputada francesa Sylvie Goulard se pregunta sobre el lugar de las mujeres en la construcción europea. Por desgracia han sido pocas las que han salido a la luz de este proyecto destinado a “consolidar la paz”. Se habla entonces de los “Padres fundadores” de Europa. Sin querer menospreciar a la “extraordinaria calidad de estos primeros europeos”, para usar los calificativos empleados por Sylvie Goulard³, espero que algún día recordemos a Sofia Corradi como una “madre fundadora de Europa”. Sería deseable también que todos estos actores y actrices de la construcción europea tuvieran su rostro en los billetes de euros. ¡Nunca les celebramos suficiente! Y tampoco celebramos el programa Erasmus, como uno de los grandes éxitos de la construcción europea.

1. El premio fue creado en 1995 con el fin de poner de relieve el espíritu Europeísta de España. Este premio se asemeja a otros premios europeos como el premio Carlomagno otorgado por la ciudad alemana de Aquisgrán. La Fundación Academia europea de Yuste entrega el premio Carlos Quinto. Es en el seno del monasterio extremeño de Yuste que el emperador Carlos Quinto, enfermo, vivió sus últimos días. Desde su creación distintas personalidades europeas como Jacques Delors, Simone Veil o Javier Solana han sido galardonadas.

2. Véase: Sylvie Goulard (2014), *L'Europe pour les nuls*, ediciones first.

3. Véase: Sylvie Goulard, 2014, op cit.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

II. LOS ÉXITOS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

¿Porque no se habla de esta Europa que funciona? Francia es el segundo país en cuanto al número de estudiantes y el tercer destino para una estancia Erasmus. España está a la cabeza de la clasificación (primer destino y primer país emisor de estudiantes Erasmus) y se debía de hablar del premio. Todo un éxito para un país que fue durante mucho tiempo aislado en la escena europea e internacional y quien es desde 30 años un actor comprometido con la construcción europea.

Las estadísticas impresionan, más de tres millones de estudiantes participaron desde 1987 en el programa, a las cuales se suman el millón de bebés nacidos de padres que se conocieron durante su estancia Erasmus. Quizás sea por eso que no se habla tanto de Erasmus porque “crea” Europa y “fabrica” ciudadanos europeos. En un artículo publicado en el New York Times del 2 de enero de 2014, el escritor y periodista del Corriere Della Sera Beppe Severgnini escribía que “la generación Erasmus, los millones de jóvenes hombres y mujeres que han pasado sus 20 años a compartir sus despachos, aulas, laboratorios, apartamentos y sus camas en toda la Unión europea, se integran progresivamente en el mercado laboral. Tienen el deber y el privilegio de defender Europa”. Además, cada vez más empresas, a la hora de reclutar, piden a los candidatos que tengan una experiencia internacional, como por ejemplo haber sido un estudiante Erasmus o haber tenido una experiencia laboral en otro país. Necesitamos que nuestros emprendedores y dirigentes de empresas tengan la necesaria formación y el conocimiento de idiomas que faciliten su apertura a un mundo cada vez más global. Requisitos que podríamos trasladar al mundo de la política.

Necesitamos más hombres y mujeres políticos que provengan de la generación Erasmus. La Eurodiputada francesa Sylvie Goulard (ALDE), se interrogaba justamente sobre los candidatos franceses al Parlamento europeo⁴, deplorando la ausencia de candidatos que hayan estudiado en el extranjero: “la generación Erasmus espera su turno”. No es lo mismo trabajar en un parlamento nacional que en un parlamento plurinacional donde la experiencia de trabajar en otros idiomas y con gente de otras culturas debería ser un requisito esencial. Esta deficiencia es preocupante cuando se trata de candidatos al Parlamento europeo. ¿Y qué decir de los que gobiernan en los Estados miembros y que se sienten en el Consejo europeo? Por lo que se trata de Francia, la mayoría de los políticos franceses tienen una formación universitaria demasiado “nacional” y esto les impide ver más allá de sus fronteras nacionales y pensar en el interés general de los europeos.

¿En efecto, no forma parte el programa Erasmus de las realizaciones concretas que creen solidaridades de hecho promovidas por Robert Schuman? Fue Jacques Delors, Presidente de la Comisión europea (enero de 1985 – diciembre de 1994) quien permitió la creación del programa Erasmus. Pascal Lamy, que fue miembro del gabinete de Jacques Delors en la Comisión y posteriormente Comisario europeo y Director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC) nos describe, en su libro *quand la France s'éveillera*⁵ este episodio tan importante pero a la vez tan olvidado, en la historia del proyecto europeo. En 1985, los Estados miembros habían vaciado la propuesta de la Comisión europea para crear un programa ERASMUS. Solo quedaban algunas leves cooperaciones administrativas y científicas entre universidades. Entonces, la Comisión retiró su propuesta anulando así el compromiso obtenido por el Consejo y volvió a adoptar su propuesta unas semanas después. La

4. Véase: Sylvie Goulard (2016), *Europe : amour ou chambre à part*, Ediciones Flammarion

5. Véase: Pascal Lamy (2014), *Quand la France s'éveillera*, ediciones Odile Jacob.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Comisión volvió a poner su propuesta inicial encima de la mesa para que el Consejo la volviera a discutir. El querría que el programa Erasmus permitiera a los estudiantes seguir una parte de sus estudios en una universidad de otro estado miembro que estos estudios estuviesen validados. Jacques Delors contactó entonces directamente con los jefes de Estado y de gobierno. Erasmus había nacido y el interés supremo de los europeos había prevalido.

“Los éxitos son nacionales y los fracasos europeos”. Quizás esa frase, cada vez más recurrente en Bruselas, ilustra el poco reconocimiento que se le otorga al programa Erasmus. Pascal Lamy, en su libro citado más arriba, aboga por “la matriz Erasmus” que debe inspirar a otros programas Europeos: “los Europeos no podrán reconocerse intereses comunes, una proximidad cultural así como una entidad compartida en la mundialización si no se encuentran y no intercambian entre ellos”. Muchos son los programas europeos que fomentan la integración europea y crean solidaridad entre los europeos. Es el caso de los programas de cooperación territorial INTERREG que desde hace 25 años promueven la cooperación entre actores locales y regionales en toda la UE o lo distintos programas sectoriales en materia de innovación, investigación, educación y medio ambiente. El ejemplo de la cooperación territorial lo ilustra perfectamente: es uno de los tres objetivos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el que goza de la menor dotación financiera. Sin embargo, es el más “europeo” de los tres objetivos porque insta a los actores locales y regionales de los diferentes Estados miembros a que trabajen en estrecha colaboración y aprendan unos de otros a través de redes, proyectos y programas conjuntos que inciden directamente en todos los aspectos de la vida económica de los europeos. Además, los medios de comunicación suelen asociar demasiado a la Unión europea con las ayudas y los fondos que, sin ninguna duda, han contribuido a reducir los desequilibrios entre los territorios de la UE. Sin embargo, pocos artículos o reportajes están dedicados a todos los programas europeos donde más allá de la cofinanciación europea es el “trabajar juntos” que prevalece: europeos cooperando para solventar problemas y desafíos comunes. Y este deseo de acercarse a otros para trabajar juntos se tiene que fomentar desde la educación, animando a los estudiantes a estudiar fuera de su país. Además, la crisis de estos últimos años de la cual muchos Estados miembros de la UE tardan en salir ha contribuido a destruir la confianza mutua entre los europeos. En su último libro⁶, Sylvie Goulard explica que prospera la desconfianza hacia Alemania y las instituciones europeas. La confianza entre los europeos se deteriora ¿Cuántos reproches entre los Estados miembros, muchos sin fundamento, no habremos oído todos a lo largo de estos últimos años?

Hubiera sido también una ocasión de recordar que el presupuesto del programa Erasmus, con alrededor de 15 millones de euros para el periodo 2014-2020, sigue siendo insuficiente. En este sentido, suscribo a la propuesta de Pascal Lamy de multiplicar por dos las inversiones en el programa Erasmus⁷.

6. Vease : Sylvie Goulard, 2016, ob cit.

7. Véase: Pascal Lamy, 2014, ob cit.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****III. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto que el factor humano ha sido eliminado del proyecto europeo. Además, vemos resurgir comportamientos y discursos nacionalistas que nos deben llevar a ser vigilantes. No debemos tolerar los ataques constantes a la libertad de prensa en países como Hungría y Polonia así como “muros de la vergüenza” que un país pretender edificar para evitar la entrada de refugiados. Países que reciben fondos europeos, como es debido, pero que pretenden desligarse de las reglas y valores que todos debemos compartir en la Unión europea. Entonces, creo que es más necesario que nunca que promovamos todo lo que puede contribuir a un mayor entendimiento entre europeos. Por todo esto, deberíamos celebrar el programa Erasmus que en 2017 cumplirá 30 años. Siempre debemos recordar la frase de Jean Monnet “Nosotros no coligamos Estados, nosotros unimos a las personas”. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

CALIDAD DEMOCRÁTICA **CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

INFORME

PROYECTO DEL REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA:
ESTUDIO GENERAL Y REFLEXIONES

por Manuel Palomares Herrera

INFORME

LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: ENTRE EL RÉGIMEN JURÍDICO
Y LA CULTURA POLÍTICA

por Sergio Castel Gayán

NOTA

UN ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA
por Alejandro Villanueva Turnes

NOTA

EN BUSCA DE LA IGUALDAD EFECTIVA DEL VOTO: LA REFORMA
DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIA

por Javier Sierra Rodríguez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**PROYECTO DEL REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA:
ESTUDIO GENERAL Y REFLEXIONES**

por Manuel Palomares Herrera

Doctorando en Derecho, Universidad de Jaén

RESUMEN

Análisis y consideraciones generales sobre el proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, valorando sus novedades, contradicciones y ambigüedades respecto a la ley que desarrolla. El análisis se centra en la reflexión e interpretación del ámbito subjetivo de aplicación, el régimen de publicidad activa, el proceso de solicitud de información pública a los sujetos obligados y el régimen de impugnación habilitado en el proyecto por estar expuestos a esta posibilidad dada su falta de concreción.

ABSTRACT

Analysis and general considerations on the draft regulations implementing Law 19/2013, of December 9, Transparency, Access to Public Information and Good Governance. The analysis focuses on the interpretation of the scope of application, the system of active advertising, the application process for public information to the obligors and the regime of challenge which the project enables given its lack of specificity.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

I. INTRODUCCIÓN Y APRECIACIONES GENERALES DEL PROYECTO DEL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Si bien los reglamentos, conceptualmente, son una extensión pormenorizada derivada de una ley de la que se origina, el proyecto de reglamento¹ de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en adelante PRLT, desarrolla única y exclusivamente el título primero de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno, en adelante LTBG por lo que esta merma respecto al resto de contenido de la LTBG supone algo poco común en las redacciones legales de modelo español, que el reglamento sea menos extenso que la propia ley que posee 40 artículos. Siendo 30 los preceptos del reglamento estructurados en seis títulos², dos las disposiciones adicionales y una la disposición final, encontramos un reglamento escueto respecto a la LTBG como primera reflexión, más aun siendo tan necesaria la extensión normativa de una ley que tanto ha apoyado o escusado la carencia especificativa de sus elementos en este reglamento al que en numerosas ocasiones hace referencia.

En este aspecto y teniendo en cuenta que España es el único estado que regula conjuntamente en un mismo texto las tres materias que resume en título de la ley, saltan a la vista las críticas emitidas por una parte importante de la comunidad jurista durante la tramitación de la LTBG referente a la necesidad de modificar su estructura, defendiendo la supremacía e importancia de la transparencia y su incompatibilidad normativa o necesidad de diferenciación con el Buen Gobierno a pesar de sus vínculos, por lo que se sugería suprimir el título II que lo contiene para, si fuere relevante, tramitar este contenido como proyecto de ley independiente³.

Se destaca, por su ausencia, en el desarrollo del PRLT el título III de la LTBG, referente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en adelante CTBG, institución que en su propio informe sobre el proyecto⁴ echa de menos y critica esta carencia señalando que las respectivas previsiones de la LTBG deberían ser parte del desarrollo reglamentario⁵ y que este vacío deja en evidencia el art. 9 de la LTBG.

Así pues, dicho precepto de la ley, que regula el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, determina concretamente que *“el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan”* y en el proyecto salta a la vista que la *“previsión reglamentaria”* en el reglamento no existe injustificadamente.

1. Texto disponible en: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:328f1e5f-86de-4f59-83f9-fad26b902649/proyecto-reglamento-ley-de-transparencia.pdf>

2. Los 6 títulos ordenadamente se rubrican: Disposiciones generales; Publicidad activa; Derecho de acceso a la información pública; Régimen de impugnaciones; La Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información; Las Unidades de Información de Transparencia y el Portal de Transparencia.

3. Por todos ellos, Guichot Reina, E. y Sanchez De Diego y Fernández De La Riva, M. en su intervención en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 12/2/2013. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-254.PDF. (pp. 17 y 26).

4. Informe del CTBG al que puede accederse en el siguiente enlace: http://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/informes.html

5. El estatuto de este organismo se ha definido y desarrollado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre aunque como indica el CTBG en el citado informe, por su propia naturaleza el estatuto del mismo regula únicamente aspectos técnicos y de funcionamiento.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Si en adición tenemos en cuenta que la ley en cuestión fue muy criticada por su manifiesta falta de concreción a este respecto amparándose en un futuro desarrollo reglamentario, ya es llamativo que el proyecto tampoco se pronuncie sobre aspectos fundamentales de la actividad del CTBG. Con lo cual quedarían difusos en el proyecto aspectos como si es sancionable o no el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa Guichot Reina 2014:198; Villoria Mendieta,²⁰¹³), si al consejo le corresponde instar el ejercicio de la potestad disciplinaria simplemente o ejercerla de forma directa, queda en blanco la previsión del proceso sancionador de los incumplimientos imputables a altos cargos no sometidos a un régimen disciplinario funcional concreto, y por último el aspecto de no considerar de carácter básico este artículo 9, con lo que se supone que cada Comunidad Autónoma pueda decidir si en su ámbito jurisdiccional y en las Entidades Locales Autónomas de su circunscripción como crea oportuno, con las diferencias pertinentes que puedan poner en tela de juicio el principio de igualdad y el de es sancionable.

A favor del PRLT, se ha de destacar que estos aspectos a los que nos referimos no se pueden resolver en forma de reglamento aunque sí debería al menos concretarse puntos como la línea interpretativa del incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa como requisito previsto en el artículo 9.3 de la LTBG para considerar que se ha cometido una infracción grave o el procedimiento remitido al desarrollo reglamentario, reflejando que el CTBG tiene la facultad de instar del órgano correspondiente la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento disciplinario, pero no de ejercer dicha instrucción, reduciéndose su competencia únicamente a la instancia.

II. COMENTARIO ANALÍTICO

Si bien el proyecto en su conjunto ofrece contenido interpretativo, este análisis pone el foco sobre los cuatro títulos primeros por orden de importancia en su reflexión sin entrar a valorar los dos últimos títulos rubricados “La Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información” y “Las Unidades de Información de Transparencia y el Portal de Transparencia” por entenderlos nítidos al ser las descripciones técnicas y estructurales habilitados siendo elementos más procesales que sustantivos.

II.1. Del ámbito subjetivo de aplicación del PRLT

Respecto al ámbito de aplicación subjetivo del reglamento, recogido en el artículo 1 del mismo, parece ser que poco se aleja de lo enumerado en la LTBG en su primer capítulo del título uno de los artículos primero al cuarto, siendo la única alteración el segundo punto del citado artículo 1 PRLT el cual establece como ámbito subjetivo de aplicación el siguiente:

a) La Administración General del Estado.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las agencias estatales y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado.

d) Las entidades estatales de Derecho Público que, con independencia funcional o una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

e) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, incluidas las Universidades Públicas.

f) Los consorcios adscritos a la Administración Pública estatal conforme a lo establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

g) Las sociedades mercantiles estatales en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

h) Las fundaciones del sector público estatal previstas en la legislación en materia de fundaciones.

i) Las asociaciones constituidas por los organismos y entidades previstos en las letras anteriores de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Lo más destacable a reseñar en esta formulación es la desacertada referencia dirigida a la extinta Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que se preveía iba a ser desdoblada y actualizada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público por dar al lector, bien sea ciudadano o funcionario, docto o lego en la materia facilidades y no trabas, no solo por la calidad y actualización de su formato, sino por la operatividad legal.

Podría recriminarse a esta apreciación que la aplicación de la Ley 30/1992 se extiende hasta el 2/11/2016, fecha en que entra en vigor las nuevas que la sustituyen, pero ello no quita la posibilidad, a juicio de este investigador, de añadir una disposición transitoria que exprese tal circunstancia o directamente poner en el artículo las nuevas leyes, adelantándose a la entrada en vigor y dando una lección de anticipación a los hechos con herramientas legislativas efectivas.

En segundo lugar y en comparativa directa con la LTBG, aparecen taxativamente los consorcios adscritos a la Administración General del Estado, si bien algunos autores (Meseguer Yebra 2014) ofrecían la posibilidad de que éstas se entendiesen incluidas dentro del artículo 2.1.i LTBG.

Los consorcios por lo tanto toman una importancia desconocida en su reconocimiento hasta el momento, y esto es un paso importante pues ofrecen un servicio ciudadano destacable que ahora gana en calidad al estar obligados a garantizar una publicidad activa propia. Digo desconocida hasta el momento en los consorcios porque al no estar incluidos los consorcios en el apartado i) se singulariza su condición en contra de lo que establece la LTBG y se pasan a considerar los consorcios como Administración Pública tal como expresamente revela el artículo 1.3 PRLT "A los efectos de este reglamento, tienen la consideración de Administración Pública los organismos y entidades incluidos en las letras a) a f)".

Expuesto que los consorcios están obligados a mantener una publicidad activa, se ha de apreciar un conflicto en esta afirmación cuando el mismo reglamento excluye de publicar su información correspondiente en el Portal de Transparencia como sí tienen que hacer el resto de administraciones públicas con lo que se crea un estatus especial para el consorcio que queda poco claro cuando llegamos al artículo 28 PRLT que así lo reza en su remisión al artículo 10 LTBG.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Otra novedad respecto al ámbito subjetivo de aplicación previsto en la LTBG que desarrolla, es la llamativa ausencia de los principales órganos constitucionales del estado español como son la Casa Real, las corporaciones de Derecho Público, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas que puede justificarse en que el PRLT se limita a designar los órganos obligados al cumplimiento de garantizar una publicidad activa sin tener que ampliar las mismas y a establecer la organización interna de la Administración General de Estado en relación con su objeto.

Por consiguiente debe ponerse en valor la naturaleza constitucional por la singular posición de la mayoría de estas instituciones que justifican el reconocimiento de un régimen especial de autonomía legalmente consagrado en las leyes orgánicas que las desarrollan, describen y desglosan, lo que impide que las decisiones que estos órganos adopten en el ejercicio de sus funciones puedan ser fiscalizadas por órganos administrativos como el que nos ocupa, pues podría interferir tanto en su independencia como en la propia separación de poderes.⁶ Pasando al análisis del Sector Público concedente de contratos como otro sujeto de aplicación, hemos de hacer dos consideraciones, una respecto a su influencia autonómica y otra en la contradicción respecto a la LTBG.

En primer lugar, si bien el ámbito subjetivo de aplicación que nos ocupa incluye exclusivamente al sector público central, no hemos olvidado la aplicación subsidiaria de parte de su contenido en otras administraciones de calado autonómico tal como reza el artículo 149.3 de la Constitución referido al reparto competencial *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”*.

Esto ocurre en el artículo 12 y 18 del PRLT en alusión a las causas de inadmisión de la solicitud de información considerada en curso de elaboración o cuando la solicitud se considere impertinente⁷ el primer precepto o la interpretación que se hace de los límites al derecho de acceso a la información el segundo, los cuales se entienden incluidos en la garantía de confidencialidad e intimidad requeridas en las tomas de decisión.

La supletoriedad de esta norma será más notoria en las Comunidades Autónomas y sus respectivas Entidades Locales que no hayan desarrollado una normativa en materia de transparencia cuando se apruebe el proyecto que analizamos teniendo en cuenta que la LTBG entró en vigor para estas el 10 de diciembre de 2015⁸, aunque la mayoría ya han aprobado sus normativas correspondientes⁹.

6. Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LTBG, para proponer la inadmisión de la reclamación potestativa previa a la vía contencioso-administrativa. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>.

En esta apreciación se encuentra una razón más de provecho para romper una lanza más a favor de la reforma constitucional, por la que abogo en mi tesis, que eleve el derecho de libre acceso a la información pública a la categoría de Derecho Fundamental de nuestro Estado de Derecho para culminar el proceso que consolide el considerado Estado de la Transparencia asimilando nuestra carta a la de nuestros socios europeos y abriendo la posibilidad de hacer orgánica la LTBG.

7. Por el carácter repetitivo o abusivo de la solicitud.

8. De acuerdo con su disposición final novena, que determina que *“la entrada en vigor de esta ley se producirá de acuerdo con las siguientes reglas” (...)* *“– Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”*

9. Han aprobado sus respectivas normativas: Andalucía (Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía), Aragón (Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón), Islas Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

Continuando con el análisis de los sujetos a los que implica este reglamento, aparte de la contradicción en el desarrollo de los consorcios, encontramos otra en las entidades privadas que perciban financiación¹⁰ y a las personas físicas y personas jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas incluidos los adjudicatarios de los contratos del sector público¹¹ pues determina que en los contratos que se celebren en su caso conforme a la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada en Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se deberán manifestar expresamente los medios en que los adjudicatarios de financiación por medio del contrato publicarán la información referente al mismo. Sin embargo y en contraposición del proyecto, el artículo 4 de la LTBG únicamente obliga a informar a los adjudicatarios para el cumplimiento por parte de los organismos del sector público de las indicaciones de publicidad de los contratos desarrolladas en el artículo 8.1.a) de la LTBG (*“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente”*)

Esta contradicción supondría, a partir de la aprobación del PRLT, la asimilación de los contratos públicos a las subvenciones concedidas por la Administración ya que tienen la obligación de dar publicidad tanto las entidades concedentes de la partida, como los entes privados que la perciben si superasen durante el plazo de un año los 100.000 euros o el 40 % del total de sus ingresos anuales tuviesen carácter de ayuda o subvención pública alcanzando como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

II.2. Del derecho de acceso a la información pública

Si partimos de la base de que se ha de permitir al ciudadano, al trabajador, al empresario, al ciudadano, al padre, a la madre, al hijo o al funcionario que se asome a la caja para saber a qué se dedica el administrador estatal con su dinero, partimos de la visión acertada de considerar este derecho como una visión de dignidad que hace necesario el reconocimiento de acceso a la información como derecho fundamental desde que la cosa administrada es una cosa pública, y por tanto una cosa común.

Respecto al desarrollo reglamentario del derecho de acceso a la información pública proyectado en el PRLT debemos hacer referencia nuevamente al artículo 12 y al 18.

las Islas Baleares), Canarias (Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública), Castilla y León (Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León), Cataluña (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), Comunidad Valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunidad Valenciana), Galicia (Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega), Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura), Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto), La Rioja (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja). En Castilla-La Mancha se ha publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de fecha 24 de noviembre de 2015 la apertura del periodo de información pública sobre el correspondiente anteproyecto de ley y en el País Vasco a dicha fecha se está tramitando el proyecto de ley en el Parlamento.

10. De acuerdo con en el artículo 3 b) de la LTBG, de conformidad con lo establecido en LA disposición adicional primera del PRLT.

11. De acuerdo con la disposición adicional segunda DEL PRLT.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

En primer lugar el artículo 12 del PRLT concreta los supuestos a considerar frente a las causas de inadmisión de las solicitudes para aplicar de forma homogénea estos supuestos por sus órganos correspondientes desarrollando cuando se debe estimar que una información se encuentra en curso de elaboración, cuando debe tener carácter auxiliar o de apoyo o que requiere una actividad de reelaboración previa o cuando tiene que entenderse que una solicitud es manifiestamente repetitiva o abusiva para motivar una inadmisión.

En segundo lugar, en el artículo 18 PRLT donde establece que *“los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, deberán ser objeto de aplicación justificada, proporcionada a su objeto y finalidad y con atención a las circunstancias del caso concreto, especialmente la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique la limitación o denegación del acceso”* vemos que se recogen los límites del derecho de acceso, se aprecia otra incoherencia o antítesis respecto al artículo 14.2 de la LTBG que dispone que *“la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*.

Como es evidente comparando frontalmente uno y otro, el interés público o privado superior no justificaría el acceso, sino la denegación del mismo. Esta contradicción ha sido tomada en cuenta por Access Info Europe y de la Coalición Pro Acceso¹², que considera que el cambio mina gravemente el derecho establecido en la ley, oponiéndose a los estándares internacionales, incluyendo la Convención sobre el Acceso a Documentos Oficiales del Consejo de Europa que establece que la prueba de interés público debe aplicarse de manera positiva y a favor de la transparencia.

Si bien es cierto que los intereses privados desnudos no justifican el acceso a la información, no podemos negar que el PRLT deja en entredicho lo establecido en la LTBG ya que el interés público ha de ponderarse en sentido positivo para justificar el acceso a la información en el caso de encontrarnos ante límites que puedan impedirlo.

Así pues, lo previsto en la LTBG no respeta el sentido del derecho de acceso, en el que debe excluirse la toma indefinida en consideración del interés particular del solicitante, puesto que se trata de llevar a cabo un juicio indeterminado de ponderación entre la importancia general para la opinión pública del conocimiento de la información pública y el perjuicio al bien público o privado confrontado (Guichot Reina, 2014:118-119). La inclusión en la LTBG de la distinta valoración del interés público de la de un interés privado superior supone un revés al derecho de acceso a la información fundamentado como derecho autónomo en pos de la participación, el gobierno abierto y el control de la gestión pública y no como un derecho al servicio de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

II.3. De la publicidad activa

Analizando el título II del PRLT contemplamos que existen varias contradicciones, carencias o indefiniciones referentes a las previsiones del título I capítulo II de la LTBG.

De la regulación de la publicidad activa alojada en título II del PRLT, resaltar en primer lugar que no amplía sustancialmente lo previsto en la LTBG en su artículo 5.2

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

como principio general el cual establece que *“las obligaciones de transparencia se entienden sin perjuicio de otras disposiciones que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad, ha sido ampliamente solicitada por las organizaciones de la sociedad civil, como veremos a continuación”*.

En segundo término, respecto a la información jurídicamente relevante, debemos mencionar las limitaciones contenidas en los artículos 6 y 7 del PRLT respecto de la publicidad de los proyectos normativos, al entrar en conflicto con lo previsto en la LTBG que desarrolla, lo que supone una de las críticas más destacables al proyecto de reglamento.

Primeramente el artículo 7 b) LTBG determina que serán objeto de publicación los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos, bien en el momento de la solicitud de dictamen al órgano consultivo correspondiente o bien en el momento de su aprobación si no fuese preceptivo aquél por lo que se entiende que se llevará a cabo en el momento de su aprobación como anteproyecto o como proyecto, no en el de su aprobación definitiva.

A continuación, el citado artículo solo determina que estos los proyectos se publicarán, especificando que cuando sea preceptiva la solicitud de dictamen, la publicación se producirá cuando estos hayan sido solicitados sin que ello suponga la apertura de un trámite de audiencia pública.

Por el contrario el artículo 6.1 del PRLT determina que los anteproyectos de ley, los proyectos de reales decretos legislativos y los proyectos de reales decreto se publicarán solo cuando hayan sido remitidos a los órganos consultivos si fuese preceptivo o una vez aprobado el proyecto de ley y remitido el expediente a las Cortes Generales y en el momento de ser publicados en el Boletín Oficial del Estado en el supuesto de los reales decretos y reales decretos legislativos.

Si recordamos que el artículo 109 del Reglamento del Congreso¹³ prevé la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y los proyectos de reales decretos legislativos y reales decretos una vez publicados en el Boletín Oficial del Estado, vemos que no hay motivo para publicar algo que está sobradamente expuesto. Es por ello que todo lo previsto en la LTBG queda parco de contenido tras el PRLT en los casos en que no es necesario emitir dictamen, pues los anteproyectos de ley se publicarán como proyectos de Ley y remitidos a las Cortes una vez aprobados por el Consejo de Ministros.

Analizando esta situación en relación con los proyectos de reglamento, hay un pronunciamiento del informe del CTBG sobre el PRLT¹⁴, que cita a la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en sus informes sobre mejora regulatoria, señalando la necesidad de que los borradores de normas han de publicarse lo antes posible para que exista margen para estudiar y considerar todas las alternativas de regulación y realizar propuestas y enmiendas.

13. En concreto este artículo prevé que *“los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente”*.

14. Puede accederse al informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el proyecto en:

http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/informes.html

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Si nos centramos en la publicidad de información pública económica, presupuestaria, monetaria o estadística, hemos de comenzar por los contratos públicos en primera instancia ya que son una de las materias en que más ahínco y más exigencias se han realizado por parte de la opinión pública hacia la LTBG tal y como pone de manifiesto Transparencia Internacional España en sus *“Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción”*, presentadas el 2/11/2015¹⁵. La contratación es uno de los sectores donde existen mayores intereses particulares y que ofrece más tentativas a la corrupción y aquí es donde encuentra la consolidación del Estado de la Transparencia uno de sus fundamentos más primitivos y necesarios, la satisfacción de las necesidades ciudadanas para la promoción de la ética pública junto con la privada representada por las empresas, ya iniciadas en el *“compliance empresarial”*¹⁶ para garantizar el cumplimiento.

Entre la lista de propuestas planteadas por Transparencia Internacional España encontramos una medida básica, la publicidad de la cesión de los contratos y los datos completos de las subcontrataciones al igual que cualquier modificación ulterior del contrato, el ampliar la información de los estudios previos, la formación del contrato, publicitar el perfil de los licitadores, los posibles conflictos de intereses, la ejecución del contrato con un seguimiento integral, así como la obligatoriedad de publicar un análisis comparativo sobre los costes efectivos de servicios similares para ofrecer a la opinión ciudadana una visión total y absolutamente limpia de la gestión realizada por las administraciones junto con habilitar un procedimiento que sirva de elemento disuasorio a quien pretenda lucrarse o hacerse con dinero destinado a otros menesteres que no son precisamente acabar en una cuenta de un paraíso fiscal bananero.

Por su parte, el Consejo de Estado manifestó algunas previsiones que podrían añadirse para lograr la finalidad perseguida por la iniciativa de transparencia en su dictamen sobre el anteproyecto de la LTBG como era publicar el número de licitadores que presenten ofertas, las ofertas económicas que hacían, sus puntuaciones obtenidas, el régimen de subcontratación de cada uno de los contratos y los supuestos de incumplimiento. De esta forma, añadiendo dichas apreciaciones se obtendría una información fehaciente y comprometida sobre el modo concreto en que se desarrollan los procesos y adjudicaciones contractuales y sobre las circunstancias que rodean su desarrollo posterior.

Junto a la citada organización y al Consejo de Estado, algunos autores como Pintos Santiago se han interesado en esta materia manifestando otros extremos que se podrían publicar, como el tipo de prórrogas previstas o bien forzosas que en cada caso se pacten, aquellos supuestos en que se hubiera omitido la fiscalización, los contratos resueltos antes de su terminación y la razón que lo motive o los procedimientos declarados desiertos (Pintos Santiago, 2013). Miguel Ángel Blanes por su parte añaden que los documentos que constan en el propio expediente de contratación deberían de ser objeto de publicación, como son los distintos informes técnicos de peritos, de servicios jurídicos o de intervención emitidos en el procedimiento junto a las actas de la mesa de contratación (Blanes Climent, 2015).

15. Propuestas accesibles en el siguiente enlace de la propia organización: http://transparencia.org.es/wpcontent/uploads/2015/11/40_medidas_electorales_partidos_prevenir_corrupte.pdf

16. La definición del Comité de Basilea de cumplimiento es: *“una función independiente que identifica, asesora, alerta, monitorea y reporta los riesgos de cumplimiento en las organizaciones, es decir, el riesgo de recibir sanciones por incumplimientos legales o regulatorios, sufrir pérdidas financieras o pérdidas de reputación por fallas de cumplimiento con las leyes aplicables, las regulaciones, los códigos de conducta y los estándares de buenas prácticas”*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Si la publicidad activa ejercida sobre los contratos públicos ha sido la punta de la transparencia contra la corrupción, hemos de continuar por la política de subvenciones públicas como necesidad en este proyecto que analizamos. El sector de las subvenciones es el espacio al que se refieren las *“Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción”* de Transparencia Internacional España. Este sector se establece como un componente político imprescindible de la función social del Estado para garantizar el bienestar de la nación, del que se desprende el matiz económico como elemento central y estructural de dicha política social tan expuesta a la corrupción por medio de desviaciones a intereses privados que van en contra de lo que persigue el Estado de la Transparencia como paso previo al Estado del Bienestar.

Entre las muchas propuestas que contiene el documento al respecto, se encuentra por ejemplo, la de dar publicidad a las sanciones firmes impuestas en la materia con identificación de sus autores, infracción cometida, la sanción impuesta y la subvención a que se refiere.

Finalmente y como reflexión, aunque la LTBG y el PRLT supongan una novedad que parapeta actitudes desleales al sentido de Estado y en muchos aspectos supongan un avance en la materia, muchas de sus acciones son manifiestamente insuficientes y mejorables en lo que a contratación y subvenciones se refiere por lo que parece que el PRLT no profundiza demasiado en las previsiones de la LTBG, en contra de lo que sí han hecho algunas normativas autonómicas como la andaluza o el anteproyecto de la normativa manchega en la materia a la hora de incluir las agendas públicas dentro de los objetos susceptibles de publicidad. Así pues, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía establece un elemento de buen gobierno conocido solo en estados nórdicos como es la obligatoriedad de publicar a las agendas institucionales de la Asamblea, la Junta de Gobierno, las Consejerías etc.

II.4. Del régimen de impugnaciones

El régimen de impugnaciones se caracteriza en el PRLT por reproducir las mismas previsiones que ya constan en la LTBG, no se sabe si con ánimo ratificador o por considerarlo taxativo, en cualquier caso hemos de hacer mención a un aspecto relacionado con el régimen que analizamos, el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

Este aspecto que anunciamos en la introducción de este epígrafe se refiere al CTBG por su protagonismo en la garantía del derecho de acceso a la información pública. La entrada en vigor de la LTBG para las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en su circunscripción deja en el terreno de lo oscuro y de la duda algo en lo que tampoco pone luz el PRLT.

Esta duda es si el consejo ostenta la potestad para resolver las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTBG (*“...toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa...”*) que se interpongan frente a las resoluciones, expresas o presuntas, en materia de acceso dictadas por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial para los casos en que no se suscriba un correspondiente convenio con la Administración General del Estado para atribuir la competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y tampoco se atribuya la competencia o la potestad para dicho fin a un órgano específico, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

A grandes rasgos parece desprenderse que el objetivo de la LTBG era seguir el modelo adoptado en materia de protección de datos respecto a la competencia de la AEPD, por

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

lo que el CTBG sería el competente homólogo para conocer de las reclamaciones si no se ha creado un órgano específico o se haya suscrito o no por parte de la Comunidad Autónoma un convenio con la Administración General del Estado (Guichot Reina, 2014:350-351).

No obstante, como último comentario analítico, destacar que el presidente del CTBG adoptó en su momento una solución amparándose en el pronunciamiento la Abogacía General del Estado al respecto¹⁷ sobre la cuestión a petición del propio CTBG, determinando que en dichos supuestos la competencia para resolver reclamaciones no podrá ser ejercida por el CTBG, al estar atribuida la competencia por ley al órgano correspondiente que se determine por la Comunidad Autónoma correspondiente, con la única excepción de que se atribuya la misma por la correspondiente Comunidad Autónoma al CTBG a través de la suscripción de un convenio en el que se estipulen las condiciones en las que el ente autonómico sufragará todos los gastos derivados de dicha competencia.

III. CONCLUSIÓN

En primer lugar a de considerarse positivo el fondo y la intencionalidad del cuerpo analizado aunque es manifiestamente mejorable su estructura o forma, especialmente el desarrollo referente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por la clasificación y concreción de supuestos que pueden dar lugar a la inadmisión de una solicitud ya que esto posibilitará una aplicación más operativa y eficaz de la norma por parte de todos los órganos responsables que la ejercitan.

Dicho lo cual y en su detrimento se pueden enumerar algunas reflexiones como por ejemplo las contradicciones y limitaciones que se sugieren como objeto de reparación en la redacción final del texto antes de su publicación comenzando por apreciar una extensión extremadamente sucinta con lo que se deja en manos de las CC.AA ciertos aspectos como el del citado artículo 9 de la LTBG anteriormente comentado que debería quedar plasmado en el proyecto.

Con este análisis, como apuntábamos en la introducción, queda de manifiesto que tampoco se regula ningún aspecto expresamente remitido al desarrollo reglamentario por parte de la LTBG cuando ese habría de haber sido el punto de partida a la hora de redactar o priorizar. Las múltiples referencias que la ley hace al futuro reglamento a modo de “echar balones fuera” eran con la boca pequeña aceptadas poniendo la esperanza en la futura y compacta redacción del reglamento que lo complementaría pero en esto han quedado flecos sueltos como el procedimiento para el control por parte del CTBG del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

El PRLT desarrolla el título I de la LTBG, designando los órganos responsables del cumplimiento de las obligaciones relativas a la publicidad activa y estableciendo la organización interna de la Administración General del Estado pero desaprovecha la ocasión de establecer una mayor amplitud del régimen de publicidad activa, como sí han hecho al dictar su propia normativa varias Comunidades Autónomas y como vienen sugiriendo las distintas organizaciones de la sociedad civil.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Otra conclusión es que se incurre en algunas contradicciones respecto a las previsiones de la LTBG, principalmente la relativa a la publicidad de los textos normativos, pues el PRLT deja en evidencia las previsiones establecidas en la LTBG al respecto, cuya finalidad es posibilitar el conocimiento de las normas por parte de los ciudadanos a la mayor brevedad, garantizando una transparencia en el Poder Legislativo como parte del Estado de la Transparencia.

El último, y más importante, de los aspectos destacables de este análisis es la controversia respecto al fundamento del derecho de acceso a la información pública sobre si esta garantía de acceso forma parte del derecho fundamental de información previsto en el artículo 20.1 CE o incluso del derecho a la participación política del artículo 23.1 CE o si se ha de considerar como desarrollo del artículo 105 de la Constitución Española relativo al derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. En pocas palabras, si el derecho de acceso a la información, sobradamente demostrada su alzamiento como derecho humano emergente, toma por fin el perfil legal, la categoría normativa o el rango que merece como es el de ser un derecho fundamental.

Este es, con razón, uno de los principales puntos de discusión durante la tramitación de la LTBG y el PRLT, con la opinión prácticamente unánime en favor de la primera opción por parte de los grupos políticos y otras fuerzas extraparlamentarias antes de la LTBG, actualmente parlamentarias como Podemos o Ciudadanos¹⁸ tras el 20D, expertos en la materia que comparecieron en la Comisión Constitucional del Congreso¹⁹ y de las organizaciones de la sociedad civil²⁰ con lo que vuelvo a romper otra pica en esta tesis a favor del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental y la exigencia de elevar la LTBG a la categoría de orgánica en un futuro reformista.

Si bien la LTBG optó por considerar el fundamento de la misma fruto de la segunda opción referente al desarrollo del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros quizás por el contexto socio-político del momento y el estado de alarma social nada propicio para reformas constitucionales, es posible que en un futuro próximo deba modificarse esta ley para adoptar la primera opción que considera como Derecho fundamental.

18. En este sentido, por ejemplo, Ciudadanos, nuevo actor político, en sus “*Propuestas de regeneración democrática e institucional*”, presentadas en noviembre de 2015, aboga por incluir en el artículo 23 de la Constitución el derecho a la transparencia, publicidad activa y acceso a la información en relación con la información en manos de la Administración. Disponible en: https://www.ciudadanoscs.org/var/public/sections/page-nuestras.ideas.reformas-democraticas-institucionales/reformasdemocraticas-institucionales.pdf?__v=136_0

19. A favor de su consideración como derecho fundamental, por ejemplo, VILLORIA MENDIETA, M., GUTIÉRREZ RUBÍ, A., GUICHOT REINA, E. y SÁNCHEZ DE DIEGO Y FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. Pueden consultarse sus argumentos en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-308.PDF (pp. 2 y 8) y http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-254.PDF (pp. 18 y 26). En contra de esta consideración se manifestó principalmente FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-254.PDF (p. 27)

20. Primero de los diez principios defendidos por Coalición Pro Acceso: <http://www.proacceso.org/#principios>.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BLANES CLIMENT, M.A. (2015): *El decepcionante Proyecto del Reglamento de la Ley 19/2013 de Transparencia*. Disponible en: <http://miguelangelblanes.com/2015/06/11/eldecepcionante->
- GUICHOT REINA, E. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid.
- MESEGUER YEBRA, J. (2014): *El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública*, Revista Jurídica de Castilla y León, N. 33. Disponible en: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/128431934
- PINTOS SANTIAGO, J. (2013): *La nueva configuración de la transparencia en la contratación administrativa. Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Revista de la Contratación Administrativa. La Ley, núm. 126.
- VILLORIA MENDIETA, M.(2013), *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*, Colección Govern Obert nº 1. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

INFORME

**LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: ENTRE EL RÉGIMEN JURÍDICO
Y LA CULTURA POLÍTICA**por **Sergio Castel Gayán**

Administrador Superior, Gobierno de Aragón

RESUMEN

La transparencia de la actividad pública se ha situado en el centro de atención de la agenda política, aprobándose un nuevo régimen jurídico cuyo objeto es garantizar y promover el derecho a acceder a la información pública. La finalidad última del legislador es fomentar la rendición de cuentas y construir una sociedad crítica y participativa, y en este sentido impone importantes y exhaustivas obligaciones que pretenden facilitar el ejercicio de este derecho. Sin embargo, como en otros tantos ámbitos del Derecho, tan importantes como las previsiones legales son la actitud y comportamientos de los sujetos implicados en la aplicación de la reciente legislación.

ABSTRACT

The transparency of the public activity is in the center of attention of the political agenda, there being approved a new legislation to guarantee the right of the citizens to the public information. The last intention of the legislator is to promote the accountability and a critical and participative society, and in this respect it imposes important and exhaustive obligations that try to facilitate the exercise of this law. Nevertheless, like in some other areas of the Law, as important as the legal forecasts they are the attitude and behaviors of the subjects involved in the application of the recent legislation.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

El principio de transparencia constituye una pieza esencial para el desarrollo de una sociedad democrática avanzada que, no olvidemos, es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra Carta Magna. Esa íntima conexión quedó expresada de forma brillante en la definición de democracia que planteaba Bobbio (1986): el gobierno de lo público en lo público. Así, dentro del clásico “triángulo politológico” –estructuras, procesos y contenidos–, el principio de publicidad, o en términos modernos, el de transparencia, constituye un claro ejemplo de una cuarta dimensión, denominada normativa, dedicada a aportar criterios empíricos de cómo deben ser esas tres dimensiones de lo político; se trataría, en definitiva, de un concepto global que atraviesa las tres esferas de ese triángulo.

Pero como la terminología jurídico-política parece que está atravesando un periodo de modernización lingüística (que desde luego incide más profundamente en las formas que en el sentido), la sustitución progresiva del principio de publicidad por el de transparencia tiene su correlativo en la actualización del ideal de gobernanza a través del modelo de gobierno abierto. Y es que en los últimos años se ha generalizado este concepto de “Open Government”, que según la OCDE es aquel en el que empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos pueden conocer (obtener información relevante y comprensible), pueden hacer (recibir servicios públicos) y pueden crear (participar en la toma de decisiones) (OECD, 2015). Por tanto, más allá de la idea de transparencia como obligación de informar a través de una página web, el gobierno abierto añade el diálogo con el ciudadano, promoviendo su participación en el proceso de toma de decisiones como sujeto con conocimientos, experiencias e ideas: *“aquel que promueve una comunicación y un diálogo de calidad con los ciudadanos y las ciudadanas con el fin de facilitar su participación y colaboración en las políticas públicas, que garantiza la información y la transparencia de su actuación para fomentar la rendición de cuentas, y que diseña sus estrategias en un marco de gobernanza multinivel”* (artículo 3.a de la Ley aragonesa).

Por tanto, ¿por qué y para qué la transparencia?, ¿qué objetivos se persiguen realmente? Para dar respuesta a esta cuestión, y partiendo del concepto normativo de gobierno abierto, se puede afirmar que el “derecho a la transparencia”, que formaría parte de la tercera generación de derechos del hombre (Barnés, 2010), engloba las siguientes facetas:

a) El derecho a controlar tanto la legalidad como la oportunidad de las decisiones públicas, obteniendo información que permita un escrutinio sobre la adecuación de los poderes públicos al ordenamiento jurídico y una valoración sobre sus actuaciones y resultados. Dada la primacía de las potestades públicas discrecionales en un contexto de creciente complejidad, el régimen jurídico de la transparencia, como instrumento de control, no debe sustentarse exclusivamente en el control del principio de legalidad, sino también un escrutinio sobre la motivación de las actuaciones y el acierto o no de las decisiones públicas.

b) El derecho de los ciudadanos a ser sujetos activos en la vida política y no meros espectadores. La profundización del derecho de participación debe encaminarse a la apertura de nuevos canales que permitan a la sociedad civil opinar, debatir, argumentar, formular propuestas y colaborar en los asuntos públicos, en el marco de un sistema representativo.

Estos objetivos, junto al de eficacia y eficiencia, son los que parecen haber inspirado la filosofía de nuestro reciente marco normativo: *“Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (Exposición de Motivos de la Ley andaluza), y precisamente por ello “la transparencia en la gestión de los asuntos públicos se ha revelado como un instrumento vital para lograr que la actuación de los poderes públicos sea más eficaz y eficiente” (Exposición de Motivos de la Ley canaria).

Y todo ello en un contexto en el que se aprecia una creciente pérdida de confianza de la ciudadanía en la gestión pública, muchas veces nutrida por el desconocimiento de los objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas. Esto nos conduce a afirmar que ha surgido un “problema público”, entendiendo por este concepto toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad, o amenaza afectar el bienestar de la misma en el futuro cercano, y sobre la que se espera que el Estado actúe (Ordoñez-Matamoros, 2013). En esta definición se incluye la percepción de que algo está mal, seguida de la identificación de elementos sustantivos del mismo tales como el hecho de que su existencia afecta ciertos intereses y vulnera ciertos valores, pasando por el reconocimiento de que se debe hacer algo al respecto y, por último, la creencia de que el Estado es capaz de solucionarlo.

Ante el surgimiento de este problema público que podríamos denominar “desconfianza por opacidad”, se están formulando e implementando políticas de transparencia que, siguiendo la tipología propuesta por Lowi (1972) según los efectos sobre la sociedad, se incardinan dentro de las llamadas políticas constituyentes por incidir en la estructura y organización de las administraciones públicas. Estas políticas, también denominadas políticas de gobernanza por Tolbert, conllevan la creación de unidades administrativas competentes en la materia y la aprobación de un nuevo marco normativo que cumple un doble papel: disuadir la mala conducta de los servidores públicos (por el temor a ser descubierto); y proporcionar a los ciudadanos los medios para detectarla, atacarla y corregirla (Zaldivar, 2006).

Lo expuesto en esta introducción puede servir para justificar el objetivo del presente trabajo, que no es otro que, más allá de la literalidad jurídica de ese nuevo marco normativo, pero sobre la base de sus previsiones, reflexionar en torno al papel que juegan (y deben jugar) los principales actores de la transparencia. Y ello con la pretensión de determinar qué conductas son necesarias para cumplir con el verdadero espíritu de las leyes de transparencia, porque al fin y al cabo el éxito final del legislador depende en gran medida de la cultura política existente en términos de comportamientos, valores y actitudes.

II. EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

El legislador define el principio de transparencia pública como la obligación de proporcionar y difundir a la *ciudadanía* toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por la ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que le permita conocer sus decisiones y su procedimiento de adopción, la organización de los servicios públicos y sus responsables (artículo 3.ª de la Ley murciana). Por tanto, de este concepto legal se deduce que un primer actor clave en la política de transparencia es la ciudadanía, cuyo papel adquiere una relevancia especial tanto en la formulación como en la implementación de la misma.

II.1. Fase de formulación: transparencia ¿participada?

Tal y como se acaba de ver en la definición legal del principio de transparencia, el destinatario de la información pública es la ciudadanía. Y si se reconoce su “derecho

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

a saber”, resulta del todo lógico afirmar que la conformación del nuevo marco normativo requiere una consulta a la misma; dicho de otro modo, habrá que preguntar a la ciudadanía qué quiere saber, y ello para dar satisfacción real a las ideas de utilidad y, como señala el legislador, relevancia (artículo 5.1 de la Ley estatal). Por tanto, una formulación eficaz de la política de transparencia requiere de la *ciudadanización de la información*, lo que se consigue con más participación ciudadana en la elaboración de la legislación de transparencia. Pero, sin embargo, la tendencia general está siendo la apertura de canales de participación de perfil bajo.

En este sentido, conviene seguir las dimensiones principales del estilo de las políticas públicas propuestas por Richardson (1982) que, según la forma de resolver problemas del gobierno, pueden ser anticipatorias o reactivas, y según la relación del gobierno con otros actores en el proceso de formulación de las políticas, pueden basarse en la búsqueda de consensos o en la imposición. Pues bien, la política española de transparencia se ubicaría sin ningún tipo de duda en la tipología de reactivas, dado el retraso en dar una respuesta normativa ante los pronunciamientos comunitarios y el contexto social, y de imposición. Respecto a este último, casi ninguna Comunidad Autónoma (por no hablar de la experiencia participativa que se desarrolló para elaborar la Ley estatal) ha puesto en marcha procesos de debate público con los actores implicados, con la sociedad civil, más allá de la simple apertura de páginas web para recibir aportaciones; un debate de calidad, implicando a todos los actores interesados (agentes económicos y sociales, entidades sociales, colegios profesionales, medios de comunicación, etc., sin olvidar a los empleados públicos) que hubiese permitido conocer su opinión en su doble condición de titular del derecho a la transparencia y sujeto obligado. Se ha seguido, como en la mayoría de las políticas constituyentes, un proceso de elaboración que ha transcurrido de arriba hacia abajo, dominado habitualmente por las élites políticas, los funcionarios gubernamentales y, siguiendo los itinerarios de poder de Conlan et al. (2014), un grupo de expertos, académicos y miembros de diferentes think tanks.

Ahora bien, en la medida en que la construcción del principio de transparencia será progresiva, aún hay oportunidad para implicar a la sociedad civil. La participación debe ser continua y permanente, dado que la información pública es dinámica y cambiante. La idea es la siguiente: el legislador ha recogido dentro del régimen de publicidad activa toda aquella información que entiende que es de interés para la ciudadanía (habiendo consultado o no, para ello, a la misma). Pero bien porque se ha omitido información que puede ser de utilidad o bien porque la propia evolución de la sociedad y de la administración provoca que nueva información se ubique en primera línea de la atención pública, será necesario abrir canales que permitan ir incorporando esa nueva documentación a tenor de los pronunciamientos expresos o implícitos de los sujetos interesados. Esta reflexión parece haber sido asumida por el legislador, al señalar que el portal de transparencia, a efectos de cerrar el círculo de la publicidad activa, debe facilitar el acceso a “*cualquier otra información pública que se considere interesante en materia de transparencia*”, y a estos efectos, “*asegurará la disponibilidad y facilitará el acceso a la información más solicitada*” (artículo 39 de la Ley aragonesa). Lógicamente, para que exista un control sobre el cumplimiento de este mandato, será necesaria la publicidad de las solicitudes de acceso a la información pública para comprobar que realmente existe ese interés ciudadano.

II.2. Fase de implementación: del necesario cambio cultural y de actitudes

Más allá de grandilocuentes discursos normativos, institucionales o académicos, el éxito del principio de transparencia va a depender, entre otros factores, del rol que vaya asumiendo la sociedad en su doble plano de sujeto activo y sujeto pasivo. Con el primer plano nos referimos a su condición de controlador, ya que, como se ha señalado,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

uno de los principios rectores del nuevo régimen jurídico es permitir que la ciudadanía acceda a determinada información para controlar la organización y actuación de los poderes públicos así como promover su participación activa en los asuntos públicos. Recordemos que la consecución de una sociedad crítica que realiza una auditoría cívica constituye el eje inspirador de las recientes leyes: *“Los ciudadanos ya no son únicamente destinatarios de la acción de gobierno y de los servicios que presta la Administración. Han variado su rol de sujetos pasivos de esa actividad, pasando a desempeñar un papel clave en el diseño, ejecución y seguimiento de esas políticas públicas. Son sus promotores, pero, a su vez, son los auditores de la acción del gobierno, del buen desempeño de la Administración y de los servicios públicos que se les proporcionan”* (Exposición de Motivos de la Ley murciana).

La consecución de este objetivo requiere de herramientas generadoras de un profundo cambio cultural, no sólo de los cargos políticos y empleados públicos como se verá más adelante, sino también de la sociedad civil como destinataria de la información. *Transparencia, en el sentido de control crítico y constructivo, es cultura política.* El nuevo principio de transparencia no debe servir para satisfacer las ansias del “cotilleo social” en torno a cuestiones como el patrimonio y retribuciones de los altos cargos o el número de asesores existentes, como parece que está sucediendo en esta fase inicial a tenor de los datos que están accesibles en los portales de transparencia. Sin duda, se trata de información importante para efectuar una rendición de cuentas, pero toda la arquitectura que se está construyendo en torno a la transparencia no debe limitarse a esa visión simplista.

La ley contempla otros muchos aspectos que son fundamentales para el cumplimiento de ese objetivo de construcción de una sociedad crítica y participativa, como, a modo de ejemplo, la información relativa a la tramitación de proyectos normativos (incluidos informes, dictámenes, alegaciones y aportaciones), al grado de cumplimiento de la planificación gubernamental, o a la contratación, subvenciones y ejecución presupuestaria. En definitiva, la transparencia debe convertirse en un instrumento capaz de educar en el uso responsable de la información pública y de mejorar, por la vía del conocimiento, la gestión institucional. Y este es uno de los grandes retos, tal y como propone el legislador, que prevé medidas específicas para transformar la cultura y la práctica a través de la formación, difusión y divulgación (disposición adicional novena de la Ley canaria).

Por otra parte, en la consideración de la sociedad civil como sujeto pasivo (sujeto obligado), hay que recordar que el principio de transparencia no limita su significado a la vertiente más estricta de información sobre los poderes públicos. *Transparencia es controlar lo público*, y mucho de lo público es y se gestiona por la sociedad civil. Por ello, siguiendo las recomendaciones del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos núm. 205, es notoria la amplitud de los sujetos y organizaciones tanto del sector público como de la sociedad que se incluyen en el ámbito de aplicación de la reciente legislación. Un régimen jurídico que se extiende *“a las entidades privadas que se financian con fondos públicos y a aquellas otras que participan en la gestión de los servicios públicos sostenidos con fondos públicos, con la idea de que la ciudadanía mantenga su derecho a la transparencia cuando las actuaciones se financian con fondos públicos”* (Exposición de Motivos de la Ley andaluza).

La sociedad civil es la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal, incluyendo toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como “grupos de interés”, no sólo ONG’s, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales (Carothers,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

1999-2000). La obtención de recursos públicos a través de ayudas y subvenciones públicas y la creciente influencia que algunas de estas organizaciones ejercen sobre los procesos de toma de decisiones, justifica que les sea exigible también una actuación transparente en aras a una mayor rendición de cuentas y a fortalecer su legitimidad.

Por todo ello, y si a los poderes públicos les pedimos más transparencia, la misma actitud hay que exigir a esos otros sujetos obligados al nuevo régimen jurídico. Existen algunas medidas que son bien recibidas por los destinatarios de una política, pero también hay legislación que no es tan bien asumida, ya sea porque impone costes en el grupo objetivo o porque sus consecuencias no se conocen bien. En estos casos, se ha propuesto un acercamiento por parte de los ejecutores a los grupos de interés para buscar su apoyo de forma activa para la política pública (Anderson, 2010), sin olvidar otras medidas “suaves” (apoyo, promoción y fomento) previstas por la legislación para incentivar su cumplimiento, como la puesta a disposición del portal gubernamental de transparencia para que determinadas entidades cumplan a través de él sus obligaciones legales (artículo 39.4 de la Ley aragonesa) o la creación de un distintivo para reconocer a aquellos sujetos que destaquen por la aplicación de políticas de transparencia en el seno de su organización (artículo 9 del proyecto de Ley asturiano).

III. LOS PODERES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES NORMATIVAS: EL TRASFONDO DE LA CUESTIÓN

Un análisis sobre el papel que asumen los poderes públicos nos conduce, en cuanto a actitudes y eficacia del principio de transparencia, no tanto al “qué se informa” sino al “cómo se proporciona la información”. Y en este sentido, *transparencia es comunicación*, pero también debe ser *objetividad y neutralidad, no instrumentalización*. Atendiendo al uso del lenguaje empleado en el suministro de la información pública, hay que alertar de los riesgos de la comunicación en términos de estrategia publicitaria (Castelazo, 2010), de modo que los portales de transparencia no deben convertirse en una ventana más para resaltar logros políticos o mostrar datos cubiertos por mensajes propagandísticos.

Pero *transparencia también es accesibilidad*. Esto significa lenguaje directo, del dominio común; no se trata de publicar datos sin más, en bruto, sino que éstos se muestren de manera sencilla y comprensible. La gran cantidad de datos generados por la administración exige una información estructurada, porque uno de los riesgos de la sociedad de la información es la posible opacidad generada por el exceso. Por tanto, una de las claves será reducir la burocratización y complejización en el acceso y contenido, más aún en un contexto en el que reina la complejidad, en el cual es difícil fijar los límites, las reglas, distinguir lo trascendente de lo prescindible, destacar lo prioritario de lo baladí. Y es que, como señala Aranda (2013), la abundancia de información puede llegar a ser una nueva forma de control de los ciudadanos y manipulación.

Concretando aún más la idea de accesibilidad, se ha propuesto transitar desde una política de transparencia general a una estrategia de transparencia focalizada, entendiendo por éstas las que tienen por objeto la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en participar. Las políticas de transparencia focalizada intentan traducir el propósito de una política general a las realidades de un grupo específico de usuarios, tomando en cuenta las necesidades, los incentivos y las capacidades de comprensión de la información de una audiencia en particular (Ezequiel, 2012).

Y si todo lo anterior podemos enfocarlo principalmente al régimen de la publicidad activa, la cuestión de los límites nos conduce al derecho de acceso, cuyo ejercicio

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

será o no efectivo en función del uso que haga el aplicador. Como se ha señalado con acierto, más allá de las enfáticas apologías de las virtudes de la publicidad y de las declaraciones que proclaman que se están abriendo las puertas de la Administración, el legislador prevé auténticas armas de destrucción de la transparencia si ese uso es desproporcionado (Sendín, 2014). Contra el principio de seguridad jurídica, existen en las recientes leyes unas excepciones al derecho de acceso que, bajo la rúbrica de “límites” y “causas de inadmisión”, permiten una exagerada discrecionalidad administrativa por su reconocimiento amplio e impreciso.

Pues bien, todo ello, de nuevo, exige un profundo cambio cultural, en esta ocasión en la esfera *ad intra* de las administraciones públicas. El abandono del tradicional sentido patrimonialista del derecho a la información que, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley valenciana, es sustituido por una comprensión proactiva de la ciudadanía como sujeto de la acción pública, supone una lucha contra la idiosincrasia de las administraciones y la resistencia al cambio, usual cuando se introducen modificaciones en cualquier organización. Está claro que para el cumplimiento del nuevo régimen jurídico es necesaria una transformación en la cultura organizacional de la institución que asume la transparencia, y para ello se prevén planes y acciones formativas en todas las leyes de transparencia; pero un verdadero cambio de cultura, si es eso lo que se busca, no depende del número de cursos que reciban los empleados públicos sobre cómo aplicar la legislación. Este pensamiento nos conduciría de nuevo al mito del cumplimiento por obligación, cuando lo que resulta necesario es el cumplimiento por convicción. Sensibilización y pedagogía dirigida a una ética profesional del servicio público son las palabras clave para ese cambio cultural profundo.

Accesibilidad, información estructurada y comprensible, derecho de acceso ágil, transformación cultural. ¿Están nuestras administraciones públicas preparadas para dar una respuesta satisfactoria a las recientes obligaciones legales en estos términos que se han ido indicando? Si tenemos en cuenta que los recursos económicos y humanos de la administración pública son escasos, hay que alertar que un mal uso del derecho a la transparencia, así como toda esa carga de trabajo para ofrecer la información en términos de calidad y comprensibilidad, puede provocar una “parálisis administrativa”. Desde luego esta afirmación no debe servir de justificación para el incumplimiento sistemático de la legislación de transparencia, pero sí para resaltar una realidad. Y asumiendo los problemas que en este escenario puede encontrar la administración local, algunas previsiones legislativas tratan de solucionar esta cuestión con medidas de auxilio institucional a municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión (artículo 20 de la Ley andaluza), la puesta a su disposición de herramientas web (disposición adicional tercera de la Ley aragonesa), más allá de meras declaraciones genéricas de colaboración (disposición adicional primera de la Ley murciana).

Finalmente, la aplicación efectiva del principio de transparencia va a depender en gran medida de la puesta en marcha de mecanismos de control y sanción. Por un lado, la creación de los consejos de transparencia constituye un importante refuerzo para potenciar el cumplimiento de la legislación de transparencia, si bien su naturaleza jurídica va a determinar en última instancia su éxito. La configuración de estos órganos como auténtica administración independiente, las funciones encomendadas y el modo en que se ejerzan, o la participación en su seno de las entidades afectadas por este régimen jurídico, son elementos que, regulados desde una profunda disparidad en la reciente legislación autonómica, condicionarán la existencia o no de un control real. Por otro lado, para que la nueva cultura de la transparencia no quede en una mera declaración de intenciones, un decidido compromiso con sus objetivos exige el establecimiento y adecuada aplicación de un régimen sancionador que persiga no tanto actuar como mecanismo coercitivo o represor, sino como instrumento disuasorio

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

que garantice y haga efectivo el derecho a la transparencia pública. Y aquí también se ha generado una importante heterogeneidad normativa, desde leyes que prevén un completo régimen de infracciones y sanciones (artículo 50 y ss. de la Ley andaluza) hasta aquellas que remiten al régimen disciplinario y prevén multas coercitivas o la pérdida de ayudas (artículo 41 de la Ley aragonesa). Una segmentación normativa que va a consolidar un desigual grado de exigencias para el ejercicio de un derecho íntimamente ligado al principio democrático.

IV. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL TABLERO DE LA TRANSPARENCIA

A pesar de las transformaciones estructurales que está viviendo la industria de la comunicación en los últimos años, sigue vigente la idea de que los medios tienen una función esencial en los sistemas democráticos. El principal derecho, pero también deber, de los medios de comunicación en una democracia es el de informar libre y verazmente pasando a ser verdaderos guardianes de la sociedad, de modo que entre sus funciones clásicas se encuentra la de vigilancia (D'Adamo, Beaudoux y Freidenberg, 2007). Otros autores han especificado esta función genérica, reconociendo la identificación de los problemas sociopolíticos, la transmisión de contenidos a través de las diversas dimensiones y facciones del discurso político, el análisis y control de la actividad de las instituciones políticas, así como la provisión de información a los ciudadanos para que conozcan lo que ocurre y puedan participar activamente (Gurevitch y Blumler, 1990). Son todas estas funciones las que originan que los medios de comunicación tengan una enorme responsabilidad social, a través de una información libre y transparente que supervise las actividades del Estado y denuncie los abusos de los poderes públicos.

Pero es que además hoy la política no puede entenderse sin la consideración de los medios de comunicación y su papel en la mediación entre las elites gobernantes y opositoras y la masa de la población. En la actual *política mediatizada*, los medios se han convertido en pilar fundamental para la política y la vida pública en las democracias contemporáneas, de modo que muchos sistemas de gobierno han llegado a un punto donde la gobernación no podría ocurrir en sus formas actuales sin los variados usos de los medios de comunicación, al igual que un conjunto de procesos relacionados como la formación de opinión y las campañas electorales. Un panorama que se ha complejizado con la aparición de Internet y las redes sociales, lo que ha alterado profundamente la comunicación política, los modos de acción y participación de los ciudadanos en la esfera pública y la circulación de los mensajes en su seno, y que está promoviendo el gobierno electrónico y la ciberpolítica, con importantes implicaciones sobre el funcionamiento de la democracia (Cotarelo y Olmeda, 2014).

Algunos autores como John Gibbins y Bo Reimer (1999) han resaltado que la sociedad actual se caracteriza por ser una entidad atravesada por los medios de comunicación que mediatizan y condicionan nuestra experiencia de la vida cotidiana. Se percibe una pérdida en el sentido de la realidad o la existencia de límites, a veces poco claros, entre realidad y ficción, de modo que el sujeto posmoderno está localizado en un espacio más inseguro, obligándole a elegir pero no proporciona fundamentos o criterios para saber qué elecciones son mejores. Esto ha llevado a algunos sociólogos a hablar de procesos de individualización, pero siempre manteniéndose el condicionamiento de una construcción social mediatizada.

El modelo sería perfecto si los gobiernos publicasen toda la información y los ciudadanos la conocieran en su plenitud (Stiglitz, 2002). Pero como la ciudadanía no puede controlar permanentemente la actuación de los poderes públicos y los tecnicismos que

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

rodean al trabajo administrativo son un obstáculo para su pleno entendimiento, los ciudadanos dependen de la labor de los medios de comunicación que “seleccionan” la información que aquellos deberían conocer. La información pública, en la mayoría de los casos, será filtrada por los medios de comunicación, limitándose la ciudadanía a buscar este “atajo informativo” para acceder a toda la documentación que se muestre en los portales de transparencia. Se resalta así, una vez más, cómo los medios de comunicación deben ser los guardianes que suenen la alarma para alertar sobre desviaciones del ideal de buen gobierno (Schultz, 1998).

Asumiendo esta situación, la cuestión es la siguiente. Existe el riesgo de que los ciudadanos actúen siguiendo los intereses de los medios bajo la creencia de que los objetivos de los medios están alineados con los propios. Queda, pues, una pregunta por atender ¿cómo hacer que los guardianes encargados de que el gobierno responda a la voluntad de los ciudadanos, respondan a su vez a los intereses de éstos? (Morales, 2008). Y todo ello teniendo en cuenta la importancia del contenido de las comunicaciones de los medios, pero no sólo en función de lo que se publica, sino también de aquello que deja de hacerse público en relación al gobierno.

Hablamos en definitiva de la transparencia del guardián. La normativa española es escasa en este ámbito, si bien La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, supuso un paso adelante ya que regula el derecho de los ciudadanos a conocer la identidad de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y accionariado. El derecho a una comunicación audiovisual transparente, reconocido en el artículo 6, se justifica por la necesidad de que los ciudadanos conozcan cómo se gestionan y estructuran los medios de comunicación dada la estrecha relación que existe entre el principio de transparencia y otros principios como el de pluralismo mediático, centrales para la buena marcha de los sistemas democráticos. Además, habiéndose convertido este precepto en un “cajón de sastre”, se reconoce aquí también el requerimiento a los poderes públicos y prestadores del servicio de comunicación audiovisual para que contribuyan a la alfabetización mediática de los ciudadanos.

Pero por lo que aquí nos interesa principalmente, que es la reciente legislación de transparencia, la ley contempla ciertas medidas que obligan a los medios de comunicación a ser transparentes con la finalidad última de comprobar su función y contribución a esa sociedad crítica y participativa. Para ello, la Ley conecta directamente el principio de transparencia en las relaciones entre los medios y los poderes públicos, por ejemplo a través de la publicación de información relativa al coste de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido las administraciones, desglosando los medios de comunicación empleados, el importe destinado a cada medio y el coste de los diferentes conceptos (artículos 13.5 de la Ley aragonesa y 9.1.n de la Ley valenciana). Sin olvidar su condición de sujeto obligado, fundamentalmente al régimen de publicidad activa, como entidades privadas que pueden recibir financiación con fondos públicos en cuantías superiores a los umbrales previstos en cada norma.

En definitiva, bajo el paraguas del artículo 20 de la Constitución Española, si la libertad de expresión hace referencia a comunicar pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio de difusión, y la libertad de información se refiere a la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general, la primera conlleva un matiz subjetivo mientras la segunda contiene un significado que pretende ser objetivo. Es cierto que el precepto constitucional exige la veracidad en el caso de la información, lo cual se ha interpretado como necesidad de veracidad subjetiva, es decir, que el informante haya actuado con diligencia, haya contrastado la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles (entre otras, STC 75/2002, de 8 de abril), puesto que de exigirse una verdad objetiva eso haría imposible

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

o dificultaría en extremo el ejercicio de la libertad de información. El riesgo es que esa interpretación estricta del término veracidad se flexibilice, banalice y relaje en el ámbito de la información pública.

V. CONCLUSIONES

La regulación y profundización del principio de transparencia pública constituye uno de los grandes bloques sobre el que está incidiendo el reciente paquete legislativo de regeneración democrática. Está claro que existe una correlación positiva entre transparencia, fortaleza democrática, menos corrupción, más legitimidad de los poderes públicos y más eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Pero no debemos obviar otros efectos positivos más allá de la rendición de cuentas, como la promoción del principio de corresponsabilidad, el fomento de una sociedad crítica y participativa o la generación de riqueza y crecimiento económico (Castel, 2015).

Hemos pasado de carecer de una Ley que regulara con carácter general la transparencia, a tener una Ley estatal, leyes autonómicas y ordenanzas municipales, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad (artículo 5.2 de la Ley estatal). Una proliferación normativa que asume el riesgo de generar una indeseable complejización que complique de forma relevante el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En paralelo, siguiendo la tipología de instrumentos del gobierno propuesta por Peter John (2011), la política de transparencia se ha basado exclusivamente en lo que se denomina grupo de herramientas directas o de arriba abajo, que van directamente desde la autoridad pública a los individuos o grupos que se necesita que cambien para lograr el resultado de política pública; en concreto, a través de la herramienta de la alteración del derecho y la reformulación del marco regulador. Y sin embargo, se ha dejado de lado el grupo de herramientas blandas o indirectas, en el que no hay un enfoque de orden y mando como una dependencia de la cooperación, la persuasión y la interacción social: información, persuasión, comunicación, diálogo, participación y gobernanza.

Y en este escenario, el gran reto es instrumentar políticas públicas que propicien un cambio de actitud y comportamientos que privilegien una nueva cultura de transparencia como forma cotidiana de actuar. Pero no sólo referido a los poderes públicos, sino al conjunto de la sociedad, de los actores implicados, pues si atendiendo al principio democrático se exige a aquellos más transparencia y rendición de cuentas, la plenitud del nuevo régimen jurídico exige un uso responsable de la información pública y que “todo lo público sea público”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- ANDERSON, J. (2010): *Public Policymaking: An Introduction*, 7ª ed., Cengage Learning.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2013): “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”, en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, pp. 215-229.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2010): “Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia”, en *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, García Macho, R. (ed), Marcial Pons, Madrid.
- BOBBIO, N. (1986): “El futuro de la democracia”, Fondo de Cultura Económica, México.
- CAROTHERS, T. (1999-2000): “Civil Society”, *Foreign Policy*, Winter, pp. 18-29.
- CASTEL GAYÁN, S. (2015): “La regeneración democrática en el constitucionalismo español: un análisis de las recientes medidas legislativas”, en *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, nº 32, p. 45-80.
- CASTELAZO, J.R. (2010): *Administración Pública: Una visión de Estado*, INAP México, 2ª edición.
- CONLAN, T.; POSNER, P.; BEAM, D. (2014): *Pathways of Power. The Dynamics of National Policymaking*, Washington: Georgetown University Press.
- COTARELO, R.; OLMEDA, J.A. (2014): *La democracia del siglo XXI. Política, medios de comunicación, internet y redes sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- D'ADAMO, O.; GARCÍA, V.; FREIDENBER, F. (2007): *Medios de comunicación y opinión pública*, McGraw-Hill Interamericana de España S.L.
- GIBBINS, J.; BO, R. (1999): *The Politics of Postmodernity. An Introduction to Contemporary Politics and Culture*, Sage Publications, London.
- GUREVITCH, M.; BLUMLER, J. G. (1990): “Political communication systems and democratic values”, en *Democracy and the mass media*, Cambridge University Press.
- JOHN, Peter (2011): *Making Policy work*, London: Routledge.
- LOWI, T. J. (1972): “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, nº 32, pp. 298-310.
- MOLINA, E.; VIEYRA, J.C. (2012): *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*.
- MORALES BARBA, M. (2008): *Transparencia y Medios de Comunicación*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, nº 8.
- OECD (2005): *Policy Brief-Public Sector Modernisation: Open Government*, OECD Publishing, París.
- ORDOÑEZ-MATAMOROS, G. (2013): *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- RICHARDSON, J. (1982): *Policy Styles in Western Europe*, Routledge.
- SCHULTZ, J. (1998): *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*, Cambridge University Press, New York.
- SENDIN GARCIA, M.A. (2014): “El Consejo de transparencia y buen gobierno”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 33.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

- STIGLITZ, J. (2002): “Transparency in Government”, en The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development, World Bank, Washington.
- ZALDIVAR, A. T. (2006): La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Porrúa, México. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017**

CRÉDITOS

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

UN ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑApor **Alejandro Villanueva Turnes**

Doctorando en Derecho, Universidad de Santiago de Compostela

I. INTRODUCCIÓN

Lo primero que debemos hacer al adentrarnos en el tema es señalar que el artículo 23.1 de la Constitución Española de 1978 dice: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Podemos observar aquí como en la Norma Superior del Ordenamiento Jurídico se consagra un derecho de participación política de los ciudadanos. Por su parte, el artículo 87.3 del mismo cuerpo normativo, se encarga de la denominada iniciativa legislativa popular en su apartado tercero, el cual presenta el siguiente tenor literal: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia»¹.

Pues bien, dicho esto, ¿es posible entonces incluir la iniciativa legislativa popular como una de las manifestaciones del derecho consagrado en el artículo 23?. Desde nuestro punto de vista, la respuesta a esta cuestión, ha de responderse en sentido afirmativo, y es que el Tribunal Constitucional ha afirmado en su Sentencia 119/1995, de 17 de julio que «para que la participación regulada en una Ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 CE es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo»². Pensamos que este pronunciamiento avala nuestra posición, pero para evitar todo tipo de duda, en la misma resolución, el Máximo Intérprete de la Constitución ha ido más allá, señalando de forma explícita que «La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3) (...). Todos los preceptos enumerados se refieren a distintas modalidades de referéndum y, en última instancia, a lo que tradicionalmente se vienen considerando como formas de democracia directa, es decir, a aquellos supuestos en los que la toma de decisiones políticas se realiza mediante un llamamiento directo al titular de la soberanía. Dentro de ellas habría que encuadrar también el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el art. 140 CE y, asimismo, este Tribunal ha vinculado con el artículo 23.1 CE la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 CE»³.

1. En este punto debemos detenernos brevemente para hacer referencia a que de este precepto, se ha señalado la curiosa redacción constitucional, que no utiliza el término iniciativa legislativa popular, sino que hace referencia a la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. Esto ha provocado que algún autor (Fernández Ferrero, 2001:39-40) hable de la inexistencia de una auténtica iniciativa legislativa, quedándose únicamente en la propuesta, postura que recalca con la exigencia de que la misma se tome en consideración por el Pleno de la Cámara.

2. Fundamento Jurídico 3. Esta relación también se ha puesto de manifiesto con posterioridad como puede verse en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2015, de 16 de febrero, Fundamento Jurídico 2.

3. Fundamento Jurídico 3.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

Es por todo ello que consideramos plenamente acertada lo afirmado por Astarloa Villena (2002/2003:285) cuando señala que *«la iniciativa legislativa popular, más que un derecho en sí misma, es una manifestación instrumental del derecho de participación política. Así, no hay un derecho a la iniciativa legislativa popular, y sí que hay un derecho de participación, uno de cuyos modos de realizarse o instrumentarse es la mencionada iniciativa»*.

Con lo dicho hasta ahora podemos hacer una reflexión consistente en la siguiente afirmación, y es que a esta manifestación del derecho de participación política, se le van a aplicar determinados aspectos relativos a los derechos fundamentales, como sucede, por hacer una mención, con el recurso de amparo, sin embargo, no va a gozar de toda la protección que la Constitución otorga a los mismos, ya que, creemos que, por ejemplo, en caso de reformarse la Carta Magna con la intención de suprimir el artículo 87.3, nada impediría llevar a cabo un procedimiento de reforma ordinario y no uno agravado, que es el indicado para la reforma relativa a derechos fundamentales.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Teniendo presente el enunciado constitucional del artículo 87.3, debemos señalar que la Ley que cumple este mandato es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, la cual fue reformada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo y posteriormente por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

Hay que aclarar que esta norma regula la iniciativa legislativa popular de forma mucho más restrictiva en comparación con el enunciado inicial previsto en la *Lex Superior*. Así pues, en el artículo 2 se hace una exclusión de distintas materias. Como no podía ser de otra manera, se excluyen aquellas propias de Leyes Orgánicas, las de materia tributaria, carácter internacional o prerrogativa de gracia, que son las propias que aparecen en el precepto constitucional, pero junto con ellas se van a excluir las relativas a los artículos 131 y 134 de la Constitución, o lo que es lo mismo, aquellas relativas a los presupuestos generales del Estado y la planificación de la actividad económica general, por lo que se amplían las materias en las que no va a ser posible la utilización de este mecanismo. Aquí conviene aludir, como bien ha señalado Vidal Marín (2015:14 – 19), a otro de los temas que está excluido de la iniciativa legislativa popular, que es el de la reforma constitucional, y es que el artículo 166 de la Norma Superior del Ordenamiento excluye el apartado 3 del artículo 87, quedando por ello los ciudadanos imposibilitados de forma directa para proponer una reforma constitucional. Recalcamos aquí que hemos dicho de forma directa, ya que como bien ha afirmado este mismo autor, es posible que de forma indirecta sí que se pueda hacer mediante una iniciativa legislativa popular autonómica, que serviría para que las Asambleas Legislativas, realicen los propio sabiendo que éstas sí que están legitimadas para iniciar el procedimiento de reforma.

III. REQUISITOS

De los requisitos que deben seguir las iniciativas legislativas populares se ocupa el artículo 3 de la Ley Orgánica. Así, se prevé que el texto de presentación debe contener por un lado el texto articulado, y por otro una exposición de motivos que debe preceder al mismo. Además se va a requerir que se forme una Comisión Promotora de la iniciativa, cosa que se deduce de la exigencia de que el escrito contenga una relación relativa a los miembros de la misma, incluyéndose sus datos personales. Aquí no podemos dejar pasar por alto cierta discusión que ha existido en torno a la titularidad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de esta iniciativa. Lo que nos encontramos a primera vista al hacer un repaso de la regulación, es que los titulares van a ser los electores, empero, tal y como ha señalado Herrero Lera (1998; p. 285), resulta evidente el importante papel que cumple la Comisión Promotora, siendo ésta necesaria, como se mencionará, de cara a la presentación, interposición del amparo y recibir la compensación económica. Es por ello que no sorprende que se haya llegado a considerar que en atención al contexto que rodea la iniciativa se pueda deducir que «la configuración de la iniciativa popular en España se estructura sobre la base de la titularidad de la Comisión promotora, mientras que las 500.000 firmas son un requisito necesario para la perfección del acto de presentación de la iniciativa» (García Martínez, 1988/1989:226).

Cabe advertir que en un inicio, la Ley exigía un requisito más, siendo éste el de un documento en el que se expresara las razones por las que se debía llevar a cabo la tramitación y aprobación de la Ley que se proponía. Sin embargo este requisito fue suprimido a raíz de la reforma operada en el año 2006.

IV. PROCEDIMIENTO

Una vez cumplidos los requisitos, el procedimiento se va a iniciar mediante la presentación de la documentación a la Mesa del Congreso. En el plazo de 15 días, ésta se va a pronunciar sobre su admisibilidad⁴. En este punto hay que tener en cuenta que existen unas causas tasadas y legalmente establecidas que van a suponer la inadmisibilidad de la propuesta⁵. Así, éstas van a ser que la propuesta esté referida a alguna de las materias no susceptibles de iniciativa legislativa popular; que el texto de la propuesta trate sobre temas que son muy diversos y no presentan homogeneidad entre sí; que ya exista en alguna de las Cámaras un proyecto o proposición de Ley en relación con el mismo objeto que se encuentre en trámite de enmiendas u otro posterior o que suponga la reproducción de una iniciativa presentada en el curso de la misma legislatura, teniendo un idéntico contenido o que sea sustancialmente igual. Junto con estas causas existe una que es la falta de alguno de los requisitos legalmente establecidos, en cuyo caso, si el requisito que faltara fuese subsanable, se dará un plazo de un mes para que se proceda a la subsanación. Conviene recordar que originalmente, se indicaba una causa más de inadmisibilidad, siendo ésta que existiera una proposición no de Ley aprobada por alguna de las Cámaras sobre la misma materia. No obstante, esto fue suprimido con la reforma operada en el año 2006.

La decisión que tome la Mesa del Congreso, que puede ser de admisión, inadmisión o subsanación, se va a notificar a la Comisión Promotora, así como se va a proceder a su publicación en los términos contenidos en el Reglamento del Congreso.

V. RECOGIDA DE FIRMAS

Tal y como se señala en el artículo 3 de la Ley Orgánica, para que prospere la iniciativa legislativa popular deben suscribirla, como mínimo 500.000 firmas pertenecientes a electores. Este número es, como resulta evidente, un reflejo del

4. Tal y como aparece especificado en la Ley, en el caso de que la presentación a la Mesa se realizara fuera de los periodos de sesiones parlamentarias, los plazos se van a empezar a computar en el período siguiente a la presentación.

5. Conviene aclarar que un sector doctrinal ha tachado de excesivamente severas al elenco de causas distintas a las constitucionalmente establecidas, pero legalmente previstas a modo de limitaciones materiales (García-Escudero Márquez, 2008:1521).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

mandato constitucional⁶. Aun así, esto ha sido correctamente criticado (Presno Linera, 2012:102) en atención a la elevada cantidad de firmas que se piden, considerándose que tiene un efecto disuasorio, sobre todo comparado con las exigencias en otros países para el mismo objetivo, como en el caso de Italia, donde se exigen 50.000 o los 35.000 de Portugal.

Pues bien, estas firmas se presentan a modo de suscripción de la presentación de la propuesta de Ley. Se establece claramente, como pensamos que no podía ser de otro modo, que dichas firmas deben estar autenticadas. De la autenticación se encarga el artículo 9 de la norma, indicándose que no es suficiente con una mera firma, sino que ésta debe ir acompañada del nombre y apellidos, DNI, y municipio en el cual estén las listas electorales en donde estuviera inscrito. Junto con ello, y dotando de mayor seguridad la veracidad y validez de las firmas, se exige que un notario, un secretario judicial o el secretario municipal del municipio en cuyo censo electoral el firmante figure autentique las firmas. En esta autenticación deberá figurar la fecha, y en caso de ser de tipo colectiva, deberá hacerse pliego por pliego, constando también el número de firmas de cada uno. La Ley prevé también la posibilidad de que puedan existir Fedatarios especiales que sean designados por la Comisión Promotora. Estar personas deberán ser mayores de edad y estar en plena posesión de sus derechos civiles y políticos, no debiendo tener antecedentes penales, y siendo necesario que se preste un juramento o promesa ante la Junta Electoral Provincial de dar fe de la autenticidad de las firmas, y sabiendo que en caso de falsedad, incurrirían en la responsabilidad penal correspondiente.

Pues bien, una vez que la Mesa del Congreso admite a trámite la iniciativa, nos encontramos con que se va a realizar una comunicación a la Junta Electoral Central, con el fin de garantizar un procedimiento de recogida de firmas sin irregularidades. La Junta Electoral Central va a notificar a la Comisión Promotora la admisión de la propuesta, con el fin de proceder a la recogida de firmas. Desde esta notificación se tendrá un plazo de nueve meses para recogerlas y presentarlas ante la Junta. En caso de que no se alcanzara el número mínimo previsto, la iniciativa se va a considerar caducada. En este punto resulta interesante resaltar que se permite una ampliación del plazo en tres meses más⁷, cuando se produzca una causa de fuerza mayor apreciada por la Mesa del Congreso. Sin embargo aquí cabría plantearse que se entiende por causa de fuerza mayor. Si atendemos a lo dispuesto en el Código Civil Español, el artículo 1105 hace referencia a esto. Concretamente dice: «Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables». A falta de una previsión más específica en la norma reguladora de la iniciativa, podemos considerar que este tipo de casos se va a dar cuando se produzcan situaciones que no pudieran evitarse ni preverse. Sin embargo, hay que advertir que la decisión de la prórroga va a quedar en manos de la Mesa, que será la que tendrá que apreciar la existencia de esta situación, sabiendo que en caso de denegación de la misma, únicamente cuando de esa denegación se deduzca la existencia de un incumplimiento de las exigencias del artículo 23.1 de la *Lex Legum* va a poder examinarse en amparo la prórroga. En este sentido se ha manifestado el Alto Tribunal en el Auto 140/1992, de 25 de mayo, «la decisión de la Mesa por la

6. Respecto de esto, coincidimos con Alzaga Villaamil (1978:565) en considerar que la Ley podría haber establecido una cantidad de firmas superior, cosa que no ha hecho, y siendo la prevista en la Norma Superior del Ordenamiento ya lo bastante exigente.

7. Si bien esta prórroga estaba prevista desde un principio en la norma, el plazo inicial antes de la reforma del año 2006 era de seis meses, por lo que con la prórroga serían un total de 9 meses. En la actualidad, en caso de producirse una prórroga, el plazo total sería de 12 meses.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

que se concede o deniega la prórroga atañe a la apreciación de la concurrencia o no de causa o fuerza mayor, concepto que debe lógicamente delimitarse mediante un juicio de previsibilidad e inevitabilidad que corresponde efectuar únicamente a la propia Mesa, y esa apreciación sólo excepcionalmente puede ser revisada en vía de amparo en virtud de *exigencias derivadas del respeto al art. 23.1 de la Constitución*. En definitiva, no existe un derecho fundamental a la prórroga del plazo para la recogida de firmas⁸.

A modo de inciso queremos resaltar una importante novedad introducida en el año 2006, la cual fue la posibilidad de recogida de firmas electrónicas, cosa que con anterioridad no se contemplaba.

Hay que tener en cuenta que la Comisión Promotora va a tener que presentar los pliegos para la recogida de las firmas, en papel de oficio, ante la Junta Electoral Central, sabiendo que en cada pliego deberá reproducirse íntegramente la proposición de Ley. En lo que concierne al idioma de los pliegos, éstos deberán estar en castellano, pero en el caso de que se recojan firmas en una Comunidad Autónoma que tenga otra lengua cooficial, podrá utilizarse ésta también de forma conjunta⁹. Con todo, en el caso de que la proposición tuviera una extensión superior a las tres caras de cada pliego, tendrán que acompañarse en pliegos aparte, siendo necesario que estén unidos a los pliegos de recogidas de firmas y no pudiendo separarse de ellos. De esta manera, la Junta Electoral Central, cuando los reciba, los va a sellar, numerar y devolver a la Comisión Promotora en un plazo de cuarenta y ocho horas.

Los pliegos de las firmas van a ser enviados a la Junta Electoral Central, quien a su vez los remitirá a la Oficina del Censo Electoral para que acredite que las personas que hayan firmado estén inscritas como mayores de edad y procediendo a la comprobación y al recuento inicial. Para ello, la Oficina dispone de un plazo de quince días. La Comisión Promotora, por su parte, va a poder solicitar información a la Junta Electoral Central sobre el número de firmas en cualquier momento que así lo considere.

Recibidos finalmente los pliegos en la Junta Electoral Central, ésta se va a encargar de la comprobación y del recuento definitivos. En el caso de alcanzar las firmas necesarias, y cumpliendo por lo tanto con los requisitos para la presentación de una propuesta, la Junta va a elevar al Congreso una certificación que acredite el número de firmas, siendo los pliegos destruidos¹⁰.

Hecho lo anterior, se debe incluir en el orden del día para su toma en consideración la propuesta recibida en un plazo de seis meses. En relación a esto, coincidimos con Illueca Ballester (2015:1121), quien afirma que la necesidad de una toma en consideración «conlleva la posibilidad de que todo el esfuerzo de la recogida de firmas, aun culminado con éxito, sea finalmente infructuoso y la proposición no llegue a ser debatida en la comisión correspondiente».

Sobre este punto, también comentar que inicialmente se decía en la Ley que se procedería al inicio del debate con la lectura del documento, cosa que fue modificada con la reforma del año 2006, añadiéndose que en atención a lo dispuesto en los Reglamentos

8. Fundamento Jurídico 3.

9. Con anterioridad a la reforma del año 2006 no se hacía referencia a la lengua a utilizar, no obstante, esto sí que se había hecho constar por parte del Tribunal Constitucional en su Auto 140/1992, Fundamento Jurídico 4.

10. Advértase que en el caso de disolverse una Cámara en la cual estuviera en plena tramitación la propuesta, ésta no va a decaer ni va a ser necesario que se acredite de nuevo la consecución de las firmas ni el número de las mismas, aunque sí es posible retrotraer el procedimiento al momento que estime la Mesa de la Cámara.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

de las cámaras, podrían contemplar la posibilidad de que participara una persona designada por la Comisión Promotora¹¹. En el año 2015, la nueva reforma hace preceptivo esta participación, con carácter previo al debate, para exponer las razones justificadoras de la iniciativa legislativa popular. Tomada en consideración la propuesta, ésta se pasaría a la comisión competente para presentar enmiendas, sabiendo que las mismas no van a poder afectar a la totalidad. Finalmente cabe mencionar que se prevé que exista una cobertura de gastos que alegue la Comisión Promotora por parte del Estado en el caso de alcanzarse la tramitación parlamentaria.

VI. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión vamos a realizar una breve reflexión final.

Después de todo lo dicho podemos observar como el Constituyente de 1978 ha establecido, junto con otros, la iniciativa legislativa popular como un mecanismo de participación de los ciudadanos. Sin embargo, esta inclusión se ha hecho con un requisito muy exigente, siendo éste el relativo a la necesidad de obtener un mínimo de 500.000 firmas, cosa que sorprende si echamos la vista a países de nuestro entorno, donde el mínimo es llamativamente inferior. Junto con esto, la Ley Orgánica que se encarga de regular este tema, no ayuda a mejorar la situación al incluir entre las causas de inadmisión algunas que son difusas. Si sumamos todo, no sorprende que, tras más de treinta años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, sean pocas las propuestas ciudadanas que han prosperado mediante esta iniciativa. Es por ello que sería conveniente no sólo el plantearse una revisión de los requisitos de la misma, favoreciendo una mayor participación de los ciudadanos que desean hacer llegar sus propuestas al Parlamento.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1978): La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático), Ediciones del Foro, Madrid.
- ASTARLOA VILLENA, Francisco (2002/2003): “la iniciativa legislativa popular en España”, Teoría y Realidad Constitucional, nº 10-11, pp. 273-322.
- FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel (2001): La iniciativa legislativa popular, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2008): “la iniciativa legislativa”, en CASAS BAAMONDE, María Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel (dir.), Comentarios a la Constitución Española, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, pp. 1515-1522.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción (1988/1989): “La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 74, pp. 211-246.
- HERRERO LERA, Miguel (1998): “Artículo 87. Iniciativa legislativa”, en: ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, EDESA, Madrid, 1998, pp. 251-288.
- ILLUECA BALLESTER, José Eduardo (2015) “El derecho a la participación política directa. La iniciativa popular, realidad y posibilidades”, Revista de Derecho UNED, nº 16, 2015, pp. 1095-1138.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2012): “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 27, 2012, pp. 85-120.
- QUINTERO ORTEGA, Rafaela Teresa (2014): “Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica”, Ars Iuris Salmanticensis, nº 1, vol. 2, pp. 137-162.
- VIDAL MARÍN, Tomás (2015): “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, Indret, nº 2. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

NOTA

EN BUSCA DE LA IGUALDAD EFECTIVA DEL VOTO: LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA REGIÓN DE MURCIApor **Javier Sierra Rodríguez**

Politólogo y Doctor en Derecho Público. Profesor asociado en la Facultad de Derecho, Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN

Los recientes cambios en el sistema de partidos políticos en España han dado lugar a una modificación en el equilibrio de fuerzas, que ha favorecido la introducción en la agenda política de las tesis de las nuevas formaciones que propugnan modificaciones en los sistemas electorales, en la dirección de lograr una mayor proporcionalidad y eliminar los obstáculos que impidan la igualdad del valor del voto de los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia o del partido al que voten.

Si bien todos los componentes presentes en la configuración del régimen electoral influyen de algún modo en el comportamiento de los electores y/o en la representación que se obtiene, hay algunos de ellos a los que se alude como *elementos sustantivos*, de los que depende de forma más clara el valor efectivo de cada voto en términos de producción de representación, siendo el tamaño de la Asamblea, el número y características de las circunscripciones, el umbral electoral, la fórmula electoral y, sobre todo, la configuración concreta resultante de la combinación de todos ellos, como sucedía en el caso de la Región de Murcia (Montero, Llera y Torcal, 1992:41).

La reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia operada en el mes de julio de 2015, apenas dos meses desde la celebración de las elecciones autonómicas, venía a modificar entre otros aspectos, dos de esos *elementos sustantivos*. Por un lado adoptando la circunscripción única, frente a los cinco distritos pre-existentes, y por otro, rebajando el umbral electoral del 5% al 3%. Las características restantes del sistema electoral murciano han permanecido prácticamente iguales al del resto de Comunidades Autónomas, ya que siguieron en su configuración inicial las pautas de reproducción de las elecciones al Congreso de los Diputados (Pallarés, 1999:172), obteniendo sistemas muy similares entre sí (Gavara de Cara, 2007; Torres del Moral, 2009).

En estas notas se realiza un repaso de las principales características del sistema electoral de la Región de Murcia que fueron objeto de reforma y se analizan las expectativas de la configuración resultante, al tiempo que se estudia el marco de actuación del legislador autonómico para seguir profundizando en su perfeccionamiento en modificaciones posteriores.

II. FACTORES FACILITADORES DE LA REFORMA

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 dibujaban un nuevo panorama para la Región de Murcia, inédito desde el punto de vista parlamentario por cuanto era la primera vez desde que se celebran elecciones a la Asamblea Regional de Murcia, iniciadas en 1983 tras la publicación del Estatuto en 1982, en las que ningún partido obtenía mayoría absoluta parlamentaria. Previamente a las elecciones autonómicas de 2015, los resultados electorales habían originado amplias mayorías del PSOE entre

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

1983 y 1995, y del PP entre 1995 y 2011. Son especialmente reseñables los resultados de las elecciones de 2011, en las que el reparto de los cuarenta y cinco escaños de la Asamblea Regional se distribuía en treinta y tres diputados para el PP, once para el PSOE y uno para IU, originando una concentración parlamentaria del 97,8% y una representación del primer partido correspondiente al 73,3% de los escaños.

Estas mayorías amplificaban la percepción de la existencia de primas a la representación del partido más votado originadas por el sistema electoral, aunque en realidad en todos los comicios celebrados entre 1983 y 2011, con la excepción de 1987 y 1991, el partido más votado había alcanzado más del 50% de los votos en las elecciones a la Asamblea Regional.

En cualquier caso, la antesala de las elecciones autonómicas de 2015 se veía influida por un contexto en el que existía una opinión pública favorable a las modificaciones en los sistemas electorales en el camino a hacia una mayor proporcionalidad y en aras de paliar algunas consecuencias como el distinto valor del voto o la sensación de desperdicio o injusticia entre los votantes de aquellas fuerzas políticas que no obtenían representación en alguna de las circunscripciones.

Una vez celebradas las elecciones autonómicas, los resultados de 2015 en la Región de Murcia, rompían la pauta precedente, ya que era primera vez que el partido más votado no conseguía la mayoría parlamentaria y que el Partido Popular descendía de forma palpable en apoyo electoral desde que ganase las elecciones en 1995. Una situación similar se produjo en muchas otras Comunidades Autónomas cuyos Gobiernos venían respaldados por mayorías absolutas de un solo partido, por lo que el cambio en la composición de los parlamentos autonómicos supone una “ventana de oportunidad” para la gestación de reformas electorales (Fernández, 2016:76), muchas de las cuáles están en proceso de tramitación, aunque por el momento solo haya culminado la reforma murciana.

El proceso de modificación de la ley electoral se llevó a cabo en el plazo de un mes desde que se presentase la proposición de ley y su rapidez se debió a la existencia de negociaciones previas entre los partidos de oposición. A ello contribuyó el denominado Pacto del Moneo, que consistió en un acuerdo público suscrito por las principales fuerzas políticas de oposición que contemplaba, entre otros aspectos, cambiar el sistema electoral de la Región de Murcia para hacerlo más proporcional y equiparar el valor del voto entre los ciudadanos. Dicho pacto, firmado por el PSOE, Ganar la Región de Murcia (coalición de IU y Alternativa Socialista), Podemos y UPyD, el cual también contaba con el apoyo de Ciudadanos aunque no lo firmase finalmente, recogía expresamente la adopción de la circunscripción única y la rebaja de la barrera electoral del 5% al 3%, aunque uno de los aspectos más relevantes era el compromiso de llevar a cabo la reforma antes de la finalización del ejercicio 2015, en caso de que los resultados electorales permitiesen una mayoría de los partidos situados en ese momento en la oposición.

Tal y como pronosticaban las encuestas, las elecciones autonómicas de 2015 dejaron al Partido Popular al borde de la mayoría absoluta con veintidós escaños de los cuarenta y cinco que posee la cámara, seguido de trece del PSOE, seis de Podemos y cuatro de Ciudadanos. En este contexto, el PP y Ciudadanos firmaron un Pacto de Investidura que llevaría al PP a ostentar el Gobierno Regional, pero que incluía votar a favor de la reforma del sistema electoral en los términos de dicho acuerdo, adoptando la circunscripción única y la rebaja del umbral electoral al 3%.

El proceso de reforma se vio acelerado por el temor de la oposición a que una dilación en su aprobación permitiese la concurrencia de dos situaciones, por un lado el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

transcurso del periodo mínimo en el que el Presidente murciano no puede adelantar las elecciones y la vigencia del plazo en el que el Gobierno de España puede impugnar una norma autonómica, de modo que una suspensión de la disposición afectada en virtud de lo dispuesto en el artículo 161.2 CE, ocasionase la celebración de nuevas elecciones con el sistema previo, todo ello condicionado a que se observase una coyuntura electoralmente más favorable para el PP que le permitiese obtener el escaño que le faltaba para la mayoría absoluta. Más allá de esta suposición, los trabajos parlamentarios se aceleraron y en menos de un mes se aprobó el contenido de la reforma por unanimidad de los grupos parlamentarios, no sin manifestar que se vendría a realizar una segunda fase para profundizar en otros aspectos, una vez salvada la causa que originaba la urgencia de su aprobación.

III. LA ELIMINACIÓN DE LAS SINGULARIDADES: CIRCUNSCRIPCIONES INFRAPROVINCIALES Y UMBRAL AUTONÓMICO

Hasta 2015 el sistema electoral para las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia estaba caracterizado por dividir el territorio en cinco circunscripciones infraprovinciales, lo que venía a suponer una singularidad, junto al caso asturiano y las Comunidades Autónomas insulares. Como regla general, el resto de Comunidades Autónomas adoptaron la provincia como distrito electoral, incluidas las uniprovinciales que se constituían como circunscripción única.

Los cinco distritos murcianos se conformaron en función de las propuestas de comarcalización que se analizaron durante la etapa preautonómica y venían a fundamentar su origen en la existencia de una conciencia cultural diferenciada en las zonas territoriales (Bastida, 1984:267). No obstante, con el transcurso de los años han sido múltiples los autores que han puesto en duda que existiese una conciencia territorial tan marcada en el seno de las comarcas como para justificar su mantenimiento como circunscripciones electorales propias (Oliver, 2011:201).

En cualquier caso la existencia de estos distritos provocaba un claro caso de *malapportionment* y han sido sospechosos de constituir un caso típico de *gerrymandering*. Así, la delimitación de los distritos electorales daba como resultado una asimetría importante entre las circunscripciones. La más importante de ellas era la magnitud electoral que según la elección y la aplicación de una combinación de reglas de mínimo por distrito junto a criterios poblacionales, podía variar entre las de menor magnitud con dos o cuatro escaños en las circunscripciones cuatro (Noroeste y Río Mula) y cinco (Altiplano) respectivamente, y los veintiún diputados correspondientes a la circunscripción tres (Vega del Segura) en el caso de las elecciones de 2015.

Esta disparidad en la magnitud electoral venía originada fundamentalmente por la distinta cifra de población, de modo que la circunscripción cinco (Altiplano) ha estado en los últimos años en torno a los 60.000 habitantes, mientras que la circunscripción tres ha superado los 700.000 habitantes (Vega del Segura). Las disparidades siguen en una larga lista como el coste en votos por escaño, mucho menor en las circunscripciones de magnitud reducida, el número de municipios que agrupaban (dos la más pequeña y diecinueve la más grande) o la extensión territorial.

En cualquier caso, la consecuencia directa de estas disparidades venía a ser la existencia de unas restricciones importantes a la proporcionalidad por efecto de las circunscripciones de magnitud reducida, lo que llevaba en la práctica a la exclusión de la representación de terceros partidos en la mayoría de las circunscripciones, habiendo dos de ellas (circunscripciones cuatro y cinco) en las que no ha llegado a haber representación de un tercer partido más allá del PP y del PSOE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

El otro elemento sobre el que giraba la reforma era el umbral electoral que requería la obtención del 5% de los votos válidos a nivel autonómico, lo que suponía una barrera exigente en comparación al otro estándar del 3% adoptado por muchas Comunidades Autónomas. Sin embargo, lo que venía a constituir una paradoja era que se optase por un umbral electoral autonómico en contraste al establecimiento de distritos de menor tamaño (Garrorena, 2000:59). A lo largo de la historia electoral de la Región de Murcia este umbral actuó como limitador de la fragmentación parlamentaria en cuatro comicios, o desde otra perspectiva, como restricción a la pluralidad de la cámara. Así, impidió la entrada en el parlamento del Partido Cantonal en 1983 y 1987, de UPyD en 2011 y de la coalición Ganar La Región de Murcia en 2015.

Precisamente por ese motivo la barrera murciana fue objeto de una sentencia del Tribunal Constitucional de forma temprana. La STC 193/1989, de 16 de noviembre, vino a confirmar no solo la validez de dicha barrera, sino la admisibilidad constitucional del fundamento del legislador al considerar objetiva y razonable que se quisiera evitar la fragmentación de la cámara para asegurar una mayor funcionalidad de la misma. Además, venía a validar la intención de legislador de «primar a aquellos partidos, coaliciones o agrupaciones de electores que tengan una suficiente presencia o aceptación electoral en el conjunto de la región y en detrimento de aquellas otras circunscripciones a un ámbito local más reducido», por lo que esta sentencia fue especialmente trascendente al mantenimiento del umbral electoral que condicionó el desarrollo del cantonalismo en los primeros años de autonomía.

Como consecuencia de los dos cambios analizados y según las simulaciones efectuadas del reparto de escaños bajo la nueva configuración del sistema electoral, se observa que por efecto de la atenuación de las primas al partido más votado que originaban las circunscripciones se obtiene una representación más proporcional y ya no se favorece tanto la concentración parlamentaria. Al mismo tiempo, se eliminan las desigualdades entre el valor del voto de los ciudadanos en términos de coste por escaño en función del lugar en el que residan. También se minora el número de votos que no se veía correspondido con representación en las circunscripciones de menor magnitud electoral y se iguala parcialmente el coste en votos por escaño entre las distintas fuerzas políticas, aunque siga existiendo algo de desproporcionalidad debido a la influencia de la fórmula electoral D'Hondt y de la exclusiones que eventualmente pueda ocasionar la barrera electoral del 3%.

IV. EL MARGEN DE MANIOBRA DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO PARA COMPLETAR LA REFORMA

El carácter apresurado de la reforma y las expectativas de una segunda fase para profundizar en el perfeccionamiento del sistema electoral, hizo que las modificaciones operadas por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia fuesen limitadas y que, aparte de los elementos mencionados, solo abarcasen pequeñas modificaciones respecto a las incompatibilidades, regulación de los gastos electorales y sanciones, programación de los debates electorales y criterios de reparto de los espacios de propaganda, entre otros.

No obstante, bien es cierto que la cuestión de las circunscripciones y la barrera electoral han sido tradicionalmente los dos elementos más controvertidos del sistema electoral murciano y sobre los que ha versado la discusión de la doctrina jurídica (Gálvez, 2004).

La eventual puesta en marcha de una segunda fase de la reforma (hoy en día fuera de la agenda política) permite especular con las posibilidades de profundización en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

los aspectos que se consideran asociados a una mayor calidad democrática, aunque para ello hay que conocer el margen de maniobra del que dispone el legislador autonómico y que está condicionado por la Constitución, las disposiciones que tienen carácter básico en la LOREG, así como por la propia regulación estatutaria de cada Comunidad Autónoma.

El marco constitucional viene dado por los principios, valores y derechos constitucionales que impregnan la participación política (art. 1, 14, 23, 139.1 CE, entre otros), aunque es el artículo 152.1 CE el que contiene previsiones expresas para la configuración básica de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas de la vía rápida, al establecer que sus asambleas legislativas serán elegidas «por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». Este artículo, que respalda la división del territorio en circunscripciones y establece su proporcionalidad, es de obligada sujeción para todas las Comunidades Autónomas por la interpretación jurisprudencial extensiva del Tribunal Constitucional e independientemente de la vía de acceso a la autonomía. A partir de la STC 225/1998, de 25 de noviembre (en términos similares reiterada por la STC 19/2011, de 3 de marzo), el Alto Tribunal entendía que las Comunidades Autónomas de la vía ordinaria, al haber adoptado el modelo de instituciones de dicho artículo 152.1 CE, quedaban obligadas al cumplimiento de los términos del mismo. Además, sería un contrasentido que la CE fijase exigencias mayores para las Comunidades Autónomas basadas en territorios históricos y un alto techo competencial, mientras que por el contrario se diese una amplia libertad al resto de autonomías (Oliver, 2011:40).

En segundo lugar, el legislador autonómico queda supeditado a los contenidos de la LOREG que deben considerarse básicos en virtud de su Disposición Adicional Primera, los cuáles vienen a regular de forma genérica muchos aspectos del derecho de participación política y especialmente rasgos de tipo procedimental, pero que no llegan a condicionar la configuración concreta de los elementos sustantivos del sistema electoral, de modo que el legislador autonómico dispone de un amplio margen para optar por una fórmula electoral concreta, decidir sobre las circunscripciones, fijar el tamaño de su asamblea, su umbral electoral o apostar por el desbloqueo de las listas electorales. En el caso de la Región de Murcia, las previsiones del Estatuto reproducen prácticamente las establecidas por la CE, con algo más de desarrollo de su sistema institucional y especificando aspectos como el intervalo en el que debe situarse el número de diputados de la Asamblea Regional (de 45 a 55 diputados). Este marco fundamenta que la reforma operada hubiese podido ampliar su calado a otros aspectos presentes en los programas electorales de los partidos murcianos, como era el desbloqueo de las listas electorales o la adopción de mecanismos para asegurar una mayor identificación entre representantes y representados, o bien derivar en otras alternativas como la ampliación del tamaño de la Asamblea o el cambio de la fórmula electoral D'Hondt por otra más proporcional.

En esta línea es importante resaltar que el principal condicionante ante cualquier reforma de los elementos sustantivos de los sistemas electorales consiste en respetar su caracterización como proporcionales, ya que muchos de los elementos tratados pueden ejercer como limitadores de la proporcionalidad o ser considerados como propios de los sistemas mayoritarios. La jurisprudencia del TC ha mostrado cuál es el canon de constitucionalidad y cumplimiento con la exigencia de proporcionalidad, que según Garrote de Marcos (2015:299) no ha variado desde que el Alto Tribunal fijase una posición en las SSTC 40/1981, de 18 de diciembre y 75/1985, de 21 de junio, configurando la misma, como un principio que se materializa en un requisito de tendencia, por lo que es admisible que existan elementos que puedan producir distorsiones en la proporcionalidad como los umbrales electorales (STC 225/1998, de 25 de noviembre,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

en relación a la barrera canaria) o un tamaño reducido del parlamento (SSTC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero), sin que por ello deban dejar de considerarse como sistemas proporcionales.

De esta manera, también sería admisible la introducción de elementos mayoritarios siempre y cuando su valoración global diera como resultado un sistema proporcional, siendo posible un escenario en el cual se adopten modelos en los que se combinen configuraciones propias de los sistemas proporcional y mayoritario como el modelo de representación proporcional personalizada de Alemania (Vidal, 2012).

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Región de Murcia ha experimentado de forma adelantada la oleada de reformas electorales que según las expectativas están por venir, unas anunciadas y otras en curso, tanto en las Comunidades Autónomas, como probablemente para las elecciones a las Cortes Generales, ya que las demandas de modificación de los sistemas electorales son auspiciadas por algunas formaciones políticas que se han convertido en relevantes en el marco del nuevo equilibrio de fuerzas y representación parlamentaria. En cualquier caso, una eventual modificación del sistema electoral a nivel estatal vendrá probablemente a guiar la orientación de las reformas que finalmente culminen en el ámbito autonómico.

La modificación operada en la Región de Murcia está en la línea de las propuestas de cambio del funcionamiento del sistema político, que han eclosionado bajo una opinión pública favorable a las tesis de fomentar una mayor apertura de lo político y de la necesidad de un mayor pluralismo en las instituciones y que al mismo tiempo demandan una mayor igualdad del valor del voto de los ciudadanos, en contraposición a los sistemas que generan primas para los partidos más votados. Sin embargo, en este camino, se han sacrificado otros planteamientos que sustentaban los mecanismos para limitar la fragmentación parlamentaria y así asegurar una mayor estabilidad y operatividad en el funcionamiento de los parlamentos. Además, la eliminación de las circunscripciones infraprovinciales en el caso de la Región de Murcia, viene a desproveer a las zonas más rurales y de menor población de la garantía de contar con representación parlamentaria especialmente ligada a dichos territorios. Del mismo modo, la rebaja del umbral electoral hace a la Asamblea Regional de Murcia más permeable, favoreciendo que pueda haber un mayor pluralismo representado en la cámara, pero también que eclosionen nuevas formaciones políticas de corte regionalista o ligadas a personalidades carismáticas debido a las especiales facilidades que ofrece la Región de Murcia para las iniciativas políticas, debido a una extensión y tamaño poblacional reducido.

En cualquier caso, con la adopción de la circunscripción única y la rebaja del umbral electoral se elimina la desigualdad entre el valor del voto de los ciudadanos fruto del *malapportionment* y se mitiga gran parte de la desproporcionalidad del sistema, dando por cerrada una discusión vigente desde que se adoptase esta configuración en la Región de Murcia.

Finalmente cabe mencionar que habrá que esperar a que el transcurso del tiempo permita evaluar adecuadamente el rendimiento del nuevo sistema electoral, aunque una reforma de estas características parece ser un proceso de difícil reversibilidad, por cuanto en un contexto de mayor fragmentación parlamentaria e inexistencia de mayorías absolutas, no es probable que los partidos distintos del más votado permitan la modificación del sistema electoral hacia escenarios en los que se vuelvan a establecer mecanismos que favorezcan la existencia de primas y la concentración parlamentaria.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BASTIDA FREIJEDO, F.J. (1984): “Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las CC.AA.”, en Cazorla Pérez, J. (et al.), Los procesos de formación de las CC.AA.: Aspectos jurídicos y perspectivas políticas. Granada: Universidad de Granada, vol. I, pp. 253-280.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. (2004): “El régimen electoral de Murcia”, Cuadernos de Derecho Público, nº. 22-23, pp. 393-405.
- GARRORENA MORALES, A. (2000): La autonomía murciana, un intento de identificación, Murcia: Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
- GARROTE DE MARCOS, M. (2015): “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015”, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 32, pp. 279-300.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016): “La reforma del Sistema Electoral de Castilla La Mancha de 2014”, Cuadernos Giménez Abad, nº 11, pp. 76-85.
- MONTERO, J.R., LLERA, F. Y TORCAL, M. (1992): “Sistemas Electorales en España: una recapitulación”, REIS nº 58, pp. 7-56.
- OLIVER ARAUJO, J. (2011): Los sistemas electorales autonómicos, Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya.
- PALLARÉS PORTA, F. (1999): “Sistema Electoral y Sistema de Partidos”, en Pau i Vall, Francesc y Pendas García, Benigno (coord.), Parlamento y Sistema Electoral, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona: Aranzadi, pp. 61-84.
- TORRES DEL MORAL, A. (2009): “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”. Revista de Derecho Político, nº 74, pp. 51-111.
- VIDAL PRADO, C. (2012): El sistema electoral alemán y su posible implantación en España, Valencia: Tirant Lo Blanch. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016**

4 DE JUNIO: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al concurso *Premio Valores Educativos y ciudadanos*, de la XVII Muestra de cortometrajes “Adolfo Aznar” convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en el Auditorio de CaixaForum.

8 DE JUNIO: Jornada *El rol y el futuro de las constituciones nacionales en Europa*, coorganizada con la Fundación Konrad Adenauer.

22 DE JUNIO: Jornada *¿Qué Función Pública necesitamos?*

DEL 8 AL 10 DE SEPTIEMBRE: Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid *El sistema autonómico en acción* en la Residencia “La Cristalera”, de Miraflores de la Sierra (Madrid).

26 DE SEPTIEMBRE: Seminario de investigación *Forma de gobierno y aspectos institucionales de la participación en los sistemas de gobierno multinivel*, en el marco del Proyecto de Investigación DER2015-98160-C3-1-P.

28 DE SEPTIEMBRE: Jornada *Fernando II de Aragón, el Rey Católico, en el V Centenario de su muerte (1516-2016)*, coordinada por el Profesor de Historia Medieval de la Universidad de Zaragoza, Esteban Sarasa.

28 A 30 DE SEPTIEMBRE: Congreso internacional de Transparencia organizado por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

29 Y 30 DE SEPTIEMBRE: Congreso internacional *Límites a la autonomía de la voluntad*, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

5 DE OCTUBRE: Jornada *Los retos del Estado Social ante las nuevas desigualdades*, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

20 Y 21 DE OCTUBRE: Seminario *Debate sobre el Estado autonómico en un contexto de reforma constitucional (V): Posibilidades y límites de una reforma constitucional en España*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en el Monasterio de Piedra (Zaragoza).

26 Y 27 DE OCTUBRE: Jornadas sobre la Teoría Jurídica de Robert Alexy, con ocasión de la concesión del doctorado honoris causa por la Universidad de Zaragoza, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

2 DE NOVIEMBRE: Diálogos *La independencia del Poder Judicial. Acerca del libro “La independencia del juez ¿una fábula?”*, con la participación de Francisco Sosa Wagner, autor del libro y Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de León, y Vicente Gimeno Sendra, ex-Magistrado del Tribunal Constitucional. Modera Ángel Dolado, Juez-Decano de Zaragoza.

4 Y 5 DE NOVIEMBRE: VI Jornadas de Derecho Constitucional *La crisis de la democracia representativa ¿Hay alternativas?* coorganizadas con el Centro de la UNED de Barbastro, en Barbastro (Huesca).

PORTADA

9 DE NOVIEMBRE: Seminario *El sistema parlamentario, en crisis* en colaboración con la Universidad de Barcelona y ESADE, en Barcelona.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

10 Y 11 DE NOVIEMBRE: Curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo *Economistas críticos. Raíces y desarrollo de las alternativas económicas contemporáneas* en colaboración con la Fundación Ernest Lluch, en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Zaragoza.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

16 DE NOVIEMBRE: Jornada *Internet, medios de comunicación y terrorismo*, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo y el Instituto Español de Estudios Estratégicos de la Defensa.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

22 DE NOVIEMBRE: Seminario *Nuevos horizontes del derecho constitucional*, en colaboración con la Red española de doctorandos en Derecho Constitucional.

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

25 DE NOVIEMBRE: Mesa Redonda *La Transición. Visiones 40 años después*, y Clausura del Congreso Internacional de *Pensamiento crítico y ficciones en torno a la Transición española (1975-2016)*, organizado por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza.

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

30 DE NOVIEMBRE: VII Observatorio Novedades del Federalismo en Europa en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert. ■

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017

CRÉDITOS

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017**

1 DE DICIEMBRE: Jornada *El referéndum a debate* en colaboración con el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.

1 Y 2 DE DICIEMBRE: VIII Foro Internacional *Retos y desafíos de la Comunidad Internacional*, organizado por la Institución Fernando el Católico con la colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad y coordinado por Yolanda Gamarra, Profesora de Derecho Internacional de la Universidad de Zaragoza, en la Institución Fernando el Católico.

3 DE DICIEMBRE: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al *5º Certamen internacional de escolares Valores educativos y ciudadanos*, convocados por Festival Cine Zaragoza dentro de su 21 Certamen.

14 DE DICIEMBRE: Jornada *La guerra civil, ochenta años después: historia y memoria*, coordinada por Julián Casanova, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza.

15 Y 16 DE DICIEMBRE: Jornadas *Lecciones constitucionales de 316 días con un Gobierno en funciones*, coordinadas por Elviro Aranda Alvarez, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

21 DE DICIEMBRE: Jornada *Neoliberalismo y cambio constitucional*, coordinada por Francisco Palacios, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.

24 DE FEBRERO: Conferencia en colaboración con la Universidad de Oporto, en el Marco del Proyecto de Investigación DER2015-68160-C3-1-P *Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática* en Oporto (Portugal).

MES DE FEBRERO: Diálogos sobre *Lobbys y grupos de presión*, en colaboración con la Asociación de Comunicación Política (ACOP).

MES DE FEBRERO: Presentación del libro *Federalismo comparado*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer.

20 Y 21 DE MARZO: Conferencia internacional *La política de la Unión Europea en materia de inversiones internacionales: incertidumbres, retos y oportunidades*, en colaboración con la Universidad de Zaragoza.

22 DE MARZO: Seminario Aragonés de las migraciones y la diversidad (II) *Movilidad global y diversidad cultural: retos europeos*, en colaboración con el Grupo de Estudios sobre la Sociedad del Riesgo de la Universidad de Zaragoza.

29 DE MARZO: Diálogos sobre *La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea*.

MES DE MARZO: Jornada sobre *Financiación de las Comunidades Autónomas*.

MES DE MARZO: Diálogos en colaboración con el Ayuntamiento de Tauste, en Tauste (Zaragoza).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO - NOVIEMBRE 2016****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2016 - JUNIO 2017****CRÉDITOS**

25 Y 26 DE ABRIL: IX Congreso sobre *Derecho parlamentario Política, responsabilidad y transparencia. Los retos del nuevo Parlamento* 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.

MES DE ABRIL: 15º Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos, en colaboración con la AECID y el Congreso de los Diputados.

MES DE ABRIL: Jornada sobre *Cohesión territorial y políticas regionales* en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

MES DE ABRIL: Jornada sobre el *X Aniversario del Estatuto de Autonomía de Aragón* en colaboración con el Gobierno de Aragón.

MES DE ABRIL: Resolución del IX Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el parlamento.

MES DE ABRIL: VII Foro de las Autonomías, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en el Palacio del Senado en Madrid.

6 DE MAYO: Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad. Entrega del Premio de investigación “Manuel Giménez Abad”.

MES DE MAYO: II Jornada sobre Políticas de género *Nuestra realidad en perspectiva de género*, dirigida por Itziar Gómez.

MES DE MAYO: Jornada La reivindicación de las instituciones (III), en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid.

MES DE JUNIO: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al concurso Premio *Valores Educativos y ciudadanos*, de la XVIII Muestra de cortometrajes “Adolfo Aznar” convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en el Auditorio de CaixaForum.

MES DE JUNIO: Jornada en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Gobierno de Aragón.

MES DE JUNIO: Jornada en colaboración con el Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo de la Universidad de Barcelona. ■