

# Cuadernos

# Manuel

# Giménez

# Abad

9

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

---

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

---

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

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 Facultad  
de Derecho 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 2015

© 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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## SUMARIO

### 6 PRESENTACIÓN

### 8 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

9 INFORME  
INNOVATIVE REGIONS IN THE EU  
por Klaus Detterbeck y Wolfgang Renzsch

16 INFORME  
LA INFLUENCIA DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL  
EN EL RENDIMIENTO INNOVADOR DE LAS REGIONES  
por Francisco Vigalondo

47 NOTA  
INTERREG: 25 AÑOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL -  
COOPERACIÓN QUE “CREA EUROPA”  
por Mathieu Hinceval

### 50 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

51 INFORME  
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES HORIZONTALES DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID (1983-2003): LA BUENA VECINDAD  
por Eliseo R. López Sánchez y Daniel Casal Oubiña

66 NOTA  
EL MAPA ANDALUZ TRAS LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2015  
por Carlos Rico Motos

### 75 NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRÁIZ SERRANO

76 INFORME  
A VUELTAS, DE NUEVO, CON EL DECRETO DE CONVOCATORIA  
DE ELECCIONES A LAS CORTES DE ARAGÓN:  
LA MAL LLAMADA DISOLUCIÓN “ANTICIPADA” A MENOS DE DOS  
MESES DE LA EXPIRACIÓN DEL MANDATO Y EL CONSIGUIENTE  
ERROR EN INVOCAR EL ARTÍCULO 42.1 LOREG  
por Olga Herráiz Serrano

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

99 INFORME

**REPRODUCCIÓN DE NORMAS ESTATALES POR LEYES AUTONÓMICAS:  
DEFICIENTE TÉCNICA NORMATIVA E ¿INCONSTITUCIONALIDAD?**  
por Luis Latorre Vila

127 NOTA

**NUEVAS TECNOLOGÍAS, ACTIVIDAD PARLAMENTARIA  
Y PROXIMIDAD: UNA EXPERIENCIA PERSONAL**  
por Javier Benítez Palma

135 NOTA

**LA POLÉMICA SUSCITADA EN LA ELECCIÓN DE LA MESA  
DEL PARLAMENTO ANDALUZ**  
por Elviro Aranda Álvarez**142 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA  
FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

143 NOTA

**EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LOS LÍMITES CONVENCIONALES  
DEL *IUS SANGUINIS* (UNA APROXIMACIÓN AL CONFLICTO ENTRE LA  
REPÚBLICA DOMINICANA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA)**  
por Víctor J. Vázquez Alonso

154 NOTA

**LOS RETOS DEL RENOVADO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN  
LOS COMICIOS DEL AÑO 2015**  
por Gastón J. Enríquez Fuentes y Rogelio López Sánchez

159 NOTA

**LA AUSENCIA DE VOCACION FEDERAL EN EL COMPORTAMIENTO  
DEL SENADO ARGENTINO**  
por María Marta Cerro**169 CRÓNICA INTERNACIONAL  
EVA ESTAÚN**

170 INFORME

**SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA EN IRAK  
TRAS LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE DEL PAÍS EN 2003**  
por Ana Belén Perianes Bermudez

179 NOTA

**ARGENTINA, LA SOCIEDAD DE LOS ANÓMICOS**  
por Marta Gaba

183 NOTA

**LOS PRIMOS ITALIANOS**  
por Rodolfo Orantos Martín

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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**195 CALIDAD DEMOCRÁTICA**  
**CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

196 INFORME  
ATTUALITÀ, ATTUAZIONE E REVISIONE DELLA COSTITUZIONE  
REPUBBLICANA: FRA PATTO COSTITUZIONALE E REALTÀ POLITICA  
por Silvio Gambino

218 NOTA  
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL  
PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA  
por Susana Viñuales

**225 ACTIVIDADES REALIZADAS**  
**ENERO A MAYO 2015**

**227 ACTIVIDADES PREVISTAS**  
**JUNIO A 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Estimados amigos, acabamos de culminar un proceso electoral y posiblemente en breve comencemos a hablar de los próximos en llegar –un hecho que se refleja también en el nuevo número de los cuadernos–. No obstante, y considerando que el cierre de la edición de este número coincide con la última semana de la campaña electoral, “solamente” se analizan los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 22 de marzo de 2015. Además se ofrece en este nuevo número de los cuadernos, como en anteriores ocasiones, diversos textos de destacados expertos en su materia que se centran en diferentes aspectos de la actualidad jurídica y política de nuestras sociedades ofreciendo una perspectiva multidisciplinar e internacional. Este carácter de los cuadernos, similar al debate plural y el rigor científico, representa una de las características del trabajo de la Fundación Manuel Giménez Abad.

En lo que se refiere al primer apartado, *Novedades del Federalismo comparado*, se ofrecen dos informes que centran el análisis en un tema específico relacionado con cuestiones básicas del federalismo, como la capacidad de innovación de sistemas federales, que adquiere en el contexto de la integración europea una nueva dimensión, y en el que Klaus Detterbeck y Wolfgang Renzsch, ambos de la Universidad Otto von Guericke de Magdeburgo, analizan las condiciones que deben de ser cumplidas por parte de las regiones en la UE para ser considerados innovadoras. Francisco Vigalondo reflexiona sobre los marcadores regionales de la UE y otros instrumentos de medida de la innovación que se realiza en la UE.

En la sección de *Novedades del Estado Autonomico*, se analizan las relaciones inter-autonómicas, en especial las relaciones de la Comunidad de Madrid con el resto de Comunidades Autónomas entre 1983 y 2003 y, en segundo lugar, se focaliza en las relaciones con las Comunidades vecinas. Con ello el informe aporta una primera información y análisis de un aspecto poco estudiado en las relaciones intergubernamentales en España, particularmente en Comunidades como Madrid.

En relación a la sección *Novedades parlamentarias*, con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas, Olga Herráiz Serrano propone en su informe la necesidad de acometer la reforma del artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por haber quedado desfasado tras la incorporación de la facultad de disolución anticipada al ordenamiento jurídico de algunas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, entre ellas Aragón. La falta de adaptación de dicho precepto está ocasionando, entre otras cosas, una confusión entre los conceptos de extinción del mandato parlamentario y de ejercicio de la facultad de disolución anticipada. Por su parte, Luis Latorre Vila, realiza un interesante estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la técnica legislativa de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, intentando deducir de ella una doctrina general al respecto.

Las notas del área *Actualidad Iberoamericana* abordan diferentes cuestiones de la realidad jurídica en Latinoamérica. Maria Marta Cerro, Profesora de la Universidad Nacional de Tucumán, se centra en cuestiones relativas a la representación territorial en Argentina desde dos dimensiones: una actitudinal, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas, y una de comportamiento, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados. Los Profesores Enríquez Fuentes y López Sánchez, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, reflexionan sobre la reforma constitucional de la República mexicana del 10 de febrero de 2014 que introdujo importantes modificaciones en el sistema político–electoral con cara a las elecciones del 7 de junio de 2015. Finalmente el Profesor Vázquez Alonso de la Universidad de Sevilla analiza la sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* de la Corte

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Interamericana de Justicia que no sólo sanciona la violación de derechos consagrados por la Convención sino que, en último término, cuestiona frontalmente la política migratoria de un país.

En su informe para la *Crónica internacional*, la experta en seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio, Ana Belén Perianes Bermudez presenta un estudio sobre el surgimiento y evolución del terrorismo yihadista en Irak tras la invasión estadounidense del país en 2003. Según la autora, tras la invasión estadounidense se produce una profundización de la violencia etnosectaria y la instauración del terrorismo yihadista en Irak, que antes no existía en el país y que agravó tanto la seguridad nacional como la regional debido a la relevancia geoestratégica iraquí. Además la proclamación de Irak como tierra de la *yihad* le convierte en el destino de miles de combatientes internacionales con el riesgo de que decidan exportar la *yihad* a sus países de origen y otras regiones.

Finalmente, en la sección *Calidad Democrática*, el Prof. Silvio Gambino, de la Università della Calabria, analiza de manera esquemática las problemáticas evolutivas del constitucionalismo italiano a la luz del pacto constituyente y de las opciones de “democracia progresista” reflejadas en la Constitución Republicana de 1947 y desarrolladas en aplicación de la misma. Especialmente subraya el papel desempeñado por los partidos políticos y por las correspondientes relaciones con la forma de Estado y la forma de gobierno, así como desde el desarrollo (tardío) del regionalismo político a partir de los años 70 del siglo pasado.

Esperamos que estos temas resulten de vuestro interés. Podéis remitir vuestras opiniones y sugerencias o colaboraciones a los coordinadores José Sánchez Medalón ([Jsanchez@cortesaragon.es](mailto:Jsanchez@cortesaragon.es)) o Mario Kölling ([mkoelling@fundacionmgimenezabad.es](mailto:mkoelling@fundacionmgimenezabad.es)). ■

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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

INFORME  
INNOVATIVE REGIONS IN THE EU  
por Klaus Detterbeck y Wolfgang Renzsch

INFORME  
LA INFLUENCIA DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL  
EN EL RENDIMIENTO INNOVADOR DE LAS REGIONES  
por Francisco Vigalondo

NOTA  
INTERREG: 25 AÑOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL -  
COOPERACIÓN QUE "CREA EUROPA"  
por Mathieu Hinceval



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**INNOVATIVE REGIONS IN THE EU**

por Klaus Detterbeck/Wolfgang Renzsch

Institute of Political Science, Otto von Guericke-University of Magdeburg

**RESUMEN**

El siguiente artículo analiza las condiciones que deben de ser cumplidas por parte de las regiones en la UE para ser considerados innovadores. La Estrategia Europa 2020 servirá como fondo y criterio para este análisis. Vamos a explorar las posibilidades y oportunidades de las regiones para seguir una política de innovación bien dirigida para su desarrollo su económica y social.

**ABSTRACT**

The following article deals with the question of what conditions regions will have to fulfil in order to be considered innovative in the EU. The Europe 2020 strategy will serve as both background and yardstick for this. We will look at what chances regions have to pursue a well-aimed innovation policy for the advancement of their economical as well as their social development.

**I. INTRODUCTION**

The implementation of the Europe 2020 strategy for growth has an important role for the European regions, which coincides with the increased importance across the board of regions in the European multi-layered system. In the following article we will shed light on this connection a little further down the line. It can be argued however, that the creation of new ideas and practices, which is the central meaning of the term innovation, needs an environment that promotes such developments. Based on regions, we are questioning the political, legal, economic and social conditions and framework necessary for a successful innovation policy, which allows for growth and facilitates social problem-solving.

**II. AIMS OF THE EUROPE 2020 STRATEGY**

With its 'Europe 2020 Strategy', underpinned by 7 flagship initiatives, the European Union is striving for a stronger economic capability which can push through with higher employment rates. This is embedded at the same time however in social and environmental objectives and that is why development is perceived in three ways by the EU, as '**smart, sustainable and inclusive** growth'<sup>1</sup>. In the course of this the spheres of knowledge around education, research and development should play a central role in the economy (**smart growth**), business should be orientated more strongly towards climate-friendly and resource-conserving production (**sustainable growth**) and politics should devote its concentration towards the problems of poverty and

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

unemployment (*inclusive growth*). From the perspective of the EU the 'Europe 2020' strategy can be regarded as a solution to the social and economic repercussions of the current financial and debt crises, but it is above all designed as an answer to the long-term challenges Europe has faced, including demographic change, health issues, climate change and social exclusion. Table 1 shows the envisioned implementation of the European growth strategy in concrete development aims, which are each taken as cross-cutting issues for different fields of policy.

**Table 1: The Europe 2020 Strategy**

Aims	Areas	Targets
Smart Growth	Employment	Employment rate 75% (of those between 20 and 64 years of age)
	Research and Development	3% of the GDP for Research and Development
Sustainable Growth	Climate change	20% less emissions (compared with 1990)
	Industry and energy policy	20% of energy from renewable sources 20% more efficiency
Inclusive Growth	Education	Below 10% without high school diploma 40% of EU citizens under 35 years of age with high school diploma
	Poverty Reduction	Bring 20mill citizens out of poverty

The member states of the EU have agreed to mould the implementation of these targets into national reform programmes. This is where the respective national circumstances in each individual policy area should be taken into account, in order to be able to target the approach at specific problems. These reform programmes should be discussed and decided by the wider civil society. What is especially important for this is the commitment of subnational regions, which we will discuss specifically. Member states and the Commission are together monitoring the progress of the pursuit of the strategic targets, through the publication of reports and recommendations. The Committee of the Regions maintains a 'Europe 2020 Monitoring Platform', which reports on concrete initiatives and networking in more than 150 regions, towns and communities.

The term innovation is crucial for the Europe 2020 strategy. Public as well as private investments should be aimed at achieving new knowledge, new products and new economic activity, but at the same time should go towards the development and strengthening of new practices and processes in social and political areas. The broad term 'development' is thus associated with a broad term of 'innovation'. Innovation can be understood as both technological and economic reform as well as a qualitative improvement of social circumstances (better education, improved health, a more intact environment). What will be emphasized here is the interaction between technological progress, which is more orientated towards seeking economic profits, and social innovation, which is more about changing practices within society with the objective of better welfare. Some good examples for this might be the rise in the employment rate as a result of economic recovery, the integration of marginalised groups through new technological means or the reinforcement of an 'innovation culture' due to better standards of education and more of a say in political decision-making.<sup>2</sup> According to

2. For a general discussion of the term innovation, see *Hämäläinen, Timo/ Heiscala, Risto (Hrsg.) 2007: Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance, Cheltenham; Pol, Eduardo/Ville, Simon 2009: Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?, in: The Journal of Socio-Economics, Vol. 38, P. 878-885.*

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

the European Commission the attainment of the targets set out by Europe 2020 and the ability of Europe to cope with serious economic, environmental and social challenges will only be possible when a widely understood innovation policy such as this steers its political and social contributors.

**III. REGIONS IN THE EUROPEAN INNOVATION POLICY**

The regional level, of which the diversity is classified by the NUTS system, is seen by the European Commission as an important point of coordination in the implementation of the Europe 2020 strategy. First and foremost because in many EU states the administrative area of responsibility for the policy fields central to implementation of the strategy, such as research and development, labour market, infrastructure, education and poverty policies, lays in the hands of regional and local authorities. Only by being integrated into the multi-level organisation can an effective implementation of the European growth strategy be anticipated.

A second reason which justifies the regional focus can be found in the concern for the 'innovation divide'. Previous experiences, especially in the area of EU structural funds, show significant regional disparities in research and innovation performance. The gaps which have grown between regions during the financial crisis represent an immediate threat to the end objective of inclusive growth, which involves social and territorial cohesion. The European Commission is searching for the answer in the concept of 'smart specialisation', which emanates from an endogenously developed concentration on specific development areas, which fit into the complete profile of the respective regions. Existing strengths should be called upon and focussed on. Regional politics make the determination of strategic priorities and suitable measures as well as the presentation of a network formation in civil society of utmost importance. (European Commission 2011) This is where European policy takes on an academic discourse, which assumes an increased meaning for the regional level of the innovation process. On a theoretical level the conceptual understanding of innovation has developed from a linear to a systematic approach. (Lundvall 1992; Seravalli 2009) The interactions, networks and feedback between political actors, economy, civil society and knowledge take place in a systemic space. Social, political and economic contextual factors can be seen as a critical framework for the formation and advance of innovative potentials. Innovation thrives (or withers) in specific three-dimensional contexts. Innovations processes have therefore a territorial character that is not only shaped by the nation state but also by the regional level.

In recent decades a paradigm shift has taken place on an economic level, as a consequence regional development has been more understood in terms of mobilisation of endogenous potential than of nation-state design and macro-economic objectives. The 'new regionalism' sees regions at the centre of an internationalised economic competition, which then again has also produced new cooperative relations. As a result a regional dimension has been increasingly recognised in national and European programmes of innovation policy. (Keating 1998)

On a civil society level the commitment of citizens and their voluntary organisations are more significant in the solution of social problems, especially in the case of failures by the state or a collapse in the market. If we look to the regions we can consider the requirement of resources such as the many dense organisations on a civil and social level, social capital and collective identity for a successful network of state and private contributors to the effect of a common regional innovation strategy. (Jeffery 2000, Karolewski, 2012)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

Finally, on a political level the increase in regional authorities looking at legislative and administrative competences means that the regions are becoming more important as the 'laboratories' of innovation. Even though no standardised European development has been produced, regions have still become decision makers in central domestic politics in a growing number of EU states. (Hooghe, Marks, Schakel 2008) Thus the quality of regional politics has gained significance in a regions' chances of innovation. This is also reinforced by the fact that the options in national, trans-regional and European representation of interests have multiplied in the European multilevel system. The playing-skills of political actors on the European keyboard –whether in the participation process of their nation-state, regional partnerships or in the run up to the decisions of the board and commission– can mean the difference between success and failure in a regional innovation policy.

#### IV. GENERAL CONDITIONS NEEDED FOR A REGIONAL INNOVATION POLICY

We can assume that the creation of new ideas and practices needs an atmosphere which favours the development of technological as well as social innovation and which allows for exchanges between contributors in various fields of expertise. Hence light has to be shed on the institutional context of innovation yet also emphasizes the strategic role of actors (entrepreneurs, as we see them) in the public sector, in the markets and in civil society. We are inquiring into the political, legal, economic and social requirements and framework for an independent regional innovation policy. Under what conditions can innovation flourish?

Attention has to be focused on the political and legal scope as well as at the economic and social perspective to get an overall picture. In the political debate literature on subnational mobilisation, which deals with the political commitments of regions within Europe, has to be taken into account. (Hooghe, 1995; Jeffery 2000) The current academic debate emphasizes the stark differences between sub-nations, which are established with varying potentials. Powerful regions with far-reaching constitutional capabilities, materials resources and their own political-cultural identity can take on a more significant role than other subnational units who lack these attributes when it comes to representing their specific interests within Europe. (Bauer, Börzel 2010) Looking at regions with strong legislative power has also shown that national participation rights, as such granted by Article 23 of the German Basic Law, are estimated by regional actors to be more effective than the rather vague chances of influence and long-winded learning processes which are the result of regional lobbying in Brussels. Both national and supranational options are used, but European channels are considered an addition to the actual gameplay which runs on the nation state level. (Hogenauer 2011)

The focus on powerful regions shouldn't conceal the fact, however, that weaker regions can pursue an effective European policy too. At the centre of this is the concentration of limited materials and administrative resources on selected policy fields, the priority of which is assigned to regional development. But the gains made in expertise through targeted cooperation with European institutions, which also assists in trans-regional associations and the establishment of regional networks with contributors to both economy and civil society can also compensate for existing weaknesses. (Moore 2008) Such a specifically targeted European strategy that focusses on niche markets and partnerships can allow the weaker regions to punch above their weight (here a parallel can be drawn with the smaller EU member states). (Crikemans, Duran 2010) Comparing stronger and weaker regions may even show that the latter have greater channels of influence within Europe than the stronger regions. The help of European

**PORTADA**

**SUMARIO**

**PRESENTACIÓN**

**ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**

**CRÓNICA INTERNACIONAL**

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

**AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015**

**ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015**

**CRÉDITOS**

partners is particularly helpful when at home representation of the peoples' voice is lacking in its capability and influence.

Regions' political capacity to act in European innovation policy can be determined accordingly by basing an analysis on 3 dimensions, which will direct our empirical research.

**Table 2: Political Capacity of Regions**

Participation in EU politics	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Participation rights</li> <li>• Cooperation with EU organs</li> <li>• CoR and "Paradiplomacy"</li> </ul>
Strategic handling ("Entrepreneurship")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Political Leadership</li> <li>• Administrative Adaptation</li> <li>• Transregional Networks</li> </ul>
Policy Scopes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislative Competences</li> <li>• Fiscal Resources</li> <li>• Cooperation with Business and Society</li> </ul>

The first dimension, which is primarily institutionally orientated, questions that national and European channels of subnational special interest groups in European politics. On a national level this is about the formal and informal influence of regional contributors in the establishment of negotiation positions for European decisions. In federal systems constitutionally statutory methods of participation could be established, which reach from the opinions of regions on European legislative projects to the leadership of national delegations in particular policy fields in the state government. Also in decentralised systems, such as Great Britain and Italy, procedures of regional participation have developed, which has promoted horizontal cooperation of subnational units too. Informal contacts are also relevant here, such as the position of top regional political leaders in national parties or the coordination between specialised ministers of various political levels.

What should be primarily considered when dealing with European channels of regional lobby groups and special interest groups is the cooperation with the European Parliament, the Council and the Commission, the influence over the Committee of the Regions –whose expertise and competences have expanded over the years– as well as the representation of the regions in Brussels, which can take on important information and representation functions. (Rowe, Carolyn 2011)

The second dimension on the powers of regions in Europe refers to the strategy of actions of political actors. This is about the targeted use of existing resources for euro-political aims. These include primarily an effective administrative adjustment to the demands of EU politics, such as the reinforcement in the ministries of expertise on Europe, the establishment of political levels in European politics and cooperation with other regions in trans-regional partnerships and networks. (Jeffery 2000)

The third dimension appreciates that the existing capacity of the regions innovation projects should be given their space. The creative power of regions depends on their

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

legislative competency and fiscal resources and therefore so does the possibility of an advancement in endogenous development through political projects. Horizontal networks between regional politics and social spheres are important here too. In the analysis of regional innovation policies the capacity of the cooperation between the public and private sectors can be easily comprehended. Various authors pointed out also the relevance of a strong regional civil society and a high social capital, which can legitimise claims of regional self-development. (Jeffery 2000; Sturm 2006)

**V. CONCLUSIONS**

The innovation policy represents a good example for governing a multilevel system. The mutually agreed targets on the European level should be implemented in specifically adapted national and regional programs of action. The coordination between levels can thus provide for a common framework of politics that can still be flexibly moulded to be able to better meet the requirements each level may have.

Regions are becoming important in European innovation policy. This has to do with their important position in the many areas which are effected by the Europe 2020 strategy. In our contribution we have emphasized that the research into regional innovation strategies can provide the key to understanding this political field. Yet at the same time it seems crucial to question regions' possibilities for action. That is why we have suggested an analytical framework which researches three dimensions –precisely the participation of regions in European politics, the strategies of key contributors and 'policy scopes' of the regions– to what extent the regions are capable of conducting an independent innovation policy. Therefore we have assumed, from all the considerations made, that in order to thrive innovation requires a context that promotes new developments and grants links between the political, economic and social spheres. The constitutional position of regions is an important factor in these deliberations, but will only be complete by looking at the actions of key contributors on the European stage and in their respective regions.

**REFERENCES**

- BAUER, Michael/ BÖRZEL, Tanja (2010): Regions and the European Union, in: Enderlein, Henrik/ Wälti, Sonja/ Zürn, Michael (Hrsg.): Handbook on Multi-level Governance, Cheltenham, P. 235-263.
- CRIEKEMANS, David/ DURAN, Manuel (2010): Small State Diplomacy compared to Sub-state Diplomacy: More of the Same or Different?, in: Steinmetz, Robert/ Wivel, Anders (Hrsg.): Small States in the EU, Farnham, P. 31-46.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2011): Regional Policy for Smart Growth in Europe, Brussels.
- HÄMÄLÄINEN, Timo/ HEISCALA, Risto (ed.) 2007: Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance, Cheltenham.
- HOGENAUER, Anna-Lena (2011): Multi-level Interactions in EU Policy-making: Challenging the Central State? Paper presented at the yearly conference of the der UACES (University Association for Contemporary European Studies), Robinson College, Cambridge, September 2011.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

- HOOGHE, Liesbet/ MARKS, Gary/ SCHAKEL, Arjan (2008): Regional Authority in 42 Countries, 1950-2006. A Measure and Five Hypotheses, in: Regional and Federal Studies, Special Issue, Vol. 18, No 2-3.
- HOOGHE, Liesbet 1995: Subnational mobilization in the European Union, in: West European Politics, Vol. 18, P. 175-198.
- JEFFERY, Charlie (2000): Sub-national Mobilization and European Integration, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 38, P. 1-23.
- KAROLEWSKI, Ireneusz Pawel (2012): Civic Resources and the Future of the European Union, London.
- KEATING, Michael 1998: The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham.
- LAMBERTZ, Karl-Heinz/ GROSSE HÜTTMANN, Martin (ed.) (2009): Europapolitik und Europafähigkeit von Regionen. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 34, Baden-Baden.
- LUNDVALL, Bengt-Ake (1992): National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London.
- MOORE, Carolyn (2008): A Europe of the Regions versus the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels, in: Regional and Federal Studies, Vol. 18, P. 517-535.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011): Regions and Innovation Policy. OECD Reviews of Regional Innovation, Paris.
- POL, Eduardo/VILLE, Simon (2009): Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?, in: The Journal of Socio-Economics, Vol. 38, p. 878-885.
- ROWE, Carolyn (2011): Regional representations in the EU: between diplomacy and interest mediation, Houndmills/Basingstoke.
- SERAVALLI, Gilberto (2009): Competitive European Regions through Research and Innovation. Different Theoretical Approaches to Innovation Policies. European Commission Project Working Paper, Brussels.
- STURM, Roland (2006): The adventure of divergence: an inquiry into the preconditions for institutional diversity and political innovation after political decentralization, in: Greer, Scott L. (ed.): Territory, democracy, and justice, Houndmills/Basingstoke, P. 139-156. ■

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## INFORME

**LA INFLUENCIA DEL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL  
EN EL RENDIMIENTO INNOVADOR DE LAS REGIONES.****Un análisis comentado de los resultados del Marcador de innovación regional 2014 y su interrelación con la gobernanza multinivel.****por Francisco Vigalondo**Economista, Delegado de Aragón Exterior en Bruselas<sup>1</sup>**RESUMEN**

El propósito de este informe es, por un lado, mostrar qué aportan los marcadores regionales de la UE al resto de instrumentos de medida de la innovación que se realiza en Europa. Para ello, los tres apartados primeros está destinados a conocer y facilitar la comprensión del marcador de innovación. Los dos siguientes tienen por cometido enlazar la evolución de los rendimientos regionales de innovación con los Fondos Estructurales. A lo largo de toda la exposición, se intentará observar qué tipo de interrelación existe entre las políticas de innovación que llevan a cabo las regiones y el grado de descentralización dentro de sus respectivos estados nacionales.

**ABSTRACT**

In this report the author examines firstly the Regional Innovation Scoreboard and the Innovation Union Scoreboard. Secondly, the impact of EU structural funds on the regional innovation performance has been analysed. Finally the author studies the impact of the degree of territorial decentralisation on the outcome of these different scoreboards.

**I. INTRODUCCIÓN**

Desde el año 2006, la Unión Europea mide la evolución regional en términos de innovación a través de una serie de indicadores que configuran el denominado “marcador regional” de la innovación. Dicho marcador clasifica un total de 190 regiones europeas en cuatro grupos de referencia: *regiones innovadoras “líderes”, “seguidoras”, “moderadas” y “modestas”*. Hasta la fecha se han publicado un total de cuatro marcadores: 2006, 2009, 2012 y 2014. El lapso de tiempo entre marcadores obedece a la disponibilidad de datos regionales para elaborar los indicadores. Por lo general, los marcadores se elaboran con un desfase entre dos y cuatro años sobre las estadísticas; es decir, el marcador 2014 se compone de datos desde 2010 hasta 2012.

Además de este marcador regional, la Unión Europea elabora un marcador nacional anual el “Innovation Union Scoreboard”, sucesor de los “European Innovation Scoreboard”, un marcador de la inversión industrial en I+D y, el más reciente de todos, el marcador de la innovación en el sector público, “European Public Sector Innovation Scoreboard”, cuyo edición piloto data de 2013. Por último, junto a estos marcadores



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

regionales de la Unión Europea, hay que destacar también los informes de la OCDE sobre el desarrollo regional y las políticas regionales de innovación.

El propósito de este informe es, por un lado, mostrar qué aportan los marcadores regionales al resto de instrumentos de medida de la innovación que se realiza en Europa. Para ello, los tres apartados primeros está destinados a conocer y facilitar la comprensión del marcador de innovación. Los dos siguientes tienen por cometido enlazar la evolución de los rendimientos regionales de innovación con los Fondos Estructurales. Dichos fondos constituyen la fuente principal de financiación europea que las regiones tienen a su disposición para impulsar la I+D+i y mejorar sus resultados. A lo largo de toda la exposición, se intentará observar además qué tipo de interrelación existe entre las políticas de innovación que llevan a cabo las regiones y el grado de descentralización dentro de sus respectivos estados nacionales.

Como se verá al final del último apartado, la denominada Estrategia regional de Especialización Inteligente, popularmente conocida por su acrónimo en inglés RIS3 (Regional Smart Specialisation Strategy), es el nuevo instrumento que la Comisión europea ha lanzado a fin de fomentar un uso más eficiente de los fondos regionales en I+D+i en el marco complejo de la gobernanza multinivel en que se inscribe la aplicación de la Política de cohesión europea. Por ello no hay duda de que un estudio sobre la influencia de la descentralización puede contribuir a fortalecer el debate entre enfoques “espacialmente indefinidos” (“spatially blind”) y “localmente diferenciados” (“place-based”) en que actualmente se haya envuelta la Política de cohesión europea. Sin embargo, es preciso recordar que este segundo objetivo no está sustentado aquí por una investigación que analice las posibles correlaciones en profundidad. Por esta razón, los comentarios realizados se deben considerar únicamente como opiniones fundamentadas sobre la base de los datos que suministran los marcadores. Y las conclusiones con que se cierra el informe deben ser consideradas, si se juzgan pertinentes, como un argumento a favor de la realización de una investigación que analice más exhaustivamente los efectos de la descentralización estatal sobre las políticas de innovación e I+D.

Tabla nº I

	COUNTRY	NUMBER OF REGIONS	DATA AVAILABILITY		COUNTRY	NUMBER OF REGIONS	DATA AVAILABILITY
BG	Bulgaria	2	100.0%	FR	France	9	72.5%
CZ	Czech Republic	8	100.0%	SE	Sweden	8	72.7%
SK	Slovakia	4	100.0%	NO	Norway	7	72.4%
RO	Romania	8	99.1%	IT	Italy	21	64.9%
SI	Slovenia	2	97.7%	UK	United Kingdom	12	56.8%
PL	Poland	16	95.7%	IE	Ireland	2	45.5%
BE	Belgium	3	95.5%	NL	Netherlands	12	44.9%
PT	Portugal	7	92.5%	DE	Germany	16	44.6%
ES	Spain	19	91.9%	EL	Greece	4	38.6%
HU	Hungary	7	86.4%	DK	Denmark	5	27.3%
AT	Austria	3	81.8%	HR	Croatia	3	28.8%
FI	Finland	5	74.5%	CH	Switzerland	7	18.2%

Para ilustrar mejor los contenidos y las limitaciones de este informe, esta introducción se termina con un ejemplo que sirve a modo de primera observación. El marcador a escala regional se diferencia del realizado a escala nacional en que sólo emplea aproximadamente la mitad de los indicadores de que dispone este último, 11 de 24. La razón es que no todas las regiones disponen de datos para ello (Marcador de la Innovación Regional 2014, pp 8 y sig.; en adelante, RIS2014). La tabla nº I recoge el grado de disponibilidad de datos por región. A la vista de esos resultados, y en contra

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

de lo que parecería lógico suponer, los países con un mayor grado de descentralización no disponen de más datos que el resto. En cambio, llama la atención que los países en cabeza sean en todos Estados de reciente adhesión a la Unión Europea.

Por otra parte, hay que tener en cuenta también que el “grado de descentralización” no es una referencia unánime. Conforme a Hooghe, Marks y Schakel, el grado de descentralización se puede determinar a partir de dos parámetros, el grado de autonomía (“self rule”) y el compartido (“share rule”). La tabla nº II recoge la medición basada en una combinación de ambos (Hooghe, L. et al. 2010, pp. 353 y sig.). El presente artículo usará esta clasificación como referencia, pero no está de más hacer notar que una búsqueda más exhaustiva de correlación quizá debería separarse en algún momento de esta clasificación y entrar a diferenciar específicamente un criterio particular como, por ejemplo, si la región cuenta con fiscalidad propia o no.

Tabla nº II

Estado miembro	Índice RAI	Estado miembro	Índice RAI
Alemania	29,3	Polonia	8
Bélgica	28	Finlandia	7,1
Italia	22,7	República Checa	7
España	22,1	Eslovaquia	6
Suiza	19,5	Irlanda	6
Austria	18	Lituania	4
Francia	16	Portugal	3,6
Países Bajos	14,5	Bulgaria	1
Dinamarca	10,2	Chipre	0
Grecia	10	Eslovenia	0
Hungría	10	Estonia	0
Rumanía	10	Letonia	0
Suecia	10	Luxemburgo	0
Noruega	10	Malta	0
Reino Unido	9,5	Islandia	0
Croacia	9		

Fuente: Hooghe, L. et al., 2010.

## II. GRADOS DE RENDIMIENTO EN LA INNOVACIÓN REGIONAL EUROPEA

El Marcador regional 2014 se compone de once indicadores.<sup>2</sup> Como se ha mencionado en la introducción, estos indicadores son sólo aproximadamente la mitad de los que

2. La proporción población con educación superior, el empleo asociado a la tecnología y el uso intensivo de conocimiento, las solicitudes de patentes, los gastos en I+D público y privado por separado, las innovaciones en producto o en proceso, la innovación interna entre las PYMEs, el grado de colaboración entre PYMEs innovadoras, el gasto en innovación no tecnológica, la innovación ligada a marketing y organización y el volumen de ventas asociado a la innovación.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

emplea el Marcador Unión innovadora. Ello es consecuencia de la menor disponibilidad de datos de las 190 regiones introducidas en el marcador. El indicador para el que existe mayor disponibilidad de datos es la “Población con titulación universitaria o superior”, mientras que el “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora” ocupa la última posición. Aunque el ejercicio excede los límites de este artículo, este nivel de detalle permite la comparación entre los tipos de estadística disponible y la competencia regional en esa materia. Se podría inferir así hasta qué punto la descentralización de la gestión se traduce en una mayor capacidad e interés por el seguimiento estadístico de datos externos a la administración pública. En vista de la menor disponibilidad de datos en las regiones y la clasificación de la tabla nº I, la hipótesis de partida debería ser que negativa.

A partir de los resultados obtenidos, el marcador mide el rendimiento innovador de las regiones mediante su clasificación en cuatro grupos: “líderes”, “seguidoras”, “moderadas” y “modestas”. Los grupos se establecen comparando los resultados de cada región con el rendimiento medio de los indicadores para el conjunto de la Unión Europea. Así, se considera “regiones innovadoras líderes” aquéllas cuyo rendimiento es un 20% o superior a la media de Unión Europea. El grupo de “seguidoras” lo componen las regiones con un rendimiento entre el 90% y el 120% de la media europea. Por debajo, las regiones “moderadas” son las que se sitúan entre un 50% y un 90% y, finalmente, las regiones innovadoras “modestas” son aquéllas con un rendimiento inferior al 50% de la media. Estos umbrales son los mismos que se establecen en el mercado por países. Los marcadores son por tanto un instrumento de medición relativa. La tabla nº III recoge la distribución regional de los cuatros marcadores regionales elaborados hasta la fecha.

Tabla nº III

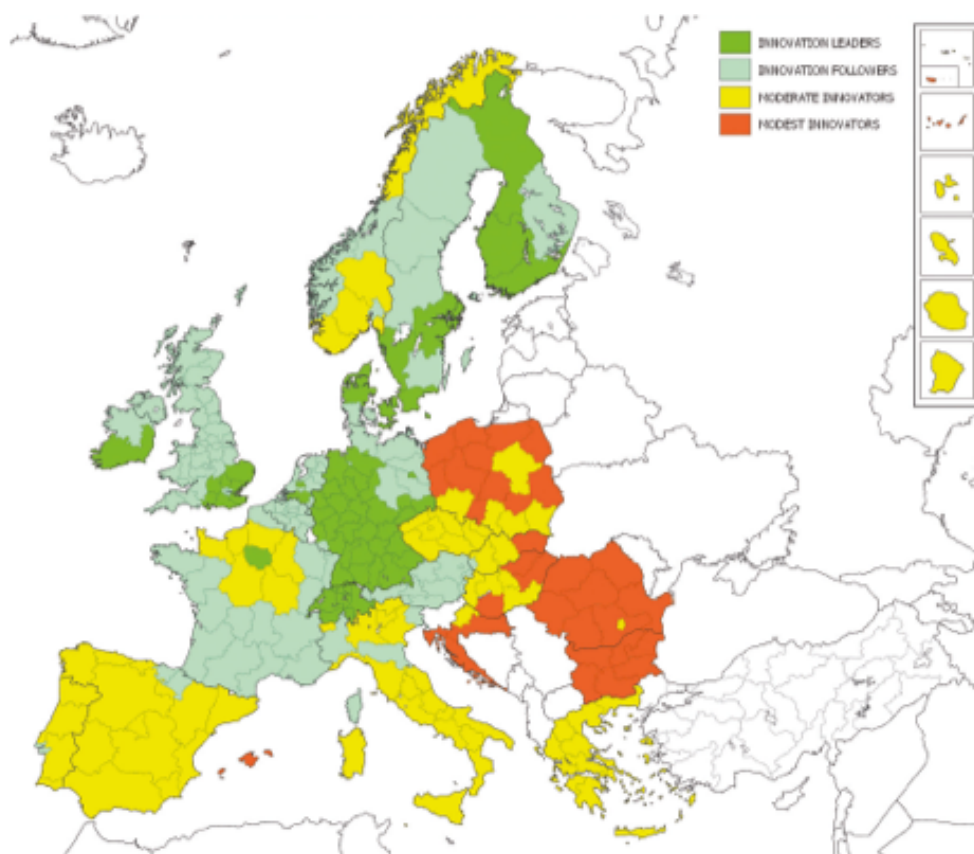
Grupos de rendimiento en innovación	2006	2009	2012	2014
Regiones innovadoras LÍDERES	34	33	31	34
Regiones innovadoras SEGUIDORAS	50	51	55	57
Regiones innovadoras MODERADAS	79	78	76	68
Regiones innovadoras MODESTAS	27	28	28	31
Total	190	190	190	190

La distribución en torno a la media europea es bastante uniforme. En los marcadores anteriores el resultado ha sido similar con un ligero ascenso de regiones moderadas a seguidoras (7), aunque en el último marcador se produce también un pequeño aumento de las regiones modestas. Esta tendencia positiva se observa igualmente en los marcadores a escala nacional (RIS2014, p.5). Sin embargo, la distribución geográfica de los grupos escala europea quiebra esa homogeneidad estadística. Como se puede ver en la figura nº I, las regiones líderes y seguidoras se concentran en el norte y oeste de Europa. Las regiones moderadas se concentran sobre todo en el Sur (España, Grecia, Italia y Portugal) y las modestas pertenecen todas a la Europa oriental, con excepción de las Islas Baleares (RIS2014, anexo 2, pp. 46 y sig.).

Mientras que el sesgo Este-Oeste se ve comprensiblemente asociado al desarrollo económico inferior de los nuevos Estados miembros, antiguas economías planificadas en transición (esto se aplica también a los *Länder* alemanes orientales), el retraso del Sur de Europa se explica peor. Desde su adhesión en los años ochenta, Portugal, España y Grecia se han beneficiado de la política de cohesión europea, cuyo objetivo es la convergencia económica, sin que se aprecien mejoras sustantivas en sus ventajas

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

competitivas. Sin embargo, los países escandinavos y Austria, afectados por las crisis de finales de los 80 y principios de los 90 (hasta el punto de que se puso en duda la continuidad de su modelo de economía social) ingresaron en la Unión Europea en 1995 y veinte años más tarde se encuentran de nuevo en cabeza de los países más ricos del mundo. El caso más notorio es Finlandia, cuya economía era, por su situación geográfica, más dependiente de las relaciones con la Unión Soviética, y por consiguiente se vio más afectada que el resto de Estados miembros por su colapso. El secreto de su éxito se atribuye a la apuesta que estos países hicieron por la educación y la I+D para salir de las crisis. Frente a la crisis de 2008, han sido igualmente las economías que mejor han resistido. Esta evolución divergente ha motivado que se cuestione el empleo de los fondos de cohesión que se ha hecho hasta ahora (más exactamente, el enfoque de la política de cohesión como intervención geográfica diferenciada; ver apartado 5). Por esta razón, el marcador incluye también un análisis cruzado de los datos sobre innovación con el empleo de los fondos estructurales. No obstante, para entender bien el sesgo entre países, conviene profundizar algo más en cuáles son los indicadores que marcan la diferencia y descubrir qué factores se consideran los motores de la innovación.

**Figura nº I**

Por otro lado, si se plantea la cuestión de cómo se usan los fondos estructurales respecto de la innovación, tiene sentido igualmente preguntarse cómo influye el grado de descentralización en el destino de dichos fondos. A simple vista, la comparación entre las clasificaciones de grado de autonomía de gobierno y el marcador de innovación que refleja la tabla nº IV, no muestra signos claros de correlación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

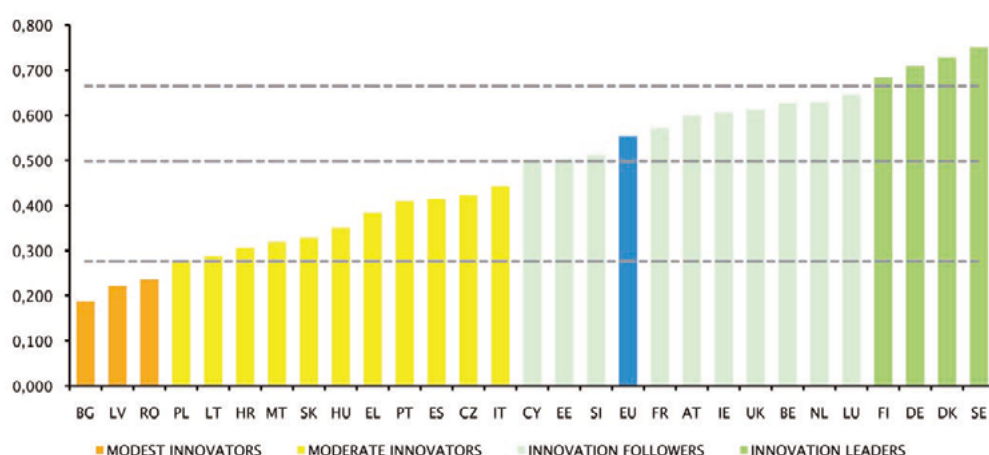
Tabla nº IV

Índice RAI	Rendimiento innovador	Índice RAI	Rendimiento innovador
Alemania	Líder (3º)	Dinamarca	Líder (2º)
Bélgica	Seguidor	Grecia	Moderado
Italia	Moderado	Suecia	Líder (1º)
España	Moderado	Noruega	Seguidor
Suiza	Líder	Reino Unido	Seguidor
Austria	Seguidor	Finlandia	Líder (4º)
Francia	Seguidor	Irlanda	Seguidor
Países Bajos	Seguidor	Portugal	Moderado

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

La lista se limita al grupo de socios de la UE en 1995 (EU-15) con exclusión de Luxemburgo, dado que no se recogen datos suyos a escala regional. Hay que tener en cuenta, no obstante, que los resultados exhibidos han sido calculados para la totalidad de miembros en 2014 (EU-28). Como el marcador da una medida relativa, la inclusión de los países de Europa central y oriental provoca un desplazamiento hacia arriba del resto. Si la clasificación se hiciera sobre la media EU-15, varios países que aparecen como moderados descenderían a la categoría de modestos (ver figura nº II). Este detalle no importa a efectos de analizar la posible relación con el índice de descentralización. Por otro lado, tampoco se entra a realizar la comparación sobre las posiciones del marcador regional porque los resultados de éste y el nacional aparecen alineados, es decir, se observa que los sistemas de innovación regional están directamente relacionados y dependen de los sistemas de innovación nacional (RIS2014, p. 17).

Figura nº II  
Clasificación de los Estados miembros según el Marcador Unión innovadora de 2014



Fuente: IUS2014, p.5

Claramente, los países escandinavos poco descentralizados ocupan la posición superior de la clasificación, con Suecia a la cabeza en el interior de la UE (para toda Europa, es Suiza), mientras que en el grupo de seguidores aparecen la mayor parte de estados descentralizados que también poseen mayor población y territorio, mezclados con

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

el resto de estados más pequeños y no descentralizados. Las excepciones a la regla son Alemania,<sup>3</sup> con alto grado de descentralización y dentro del grupo líder, al revés que Reino Unido, que pese a su tamaño y potencial económico se sitúa en el grupo de seguidores, algo por delante de Francia pero más alejado de Alemania. Por la cola, las excepciones son Italia y España, países con alto grado de descentralización y un resultado muy pobre en el marcador.

En vista de estos datos, resulta difícil establecer una pauta que asocie la descentralización a un mayor desarrollo innovador. No obstante, existe sin duda una relación clara entre desarrollo innovador y la *capacidad de absorción*<sup>4</sup> del tejido empresarial de las regiones. Una mayor descentralización parece favorecer dicha absorción en el caso de estados grandes, poblados y con un desarrollo económico alto. En cambio, estados de territorio extenso y población pequeña, no parecen recibir ningún beneficio de una mayor descentralización. Es más, en el caso de los países escandinavos se observa la tendencia contraria, su éxito en el campo de la I+D+i descansa en buena medida en una cooperación interregional y transnacional mucho más intensa que en el resto de Europa. Por otra parte, analizados los casos de Italia y España más de cerca, se observa que el sesgo “norte-sur” reaparece internamente a escala regional. Las dos únicas regiones seguidoras españolas son el País Vasco y Navarra; son las dos únicas también que cuentan con autonomía fiscal. En Italia, las únicas tres regiones “seguidoras” son Piemonte, Friuli-Venezia Giulia y Emilia-Romagna, todas se encuentran en el Norte. De entre ellas sólo la segunda, Friuli-Venezia Giulia, cuenta con un estatuto de región autónoma especial, aunque tras la última reforma constitucional, que ha aumentado las competencias de las regiones “ordinarias” y las provincias, la diferencia es pequeña. (Hooghe, L. et al., 2010, pp. 124)<sup>5</sup> Una posible interpretación sería que la descentralización administrativa no favorece la capacidad de absorción si no lleva pareja un tamaño crítico del tejido económico ligado a su jurisdicción. Una lectura de los resultados para cada indicador arrojará alguna luz más sobre estas primeras hipótesis que se van planteando.

### **III. COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS DE LOS MARCADORES POR INDICADOR**

La publicación de los marcadores incluye el detalle pormenorizado de los resultados regionales individualizados para cada indicador. En general (ver tabla nº V), se aprecia que las regiones líderes obtienen mejores resultados en todos los indicadores salvo en el relativo a la “colaboración entre PYMES innovadoras y otras entidades”, en el que destacan más las regiones seguidoras. Otro indicador en el que las regiones seguidoras puntúan alto es el de “PYMES que llevan a cabo su propia innovación”. Ambos aspectos se pueden considerar complementarios y coherentes con que el detalle de que las regiones líderes y seguidoras puntúan bajo en el indicador “Gasto en innovación no tecnológica”, con un 102% y 86% respectivamente, y que es a su vez para el que mejor puntúan las regiones moderadas, con un 93% respecto de la media UE. Las regiones modestas presentan resultados más bajos que el resto en todos los indicadores; el valor más alto es en “Proporción de titulados superiores” con un 72%. Estos datos corroboran la relación entre innovación y las condiciones

3. Sin olvidar que la media alemana desciende por efecto de los *Länder* orientales.

4. Ver más abajo.

5. En el caso italiano, el análisis se complica porque el grado de descentralización por debajo de la escala regional es más intenso.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

de cada región para su desarrollo como la capacidad de absorción de las empresas,<sup>6</sup> las disponibilidades de capital humano y capital financiero y un entorno público facilitador. Para que se produzca una inversión de capital en la mejora de la cadena de valor, especialmente comenzando por el eslabón más incierto y costoso que representa la I+D, ninguno de estos tres factores puede fallar. La debilidad de uno supone un impedimento para el resto. Así, el hecho de que las regiones moderadas puntúen más alto en los indicadores “innovación no tecnológica” (93%), las “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora” (91%) y “Empleo en industria tecnológica media-alta/alta y en servicios con uso intensivo de conocimiento” (86%) está poniendo en evidencia un funcionamiento subsidiario de las regiones con rendimiento innovador superior (Hervás-Olivier, J.L. y Sempere Ripoll, F., 2011, p. 5).

### Tabla nº V Resultados por indicador de los grupos regionales de rendimiento en innovación

Table 6: Performance characteristics of the regional performance groups

	REGIONAL INNOVATION LEADERS	REGIONAL INNOVATION FOLLOWERS	REGIONAL MODERATE INNOVATORS	REGIONAL MODEST INNOVATORS
Population having completed tertiary education	120	109	81	72
R&D expenditure in the public sector	120	100	69	40
R&D expenditure in the business sector	133	83	52	23
Non-R&D innovation expenditure	102	86	93	69
SMEs innovating in-house	131	118	70	24
Innovative SMEs collaborating with others	126	135	59	33
EPO patent applications	135	84	43	20
Product or process innovators	138	101	67	26
Marketing or organisational innovators	103	98	80	31
Employment in medium-high/high-tech manufacturing and knowledge-intensive services	121	94	86	62
Sales of new-to-market and new-to-firm innovations	115	94	91	45

Average scores for each performance group relative to the EU average (=100)

Un análisis individualizado de los indicadores arrojará alguna luz más sobre la interacción de los tres factores señalados desde el punto de vista territorial y, por extensión, de la posible incidencia del grado de descentralización regional. Para realizar este ejercicio, los indicadores se agrupan de acuerdo con su mayor afinidad a uno de los tres factores señalados:

- **Capacidad de absorción:** Gasto en I+D del sector industrial; Gasto en innovación no tecnológica; Innovación interna de las PYMES; PYMES innovadoras en colaboración con otras empresas o agentes;<sup>7</sup> Innovadores en producto o en proceso; Innovadores en marketing o en organización; Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora.

6. “El constructo “capacidad de absorción” hace referencia a la habilidad de una empresa de identificar, asimilar y explotar conocimiento proveniente de fuentes externas (Cohen y Levinthal, 1990), y cuya principal aportación es la integración de diversos procesos internos de una empresa en la creación de fuentes externas.” Vincenc Fernández Alarcón, 2005, p. 2. En esta misma fuente se puede encontrar un análisis de la evolución del concepto. Otras referencias de interés: Rodríguez Castellanos, A. y Hagemester, M., 2003;

7. EPO: European Patent Office

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

- **Recursos de capital (humano) disponibles:** Población con titulación universitaria o superior; Empleo industrial asociado a la tecnología media-alta/alta y el uso intensivo de conocimiento;<sup>8</sup> Solicitudes de patente EPO.<sup>9</sup>
- **Entorno público facilitador:** Gasto en I+D del sector público.<sup>10</sup>

De salida, la clasificación deja patente que el marcador regional se define sobre todo de acuerdo con las variables que habitualmente sirven para determinar la “capacidad de absorción” de la innovación de las empresas. Por otra parte, no hay ningún indicador dentro del marcador regional que mida la accesibilidad a financiación, por lo que el segundo grupo sólo refleja la disponibilidad de capital humano.

Cabe preguntarse cuál es la incidencia en este punto del menor número de indicadores que usa el marcador regional. Si este marcador dispusiera de los 25 indicadores que se emplean en el nacional, el número de indicadores en el grupo “recursos” sería mayor. Faltan 6 indicadores considerados posibilitadores (“enablers”), cinco ligados a conocimiento y 1 a capital riesgo, y 1 más sobre patentes destinadas a desafíos sociales). Los 6 restantes hacen referencia también a la capacidad de absorción. El único indicador susceptible de ser incluido en el grupo de entorno público facilitador sería el de Empleo en firmas de rápido crecimiento en sectores innovadores en la medida que dicho crecimiento inicial va asociado a la decisión de localización de la empresa y en esa decisión influye la existencia de un entorno favorable (por la misma razón, la inclusión en el segundo grupo tendría sentido igualmente). Así pues, podría ser interesante que en el futuro este marcador regional incluyera algún indicador más relacionado con el esfuerzo que una región hace por mejorar las capacidades de innovación (p. ej.: “policy learning”, apoyo a organizaciones de triple hélice, compra pública innovadora, instrumentos financieros para la innovación...) La inclusión de estos indicadores proporcionaría seguramente una visión más nítida de la influencia de la descentralización.<sup>11</sup> El seguimiento de las RIS3 quizá contribuya a despertar el interés por realizar estas mediciones. Mientras tanto, hay que conformarse con intentar descubrirlos indirectamente con un análisis más detallado del primer grupo.

### 1. Comparativa de los resultados asociados a la “capacidad de absorción”

La tabla nº VI recoge un baremo por país elaborado a partir de los resultados regionales para cada indicador. A los países cuyas regiones están todas por encima de la media europea se les asigna un valor de 3 puntos. A los países con parte de regiones por encima y parte por debajo, se les asigna un valor de 2 puntos. Finalmente, los países con todas las regiones por debajo de la media reciben 1 punto. En varios casos, no se ha tenido en cuenta el resultado de una región dentro del país por considerarse de poco peso en el conjunto.<sup>12</sup>

8. Parece pertinente considerar que si la empresa no dispone de personal cualificado en su entorno no lo puede contratar. No obstante, también cabría considerar una medida de la capacidad de absorción que la empresa se preocupe o no de formar a sus empleados presentes o futuros.

9. Como en el caso anterior, se decide la inclusión en este grupo por cuanto la patente representa un conocimiento que ha podido ser generado fuera de las empresas. Aunque el origen sea externo, su disponibilidad para la empresa se puede considerar igualmente como parte de su capacidad de absorción. Sin embargo, a efectos de analizar el efecto territorio, interesa más clasificarlo como recurso disponible.

10. No se considera como recurso financiero disponible porque en este gasto computa la financiación pública dedicada al sostenimiento de universidades y centros tecnológicos y, por lo tanto, no es un fondo del que puede disponer directamente la empresa para sus objetivos de innovación.

11. Sensible a esta limitación, el marcador añade un análisis de la correlación entre sus resultados y otros indicadores regionales (ver apartado 4.3) y, en el caso concreto del apoyo financiero público, cruza los datos de los indicadores con el destino de fondos estructurales al apoyo de la I+D y la innovación (ver apartado 5).

12. Las excepciones han sido: Gasto en innovación no tecnológica, Murcia (E) está por encima de la media UE; Algarve



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## Tabla nº VI

Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados  
a la capacidad de absorción

Índice RAI	Gasto I+D sector industrial	Gasto en innovación no tecnológica	Innovación interna de las PYMEs	PYMEs innovadoras en colaboración con otros	Innovadores en producto o en proceso	Innovadores en marketing o en organización	Ventas procedentes de la innovación	Total Capacidad de absorción
Alemania	2	3	3	3	3	3	3	<b>2,86</b>
Bélgica	3	3	3	3	3	1	3	<b>2,71</b>
Italia	1	2	2	1	2	3	3	<b>2,00</b>
España	2	1	1	1	1	1	2	<b>1,29</b>
Suiza	3	3	1	1	3		3	<b>2,33</b>
Austria	3	2	3	3	3	3	3	<b>2,86</b>
Francia	2	2	2	2	1	3	1	<b>1,86</b>
Países Bajos	2	3	3	3	3	2	3	<b>2,71</b>
Dinamarca	2	1	3	3	3	3	3	<b>2,57</b>
Grecia		3	3	3	2	3	3	<b>2,83</b>
Suecia	2	2	3	3	3	2	1	<b>2,29</b>
Noruega	2	3	1	2	1	1	2	<b>1,71</b>
Reino Unido	2		2	3	1	1	2	<b>1,83</b>
Finlandia	3	2	3	3	3	2	2	<b>2,57</b>
Irlanda	2	3	3	3	3	3	3	<b>2,86</b>
Portugal	1	3	3	1	3	3	2	<b>2,29</b>

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

En los resultados relativos a la “capacidad de absorción”, los estados más descentralizados del Norte de Europa muestran mejores rendimientos que los menos descentralizados. Alemania es manifiestamente el país europeo con mayor capacidad de absorción. Si se excluyesen los *Länder* orientales, la puntuación sería aún más elevada. Por otra parte, llama la atención que las regiones con un “Gastos en I+D” alto puntúan más bajo en otros indicadores de innovación, lo que apunta a la existencia de un modelo de innovación basado en toda la cadena de valor; es el caso del País Vasco y de Madrid, aunque en esta región habría que analizar un posible efecto “sede” (RIS2014, p. 27). También se pone de manifiesto un efecto transfronterizo (Bélgica y Países Bajos, Países escandinavos). Entre los países del Sur, por el contrario, Grecia presenta mejores resultados que Italia y España que ocupa la última posición, con un sesgo Norte/Sur interno bastante pronunciado.<sup>13</sup> Por último, los países fuera de la UE, Suiza y Noruega, muestran una capacidad de absorción algo menor que sus vecinos socios de la UE.

(P) está por debajo. Innovación interna e Innovación en colaboración, País vasco (E) está por encima de la media. Innovación en producto/proceso, La Rioja y Navarra (E) están por encima de la media UE. Innovadores en marketing/organización, Molise, Puglia, Basilicata, Sardeña y Liguria (I), están por debajo de la media.

13. Los mejores resultados regionales aparecen en el último indicador “Ventas procedentes de la Innovación” y concentrados en la parte Norte interior del país. Una explicación es que las empresas de estas regiones mejoran producto para regiones con empresas de mayor tamaño (dentro y fuera de España y que son las que registran el gasto en I+D (en el caso español, el País Vasco y Madrid por el efecto sede). La falta de un indicador regional sobre exportaciones (por no disponibilidad de datos) impide comprobar esta hipótesis.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## 2. Comparativa de los resultados asociados a los recursos de capital humano

La tabla nº VII recoge el baremo por país de los resultados regionales para los indicadores que se consideran vinculados a la disponibilidad de recursos humanos (conocimiento) y de capital financiero. Alemania ya no aparece en cabeza debido al resultado más bajo de los *Länder* orientales y también a su valor inferior en el indicador sobre población con titulación superior. Este resultado puede resultar chocante comparado con su rotunda primera posición en capacidad de absorción y mueve a señalar la ausencia de un indicador relacionado con la formación profesional y permanente.<sup>14</sup> Respecto al empleo cualificado, al incluir también el uso intensivo de conocimiento, los resultados más altos aparecen asociados a Londres, Madrid y París, lo que apunta a de nuevo a un efecto sede en el caso de las capitales.

Para este segundo grupo de indicadores, Portugal, el país menos descentralizado de todos, registra uno de los peores resultados, lo mismo que Grecia, también dentro del grupo con menor grado de centralización. Por la parte superior, dos países descentralizados (Bélgica y Suiza) ocupan la primera posición por uno entre los centralizados (Finlandia). Sin embargo, en el grupo de los países descentralizados aparecen dos en tercera posición (España e Italia) mientras que el resto de países centralizados puntúa en segunda posición. El peor resultado en España es en el indicador de “solicitud de patentes”, un posible indicio de que nuestro gasto en I+D es poco competitivo. En cualificación de la población, el resultado se corresponde con la media Europea, pero está por debajo de los países escandinavos. Esto se debe al resultado inferior de Andalucía y Murcia (la primera, como sabemos, es la región con mayor índice de paro de Europa). En Italia, que puntúa como el resto en solicitud de patentes gracias al buen resultado de las regiones del norte, tiene un resultado en nivel de educación inferior a la media europea en todas las regiones, pero especialmente bajo en el Sur.

**Tabla nº VII**  
**Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados a los recursos de capital humano**

Índice RAI	Población con estudios superiores	Solicitudes de patentes (EPO)	Empleo industrial asociado a tecnología y conocimiento	Total Recursos de capital disponibles
Alemania	2	2	2	<b>2,00 (2º)</b>
Bélgica	3	3	2	<b>2,67 (1º)</b>
Italia	1	2	2	<b>1,67 (3º)</b>
España	2	1	2	<b>1,67 (3º)</b>
Suiza	2	3	3	<b>2,67 (1º)</b>
Austria	1	3	3	<b>2,33 (2º)</b>
Francia	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Países Bajos	2	2	2	<b>2,00 (2º)</b>
Dinamarca	2	3	2	<b>2,33 (2º)</b>
Grecia	1	1	1	<b>1,00 (4º)</b>
Suecia	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Noruega	3	1	2	<b>2,00 (2º)</b>
Reino Unido	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>

14. El propio marcador reconoce que el indicador sobre educación superior no refleja bien la formación complementaria y el aprendizaje continuo (“life-long learning”). RIS 2014, pp. 21 y 23. Ver también apartado 4.3.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Finlandia <sup>15</sup>	3	2	2	<b>2,33 (2º)</b>
Irlanda	3	1	2	<b>2,00 (2º)</b>
Portugal	1	1	1	<b>1,00 (4º)</b>

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

En este punto, se podría afirmar que la descentralización no ha supuesto una ventaja en España e Italia. No obstante, convendría analizar este aspecto desde el punto de vista evolutivo, ya que coincide las regiones que más lo acusan son regiones que han padecido un retraso histórico. El indicador de “empleo industrial tecnológico y servicios intensivos en conocimiento” muestra asimismo para España una acumulación notoria en las regiones del Noreste peninsular (el corredor del Ebro), que es donde tradicionalmente se concentra la industria española. Los peores resultados, en cambio, se concentran en toda la franja del centro-sur peninsular (Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia), por debajo incluso de Andalucía. En Italia los resultados son sensiblemente mejores que los españoles, en consonancia con la mayor competitividad industrial del país, especialmente en las regiones del Norte (con la única excepción de la provincia alpina de Bolzano). A priori, cabe pensar que el éxito de la descentralización depende de los recursos disponibles y no al revés. Los cambios culturales son lentos y una mayor atención a la educación puede no ser suficiente si la región no tiene capacidad para retener a la población más formada. A los resultados peores de Portugal y Grecia, que por el contrario son países más pequeños que se mantienen centralizados, se les puede aplicar la misma lectura. Su centralidad no ha servido para mejorar su baja disponibilidad de recursos. En este caso, se podría hacer la pregunta en sentido inverso, una mayor descentralización ¿facilita que las regiones cambien su tendencia al estancamiento? El examen de los motores de la innovación y del empleo de los fondos estructurales puede aportar alguna evidencia más al respecto.

### 3. Comparativa de los resultados asociados al entorno público facilitador

Dado que sólo se dispone de un indicador –el “gasto público en I+D”– asociado a este factor, junto al hecho de que existen divergencias significativas en el interior de cada país (por ejemplo, Suecia tiene regiones por encima del 120% y por debajo del 50% de la media UE), se ha visto oportuno para este caso realizar un análisis más pormenorizado que pondera las cuatro clases de resultados que distingue el marcador. Se ha asignado un valor de 3 puntos a las regiones líderes, 2 puntos a las seguidoras, 1 a las moderadas y 0,5 a las modestas. La puntuación final del factor es el resultado de esa ponderación en función del número de regiones de cada país y su posición en el marcador, tal y como refleja la tabla nº VIII.

A diferencia del factor anterior, donde las políticas pueden tener un efecto a medio largo plazo en los recursos de capital disponibles pero no tienen un control directo sobre ellos, el gasto en I+D sí que es una decisión que depende enteramente de la voluntad de los poderes públicos. Un país centralizado puede apostar por la educación y la innovación; su decisión afectará a todo el estado, aunque su aplicación puede diferir en unos territorios, dependiendo de la visión de la administración central sobre la forma de distribuir sus recursos. Durante las crisis de inicio de los noventa, los países escandinavos ajustaron sus presupuestos concentrando sus recursos en educación, I+D e innovación. El resultado está a la vista, especialmente en Finlandia,

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

aunque el esfuerzo debe ser continuo para equilibrar las subidas y los descensos de las empresas (el caso de Nokia, por ejemplo). El ajuste que se ha producido en los países del Sur de Europa ha afectado a todas las regiones, pero el grado de autonomía dejaba margen, al menos sobre el papel, a que cada región modulase ese ajuste. En el caso español, como es sabido, la mayoría de CC.AA. ha seguido la pauta de la administración central y no han excluido las áreas de servicios educativos, I+D e innovación de los recortes.

**Tabla nº VIII**  
**Baremo de resultados regionales en indicadores vinculados a un entorno público facilitador**

Índice RAI	Gasto público en I+D				Total Entorno público facilitador
	Nº regiones >120%	Nº regiones 90%-120%	Nº regiones 50%-90%	Nº regiones <50%	
Alemania	10	4	2	0	<b>2,50 (2º)</b>
Bélgica	0	2	1	0	<b>1,67 (8º)</b>
Italia	1	6	11	3	<b>1,31 (13º)</b>
España	1	5	11	2	<b>1,32 (12º)</b>
Suiza	0	7	0	0	<b>2,00 (7º)</b>
Austria	2	0	1	0	<b>2,33 (3º)</b>
Francia	2	4	2	1	<b>1,83 (6º)</b>
Países Bajos	6	2	1	3	<b>2,04 (5º)</b>
Dinamarca	5	0	0	0	<b>3,00 (1º)</b>
Grecia	N/D	N/D	N/D	N/D	<b>N/D</b>
Suecia	5	0	0	3	<b>2,06 (4º)</b>
Noruega	3	0	0	4	<b>1,57 (9º)</b>
Reino Unido	0	4	8	0	<b>1,33 (11º)</b>
Finlandia	4	0	0	1	<b>2,50 (2º)</b>
Irlanda	2	0	0	0	<b>3,00 (1º)</b>
Portugal	1	2	2	2	<b>1,43 (10º)</b>

Fuentes: Hooghe, L. et al. 2010 para el índice RAI; Innovation Union Scoreboard, 2014

A priori, cabría esperar que el esfuerzo público en I+D fuera mayor en aquellas regiones con un tejido económico y una capacidad de absorción más débil, precisamente para compensar esta falta de competitividad.<sup>16</sup> Esta lógica es visible en Alemania, donde los *Länder* orientales son los que poseen un indicador más alto. Sin embargo, no es la única lógica, porque Baden-Württemberg, una de las regiones más competitivas de Europa, presenta el segundo índice más en gasto privado en I+D y un índice de gasto público en I+D superior al 120% de la media europea.

16. Las ayudas públicas a la I+D pueden llegar hasta el 100% del coste de un proyecto cuando el resultado esperado se ubica en las primeras etapas de formación de la cadena de valor; por ejemplo, la investigación. Por el contrario, cuando la innovación está muy próxima al mercado, el apoyo en forma de subvención se reduce al mínimo y adopta la forma de financiación blanda para evitar que la intervención distorsione la competencia de mercado.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sin embargo, esa lógica compensatoria sólo la siguen una minoría de regiones. Como se verá en el apartado 5, los fondos estructurales no han modificado esa conducta. El fenómeno ha sido reconocido como “la paradoja regional de la innovación”,<sup>17</sup> la mayoría de regiones que exhiben resultados en rendimiento innovador moderados o modestos usan muy poco los Fondos estructurales para remediarlo. Una explicación es que las regiones económicamente más débiles usan esos fondos en inversión pública para infraestructuras que sirven directamente de motor de crecimiento y pueden aumentar el atractivo de la región para atraer inversión privada. Por otro lado, la misma debilidad del tejido industrial, significa una menor capacidad de absorción de fondos públicos destinados a la innovación. No obstante, este razonamiento se ha puesto en entredicho por cuanto, antes o después, ese gasto en inversión pública debería traducirse en una mayor convergencia económica. La crisis de 2008 ha dejado al descubierto los fundamentos económicos de barro de las economías del Sur, las cuales deben asumir ahora la pérdida de los fondos de cohesión en favor de los nuevos estados miembros. Los siguientes apartados servirán para ilustrar esta cuestión que la Unión Europea busca paliar mediante la obligatoriedad de las RIS3 en este nuevo periodo de programación estructural.

La “paradoja” se manifiesta también en el caso de la descentralización. Contra lo que cabría esperar, Alemania es el único país descentralizado que presenta un índice elevado o muy elevado en gasto público en I+D. Suiza y Bélgica aparecen en la mitad de la clasificación, el 7º y 8º lugar respectivamente, mientras que España e Italia ocupan los dos puestos últimos, el 12º y el 13º (no hay datos de Grecia). Algunos otros casos particulares llaman la atención: las regiones francesas con peor índice son todas las que rodean Île-de-France, mientras que Île-de-France ocupa la segunda posición de gasto (es la región francesa más poblada con diferencia), seguida de toda la mitad sur del país excepto las regiones del Mediterráneo y las de Ultramar que son las que ocupan la primera y tercera posición respectivamente; son las regiones que más necesitan impulso. Francia sigue pues una lógica similar a la de Alemania aunque su grado de descentralización es sensiblemente inferior.

Dentro de España, las regiones con gasto alrededor de la media europea o ligeramente superior son: Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Madrid. Todas compensan un índice de esfuerzo privado en I+D inferior (la única diferencia es que el índice de gasto privado en I+D de Madrid está también alrededor de la media europea). El País Vasco y Navarra presentan índices de gasto algo por debajo la media comunitaria y son inferiores al esfuerzo privado, cuyos índices son los dos más altos de España. Castilla-La Mancha y Murcia presentan también índices por algo por debajo de la media europea, al igual que el resto de regiones, pero en su caso compensan índices todavía más bajos todavía en la parte privada. Todas las demás, salvo Aragón, tienen índices por debajo de la media europea tanto en lo público como en lo privado, pero el esfuerzo público supera en algo a lo privado. Aragón es la excepción a esta regla con índice de esfuerzo público que no supera al privado. La conclusión que se puede extraer de todo ello es que la descentralización en España ha tenido como efecto una política de I+D discrecional con dominio de la pauta compensatoria en las regiones económicamente más débiles. En País Vasco y Navarra sucede al revés, el esfuerzo privado palía un menor esfuerzo público. Este detalle apunta a que la competitividad de ambas regiones responde al liderazgo privado. Aparte, ambas regiones disponen de autonomía fiscal para facilitar ese liderazgo con una imposición que alienta la inversión en I+D que se compensa con un menor gasto público en esta área.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**IV. LOS MOTORES DE LA INNOVACIÓN REGIONAL  
SEGÚN LOS MARCADORES**

El Marcador de Innovación regional complementa su análisis de rendimientos regionales en innovación por tres vías: la primera consiste en observar la evolución de los rendimientos regionales a escala europea, es decir, los cambios en los grupos de rendimiento; la segunda consiste en medir los avances o retrocesos de las regiones en relación a sus propios contextos nacionales; finalmente, se estudia la correlación entre los resultados de los marcadores y otros indicadores regionales no incluidos en el marcador.

**1. Cambios de posición regional en los grupos de clasificación**

La evolución en los rendimientos de innovación regionales se obtiene comparando los resultados de los sucesivos marcadores regionales (cuatro hasta la fecha). Según este análisis, 5 regiones cambiaron de clasificación en tres ocasiones (1 belga, 1 húngara, 1 holandesa, 1 polaca y 1 portuguesa) y 17 regiones cambiaron en dos ocasiones (1 danesa, 3 españolas, 1 francesa, 2 húngaras, 2 holandesas, 1 austriaca, 1 polaca, 1 rumana, 2 eslovacas, 1 finlandesa, 1 británica y 1 croata). Ninguno de estos cambios resultó consistente (es decir, la región asciende y vuelve a descender, o viceversa, pierde y luego recupera). Tampoco se aprecia que los cambios de clasificación regionales afecten al rendimiento del país en conjunto y, en lo que respecta a nuestra exploración de posibles relaciones con el grado de descentralización, no se encuentra. Los países más descentralizados se alternan en la lista de porcentaje de cambios con los más centralizados. Bélgica ocupa el segundo puesto mientras que al final de la misma, los países más estables, se encuentran Alemania, Suecia y Suiza. Por otra parte, el rendimiento medio de las regiones “seguidoras” ha sido el que ha crecido más, un 3,9%. Los valores medios de las regiones “líderes” y las “moderadas” han experimentado un crecimiento final del 1,3% y 1,8% respectivamente. Únicamente las regiones “modestas” experimentan un retroceso de -2,2% (ver tabla nº IX). Por consiguiente, la divergencia en términos de rendimiento de innovación está aumentando, en contra de lo que sería deseable (Marcador regional 2014, pp. 18-19).

Desde esa perspectiva conjunta, en la medida que las regiones “modestas” pertenecen en su mayoría a los nuevos países miembros (la excepción en este caso son las Islas Baleares) y puesto que todos ellos se hayan poco descentralizados, se podría deducir que una mayor descentralización ayudaría a mejorar los rendimientos. Ya hemos visto que los marcadores miden sobre todo la capacidad de absorción de las empresas. Si no se producen cambios significativos en la disponibilidad de recursos de capital y sin una intervención pública dirigida a favorecer una mejora de las capacidades de absorción, resulta improbable que se produzca convergencia.<sup>18</sup> Al contrario, tal y como se está evidenciando, si las regiones que contienen mayor capacidad de absorción mantienen su esfuerzo, lo lógico en un sistema de libre mercado es que sean éstas las que atraigan sobre sí más recursos. Cabría pensar entonces que una mayor descentralización permite conocer más de cerca las necesidades de mejora de capacidades y actuar sobre ellas. Sin embargo, como ya se ha visto en el apartado anterior, la lógica no es necesariamente esa ni tampoco el resultado. En España, por ejemplo, la mayoría de regiones han mostrado cierto interés compensar la menor capacidad de absorción y una disponibilidad de recursos limitada. Pese a ello, su esfuerzo ha sido, a la luz de estos marcadores, claramente insuficiente. En este contexto, el grado en

18. “A comparison of the initial performance levels in 2004 and the change in performance between 2004 and 2010 for all 190 regions confirms that there is no process of catching-up with less innovative regions growing at a higher rate than more innovative regions.” RIS2014, p. 19.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

que la administración central haya evitado intervenir por respeto a la autonomía de las regiones ha podido provocar, paradójicamente, un resultado inferior al de estados más centralizados con problemas de capacidad de absorción.

## 2. Evolución de las regiones dentro de su contexto nacional

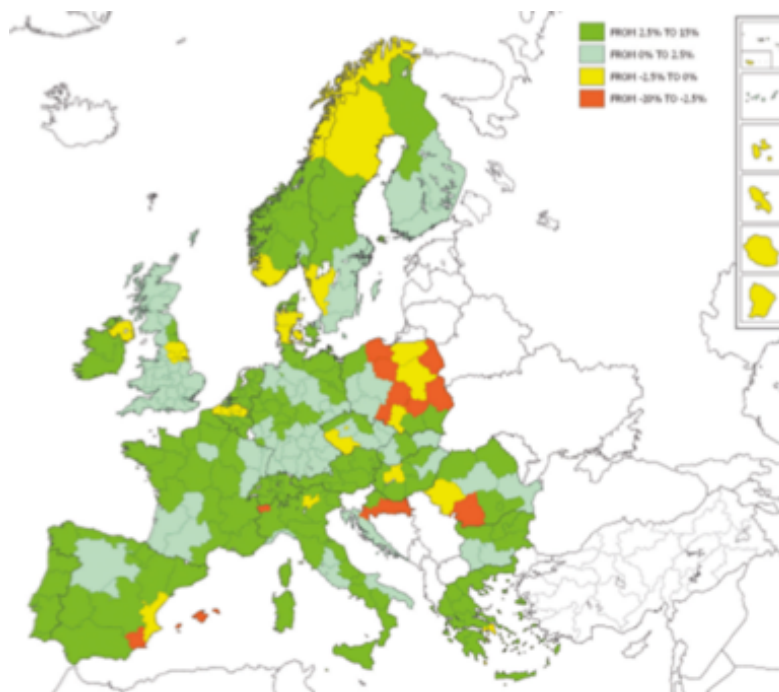
El Marcador de la Innovación en la UE muestra una evolución positiva de todos los Estados miembros. Sin embargo, esta evolución contiene excepciones dentro de los países y los resultados registrados a través de los marcadores regionales permiten determinar el avance o retroceso individual de las regiones, respecto tanto de la propia media nacional como de la media europea. De este modo, el Marcador clasifica a las regiones en cuatro grupos: regiones cuyo rendimiento ha crecido entre un 2,5% y un 15%; regiones con un crecimiento entre 0% y 2,5% (que es también la franja en que se sitúa la media europea); regiones que retroceden entre un -2,5% y un 0%; regiones con un retroceso entre -2,5% y -20%. La figura nº III muestra la distribución geográfica de esta nueva forma de clasificación.

Tabla nº IX

	REGIONAL INNOVATION LEADERS	REGIONAL INNOVATION FOLLOWERS	REGIONAL MODERATE INNOVATORS	REGIONAL MODEST INNOVATORS
2004	0.541	0.420	0.316	0.213
2006	0.539	0.439	0.331	0.232
2008	0.552	0.450	0.359	0.221
2010	0.562	0.475	0.353	0.199
Average annual growth rate 2004-2010	1.3%	3.9%	1.8%	-2.2%

Regional Innovation Index scores

Figura nº III



Una gran mayoría de regiones europeas (155) ha mejorado su rendimiento, 49 de forma moderada y 106 de forma muy positiva. Sólo 35 retroceden, 14 de forma muy negativa y 21 de forma moderadamente negativa. La tabla nº X muestra estos resultados distinguiendo entre regiones más y menos descentralizadas.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla nº X

Más descentralizadas	-2,5% a -20%	0% a -2,5%	0% a 2,5%	2,5% a 20%	Menos descentralizadas	-2,5% a -20%	0% a -2,5%	0% a 2,5%	2,5% a 20%
Alemania	0	0	6	10	Dinamarca	0	2	1	2
Bélgica	0	1	0	2	Grecia	0	1	0	3
Italia	1	1	4	15	Suecia	0	2	4	2
España	4	1	3	11	Noruega	0	2	0	5
Suiza	0	0	0	7	Reino Unido	0	2	9	1
Austria	0	0	0	3	Finlandia	0	0	3	2
Francia	0	1	3	5	Irlanda	0	0	0	2
Países Bajos	0	0	0	12	Portugal	0	0	0	7
Totales +descentralizadas	5 0,06%	4 0,04%	16 0,18%	65 0,72%	Totales +centralizadas	0	9 10%	17 34%	24 48%

Fuentes: Hooghe, Marks and Schakel (para el índice RAI); Regional Innovation Scoreboard 2014

Claramente, la evolución del rendimiento en el grupo de regiones más descentralizadas ha sido superior al del grupo de las más centralizadas. Entre las primeras, las regiones españolas e italianas son las que empeoran el resultado, y especialmente las españolas: Baleares, Valencia y las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Estas dos últimas, con un descenso por debajo de -10%, son los mínimos de Europa junto con la región polaca de Podlaskie. En conjunto, Polonia es el estado miembro que presenta peor evolución con diferencia. De las 16 regiones polacas, descienden 10 y 3 han experimentado un crecimiento débil. Además, el empeoramiento se concentra en la toda la mitad oriental del país, aquellas con una menor capacidad de absorción.

La lectura de estos datos invita a suponer que las regiones de países descentralizados progresan más rápido que las de los países no descentralizados a condición de disponer de capacidad de absorción y recursos o, en caso contrario, centrarse en la mejora de capacidades y de recursos. En este último caso, es lógico pensar que una región que parte de una posición menos competitiva no puede por sí sola crecer a un ritmo que tiene que ser incluso superior al de las más competitivas para converger con ellas. Tiene que recurrir por tanto a la cooperación con otras regiones y contar también en lo posible con el apoyo de su estado y el que pone a su alcance la Unión Europea. Por el contrario, tal y como ilustra el caso de Polonia la centralización no asegura tampoco que la administración central se preocupe especialmente por desarrollar una discriminación positiva en favor de la mejora en el rendimiento de innovación de una determinada región.

### 3. Correlación del marcador con otros indicadores a escala regional

El Marcador regional se preocupa de analizar la existencia de correlación entre los resultados de rendimiento obtenidos y cinco indicadores más. Estos indicadores miden otros factores que pueden influir sobre el grado de innovación: el “Aprendizaje permanente”; el “Acceso a la banda ancha”; las “Actitudes sociales hacia la innovación”; el “Empleo en clúster de gran tamaño”; la “proporción de firmas innovadoras que reciben algún tipo de ayuda pública”. Si la correlación es positiva, se considera que el factor es un “motor” de innovación; por el contrario, si es negativa, se considera como “barrera”.

El análisis arroja como resultado que el “Aprendizaje permanente”, el “Acceso a la banda ancha” y la “Accesibilidad a ayudas públicas para la innovación” actúan como motores de innovación. Las “Actitudes” no muestran tener una influencia significativa.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El empleo en clúster de gran tamaño sorprende con un resultado débil y negativo. En este caso los analistas interpretan que los clúster industriales de mayor tamaño no tienen por qué ser necesariamente los más innovadores.

Con relación a las condiciones regionales de “capacidad de absorción”, “recursos disponibles de capital” y “entorno público facilitador”, los indicadores añadidos vienen a engrosar estos dos últimos, es decir, lo que no es “capacidad de absorción”. El “Aprendizaje permanente” es una medida de “capital humano disponible” que sirve de complemento al indicador de Población con estudios superiores que, como ya se expresó en el apartado 2, no refleja enteramente el peso que puede tener en la innovación la formación cualificada que se adquiere con el ejercicio de una especialización industrial o de otro tipo (por ejemplo, cultural). El “Acceso a banda ancha”, especialmente la de muy alta velocidad, está considerado como una infraestructura clave para el aprovechamiento pleno de las nuevas tecnologías de comunicación. El mercado por sí sólo no asegura un acceso a todos los ciudadanos. Los grandes operadores sólo invierten en estas infraestructuras cuando la densidad demográfica garantiza su rentabilidad. En zonas de más difícil acceso, son los poderes públicos los que deben intervenir para extender el acceso a las mismas. Por consiguiente, se justifica su inclusión como indicador de “entorno público facilitador” más que como “recurso disponible”,<sup>19</sup> aunque no deja de ser una cuestión de matriz. Finalmente, el indicador de “accesibilidad a ayudas públicas” se puede considerar como una medición complementaria a la del gasto público en I+D.<sup>20</sup>

En cuanto a los dos indicadores con una correlación débil, en cierto modo corroboran la aproximación que se ha hecho. La receptividad de la población a las innovaciones puede resultar muy aleatoria. Como los propios responsables del Marcador regional señalan: “[O]ther factors such as institutional and infrastructural conditions are likely to be more importance in explaining the innovation performance of a region.” (RIS2014, p. 23). Así, un indicador sobre la actitud innovadora de la propia administración (medible, por ejemplo, a través del grado de “compra pública innovadora” que se incorpora) podría ser algo más revelador. Sobre los clúster, quizá más que el empleo habría que medir la proporción de clúster que responden a los criterios de excelencia, “triple hélice”, etc. en cuyo caso se podría contabilizar como una medida más de capacidades disponibles. O también, desde la perspectiva pública, que esfuerzo dedica la administración regional a mejorar la capacidad de los clúster.

## **V. USO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN APOYO DE LA I+D Y LA INNOVACIÓN; LAS RIS3**

Los apartados anteriores han puesto de manifiesto que el Marcador regional mide sobre todo la “capacidad de absorción” de la innovación del sector productivo de una región. Por otro lado, la distinción según el grado de autonomía de gobierno regional apunta a que la descentralización ejerce un efecto positivo en el rendimiento innovador cuando existe un contexto territorial favorable. Dicho contexto va más allá de la capacidad de absorción empresarial. Sobre este particular, el Marcador regional introduce en su análisis la *capacidad de absorción* de las regiones (RIS2014, p.23). Para mayor claridad, aquí se ha preferido usar una terminología diferente para evitar la confusión con el constructo que habitualmente se usa para definir la capacidad de innovación de

19. Otro tanto se podría decir del aprovechamiento de las infraestructuras digitales.

20. Hasta cierto punto, este indicador cubre la parte de medición del esfuerzo público que se echaba en falta al analizar el marcador regional en el 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

las empresas y, de paso, separar la influencia de entorno público de la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Esta separación no supone ninguna desviación de fondo respecto del Marcador regional por cuanto este mismo, tras comprobar la correlación positiva entre los rendimientos regionales y otros indicadores que no se usan en el marcador, entre ellos la accesibilidad de las empresas innovadoras a fondos públicos, centra su atención en un aspecto clave del entorno público facilitador. Concretamente, en la relación entre el rendimiento innovador y el uso para la I+D y la innovación que las regiones hacen de los fondos europeos de que disponen: los conocidos Fondos Estructurales (SF). De forma completaría, el Marcador regional observa también qué relación existe entre los rendimientos regionales y los resultados de la participación en el Programa Marco, el programa europeo de la I+D por antonomasia.

No está de más recordar que, a efectos de la cofinanciación de los SF, la UE distingue dos clases de regiones: las de convergencia (con una intensidad de financiación que puede alcanzar hasta el 85%) y las de competitividad (hasta el 50%). El destino de los SF se fija plurianualmente a través de los denominados “Programas Operativos” (PO). Los PO se negocian al comienzo de cada periodo presupuestario de la UE.<sup>21</sup> En principio, quienes negocian la dotación presupuestaria de los SF son los Estados miembros y la distribución de los mismos por país queda fijada a través de los PO nacionales.<sup>22</sup> Aunque la negociación con la Comisión Europea (DG Regio) de los PO es siempre a través de la autoridad nacional, dependiendo del grado de descentralización interno de cada Estado miembro, las regiones disponen de mayor o menor margen para fijar los contenidos de su PO respectivo.<sup>23</sup> En consecuencia, la comparación intensidad del uso de los SF en I+D+i de las regiones y su nivel de autonomía puede revelar hasta qué punto las regiones con mayor grado de autonomía consideran la I+D+i como una inversión prioritaria para mejorar la competitividad de su tejido productivo. Al efectuar esta comparación, hay que tener en cuenta que los datos referidos en el Marcador regional corresponden al periodo 2007-2013. En dicho periodo, la Comisión concedió más margen para elegir los ejes prioritarios que en el periodo actual; sin embargo, esta diferencia no parece sustancial en el caso de las regiones competitivas.<sup>24</sup> La diferencia notable reside en que el número de regiones de convergencia era mayor en los Estados miembros del Sur de Europa.

21. En la actualidad, por ejemplo, se está cerrando la negociación del periodo 2014-2020. El desfase que se puede producir entre la aprobación de los Presupuestos europeos y la entrada en vigor de los PO se suele resolver con una prórroga de hasta 2 años.

22. El contenido de los PO debe responder a una lista de prioridades que fija la UE a instancias de la Comisión como marco para las negociaciones. La clase de región, de convergencia o competitiva, también afecta a esto último. Las regiones competitivas tienen acotado un número menor de prioridades. Concretamente, en el periodo actual, el PO de las regiones competitivas para el nuevo periodo 2014-2020 tiene que concentrarse en cinco de los once ejes prioritarios definidos por la Comisión: (Eje 1) Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; (Eje 2) Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas; (Eje 3) Mejorar la competitividad de las PYME; (Eje 4) Favorecer la transición a una economía baja en carbono; (Eje 6) Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.

23. Cada Estado miembro negocia con la Comisión su PO respectivo del que cuelgan los PO regionales. La ejecución del PO es responsabilidad de las autoridades de gestión establecidas por el Estado miembro y que pueden ser nacionales o regionales. La Comisión controla y verifica la calidad de la gestión de los fondos que realizan las autoridades de gestión dentro de cada país.

24. Por ejemplo, en el caso de Aragón, los ejes prioritarios fueron: (Eje 1) Economía del conocimiento e Innovación y desarrollo empresarial; (Eje 2) Medio ambiente y prevención de riesgos; (Eje 4) Desarrollo sostenible local y urbano.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**1. Intensidad en el uso de los fondos estructurales para el impulso de la I+D+i**

Como señala la propia Comisión europea, los SF son la mayor partida de fondos europeos de que disponen las regiones para apoyar la I+D+i.<sup>25</sup> Durante el periodo 2007-2013, la media de fondos que las regiones de convergencia destinaron a la I+D+i creció un 12% frente al 8% del periodo anterior. A pesar de ello, ni las regiones ni los países con menor desarrollo usan intensivamente los SF para impulsar la innovación. Paradójicamente, son las regiones y países desarrollados los que más esfuerzo dedican (ver figura nº IV). Estos últimos cuentan con infraestructuras avanzadas que los primeros no poseen o deben actualizar y la finalidad de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo dentro de la UE (artículo 174 del TFUE) se ha interpretado obviamente en términos de igualar el acceso a infraestructuras básicas de servicios. El análisis que recoge el marcador regional distingue así entre el esfuerzo dedicado a actividades de I+D (azul y naranja oscuro en la gráfica) y el dedicado a servicios de apoyo a la innovación empresarial y la comercialización (azul y naranja claro). Se observa entonces que muchos de los países menos avanzados han dedicado más atención a la I+D que a los servicios de apoyo a la innovación en comparación con los países más avanzados,<sup>26</sup> en que el reparto de le esfuerzo está más equilibrado. Las excepciones son: en positivo, Eslovenia, el país de los nuevos miembros con mejor desarrollo económico y que sitúa por delante de España tanto en esfuerzo total como en su distribución; en negativo, España, un 6% por debajo de la media del esfuerzo en I+D+i de los países UE-15 (27%) y Grecia, un 10% por debajo de esa misma media, casi todo dedicado a innovación y comercialización. Al tratarse del periodo 2007-2013, que los resultados de España y Grecia en el grupo se correspondan más bien con el de los nuevos países de adhesión se explica porque una parte de las regiones de ambos países eran todavía de convergencia. Sin embargo, en cualquier caso, esta elección de los estados y regiones menos avanzadas en el destino de los SF contrasta la opinión de la Comisión que considera el apoyo a la I+D+i algo crucial para que la financiación europea cumpla su finalidad de asegurar una cohesión social y económica más estrecha entre los Estados miembros (RIS2014, p. 29).

La figura nº IV pone en evidencia también que los países más centralizados ocupan los extremos de la clasificación. Los económicamente más avanzados están en cabeza y los menos avanzados en cola. Los descentralizados ocupan el centro de la clasificación aunque mantienen la pauta de ir por delante los más avanzados. Una interpretación plausible es que la autonomía de gobierno, por cuanto favorece una mayor discreción para escoger el destino de los fondos, provoca una mayor dispersión en el uso de los mismos. Las regiones prestan atención a otras necesidades públicas locales antes que invertir en I+D+i, en contradicción con el punto de vista de la Comisión sobre el impacto que esta inversión tendría en la cohesión social y económica.

25. La parte de SF destinada a inversión en I+D durante el periodo 2000-2006 ascendió a 17.900 millones de euros (el 10% de presupuesto). En el periodo 2007-2013, los compromisos de financiación de SF para prioridades de I+D+i han ascendido a 42.600 millones de euros (16,3% de total de fondos disponibles). RIS2014, p. 24.

26. Un posible indicio de que los países menos avanzados concentran su esfuerzo en el primer eslabón de la cadena de valor y no en la cadena de valor en su conjunto. Para mayor certeza, habría que entrar a distinguir entre la parte de gasto a instalaciones y equipamientos para la I+D y la parte a financiar la actividad investigadora.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

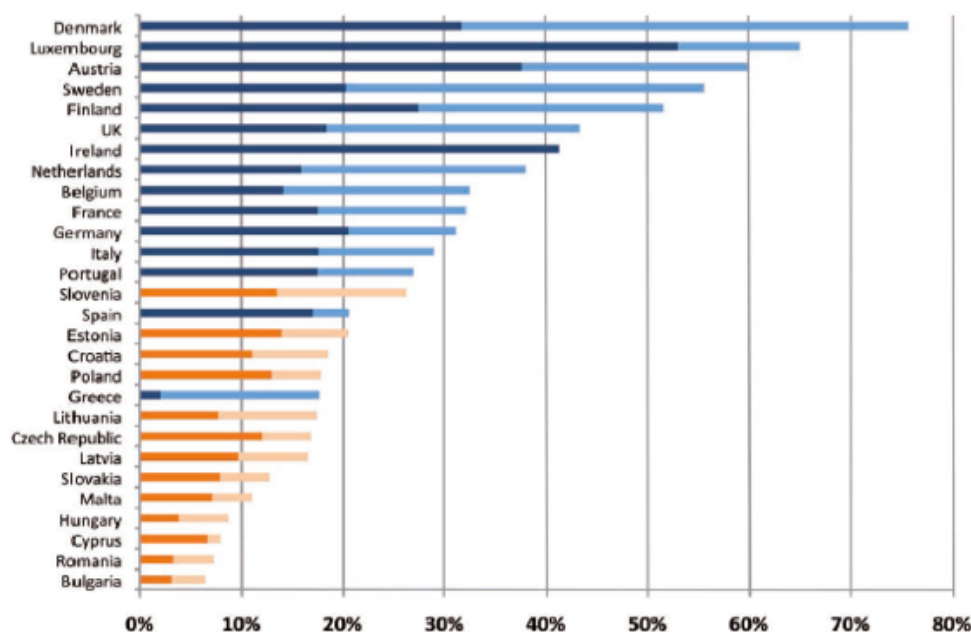
AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**Figura nº IV**  
Porcentaje de SF asignado inicialmente a la prioridad I+D+i en el periodo 2007-2013



• Blue: EU15 countries (dark: research and technological activities; light: services for business innovation and commercialisation)  
• Orange: EU12 countries (dark: research and technological activities; light: services for business innovation and commercialisation)

Source: Technopolis Group based on the DG REGIO Data Warehouse

Preocupada por medir más exactamente el efecto que el distinto grado de aplicación de los SF a la I+D+i tiene sobre el rendimiento innovador, la Comisión introduce en el Marcador regional un nuevo análisis sobre la base de tres nuevos grupos de indicadores. Los dos primeros grupos, “*actividades de I+D*”<sup>27</sup> y “*servicios de innovación empresarial y comercialización*”,<sup>28</sup> reflejan el apoyo regional por medio de los SF. El tercer grupo, “*indicadores 7PM*”,<sup>29</sup> como su propio nombre indica, ilustran la solidez de la participación del sector privado en el Programa Marco. La introducción de este tercer grupo obedece a la imposibilidad metodológica de comparar el uso de los SF en el periodo 2007-2013 con el periodo anterior 2000-2006, debido a las diferencias de programación y también a que lógicamente no hay datos completos del periodo en curso. Mediante los indicadores asociados a los SF, la Comisión clasifica las regiones en función de la tasa de fondos que se destinan a la I+D+i en cinco categorías: del 1% al 25%, del 26% al 50%, del 51% al 75%, del 76% al 100% y por encima del 100%.<sup>30</sup> El resultado de esta clasificación queda recogido en la siguiente figura nº V:

27. Compuesto de 4 indicadores: actividades de I+D de los centros de investigación; actividades de I+D de los centros tecnológicos e infraestructuras de I+D; Servicios de I+D a las empresas PYMEs en particular; inversión en empresas directamente ligadas a la I+D+i.

28. Compuesto de 5 indicadores: transferencia tecnológica y mejora de las redes de cooperación; otras medidas para estimular la I+D+i y el emprendimiento en las PYMEs; servicios de apoyo avanzado a empresas y clúster; asistencia a las PYMEs para promover procesos de producción y productos más ecológicos; servicios y aplicaciones para las PYMEs (e-comercio, educación y formación, redes relacionales, etc.)

29. Contiene 4 indicadores: total de subvenciones recibidas del 7º Programa Marco (“retornos”) per cápita; nivel de apalancamiento (per cápita); número de participaciones del sector privado (por millar de habitantes); porcentaje de participación de las PYMEs en el sector privado.

30. La tasa puede ser mayor del 100% debido a la cofinanciación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

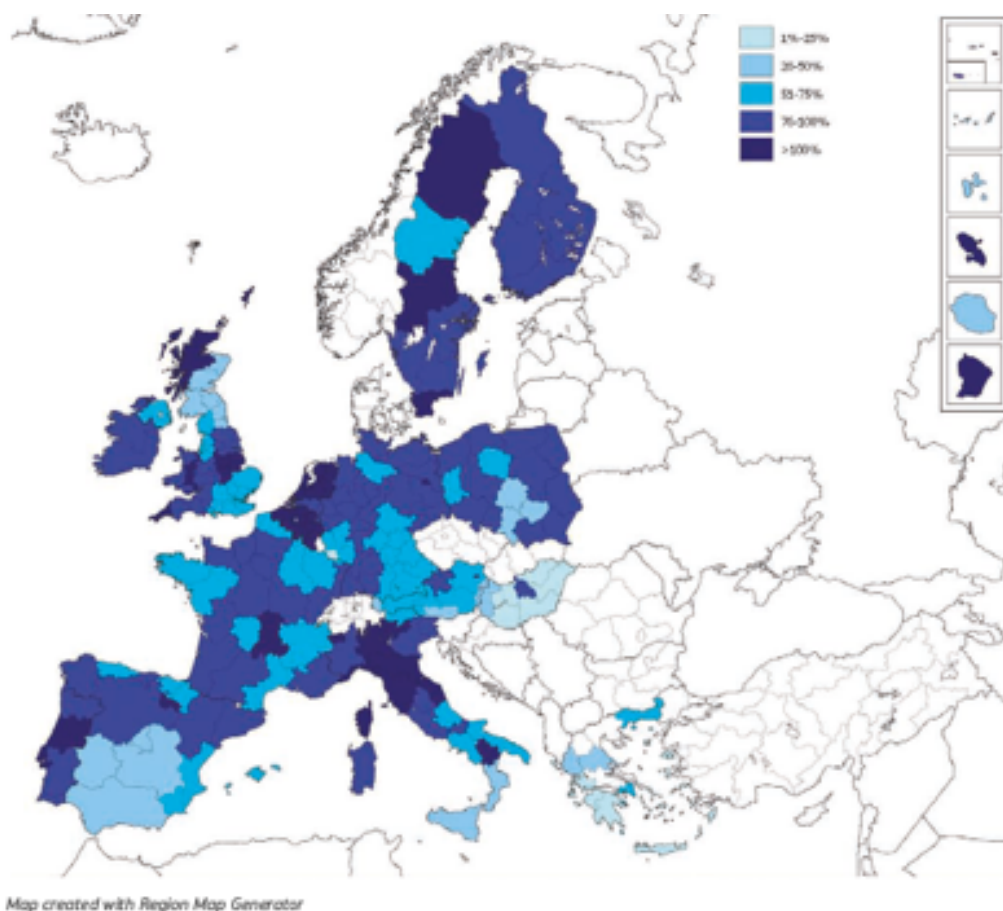
**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**Figura nº V****Tasa de absorción de los Fondos Estructurales asignados a prioridades en I+D+i, 2007-20013**

La Comisión considera que estas diferencias responden en gran medida a las dificultades que los Estados miembros experimentan para absorber los SF a su disposición al inicio de su incorporación a la UE. Las causas de tales dificultades son escasez de recursos para cofinanciar proyectos, carencia de visión estratégica de los decisores públicos, una capacidad administrativa inferior para gestionar los fondos, una cooperación interinstitucional débil y subdesarrollo de las asociaciones público-privadas. Como se puede observar, la mayor parte de ellas es reflejo de la calidad de la “gobernanza” (RIS2014, p. 29). A continuación se explora qué tipo de relación existe entre esta calidad y los niveles de descentralización?

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla nº XI

Más descentralizadas	del 1% al 25%	del 26% al 50%	del 51% al 75%	del 76% al 100%	> 100%
Alemania	0	1	4	10p	1
Bélgica	0	0	0	0	3
Italia	0	2	2	9	8
España	0	7	6	5	1
Suiza	-	-	-	-	-
Austria	0	1	1	1	0
Francia <sup>31</sup>	0	0	4	5	0
Países Bajos	0	0	0	1	11
Totales +descentralizadas	0 0,0%	11 13,3%	17 20,5%	31 37,3%	24 28,9%

Menos descentralizadas	del 1% al 25%	del 26% al 50%	del 51% al 75%	del 76% al 100%	> 100%
Dinamarca <sup>32</sup>	-	-	-	-	-
Grecia	2	1	1	0	0
Suecia	0	0	1	4	3
Noruega	-	-	-	-	-
Reino Unido <sup>33</sup>	0	1	5	4	2
Finlandia	0	0	0	5	0
Irlanda	0	0	0	2	0
Portugal	0	0	0	3	4
Totales +centralizadas	2 5,4%	1 2,7%	7 18,9%	18 48,7%	9 24,3%

Fuentes: Hooghe, Marks and Schakel (para el índice RAD); Regional Innovation Scoreboard 2014

Aunque el grupo de Estados más descentralizados presenta un porcentaje algo mayor en la tasa de absorción máxima, en conjunto, el grupo de Estados más centralizados presenta un resultado mejor, con el 91,9% de regiones por encima del 50% frente al 86,7% en el grupo de Estados más descentralizados. Entre estos, el resultado más débil es el español, con 7 regiones (el 8,3% del grupo) por debajo del 51% de absorción. En el grupo de los más centralizados, el peor resultado es el de Grecia, el único Estado con 2 regiones que no superan el umbral del 25%. Si aplicamos a estos resultados la explicación que da la Comisión a los problemas de absorción de fondos, la conclusión que se puede extraer es que la descentralización no siempre significa que la región autónoma posea la calidad de gobernanza que requiere un uso más intensivo de los SF en I+D+i.

31. Los datos empleados para estos indicadores se han recogido a nivel "NUT" 2; sin embargo, la división que el Marcador regional emplea para Francia es a nivel "NUT" 1. Esto provoca que una misma región NUT 1 pueda aparecer con varios niveles de clasificación NUT 2. Para homogeneizar, considerando que ninguna región del Marcador está por debajo del 51%, que ninguna está por entero por encima del 100% y que predominan las regiones por encima de 75%, se han asignado 4 y 5 regiones a los grados 3º y 4º respectivamente.

32. Sin datos.

33. Como en el caso de Francia. Escocia se divide en cuatro subregiones NUT 2, 3 de las cuales presentan un nivel de absorción 2 (hasta el 50%) y 1, las Highlands, un nivel 5 (por encima del 100%); en conjunto se le ha asignado un nivel 4. La región Sud-Oeste (NUT 1) presenta 3 subregiones NUT 2 con una tasa nivel 4 y 1 NUT 2 con nivel 5, se ha contado como nivel 4. Por último, Gales (NUT 1), que se divide en 2 subregiones con niveles 4 y 5 respectivamente, se refleja con nivel 5.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

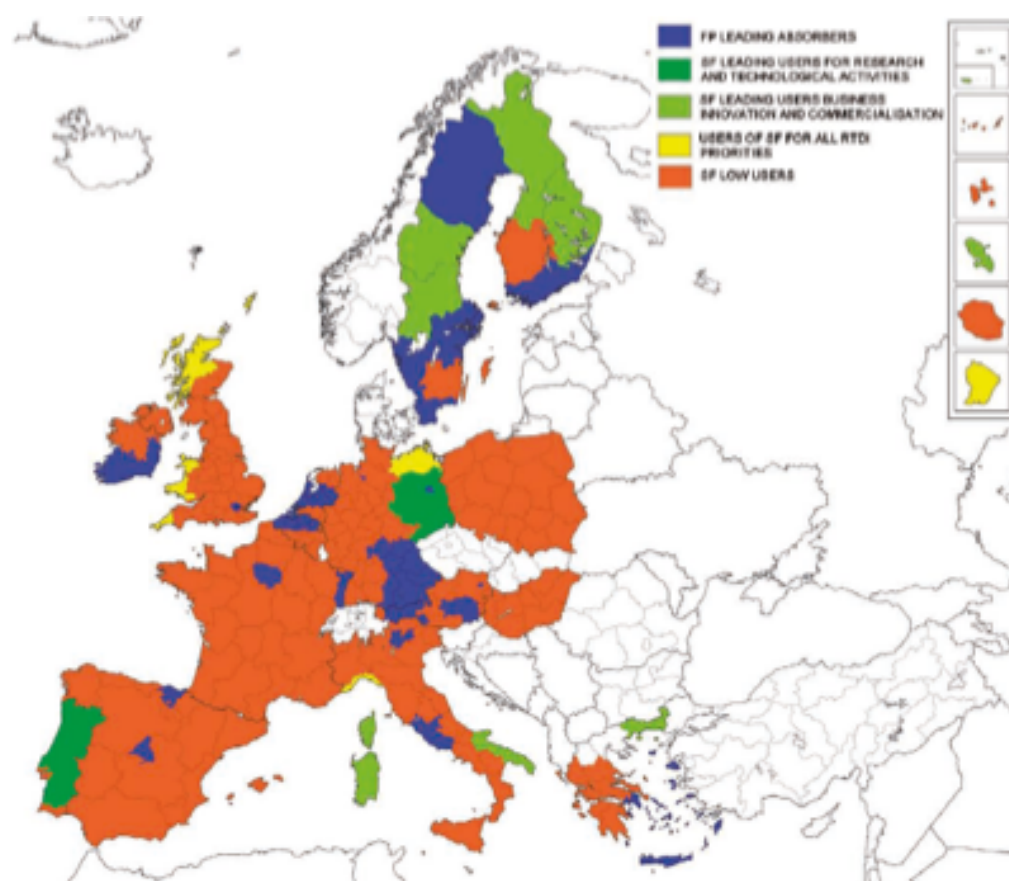
ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**2. Clasificación de las regiones según la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i**

A partir de los resultados obtenidos para estos tres grupos de indicadores (dos asociados a la SF 2007-2013, 1 al 7PM), la Comisión establece una nueva categorización de las regiones europeas en cinco grupos:

- 1) Regiones líderes en participación en el PM (PML): las regiones con una participación superior al 120% de la media de participación europea.
- 2) Regiones líderes en el uso de SF para financiar actividades de I+D (SFL1): 23,9 €/año/p.c.
- 3) Regiones líderes en el uso de SF para financiar servicios de apoyo a la innovación empresarial y la comercialización (SFL2): 24,7 €/año/p.c.
- 4) Regiones con un uso medio-alto de SF para financiar ambas actividades (SFUB): 11,8 €/año/p.c. – 15,1 €/año/p.c.
- 5) Regiones con uso débil de los SF para la I+D+i (SFD): 2,7 €/año/p.c. – 2,9 €/año/p.c.

**Figura nº VI**

Map created with Region Map Generator

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El mapa europeo que configura esta nueva clasificación (ver figura nº VI) no deja de ser un tanto sorprendente. De las 164 regiones analizadas,<sup>34</sup> 118 entran en la clasificación de “uso débil” (SFD). Más de la mitad de ellas, 67 (57%), son regiones con rendimiento innovador moderado o modesto. Igualmente, desde el punto de vista económico, 60 de ellas son regiones de convergencia: 37 de estados UE-15 (España, Francia, Grecia, Italia) y todas las regiones polacas (16) y húngaras (7).

En el extremo contrario, de las 26 regiones PML, 21 son regiones innovadoras líderes o seguidoras; todas son también regiones de competencia y la parte de SF que destinan a la I+D es baja (2,4 €/año/p.c. – 3,5 €/año/p.c.). La Comisión interpreta este dato como un uso de PM complementario al de los SF (RIS2014, p. 35). En el caso de las 5 regiones que son innovadoras moderadas, su éxito en el PM no se traduce en una mejora de rendimiento. Otro tanto ocurre con las 6 regiones de convergencia (1 francesa, 1 griega, 2 italianas, 2 portuguesas) dentro del grupo SFL2. La falta de correspondencia entre su esfuerzo por financiar la innovación empresarial y un mejor rendimiento innovador denota para la Comisión una cierta desconexión entre las políticas de innovación y las necesidades existentes. Las regiones del grupo SFL1 son todas de convergencia, 3 son alemanas líderes y seguidoras en innovación, y 3 son portuguesas, innovadoras moderadas. Por último, de las tres regiones del grupo SFUB, 1 es alemana de convergencia y seguidora en innovación, otra es francesa de convergencia y moderada y la tercera es italiana, de competencia y moderada.

A la vista de estas clasificaciones, se confirman los sesgos Norte/Sur y Oeste/Este y se perciben con bastante facilidad las causas posibles. Las regiones innovadoras moderadas y modestas se encuentran todas en el Sur y Este de Europa. Mayoritariamente también, son regiones de convergencia o débilmente competitivas que no priorizan la innovación a la hora de invertir sus fondos europeos. Esta “paradoja regional de la innovación” (Oughton, C. et al., 2002)<sup>35</sup> asocia, según las investigaciones más actuales, que se han realizado al respecto,<sup>36</sup> con el fenómeno que en teoría del desarrollo se ha denominado “trampa de la renta media”. (Eichengreen, et al, 2013) Aunque se trata de un concepto asociado a la evolución de las economías emergentes, la Comisión europea lo adopta en el Marcador regional para explicar el riesgo de que las regiones europeas no converjan nunca como sería deseable mientras no mejoren su ventaja competitiva (léase, conseguir mayor productividad) y la calidad de su gobernanza a la hora de hacer frente a los problemas estructurales que padecen. Así es como la Comisión europea llega a la conclusión de que es necesario prestar atención a cómo influye la gobernanza multinivel en la efectividad de las políticas de cohesión. El debate se centra entonces en la utilización por los Estados miembros de enfoques localmente diferenciados (“place-based approaches”) frente enfoques espacialmente neutros o indiferenciados (“spatially-blind approaches”).<sup>37</sup>

¿Qué última evidencia puede aportar al mismo la observación de las diferencias entre los resultados de las regiones y su grado de autonomía de gobierno? La tabla nº XII recoge esta distinción en el caso del análisis cruzado entre los dos últimos tipos de clasificación que se han presentado en este punto. En esta ocasión, los Estados miembros más descentralizados presentan resultados inferiores al de los centralizados en todos los casos. Especialmente, el número de regiones descentralizadas SFD con

34. En este caso los datos del Marcador está tomados a nivel NUT 2 y faltan los resultados de Dinamarca, República Checa, Noruega y Suiza.

35. Citado en RIS2014, p. 35, nota nº 28

36. (Reid, forthcoming).

37. Vease: World Bank, (2009); Barca, F. (2009); Riche, M. (2010).



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

rendimientos de innovación más débiles es de 140 frente a 71. Sin embargo, la lectura cambia de sentido si la comparación se amplía de los UE-15 a los UE-28. En este segundo caso, los rendimientos más débiles y las ayudas a la cohesión coinciden en un contexto de Estados centralizados. Resulta lógico asociar descentralización con enfoque localmente diferenciado. Por esta razón, la Comisión europea ha introducido las “estrategias regionales de especialización inteligente” como un mecanismo para fomentar políticas de innovación localmente diferenciadas en los nuevos países miembros.<sup>38</sup> Se entiende además que este objetivo no perjudica al resto, al contrario. Entre los antiguos Estados miembros, los que tienen buenos resultados en innovación ya lo están haciendo y los que no –como ocurre en España– encontrarán en ello un mecanismo de mejora de su calidad de gobernanza. Sin embargo, el éxito no está del todo asegurado. A la vista de los resultados que refleja la tabla nº 12 cabe preguntarse si las regiones descentralizadas que no han mostrado hasta ahora una mayor concienciación sobre la importancia de la innovación serán capaces de elaborar e implementar eficazmente una estrategia de especialización inteligente.

**Tabla nº XII**  
**Clasificación de las regiones según su grado de autonomía**  
**y la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i**

Más descentralizadas	FP LEADING ABS	SF LOW ABS	SF LLEADING U1	SF LLEADING U2	SF LLEADING UB
Alemania	3	9	3	0	1
Bélgica	2	1	0	0	0
Italia	2	16	0	2	1
España	2	17	0	0	0
Austria	3	6	0	0	0
Francia	2	21	0	2	1
Países Bajos	2	2	0	0	0
<b>Total +Descentralizadas</b>	<b>16</b>	<b>72</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
	<b>16%</b>	<b>73%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>
LEADERS	3	8	1	0	0
FOLLOWERS	10	27	2	1	1
MOI	3	33	0	3	2
MoI	0	4	0	0	0

Menos descentralizadas	FP LEADING ABS	SF LOW ABS	SF LLEADING U1	SF LLEADING U2	SF LLEADING UB
Grecia	2	6	0	1	0
Suecia	5	1	0	2	0
Reino Unido	1	11	0	0	0
Finlandia	1	2	0	1	0
Irlanda	1	1	0	0	0
Portugal	0	2	3	2	0

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

Total Centralizadas	10	23	3	6	0
	24%	55%	7%	14%	0%
LEADERS	5	3	0	0	0
FOLLOWERS	3	13	0	3	0
MOI	2	7	3	2	0
MoI	0	0	0	1	0
Media UE-15	19%	68%	4%	7%	2%

### 3. Las “RIS3”:<sup>39</sup> estrategias regionales de especialización inteligente para la innovación

A simple vista, las estrategias regionales de innovación no suponen una novedad, especialmente en el caso de regiones “competitivas” de la política de cohesión. En el caso de Aragón, por ejemplo, el primer Plan autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia tecnológica data del periodo 2000-2004, mientras que el primer programa de apoyo a la innovación es incluso algo anterior, de 1998. Desde entonces, los planes y programa se han venido sucediendo sin interrupción. Sin embargo, como los marcadores regionales han puesto de manifiesto, ni en Aragón ni en otras regiones similares estas políticas han dado el resultado esperado porque su dotación presupuestaria ha sido insuficiente. Otra evidencia ha sido su impacto muy limitado en la capacidad de absorción del tejido empresarial regional. De ambas razones se infiere, además, que los planes de I+D+i se han limitado a ser mecanismos de asignación de fondos y no han estado asociados a una estrategia de desarrollo competitivo para la región.

A diferencia de planes anteriores, las RIS3 han sido planteadas por la Comisión europea para subsanar esos tres factores: mayor asignación de fondos, implicación del sistema de innovación regional (incluyendo el sector empresarial privado) y definición de una estrategia de especialización competitiva. Para el primer factor, la RIS3 se ha exigido como condición “ex-ante” de los PO. Para el segundo, la Comisión elaboró una Guía metodológica en la que se insiste en la importancia de la implicación de los agentes innovadores, y otros económicos y sociales, en la preparación de la RIS3. En el tercer caso, la Comisión europea, en colaboración con la OCDE, ha puesto en marcha una “Plataforma S3”, gestionada por una secretaría con sede en Sevilla, cuya misión es pilotar la implementación de las S3. De forma complementaria, un cuarto elemento dispuesto ha sido la posibilidad legal de combinar fondos estructurales y fondos competitivos a la I+D+i (los procedentes del programa H2020).

Las RIS3 y los PO para el periodo 2014-2020 apenas se han puesto en marcha en el momento de concluir este informe. Por consiguiente, todavía es demasiado pronto para disponer de una opinión fundamentada incluso sobre su diseño. No obstante, sobre la experiencia que proporciona trabajar dentro del medio,<sup>40</sup> la percepción es que algunas regiones han asumido la RIS3 como un ejercicio que la Comisión europea ha exigido para presentar su PO y no como un instrumento que les puede ser útil para mejorar su calidad de gestión de la política de I+D+i y, por extensión, la competitividad regional.

39. S3 equivale a las siglas en inglés “Smart Specialisation Strategy”.

40. Como delegado de Aragón Exterior en Bruselas, el autor es representante de esta entidad en los grupos de trabajo de la Red de Regiones europeas para la Investigación y la Innovación (ERRIN).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Es decir, se corre el riesgo todavía de que la innovación siga sin ser considerada una prioridad. Además, la RIS3 se ha elaborado sin complicarse en el ejercicio de implicar a todas las partes interesadas. Esto ha provocado en ocasiones una mala comprensión de la “especialización”, como una limitación a invertir en ciertos sectores, obligando a la Comisión europea a aclarar la cuestión. Por otro lado, el contexto de la crisis y la obligación de aplicar políticas de gasto restrictivas, no parece que este favoreciendo una concienciación mayor de la necesidad de aumentar el esfuerzo en innovación. Socialmente tampoco existe esa presión, ya que las preocupaciones acuciantes son otras, y la I+D y la innovación tiene muy poca presencia en los medios de comunicación. En esas circunstancias, no se puede decir que el anuncio del Plan Junckers y el detalle de su financiación inicial se ha efectuado en detrimento de los presupuestos europeos de I+D+i, haya transmitido una señal favorable.

**VI. CONCLUSIONES**

Los marcadores de la innovación regional son una clasificación del rendimiento innovador de las regiones a partir del análisis de un conjunto de indicadores que miden mayoritariamente la capacidad de absorción de las empresas ubicadas en cada región. No obstante, plantearse qué influencia tiene el grado de descentralización de un país sobre esos rendimientos y, sobre todo, en su evolución, tiene sentido en tanto en cuanto la propia Comisión llega a la conclusión final de que es necesario prestar más atención a cómo influye la gobernanza multinivel en la efectividad de las políticas de cohesión sobre los rendimientos en innovación: *“The different approaches to development policy thinking in terms of place-based versus spatially-blind policies in the EU Member States, and the varieties of governance arrangements towards fostering (regional or national) innovation systems are further challenges that need to be taken into account as factors influencing the success of European funding and ultimately the innovation performance of regions.”* (RIS2014, p.36). Esta conclusión se basa en el análisis cruzado que la Comisión efectúa entre los resultados del Marcador regional y otros indicadores externos, así como con el examen del uso más o menos intensivo en I+D+i que las regiones hacen de los fondos europeos a su disposición, los Fondos estructurales especialmente.

A priori, cabe suponer que una mayor descentralización permite conocer más de cerca las necesidades de mejora de capacidades y actuar sobre ellas localmente. En ese sentido, parece correcto alinear los estados descentralizados con un enfoque localmente diferenciado. En cambio, nada impide que un estado centralizado opte por mantener un enfoque espacialmente neutro (“spatially blind”) o localmente diferenciado (“local-based”). Por consiguiente, el análisis de los efectos de la gobernanza multinivel sobre el rendimiento innovador de los Estados y las regiones, considerado este como un factor clave para el desarrollo económico, requiere un estudio pormenorizado. No obstante, la diferenciación de los indicadores del marcador en tres grupos: “capacidad de absorción”, recursos de capital humano disponibles” y “entorno público facilitador” ha sido útil para discriminar mejor ciertas pautas entre estados más y menos descentralizados con arreglo a los resultados del Marcador regional que no resultan fáciles de observar a simple vista. Sin ser concluyentes, pueden emplearse como indicios a contrastar en un estudio pormenorizado.

El Marcador regional 2014 vuelve a poner de manifiesto la existencia de un doble sesgo en el seno de Europa, Este-Oeste y Norte-Sur. En el primer caso, todos los Estados miembros de Europa central y oriental son países centralizados. Los rendimientos modestos de sus regiones y su evolución negativa, especialmente en el caso de Polonia, han motivado el lanzamiento de un instrumento localmente diferenciador, las RIS3, en el marco de aplicación de la Política de Cohesión.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Para el sesgo Norte-Sur, la explicación de los rendimientos inferiores que se registran repetidamente en España, Grecia, Italia y Portugal no es evidente. Ciertamente se trata de los países con una gran parte de sus regiones calificadas “de convergencia” durante el periodo analizado 2007-2013. Su ascenso a regiones “de competitividad” no obedece a una convergencia económica real con los países del Norte de Europa, sino al efecto estadístico de la incorporación de los nuevos Estados miembros económicamente más retrasados. Y en términos de rendimientos en innovación, tomado como un factor clave para la competitividad, la brecha con los países y regiones del Norte de Europa aún se ha hecho mayor. Esto a pesar de que las regiones del Sur se han beneficiado desde los años ochenta y de manera más intensa de los fondos europeos que los Estados escandinavos que se incorporaron a mediados de los años noventa. ¿Tiene alguna influencia en ello el grado de descentralización? El análisis efectuado ha dado como resultado las siguientes respuestas:

- La descentralización no siempre significa que la región posea la calidad de gobernanza que requiere un uso más intensivo de los SF en I+D+i.
- Una mayor descentralización favorece la absorción de innovación en el caso de estados grandes, poblados y con un desarrollo económico alto. En cambio, estados de territorio extenso y población pequeña, no parecen recibir ningún beneficio de una mayor descentralización. Más bien al contrario, en el caso de los países escandinavos, su éxito en el campo de la I+D+i descansa en buena medida en una cooperación interregional y transnacional mucho más intensa que en el resto de Europa. En términos de enfoque localmente diferenciado, esta observación se traduce en que la capacidad de absorción de la innovación de las empresas va pareja con cierto tamaño crítico del tejido económico.
- A priori, cabe pensar que el éxito de la descentralización depende de los recursos disponibles y no al revés. Los cambios culturales son lentos y una mayor atención a la educación puede no ser suficiente si la región no tiene capacidad para retener a la población más formada. Además, el hecho de que las regiones moderadas puntúen más alto en los indicadores de capacidad de absorción al margen de la I+D (“innovación no tecnológica”, “Ventas procedentes de la innovación en producto para el mercado o para la empresa que lo incorpora”, “Empleo en industria tecnológica media-alta/alta y en servicios con uso intensivo de conocimiento”) pone en evidencia un funcionamiento subsidiario hacia las regiones con rendimiento innovador superior. Este punto es corroborado por las investigaciones que señalan que a largo plazo dan mejores resultados los modelos que apuestan por invertir en toda la cadena de valor de la I+D+i.
- Una mayor descentralización ¿facilita que las regiones cambien su tendencia al estancamiento? Las regiones descentralizadas progresan más rápido que las no descentralizadas a condición de disponer de capacidad de absorción y recursos o, en caso contrario, centrarse en la mejora de capacidades y de recursos. Así, los estados más descentralizados del Norte de Europa muestran mejores rendimientos que los menos descentralizados. Alemania es manifiestamente el país europeo con mayor capacidad de absorción. Su uso de los SF es generalmente inferior, salvo en el caso de los *Länder* menos desarrollados, que sí están utilizando dichos recursos para mejorar su capacidad de absorción.
- Es lógico pensar que una región que parte de una posición menos competitiva no puede por sí sola crecer a un ritmo que tiene que ser incluso superior al de las más competitivas para converger con ellas. Tiene que recurrir por tanto a la cooperación con otras regiones, como hacen las regiones escandinavas y el enclave de Flandes y los Países Bajos; así como contar también en lo posible con el apoyo de su estado y el que pone a su alcance la Unión Europea. Sin embargo,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

en esas circunstancias, el grado en que la administración central evita intervenir por respeto a la autonomía regional puede provocar, paradójicamente, un resultado inferior al de otras regiones en estados más centralizados. La clasificación de las regiones según su grado de autonomía y la intensidad en el uso de fondos europeos para financiar la I+D+i muestra que los países más centralizados y económicamente más avanzados están en cabeza y los menos avanzados en cola. Los descentralizados ocupan el centro de la clasificación aunque mantienen la pauta de ir por delante los más avanzados. Una interpretación plausible es que la autonomía de gobierno favorece una mayor discreción para escoger el destino de los fondos y provoca una mayor dispersión en el uso de los mismos. Las regiones prestan atención a otras necesidades públicas locales antes que invertir en I+D+i, en contradicción con el punto de vista de la Comisión sobre el impacto que esta inversión tendría en la cohesión social y económica. Es decir, la descentralización no funciona adecuadamente cuando la capacidad de absorción es baja y la calidad de gobierno autónoma no está a la altura de reconocer la importancia a futuro de la inversión en potenciar la capacidad de absorción de la I+D+i.

- España es, en sí misma, un reflejo de estas paradojas. Comparativamente a los Estados del Norte de Europa, la descentralización no ha supuesto una ventaja. Aunque una mayoría regiones el esfuerzo público ha sido superior al privado (con la excepción notable de Aragón) su inversión ha sido insuficiente para mejorar las capacidades de absorción. Internamente, sin embargo, la región con mejor rendimiento es el País Vasco; en ella confluyen ambos factores: capacidad de absorción y un grado de autogobierno superior al del resto de CC.AA. Tanto en su caso como en el de Navarra, el esfuerzo privado es algo superior al esfuerzo público. Este detalle apunta a que la competitividad de ambas regiones responde al liderazgo privado. Ahora bien, sin pasar por alto que que ambas regiones disponen de autonomía fiscal para facilitar ese liderazgo con una imposición que aliente la inversión en I+D y compense un menor gasto público en esta área.

A modo de conclusión general, cabe afirmar que la comparación intensidad del uso de los SF en I+D+i de las regiones y su nivel de autonomía revela hasta qué punto las regiones con mayor grado de autonomía consideran la I+D+i como una inversión prioritaria para mejorar la competitividad de su tejido productivo. Las regiones innovadoras moderadas y modestas se encuentran todas en el Sur y Este de Europa. Mayoritariamente también, son regiones de convergencia o medianamente competitivas que no priorizan la innovación a la hora de invertir sus fondos europeos. Esta “*paradoja regional de la innovación*” asocia, según las investigaciones que se han realizado al respecto, con el fenómeno que en teoría del desarrollo se ha denominado “trampa de la renta media”. Las RIS3 han sido planteadas por la Comisión europea para subsanar esos tres factores: mayor asignación de fondos, implicación del sistema de innovación regional (incluyendo el sector empresarial privado) y definición de una estrategia de especialización competitiva. Sin embargo, la percepción es que algunas de esas regiones han asumido la RIS3 como un ejercicio que la Comisión europea ha exigido para presentar su PO y no como un instrumento que les puede ser útil para mejorar su calidad de gestión de la política de I+D+i y, por extensión, la competitividad regional.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA**AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BARCA, F. (2009): "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations", Independent Report, prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- EICHENGREEN, B., PARK, D., SHIN, K. (2013). Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap. NBER Working Paper No. 18673. Ibidem.
- HOOGHE, L., MARKS, G. AND SCHAKEL, A. H. (2010): "The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Countries", London: Routledge.
- OUGHTON, C., LANDABASO, M., MORGAN, K. (2002): "The Regional Innovation Paradox: Innovation Policy and Industrial Policy" in Journal of Technology Transfer.
- REID, A., MUSCIO, A., RIVERA-LEON, L. (forthcoming): "An empirical test of the Regional Innovation Paradox: can smart specialisation overcome the paradox in the central and eastern European countries?"
- RICHE, M. (2010): "Regional Innovation Governance", in Regional Focus, no. 2, 2010 DG Regional Policy, Brussels.
- WORLD BANK, (2009): "World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography", Washington DC: World Bank. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**INTERREG: 25 AÑOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL -  
COOPERACIÓN QUE “CREA EUROPA”****por Mathieu Henceval**

Consultor, Bruselas

**I. INTRODUCCIÓN**

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) celebra este año su cuarenta cumpleaños. Un reglamento europeo adoptado en 1975, lanzó las bases de la Política Regional europea tal como la conocemos hoy. Todas las regiones de los Estados Miembros de la UE reciben fondos del FEDER a cambio de la puesta en marcha de un programa operativo que expone las prioridades de inversión y las necesidades en cuanto a inversiones. Pero no fue hasta el año 1990 cuando la Comisión europea lanzaba el programa INTERREG con el fin de estimular el desarrollo de cooperaciones transfronterizas en Europa. Hasta esta fecha, no se incentivaba a los entes territoriales (ciudades, provincias, regiones) de la UE para trabajar juntas e intercambiar conocimientos y experiencias. El programa INTERREG está financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. El programa actual, el quinto desde su creación, se denomina INTERREG EUROPE, y abarca el período 2014-2020. Tras un cuarto de siglo en funcionamiento pretendemos reflexionar en este texto sobre el rol de este programa en el proceso de integración europea, todavía no lo suficientemente conocido pero que “hace Europa” contribuyendo a reforzar los lazos y la solidaridad entre los ciudadanos europeos.

**II. EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL**

El desarrollo de los intercambios económicos y culturales en los años de la posguerra favoreció el acercamiento entre las colectividades territoriales en Europa. Las primeras cooperaciones transfronterizas traducen también la voluntad de sobrepasar las barreras geográficas (mar, montaña) y administrativas (en lo que se refiere a la organización territorial de los Estado miembros). Además puede tratarse también, como en el caso de las regiones del Ártico, de romper el aislamiento.

Las primeras cooperaciones transfronterizas emergen en los años 50 y 60. En 1971, un grupo de una decena de regiones transfronterizas crean la asociación de las regiones transfronterizas europeas (ARFE). Sin embargo, hay que esperar un convenio del Consejo de Europa de 1980 para que la cooperación transfronteriza sea reconocida jurídicamente. En 1990 la Comisión europea crea el programa INTERREG 1 con el fin de alentar la cooperación transfronteriza. El programa permite que colectividades territoriales vecinas trabajen de manera conjunta sobre problemáticas comunes. En cualquier lugar de Europa, las colectividades territoriales se enfrentan a las mismas problemáticas económicas, sociales, medioambientales...

La cooperación territorial se ha extendido progresivamente a zonas transnacionales (Suroeste Europeo, Mar del Norte, Báltico, Arco Atlántico...) y al interregional (a escala de todo el territorio de la UE) aunque la vertiente transfronteriza siga siendo prioritaria en términos presupuestarios. De una simple iniciativa comunitaria en 1990, la cooperación territorial se ha convertido hoy en uno de los objetivos de la política de cohesión con un presupuesto de acerca de 10.000 millones de euros para el periodo 2014-2020 (INTERREG V).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Los ejemplos de cooperación territorial que han sido financiados en el marco de INTERREG son numerosos, por ejemplo:

- La puesta en marcha de una red de incubadores de empresas en la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo que reúne a las Comunidades autónomas de Cataluña e Islas Baleares así como a las regiones francesas de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon.
- Una red de formaciones transfronterizas (entre Extremadura y las regiones Portuguesas de Alentejo y Centro de Portugal) para transformar la economía rural.
- Un proyecto que favorece el intercambio de experiencias entre 10 regiones Europeas (Comunidad Valenciana, Greater Manchester, Abruzzo...) en materia de inversiones en proyectos de energía sostenible.
- La construcción de un hospital transfronterizo en la Cerdaña (Cataluña/Languedoc-Roussillon)

### **III. UN EJEMPLO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZO: EL HOSPITAL DE LA CERDAÑA**

El ejemplo del Hospital Transfronterizo es un símbolo fuerte. La Cerdaña está ubicada a más de 1200m de altitud entre la región francesa de Languedoc- Roussillon y la Comunidad autónoma de Cataluña. El valle cuenta con unos 30 000 habitantes. En invierno la población puede multiplicarse por cuatro debido a la afluencia de esquiadores. Un tercio de la población se concentra en la aglomeración transfronteriza de Bourg-Madame/Puigcerdà. En caso de urgencia hospitalaria, los habitantes de la Cerdaña y del valle Frances del Capcir deben acudir a Barcelona o Perpignan a dos horas de carretera.

La idea de un hospital transfronterizo surgió en las mentes a ambos lados de la frontera a finales de los 90. Sin embargo, hubo que esperar el lanzamiento en 2003 de un estudio de viabilidad realizado por las regiones de Languedoc-Roussillon y Cataluña. En 2007, se firmó el acuerdo de construcción de un hospital transfronterizo entre los representantes del Estado Francés (Ministerio de salud) y del gobierno Catalán. En Francia, la salud es una competencia del Estado central mientras que en España es de las comunidades autónomas. Los socios del proyecto deciden utilizar un nuevo instrumento jurídico creado en 2006, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). La AECT, instituida por un reglamento europeo del Parlamento y del Consejo permite estructurar y agilizar la cooperación territorial. El FEDER ha financiado el 65% de los gastos de construcción del hospital. En 2010 se constituye la AECT-Hospital de Cerdanya. En septiembre de 2014, el hospital abre sus puertas en Puigcerdà, cerca de la frontera Francesa.

El hospital transfronterizo ha contribuido a mejorar el bienestar de los habitantes de los valles de la Cerdaña y del Capcir Francés ofreciendo servicios de salud de primera calidad (maternidad, radiología, especialidad en medicina de deporte de montaña, etc.) El hospital funciona con un personal atendiendo a los pacientes en 3 idiomas (catalán, castellano y francés). Los pacientes franceses y catalanes pueden utilizar sus tarjetas de salud como en cualquier otro hospital francés o catalán.

Aunque el hospital esta en marcha desde algunos meses, quedan muchos problemas administrativos por solventar. Como ya se ha explicado más arriba, la salud es una competencia del Estado central en Francia, mientras que en España es competencia de las comunidades autónomas. La puesta en marcha de una estructura de salud 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

dos Estados miembros es un verdadero “rompecabezas administrativo”. Son muchos los enredos y las sorpresas y hace falta innovación, flexibilidad y perseverancia para poder avanzar. Por ejemplo y debido a la falta de una solución legislativa, las pompas fúnebres francesas han conseguido una autorización del Consulado de Francia en Barcelona para poder pasar la frontera y repatriar los cuerpos en caso de fallecimiento en el hospital de Puigcerdà. Además la perseverancia termina por dar sus frutos. Por ejemplo, el establecimiento de un buzón de los correos franceses en el hospital de Puigcerdà es una victoria. En efecto, la furgoneta de los correos franceses puede ir a recoger el correo y evitar así que una carta enviada a un paciente residente a unos kilómetros del lado francés tenga que pasar por Madrid, Paris y Perpignan antes de llegar a su destino.

**IV. CONCLUSIONES**

Aunque la cooperación territorial se haya convertido en un objetivo de la política de cohesión, su presupuesto sigue siendo insuficiente. En efecto, no pesa mucho si lo comparamos con los fondos que recibe cada región de la UE en el marco de la política de cohesión. Sin embargo su naturaleza es bien distinta: antes de pedir un euro de subvención a la Unión europea, uno debe “emprender un camino europeo” es decir acercarse a uno o más socios situados en otros estados de la UE. Es el “aprendizaje mediante el intercambio” que anima a actores locales y regionales de toda Europa a trabajar e innovar juntos. Además son muchos los retos a los cuales se enfrentan los actores locales y regionales. El cambio climático, por ejemplo, se burla de las fronteras y exige una mayor interacción y solidaridad entre los territorios. ¿Sin embargo, la esencia del proyecto de integración europea no reside en la cooperación?

Conforme a la Declaración Schuman del 9 de Mayo de 1950 “Europa no se hará de golpe, ni en una obra de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho”. La visión de los padres fundadores de Europa estaba impregnada de realismo. Después de la segunda guerra mundial la lógica de la venganza dió paso a una lógica de cooperación. Hemos empezado a juntar los recursos de carbón y acero. A su manera, la cooperación territorial, persigue, modestamente, la voluntad de los padres fundadores de Europa, permitiendo la eclosión de “realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho” a nivel local y regional.

Los 25 años de INTERREG nos han aportado una multitud de proyectos que ilustran una Europa concreta al servicio de los ciudadanos. Es necesario comunicar más sobre estos programas que “hacen Europa” como INTERREG o ERASMUS, por citar solo algunos de ellos. Europa es hoy en día cada vez más despreciada. Entonces, debemos convencer al ciudadano “mediante la prueba” de que Europa se preocupa de su vida cotidiana. La puesta en común de infraestructura de salud entre dos Estados miembros de la UE es un magnífico ejemplo. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

---

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

---

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

INFORME

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES HORIZONTALES DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID (1983-2003): LA BUENA VECINDAD  
por Eliseo R. López Sánchez y Daniel Casal Oubiña

NOTA

EL MAPA ANDALUZ TRAS LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2015  
por Carlos Rico Motos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES HORIZONTALES DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID (1983-2003): LA BUENA VECINDAD**

por

**Eliseo R. López Sánchez**

Consultor e investigador de políticas públicas.

**Daniel Casal Oubiña**

Asesor parlamentario y profesor asociado Universidad Carlos III de Madrid

**RESUMEN**

Este informe describe y analiza, en primer término, las relaciones de la Comunidad de Madrid con el resto de Comunidades Autónomas entre 1983 y 2003 y, en segundo término, se focaliza en las relaciones con las dos Comunidades vecinas, con las que según su Estatuto de Autonomía debe mantener especiales relaciones, y con las que comparte elementos identitarios y culturales relevantes. La fuente principal de información es hemerográfica, recogiendo las noticias sobre los convenios principales firmados, junto con la información de la propia Comunidad de Madrid sobre estos convenios. El informe aporta una primera información y análisis de relaciones inter-autonómicas, un aspecto poco estudiado en las relaciones intergubernamentales en España, particularmente en Comunidades como Madrid.

**ABSTRACT**

This report describes and analyses, firstly, the relations between Madrid Region and the rest of the Spanish Autonomous Communities since 1983 till 2003 and, secondly, focuses on the relations with the two neighboring regions, which according to its Statute of autonomy must maintain special relationships, and which shares significant identity and cultural elements. The main source of information is the newspaper archives, collecting news on the main agreements signed, along with the information from Madrid Region on these agreements. The report provides a first information and analysis on inter-regional relations, an aspect rarely studied in intergovernmental relations in Spain, particularly in Autonomous Communities such as Madrid.

**I. INTRODUCCIÓN**

Este informe describe y analiza un tema poco tratado en las relaciones intergubernamentales en España, las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas, en concreto vamos a tratar de explicar las relaciones intergubernamentales horizontales de la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas, relaciones que denominamos inter-autonómicas, para posteriormente señalar unos ejemplos clave de estas relaciones respecto a las dos comunidades castellanas y que son elementos identificativos de la Comunidad de Madrid. El objetivo principal es mostrar cuál ha sido la estrategia inicial de esas relaciones desde que se constituyó la Comunidad de Madrid, cómo una Comunidad Autónoma de nueva creación, sin siquiera una identidad regional previa, orienta las relaciones con otras Comunidades en un contexto de relaciones intergubernamentales en el que dominan claramente las relaciones verticales,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

entre diferentes niveles de gobierno, y las relaciones horizontales son marginales. Mostraremos cómo y por qué la Comunidad de Madrid desarrolló esa estrategia de relaciones inter-autonómicas, desvelando un aspecto de las relaciones intergubernamentales poco o nada estudiado y que tiene un amplio recorrido, pues de cara a una futura reforma del Estado autonómico puede ser un elemento fundamental que ayude a mejorar el funcionamiento del sistema.

El estudio trata sólo la primera parte de existencia de la Comunidad de Madrid, desde su creación en 1983 hasta el cambio de siglo, que fue en el momento en el que se desarrolló esa estrategia. Es cierto que posteriormente la estrategia ha podido cambiar, pero la intención de este breve trabajo es explicar por qué se produjo y cómo surgió, y ambas preguntas se responden mucho mejor analizando los momentos iniciales.

## **II. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El carácter marginal de las relaciones intergubernamentales horizontales o inter-autonómicas en el Estado autonómico puede deberse a que, desde su origen en 1978, han sido consideradas como sospechosas por el Estado central. Por ese motivo, las relaciones formales entre las Comunidades tienen que producirse con la presencia y control de las instituciones del Estado central (Aja, 2001). El profesor Aja ha aducido diversas causas para esta desconfianza, como que las pre-autonomías se crearon desde una perspectiva interna, en la que cada comunidad se relacionaba sólo con el Estado central para pedir más traspasos de servicios o el aumento de los recursos financieros. Una segunda causa que arguye es la imitación de Cataluña y el País Vasco, que a su vez negaban la visión de conjunto y se centraron en sí mismas (Aja, 2001). El resultado final es que las relaciones horizontales entre las comunidades autónomas están poco desarrolladas, son irregulares y carecen de un marco normativo que regule, incluso, las relaciones formales.

Hemos de partir de que las relaciones inter-autonómicas que aquí analizamos son fundamentalmente de colaboración bilateral. Entendemos que la colaboración, en el contexto de las relaciones intergubernamentales, son las que no entran en la categoría de coordinación, que es una potestad del Estado central en determinadas competencias compartidas con las Comunidades Autónomas, como sanidad y economía, o en la de cooperación, que normalmente se refiere un conjunto de órganos y organismos más concretos, como pueden ser las conocidas conferencias sectoriales. Partiendo de este concepto elaborado por exclusión, que también se utiliza en las relaciones intergubernamentales verticales, a partir de las interpretaciones del Tribunal Constitucional (Hernández, 1996)<sup>1</sup>, hemos de señalar que, además, estas relaciones se producen fundamentalmente de manera bilateral.

Para formalizar las relaciones, se utilizan convenios y acuerdos entre comunidades autónomas. En los convenios de colaboración<sup>2</sup>, estos han de pasar por su comunicación a las Cortes Generales, y han de tener un carácter meramente administrativo, esto es, han de servir para la gestión y prestación de los servicios propios de las comunidades autónomas, sin entrar en un ámbito superior, en cuyo caso serían catalogados de acuerdos de cooperación y requerirían la aprobación expresa de las Cortes (Art. 145.2

1. Sentencias del Tribunal Constitucional 11/1986 de 28 de enero y 112/1996 de 6 de julio.

2. "Los convenios permiten actuaciones supra-autonómicas que si no resultarían imposibles, porque cada CA sólo puede actuar en su territorio. La construcción de carreteras, la protección del medio ambiente, la investigación, la protección civil... requieren muy a menudo el acuerdo entre dos o más CCAA" (AJA, 2001).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

CE). Para eludir este control en los acuerdos de cooperación, los responsables políticos de los gobiernos autonómicos a veces cambian el nombre por el de protocolo u otro tipo de nombres (Albertí, 1998). En cualquier caso, la mayor parte de las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal parecen haber sido informales y bilaterales, y sin peso hasta ahora en el funcionamiento del sistema (Aja, 2001). En último caso, hay más competición entre los gobiernos autonómicos que colaboración, lo que supone que responde a la misma lógica de relaciones intergubernamentales que se da en modelos de federalismo con sistemas parlamentarios y pocos partidos grandes, en los que la lucha partidista se traslada a las relaciones entre gobiernos (COLINO, 2005). En el caso español, además, deberíamos tener en cuenta que la competición partidista se incrementa por las propias rivalidades territoriales e identitarias.

No obstante, las relaciones intergubernamentales horizontales, aunque escasas y poco estructuradas, se producen en mayor medida de lo que estaba previsto, ya que a pesar de la competencia entre partidos, de las rivalidades territoriales y las dificultades que pone el Estado central, al final existen dos grandes motivaciones para las mismas. La primera son las mencionadas necesidades de la prestación de determinados servicios que, a veces, requieren la colaboración entre Comunidades. La segunda es que al tiempo que existen rivalidades identitarias regionales y nacionales, también existen afinidades en este ámbito, como vamos a ver en el caso de Madrid.

### **III. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN BILATERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid enmarca las relaciones de Madrid con otras comunidades autónomas y al mismo tiempo deja bien claro que las comunidades limítrofes tienen un trato preferente en este campo debido a la especial vinculación que existe con ellas, incluso dedicándole un tercer punto específico que en realidad no hace más que reiterar los dos primeros: “1. *La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras comunidades autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.*”

El desarrollo de este artículo del Estatuto llevó, desde la fundación de la Comunidad de Madrid, a firmar numerosos compromisos que, como ya hemos aclarado, tienen un carácter más de colaboración que de cooperación. El cuadro 1 muestra un panorama general de estas relaciones inter-autonómicas de la Comunidad de Madrid entre 1983 y julio de 1999. Tenemos en el mismo una clasificación básica de este tipo de compromisos formales, firmados por los responsables gubernamentales de la Comunidad de Madrid, que se basa en el grado de concreción y compromiso que se adquiere. Los protocolos son compromisos genéricos, que manifiestan la intención de colaborar en una materia, más o menos amplia. Los acuerdos y convenios son más concretos, aunque su grado de concreción puede variar notablemente; algunos son acuerdos o convenios marco que sólo pretenden encauzar posteriores programas de actuación, mientras que otros son convenios de colaboración o cooperación que en sí mismos ya contemplan actuaciones concretas, como en materia de carreteras en zonas limítrofes. Por último incluimos un tipo de compromisos que tratan cuestiones muy concretas, los programas y planes de actuación, que requieren de más de una administración autonómica para llevarse a cabo.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

En muchas ocasiones los protocolos no pasan a una fase posterior y se quedan sólo en la intención política, pero en otras ocasiones un protocolo se desarrolla en convenios que implican una relación constante y trascendente. Estos tipos se han ido desarrollando en la práctica a partir del artículo 145 de la Constitución<sup>3</sup>, que distingue los acuerdos de cooperación de los convenios propiamente dichos, siendo los últimos aquellos que se firman para la gestión y prestación de los servicios propios de las mismas y tan sólo requieren de la comunicación a las Cortes Generales, mientras que los primeros deben ser autorizados por las mismas y abarcan otras materias. El Estatuto de Autonomía de Madrid recoge de manera precisa esta distinción en el artículo 16.3: “Corresponde, en todo caso, a la Asamblea de Madrid: (...) apartado j) La ratificación de los convenios que la Comunidad de Madrid concluya con otras comunidades autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. Estos convenios serán comunicados de inmediato a la Cortes Generales. Apartado k) La ratificación de los acuerdos de cooperación que, sobre materias distintas a las mencionadas en el apartado anterior, concluya la Comunidad de Madrid con otras comunidades autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

### Cuadro 1: Compromisos firmados por la Comunidad de Madrid con otras comunidades autónomas

TIPO DE COMPROMISO	CON CASTILLA-LA MANCHA <sup>4</sup>	CON CASTILLA Y LEÓN	CON VARIAS CC.AA.	CON OTRAS CC.AA. <sup>5</sup>	TOTAL
Protocolos	4	2	1	6	12
Acuerdos	0	0	0	4	4
Convenios de colaboración	5	3	0	2	7
Planes y programas	2	2	2	0	7
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>30</b>

Fuente: Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Comunidad de Madrid. Sólo se incluyen los compromisos firmados hasta julio de 1999.

Las relaciones formalizadas de la Comunidad de Madrid con las otras comunidades autónomas de España muestran, desde un punto de vista cuantitativo, una mayor intensidad con las dos comunidades castellanas que con las otras quince, cumpliéndose el mandato que el artículo 31.3 del Estatuto madrileño hace a los dirigentes autonómicos. Si tenemos en cuenta que los compromisos firmados por los responsables de

3. “1. En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las comunidades autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.”

4. En el caso de acuerdos tripartitos entre Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León se contabilizan una vez en cada columna de estas comunidades, pero en el total de compromisos sólo aparece una vez, por eso los totales no son la suma de las filas. Si intervienen más comunidades aparte de Madrid y una de las dos limítrofes, entonces sólo se incluye en la columna de ‘Varias comunidades’ y no en la columna de la comunidad castellana correspondiente, porque no tratan temas específicamente castellanos.

5. Se incluyen aquí todos los acuerdos firmados por la Comunidad de Madrid que no incluyan a las comunidades de Castilla y León y Castilla-La Mancha, mientras que en la columna anterior cuantifica los acuerdos que incluyen estas dos comunidades.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

las comunidades castellanas se reflejan en las tres primeras columnas, entonces la Junta de Castilla-La Mancha ha intervenido en cinco de los doce protocolos, cinco de los siete convenios y cuatro de los siete programas, aunque no ha firmado ningún acuerdo de cooperación. Por su parte Castilla y León ha intervenido en tres protocolos y en cuatro programas.

Las relaciones inter-autonómicas de Madrid muestran algunas peculiaridades. Cronológicamente se aprobaron seis compromisos en la primera legislatura, la mitad firmados por el presidente Leguina. En la segunda legislatura tan sólo se firmó un plan de prevención de minusvalías, derivado de la etapa anterior. En la tercera se firmaron cuatro compromisos, sin intervención del presidente Joaquín Leguina y tendieron a una mayor concreción en las materias tratadas. Fue en la cuarta legislatura en 1995, coincidiendo con el incremento de la capacidad competencial y el cambio de la mayoría gubernamental, cuando las relaciones inter-autonómicas experimentaron un fuerte incremento, llegando a diecisiete compromisos formales, quince de los cuales han sido firmados por el presidente Alberto Ruiz-Gallardón.

Respecto a los compromisos firmados con las comunidades no castellanas, no parecen responder a una línea concreta. El primer compromiso que se firmó fue un acuerdo con Andalucía en 1984 sobre colaboración cultural, pero después las relaciones con la comunidad andaluza sólo incluyen un convenio de codificación estadística en 1992. Navarra también firmó dos acuerdos de colaboración con Madrid, en 1995 sobre métodos estadísticos y en 1999 sobre seguridad pública.

Con la Comunidad Valenciana las relaciones entre los respectivos gobiernos tuvieron como objetivo la construcción del ferrocarril de alta velocidad entre Madrid y Valencia, firmando un protocolo de intenciones en 1997, posteriormente concretado en otro protocolo de colaboración en 1999 que incluía también a Castilla-La Mancha, y finalmente concluyó en un convenio firmado en enero de 2001 entre el Ministerio de Fomento, las tres comunidades autónomas que habían firmado el protocolo de 1999 y la Región de Murcia.

También hay que destacar el caso excepcional de los cinco protocolos, un convenio y un acuerdo firmados por los presidentes Ruiz-Gallardón y Manuel Fraga en 1997. Salvo el convenio en materia estadística y el acuerdo sobre procedimientos tributarios, el resto de los compromisos son protocolos de colaboración de carácter muy general sobre materias tan diversas como salud, administración, turismo, comercio y cultura, que no han tenido un posterior desarrollo, y que respondían más a las buenas relaciones personales de los dos presidentes que a necesidades institucionales. Se firmaron todos en el mismo día, en una visita oficial del entonces presidente gallego a Madrid.

El alto número de protocolos de intenciones o colaboración firmados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, frente a los convenios y acuerdos de cooperación más concretos y controlados, es también un aspecto significativo. Por un lado, tenemos que más de la mitad han sido rubricados con el presidente gallego, un caso que ya hemos señalado como excepcional y por otro lado tenemos que el presidente Leguina firmó dos de estos protocolos en sus doce años de mandato, mientras que los diez restantes han sido firmados por el presidente Ruiz-Gallardón en su primera legislatura. Esto puede ser causado tanto por una mayor tendencia personal hacia las relaciones inter-autonómicas formales en general y hacia este tipo de compromisos en particular, como porque en la IV legislatura se comenzó el traspaso de las competencias que ejercían las comunidades denominadas de vía lenta.

Los protocolos tienen un significado político máximo, pero carecen de la vinculación jurídica de los acuerdos y convenios, que han de ser aprobados por la Asamblea 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Madrid. Su fuerza se basa en que son firmados siempre por los presidentes autonómicos y su debilidad en que tienen un carácter muy general, lo que les resta capacidad operativa, aunque les añade flexibilidad. Los protocolos son los preferidos por los gobiernos de la Comunidad de Madrid si no es necesario comprometer gastos o realización de normas posteriormente, porque no tienen que pasar los controles de los convenios y acuerdos de cooperación en las Cortes Generales, ni requieren la aprobación de la Asamblea. Debido a su vaguedad, los protocolos requieren en la práctica de otro tipo de compromisos más concretos para culminar las intenciones que se declaran por las partes. Un primer paso para desarrollar estos protocolos es la firma de un acuerdo o un convenio posterior que lo concrete, aunque se pueden desarrollar a través de planes y programas directamente. De los cinco protocolos firmados por representantes de Castilla-La Mancha en solitario o junto a más comunidades autónomas dos se han traducido en convenios que concretan los compromisos sobre carreteras y medios de comunicación social de manera directa, otro se ha traducido en el acuerdo del AVE Madrid-Valencia<sup>6</sup>, otro es el *'Protocolo de Intenciones para la Colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid'* firmado en 1986, tiene un carácter muy genérico y ha sido desarrollado a través de múltiples programas concretos, y el último es el *'Protocolo de Afirmación de la Identidad Castellano-Manchega de la Universidad de Alcalá'*, cuyo desarrollo le corresponde a la propia Universidad. Los responsables políticos de Castilla y León por su parte han firmado tres protocolos, el primero es un *'Protocolo de Intenciones para la Colaboración entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Madrid'*, semejante al firmado con la otra comunidad castellana y en la misma fecha, y los otros dos han tenido un desarrollo en convenios sobre carreteras y medios de comunicación. Respecto al resto de las comunidades autónomas, tenemos los cinco protocolos ya comentados que se firmaron con el presidente de la Xunta de Galicia y que no han tenido desarrollo en convenios o acuerdos, mientras que si ha tenido un posterior desarrollo el primer protocolo firmado sobre el AVE con la Comunidad Valenciana.

Respecto a las materias tratadas, los protocolos firmados con las comunidades vecinas han tenido un alcance mayor, pues cuando han sido genéricos lo han sido hasta sus últimas consecuencias, abarcando todas las materias, mientras que cuando han tratado temas concretos han tratado temas estratégicos para la Comunidad de Madrid. En este último caso las materias han sido infraestructuras de transporte y medios de comunicación social, y en el caso de Castilla-La Mancha incluso la cuestión de la identidad de la universidad alcalaína, que si bien puede ser discutido que sea un compromiso estratégico para realizar políticas públicas, si tiene un importantísimo carácter simbólico. De hecho con sólo este protocolo ya tendríamos que preguntarnos por qué un elemento tan señalado como la Universidad de Alcalá y la propia ciudad complutense es reivindicado por Castilla-La Mancha y permitido por Madrid, lo que nos lleva a preguntar qué distingue a la identidad castellano manchega de la madrileña.

Los convenios y acuerdos de cooperación implican una vinculación jurídica y generalmente llevan aparejados gastos concretos o posteriores desarrollos normativos que afectan a las políticas públicas de los gobiernos firmantes. En este tipo de conciertos han tenido mucho mayor alcance en los casos castellanos que en el resto de las comunidades autónomas, como hemos podido ver anteriormente, entre otras razones porque desarrollan protocolos previos y porque tratan sobre aspectos importantes de las políticas públicas llevadas a cabo por la Comunidad de Madrid. Además de los ya citados sobre infraestructuras de transporte y medios de comunicación, las dos



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

comunidades castellanas, también éstas han suscrito un convenio para la extinción de incendios. Además Castilla-La Mancha y Madrid tienen dos convenios y dos programas sobre política sanitaria, respecto a las competencias que tienen en esta área y la Junta de Castilla y León tiene dos programas y un convenio en la misma materia. El único convenio firmado con una comunidad no castellana es sobre estadística con el gobierno gallego, que también tiene un acuerdo de procedimientos de gestión tributaria. Por último hay que señalar los dos acuerdos sobre seguridad pública y sistemas estadísticos firmados con la Comunidad Foral de Navarra y el acuerdo de cooperación cultural con Andalucía y el posterior convenio de codificación estadística con la misma comunidad.

En suma, las relaciones de la Comunidad de Madrid se dirigen fundamentalmente a las dos comunidades limítrofes, cumpliendo el mandato del Estatuto y creando vínculos que no sólo se quedan en simples declaraciones grandilocuentes, sino que implican acciones concretas en políticas importantes y resolución de conflictos sobre cuestiones pendientes por la descentralización política que ha supuesto el Estado de las Autonomías. Dentro de este esquema, la vinculación más fuerte es con Castilla-La Mancha, llegando a los aspectos de la identidad regional, seguida por Castilla y León, que no ha llegado a estos niveles. Del resto de las comunidades hay que destacar que sus relaciones normalmente no llegan al nivel gubernamental. De las que llegan a este nivel, las relaciones son esporádicas, con convenios puntuales, entre los que destaca la estadística como materia favorita y también la excepción de las relaciones con Galicia, que a pesar de tener numerosos protocolos, estos no han afectado a las políticas públicas de la Comunidad de Madrid.

Por debajo del nivel gubernamental desde luego que existen también relaciones entre las comunidades autónomas. Los compromisos entre comunidades autónomas a nivel administrativo suelen desarrollarse en programas concretos de actuaciones. Como ya hemos señalado antes, estos programas operativos pueden ampararse en protocolos y convenios de carácter más político, aunque pueden firmarse por parte de los responsables administrativos de las unidades de gestión y, más frecuentemente, por los organismos autónomos administrativos y empresas públicas de las comunidades autónomas. De esta forma se gana en operatividad y flexibilidad, aunque se pierda el carácter más representativo. Las materias que contemplan estos compromisos son sobre las competencias transferidas, cada vez más numerosas, y la intensidad que alcanza con las dos comunidades vecinas es, desde luego, mayor que con el resto de comunidades, como se puede deducir de los protocolos y convenios, y también de las necesidades de cooperación de ciertas políticas que surge día a día. En muchos casos, estas necesidades son cubiertas directamente por los contactos entre las unidades administrativas de gestión, que se acogen a acuerdos genéricos de las administraciones respectivas, como los protocolos de colaboración de 1986, como por ejemplo ocurre en ciertas rutas turísticas trans-autonómicas o patrimonio histórico.

#### **IV. LOS CONFLICTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON SUS VECINOS**

En las relaciones intergubernamentales no todo son relaciones cordiales, y los distintos tipos de compromisos pueden reflejar en algunos casos conflictos entre los gobiernos y administraciones. En este apartado vamos a intentar de ejemplificar los conflictos más señalados de la Comunidad de Madrid con las dos comunidades castellanas entre 1983 y 2003. Aunque Madrid ha tenido conflictos con otras comunidades, generalmente por los pagos de los servicios sanitarios a ciudadanos de otras comunidades, la mayoría de los conflictos son producto de la vecindad. No obstante, hay que señalar que, al menos en los primeros veinte años de existencia de las tres comunidades, no son

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

conflictos de gran relevancia política, y en muchos casos son el origen de los acuerdos que describíamos en el apartado anterior.

Uno de los aspectos más polémicos han sido las conexiones de las infraestructuras de transporte, sobre todo la conexión de las carreteras autonómicas, dado que los planes de carreteras de las distintas comunidades no están coordinados entre sí. El mejor ejemplo de esta situación, que se repite en múltiples casos<sup>7</sup>, ha sido la carretera M-507, que atraviesa 1.375 metros del municipio de Almorox (Toledo) y cuya resolución ha estado pendiente de un convenio durante más de diez años. En 1997 se había dado el primer paso con la firma de un protocolo de intenciones como trámite previo a varios convenios de cooperación, en los que hay que demostrar que ninguna de las dos comunidades va a salir beneficiada sobre la otra y que exige la aprobación del Senado. Finalmente fueron aprobados en 1998.

También existe un conflicto entre Madrid y Castilla-La Mancha en el seno de la Confederación Hidrográfica del Tajo<sup>8</sup>, y en concreto en la oposición castellano-manchega a la inclusión en el '*Plan de Cuenca*' de la construcción de nuevos embalses en las sierras de Guadalajara. Por otro lado, el Canal de Isabel II<sup>9</sup> gestiona el embalse de Los Morales, situado en territorio de Castilla y León<sup>10</sup>. También hay que señalar que el Canal de Isabel II se encarga de abastecer a varios municipios castellano-manchegos situados en los límites<sup>11</sup>, pese a lo cual los gobiernos de esta Comunidad Autónoma mantienen su oposición.

Otro ámbito crítico en el que confluyen los intereses de la Comunidad de Madrid con las comunidades limítrofes es el que se deriva del importante grado de centralidad de la capital de España y que afecta a las redes de transportes principales. El Consorcio Regional de Transportes Públicos de Madrid debe hacer frente al hecho de que el área metropolitana traspasa las fronteras de la propia Comunidad Autónoma, llegando a Guadalajara, Toledo y Segovia. En el primer caso, la red de ferrocarril de cercanías incluyó a Guadalajara y Segovia en su ámbito de gestión. Sin embargo, no ha sido hasta el año 2000 que Castilla-La Mancha ha suscrito un acuerdo con Madrid para el uso del "abono de transportes" por los residentes de un área alrededor de la Comunidad de Madrid que se desplazan habitualmente a la misma en transporte público, o se mueven en el interior de la Comunidad de Madrid los diversos medios públicos de transporte, aportando una subvención la administración castellano-manchega en los billetes cuyo destino inicial o procedencia final están en su Comunidad (El País, 1 de marzo de 2001). El ámbito territorial del acuerdo abarca a ciudades importantes como Talavera de la Reina o la propia capital castellano-manchega, Toledo, aunque en el mismo no se incluyen los viajes realizados entre las propias localidades castellano-manchegas a las que abarca el acuerdo, esto es, potencia un esquema radial de movilidad con la villa de Madrid como centro.

7. Según el Director General de Carreteras de la Comunidad de Madrid en 1998, el señor De Águeda, existían entre diez y quince, entre todas las carreteras autonómicas que entran en una y otra comunidad: comparecencia C 94/98. (Asamblea de Madrid. Diario de Sesiones nº 562 de 13 de marzo de 1998).

8. Organismo autónomo de carácter intergubernamental, que depende de Estado central, pero en el que participan las comunidades autónomas afectadas por la cuenca hidrográfica del Tajo.

9. La empresa pública autonómica que gestiona todo el ciclo del agua en la Comunidad de Madrid, el Canal de Isabel II.

10. Abasteciendo a los municipios madrileños de Cenicientos, Rozas de Puerto Real y Cadalso de los Vidrios y al municipio abulense de Sotillo de la Adrada.

11. Valdepeñas de la Sierra; Uceda; Pozo de Guadalajara; Pioz; Tortuero y Valdesotos en la provincia de Guadalajara y Ontígola en la de Toledo.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

La Comunidad de Madrid expandió, sobre todo en la década de los 90, la idea de región a través de *Telemadrid*. El canal de televisión, sobre todo en su primera época, transmitió a los habitantes de Madrid la información de un área geográfica determinada, separándola de las áreas colindantes y llamando la atención sobre lo que sucede dentro de los límites de esa área a nivel local. No obstante, las emisiones de *Telemadrid* tienen un alcance territorial muy superior al de la propia Comunidad y las emisiones cubren amplias zonas de las provincias colindantes. Esta situación ha hecho que los habitantes de estas zonas limítrofes puedan ver la televisión madrileña, y puedan incluso percibirla como su canal regional, teniendo en cuenta la atracción económica y cultural que ejerce la propia ciudad de Madrid y su área metropolitana.

Los responsables de la televisión pública madrileña se plantearon a mediados de la década de los noventa la oportunidad de fidelizar e incrementar la audiencia en las zonas exteriores a Madrid y empezaron a incluir la información regional e incluso local de Castilla y León y Castilla-La Mancha, primero en las emisiones deportivas, que eran las que más audiencia atraían, y después en los informativos, incorporando secciones dedicadas a las dos comunidades vecinas de forma similar a los espacios dedicados a las autonomías en Televisión Española. Pero en la televisión estatal las comunidades autónomas tienen un control de los informativos y existen comisiones parlamentarias para su vigilancia. Lógicamente, los responsables políticos de ambas comunidades pretendían una situación similar si se seguían emitiendo informativos para sus territorios, y plantearon esta reivindicación al gobierno madrileño.

Como vía de solución, los tres presidentes autonómicos firmaron el '*Protocolo de Colaboración en Materia de Comunicación Social*' para intentar que el Estado central liberalizara las emisiones de los terceros canales fuera de los territorios de sus comunidades de origen. Hay que tener en cuenta que la Ley 46/ 1983 de Regulación del Tercer Canal de Televisión afirmaba que las concesiones de emisión de los canales públicos de las comunidades autónomas estaban limitadas al ámbito territorial de la misma<sup>12</sup>. Lo primero no era cumplido rigurosamente por los canales autonómicos, porque es muy difícil parar las ondas en un punto exacto y porque en algún caso emittían premeditadamente en un área más amplia, como la televisión catalana<sup>13</sup>.

Aquel primer protocolo era de alcance limitado, pero trataba el primer aspecto planteado, la emisión de informativos de Castilla La Mancha y Castilla León en *Telemadrid* bajo el control de sus respectivas comunidades. En la presentación del compromiso a la prensa se expresaban los aspectos de fondo que podía haber detrás de una acción de este tipo. Para el presidente Lucas, Madrid es la décima provincia de Castilla y León, mientras que para el presidente Bono en Madrid viven más castellano-manchegos que en cualquier otra ciudad. ("El País", 20 de mayo de 1997). Así, parecía que los presidentes de las Comunidades colindantes a Madrid apelaban a la identidad castellana, o al menos de proporciones amplias de su población. No obstante, hay que señalar que esa identidad regional castellana, en ningún caso excluyente de la identidad nacional española, muy mayoritaria en estas comunidades, ha ido decayendo en las tres comunidades, fortaleciéndose desde 1983 hasta el cambio de siglo la identidad política regional vinculada a cada comunidad autónoma, como muestran varios estudios al respecto (García Ferrando et al., 1982; García Ferrando et al., 1994; Moral, 1998), aunque también hay que puntualizar que en el caso madrileño esta identidad regional es débil (Delgado, 1999; Delgado, 2005).

12. Esta ley no permite tampoco traspasar una concesión de televisión pública autonómica a terceros, públicos o privados, por lo que las comunidades castellanas no podía ceder parte de sus concesiones a Telemadrid.

13. Al final el Estado central acabó cambiando la Ley para permitirlo.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

En julio de 1999 se firmó un Convenio de Colaboración que delimitaba el Protocolo, que concretaba el alcance de la colaboración y pretendía extender en el futuro la señal de *Telemadrid* a casi todo el territorio de las dos comunidades limítrofes. Con este convenio se hubiera podido acabar haciendo de la televisión madrileña un canal regional de las tres comunidades, lo que no ha ocurrido porque su aplicación ha sido limitada. No obstante, sirvió para que los mensajes de Navidad de los presidentes Bono (Castilla La-Mancha) y Lucas (Castilla y León) se hicieran en *Telemadrid*, hasta el año 2002.

**V. EL CONSEJO DE RELACIONES DE LAS  
COMUNIDADES CASTELLANAS**

En 1999, a raíz de los convenios anteriores, se produjo una importante iniciativa en las relaciones las tres comunidades autónomas, la creación de un Consejo de Relaciones entre las tres comunidades castellanas, para expandir la señal de *Telemadrid* (“ABC”, 28 de julio de 1999). Ante la posible interceptación de esta iniciativa por parte de las autoridades del Gobierno central, los promotores decidieron enfocar el proyecto como una fundación, con fines sociales amplios, que permitiera mantener una comunicación fluida en materias de planificación de inversiones, colaboración cultural y ejercer presión política sobre otros gobiernos e instituciones políticas, como la Unión Europea o el propio Gobierno de la nación (“ABC”, 17 de diciembre de 2000). El proyecto fue impulsado por los tres presidentes autonómicos en principio, siendo el papel del presidente de la Comunidad de Madrid el principal, y de donde partió la elaboración del borrador de estatutos. En este borrador se contemplaba la creación de un Consejo con presencia de los ex-presidentes, rectores universitarios, empresarios, etc. Esta fundación, todavía indeterminada, sería el marco institucional en el que se negociarían, firmarían y tutelarían los convenios entre las tres comunidades. ([www.madridiario.es/mdo/01-02-2001](http://www.madridiario.es/mdo/01-02-2001)).

Uno de los aspectos básicos en un organismo inter-autonómico de este tipo es la función y representación que el Estado central y el Gobierno de la nación desempeñan en el mismo. El hecho de que se contemplara la figura jurídica de la fundación ya es indicativa de que los promotores pretendían evitar el control que las Cortes Generales tienen sobre acuerdos y convenios. Por otro lado, el Gobierno de la nación puede decidir intervenir y participar en la fundación, como indicaba de hecho el periódico “ABC”, al señalar que el Ministerio de Educación y Cultura pretendía hacerlo. Pero tal participación en buena medida hubiera desvirtuado el carácter de la fundación, ya que es muy difícil trazar estrategias para presionar desde las comunidades autónomas al Ministerio de Fomento, por ejemplo, delante de un alto cargo del Ministerio de Educación y Cultura. Además de que este representante difícilmente puede cumplir un papel tutelador, como lo define el periódico, en cuestiones de planificación de las redes del transporte.

Así, finalmente, la iniciativa comenzó a tomar forma durante el año 2002. En ese año se firmó un protocolo de colaboración, a partir del cual se creaba la fundación, regida por una Comisión formada por los tres presidentes autonómicos, además de quienes estos consideraran oportuno de manera paritaria. El objeto social de la fundación era el fomento de la colaboración en el marco de sus competencias, el intercambio de información y experiencias en temas comunes, y acometer proyectos comunes ([www.madridiario.es/mdo/16-05-2002](http://www.madridiario.es/mdo/16-05-2002) y [06-06-2002](http://www.madridiario.es/mdo/06-06-2002)). Esta colaboración y cooperación se plasmaría mediante convenios sectoriales en las citadas materias impulsados y estudiados en la fundación, que además asumiría, según el diario informante, la función de “grupo de presión”, con el liderazgo e impulso personal del entonces presidente madrileño Alberto Ruiz-Gallardón:

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

*“Se trata de una fundación entre las dos Castillas y Madrid para poder colaborar en aspectos sectoriales y actuar a modo de “grupo de presión”. La colaboración con las dos Castillas fue una promesa del propio Gallardón en su debate de investidura del año 1999. Así, la creación de esta fundación ha sido una propuesta del Gobierno de la Comunidad de Madrid y lleva fraguándose desde hace casi dos años. Gallardón pretende así unir esfuerzos y hacer de la región central de España el gran motor de desarrollo del país. Uno de los precedentes en esta colaboración entre Comunidades ha sido la mayor cobertura de Telemadrid y la extensión del abono transportes de la Comunidad de Madrid a los ciudadanos de Castilla-La Mancha que se desplazan diariamente a nuestra Comunidad por motivos de trabajo o de estudio.” ([www.madrididiario.es/mdo/16-05-2002](http://www.madrididiario.es/mdo/16-05-2002))*

Sin embargo esta fundación no llegó a ser operativa y no se llegó a constituir finalmente. Incluso, los acuerdos sobre la materia televisiva, que fueron uno de sus impulsos, han tenido una evolución regresiva, ya que los respectivos gobiernos autonómicos han percibido como una oportunidad mucho mejor para difundir su propia imagen y ocupar mejor el espacio televisivo la aparición de los nuevos canales locales por un lado, y el fomento de canales de televisión autonómicos propios, como el de Castilla-La Mancha. Estos últimos canales, a su vez, generan un nuevo problema, pues tiene la misma capacidad para que su señal llegue al territorio madrileño que la que tiene *Telemadrid* a la inversa. Así, surge la demanda por parte del gobierno regional de Castilla-La Mancha de expandir su señal a todo el territorio madrileño, lo que multiplicaría su audiencia, y por tanto sus ingresos publicitarios y su influencia política.

En definitiva, la competencia entre comunidades y la divergencia de intereses entre las mismas, junto con las trabas constitucionales, provocan que iniciativas como este Consejo de Relaciones tengan poca viabilidad. Castilla y León y Castilla-La Mancha son Comunidades con densidades de población bajas, extensas territorialmente, con poblaciones envejecidas, con un peso alto del sector primario en la economía, mientras que Madrid es una Comunidad enfocada al sector servicios, metropolitana, con una alta densidad de población, con un alto peso de la población inmigrante... en definitiva, aunque existen intereses comunes, en el marco general del Estado autonómico existen más intereses divergentes, como se puede observar en el debate por la financiación autonómica, que se desarrollará aún más en el futuro. Por el contrario, parece que por encima de estos intereses, la motivación principal de este Consejo de Relaciones era defender una identidad regional castellana en ese marco autonómico frente a la defensa de otras identidades regionales o nacionales periféricas.

**VI. CONCLUSIONES**

Este último caso que veíamos de intento de creación de una entidad de carácter permanente entre las Comunidades castellanas nos demuestra que, para la Comunidad de Madrid, la prioridad de sus relaciones intergubernamentales horizontales eran las dos Comunidades Autónomas limítrofes, más allá de lo mandatado por el Estatuto de Autonomía madrileño, hasta el punto de desarrollar una estrategia de relación permanente, apoyándose tanto en los intereses comunes, en el caso de Telemadrid o los acuerdos en transporte público, como en la apelación a una identidad regional compartida. Esta estrategia culminaba en el Consejo de Relaciones, y podemos afirmar que es una estrategia que fracasó, tanto porque la identidad regional compartida no tiene una fortaleza a nivel social en Madrid, como porque los intereses comunes no son tan importantes como la competición entre comunidades.

Las comunidades autónomas pelean entre si por obtener la mayor cantidad de recursos del Estado central, pero como estos recursos son limitados, alguien tiene que perder

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

para que otro gane en muchas ocasiones. Este conflicto tiene su máximo exponente en los conflictos por el sistema de financiación autonómico, y aquí los intereses comunes entre las tres comunidades no están tan claros.

Sí, al final, las relaciones entre las tres Comunidades castellanas se centran en la prestación de determinados servicios concretos, como transportes públicos, señales de televisiones públicas, prestaciones sanitarias, limpieza de carreteras, lucha contra incendios, en los que además no siempre es fácil encontrar esos intereses comunes. Hasta 2003 nos muestran que las relaciones han tenido éxito en la colaboración en temas puntuales basadas en el intercambio, y no tanto en la búsqueda de alianzas estratégicas, que podemos decir que han fracasado.

Por otro lado, frente a esta colaboración tenemos que la tendencia de las relaciones de la Comunidad de Madrid con sus vecinas tiende a la mayor conflictividad en cuanto los recursos son más escasos. Al final, los intereses de una región metropolitana, densamente poblada, con una economía de servicios y alta renta, son claramente diferentes de dos comunidades extensas pero poco pobladas y menor renta media. Pese a ello, la experiencia nos muestra que la Comunidad de Madrid y sus vecinas tienen un importante camino andado en sus primeros veinte años de existencia en la resolución de los conflictos y en llegar a acuerdos de colaboración. Los precedentes de colaboración institucional, y a nivel de las administraciones, son muy importantes de cara a la búsqueda de futuras soluciones y compromisos.

En suma, parece que los intereses priman sobre la identidad, aunque en este sentido podemos señalar que la Comunidad de Madrid desarrolló muy poca relación con Cataluña, sin ningún tipo de compromiso firmado, y esta sería una Comunidad Autónoma con intereses comunes en el contexto del Estado autonómico, por ejemplo, en el sistema de financiación. Así, podemos ver que los intereses institucionales tampoco son siempre suficientes, cuando se enfrentan a rivalidades identitarias intensas entre Comunidades Autónomas. Podemos recordar lo que señalábamos anteriormente, respecto a que en los sistemas parlamentarios federales la lógica de las relaciones intergubernamentales suele ser competitiva porque la competición partidista se traslada a las relaciones entre gobiernos (Colino, 2005), y que tratamos de aplicar también a las relaciones horizontales en el Estado autonómico. En este sentido tenemos que en la Comunidad de Madrid la coincidencia de partido gobernante nos ayuda a explicar los compromisos firmados con las comunidades no castellanas, ya que predominan los acuerdos que coinciden, y el caso más claro serían los compromisos con Galicia. En última instancia, de cara a desarrollar una investigación más profunda, habría que contemplar la variable de los intereses de los partidos políticos en estas relaciones, pero no sólo la competencia entre ellos, sino también la interna de los propios partidos.

Con todo podemos afirmar que la Comunidad de Madrid no ha diseñado una estrategia de relaciones intergubernamentales con el conjunto de comunidades autónomas ni con la presidencia de Joaquín Leguina, ni con la de Ruiz-Gallardón; mientras que sí lo ha hecho con las comunidades castellanas, con las que se firman la mayoría de los compromisos tanto en una como en otra presidencia. En esta estrategia, coinciden tanto las necesidades de colaboración en la prestación de servicios públicos como la búsqueda de identidades comunes frente a las de otras comunidades. En esta estrategia, los conflictos se han superado con compromisos de colaboración, y no existe rivalidad con las comunidades vecinas, importando menos la coincidencia de partido gobernante, mientras que la rivalidad bloquea otras posibles relaciones con comunidades con las que se pueden compartir intereses.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**

- AJA, Eliseo (2001): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid. Alianza Editorial.
- ALBERTÍ, Enoch (1998): Relaciones de colaboración con las comunidades autónomas, en Aja, Eliseo, *Informe de las comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público de Barcelona. Barcelona.
- ASAMBLEA DE MADRID (1998): Diario de Sesiones nº 562 de 13 de marzo de 1998.
- ASAMBLEA DE MADRID (1995): *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, II* (Colección "Trabajos Parlamentarios"), Asamblea de Madrid, Madrid.
- COLINO, C. (2005) : Las relaciones entre gobiernos y la participación de las comunidades en la Unión Europea, en: LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; PARRADO, Salvador; SOTILLOS, Irene; COLINO, César (2006): *Las relaciones intergubernamentales de la Comunidad de Madrid: la visión de los políticos y ciudadanos*. Comunidad de Madrid – Consejo Económico y Social. Madrid.
- DELGADO, Irene (1999): Cultura política y opinión pública: actitudes y orientaciones autonómicas, en LÓPEZ NIETO, Lourdes (ed.); *La Comunidad de Madrid: balance de quince años de experiencia autonómica*. Istmo-Asamblea de Madrid, Madrid.
- DELGADO, Irene (2005): La identidad regional en la Comunidad de Madrid, en: LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; PARRADO, Salvador; SOTILLOS, Irene; COLINO, César (2006) *Las relaciones intergubernamentales de la Comunidad de Madrid: la visión de los políticos y ciudadanos*. Comunidad de Madrid – Consejo Económico y Social. Madrid.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel; LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; BELTRÁN, Miguel (1994): *La conciencia regional en la España de las autonomías*, CIS, Madrid.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel; LÓPEZ-ARANGUREN, Eduardo; JIMÉNEZ BLANCO, José; y otros (1982): *Regionalismo y autonomías en España. 1976-1979*. CIS, Madrid.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo, (1996): Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación, en: vv. aa. *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid.
- MORAL, Félix. (1998): *Identidad Regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*. Colección Opiniones y Actitudes, nº 18, C.I.S. Madrid.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## ANEXO

SUSCRIP.	CONSEJERO	CONTRAPARTES	TITULO
04/07/1984	PRESIDENTE	JUNTA DE ANDALUCLA	ACUERDO DE COOPERACION CULTURAL
01/07/1985	DE SALUD	C. BIENESTAR SOCIAL DE LA JUNTA DE CASTILLAY LEON	PROGRAMA DE DETECCION PRECOZ DE METABOLOPATIAS INCLUIDO EN EL PLAN DE PREVENCION DE LA SUBNORMALIDAD
01/07/1985	DE SALUD	C. DE SANIDAD. BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA- LA MANCHA	PROGRAMA DE DETECCION PRECOZ DE METABOLOPATIAS INCLUIDO EN EL PLAN DE PREVENCION DE LA SUBNORMALIDAD
02/05/1986	PRESIDENTE	COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	PROTOCOLO DE INTENCIONES PARA LA COLABORACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD DE CASTILLAV LEÓN Y LA COMUNIDAD DE MADRID
02/05/1986	PRESIDENTE	JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA- LA MANCHA	PROTOCOLO DE INTENCIONES PARA LA COLABORACIÓN ENTRE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA COMUNIDAD DE MADRID
01/07/1986	DE SALUD	C. DE SANIDAD. BIENESTAR SOCIAL Y TRABAJO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA- LA MANCHA	PROGRAMA DE DETECCION PRECOZ DE METABOLOPATIAS INCLUIDO EN EL PLAN DE PREVENCION DE MINUSVALÍA
20/12/1988	DE SALUD	C. DE CULTURA Y BIENESTAR SOCIAL DE LA JUNTA DE CASTILLAY LEON	PLAN DE PREVENCIÓN DE MINUSVALIA
20/07/1992	DE SALUD	C. SALUD DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA	PARA LA CODIFICACIÓN DE LAS CAUSAS DE DEFUNCIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DE MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN
15/12/1992	DE SALUD	SOCIEDAD PEDIÁTRICA DE MADRID, CASTILLA-LA MANCHA Y GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA DE MADRID	COLABORACIÓN PARA LA CREACIÓN DEL REGISTRO SANITARIO DE MORTALIDAD PERI-NEONATAL REGIONAL
31/12/1992	DE COOPERACIÓN	CEE, JUNTA DE ANDALUCÍA, JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA, JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, JUNTA DE EXTREMADURA, ICONA	I FASE DEL PROGRAMA DE ACTUACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DEL AGUILA IMPERIAL IBÉRICA
01/07/1993	DE POLÍTICA TERRITORIAL	UNIV. ALCALÁ DE HENARES, UNIV. VALLADOLID, JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA, AYTO. ALCALÁ HENARES, MºOPT, CºARQUITECTOS, CASA AMÉRICA	V CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CONSERVACIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS Y PATRIMONIO EDIFICADO IBEROAMERICANO
23/05/1995	DE ECONOMÍA	DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE LA DIPUTACIÓN FORAL DE NAVARRA	ACUERDO DE COLABORACIÓN PARA EL INTERCAMBIO DE METODOLOGÍAS Y EXPERIENCIAS ESTADÍSTICAS (SISTEMAS LINCE Y MINERVA)
22/05/1996	PRESIDENTE	JUNTA DE CASTILLA LA-MANCHA Y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN.	COLABORACIÓN EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS
19/05/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE CASTILLA- LA MANCHA, JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	PROTOCOLO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL
13/06/1997	DE OBRAS PÚBLICAS	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	PROTOCOLO DE INTENCIONES PARA LA ELABORACIÓN Y FIRMA DE UN CONVENIO EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS VIARIAS



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	PROTOCOLO DE COLABORACIÓN PARA ESTABLECER UN MARCO DE RELACIONES EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA Y SERVICIOS SOCIALES
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	PROTOCOLO DE COLABORACIÓN PARA DESARROLLO E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE ESTADÍSTICA
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	ACUERDO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN TRIBUTARIA
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	PROTOCOLO DE INTENCIONES DE COLABORACIÓN PARA LA PROMOCIÓN LINGÜÍSTICA Y CULTURAL
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	PROTOCOLO EN MATERIA DE TURISMO
12/09/1997	PRESIDENTE	JUNTA DE GALICIA	PROTOCOLO EN MATERIA DE FORMACIÓN Y EMPLEO, PROMOCIÓN COMERCIAL, FOMENTO DE LA ARTESANÍA Y CONSUMO
13/10/1997	PRESIDENTE	GENERALIDAD VALENCIANA	PROTOCOLO DE INTENCIONES PARA ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA FERROVIARIO DE ALTA VELOCIDAD MADRID- VALENCIA
11/11/1997	DE SANIDAD	ASOCIACIÓN PEDIÁTRICA DE MADRID Y CASTILLA-LA MANCHA	CONVENIO GENERAL COLABORACIÓN SOBRE MEJORA DE LA SALUD DE LA POBLACIÓN INFANTIL Y JUVENIL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
03/04/1998	PRESIDENTE	JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	CONVENIO DE COOPERACIÓN SOBRE DISTRIBUCIÓN DE ACTIVIDADES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIARIA EN ZONAS LÍMITROFES
03/04/1998	PRESIDENTE	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	CONVENIO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIARIA EN ZONAS LÍMITROFES. (¿CARRETERAS TRANSAUTONÓMICAS?)
01/01/1999	PRESIDENTE	COMUNIDAD DE CASTILLA LA MANCHA	PROTOCOLO DE AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD CASTELLANO MANCHEGA DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
13/04/1999	PRESIDENTE	GENERALIDAD VALENCIANA, JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	PROTOCOLO DE COLABORACIÓN PARA LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EN ORDEN A LA REALIZACIÓN DEL TREN DE ALTA VELOCIDAD "MADRID-COMUNIDAD VALENCIANA"
05/05/1999	DE PRESIDENCIA	ESCUELA DE SEGURIDAD DEL GOBIERNO DE NAVARRA	ACUERDO MARCO DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA
01/07/1999	DE PRESIDENCIA	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA Y JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	ACUERDO O CONVENIO SOBRE EMISIONES DE TELEMADRID EN LAS COMUNIDADES LÍMITROFES

Fuente: Eliseo López Sánchez 2000, a partir de datos de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**EL MAPA ANDALUZ TRAS LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2015**por **Carlos Rico Motos**

Profesor de Ciencia Política, Universidad Pablo de Olavide

**I. INTRODUCCIÓN**

Las elecciones autonómicas celebradas el 22 de marzo de 2015 en Andalucía han devuelto la primacía electoral en esta comunidad al PSOE andaluz, tras el paréntesis que supuso el triunfo del Partido Popular en 2012. Sin embargo, aunque dicha victoria parece anticipar la continuidad de los socialistas en el gobierno regional<sup>1</sup>, el mapa que se dibuja tras los décimos comicios autonómicos presenta elementos lo suficientemente originales como para hablar de un nuevo ciclo político. Ello se evidencia con la aparición de nuevos actores en la escena institucional y, en especial, en un parlamento autonómico caracterizado por la presencia de cinco grupos políticos y la ausencia de mayoría absoluta. Esta situación podría dar lugar a una etapa de revitalización de la actividad parlamentaria, pactos transversales y nuevos temas en la agenda política andaluza, pero también augurar una legislatura turbulenta si los distintos grupos rechazan entrar en una dinámica de cooperación acorde con las nuevas circunstancias. Junto a ello, el interés del nuevo mapa andaluz radica también en su capacidad potencial para anticipar futuras dinámicas de la política nacional.

1. Pese a que el PP ganó las autonómicas de 2012 con el 40'7% de los votos, sus 50 escaños en el parlamento andaluz resultaron insuficientes frente a la suma de los 47 escaños del PSOE y los 12 de Izquierda Unida. Así, la presidencia de la Junta de Andalucía volvió a corresponder a los socialistas, tras alcanzar un acuerdo de legislatura con IU que suponía la primera participación de esta formación política en el gobierno autonómico.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

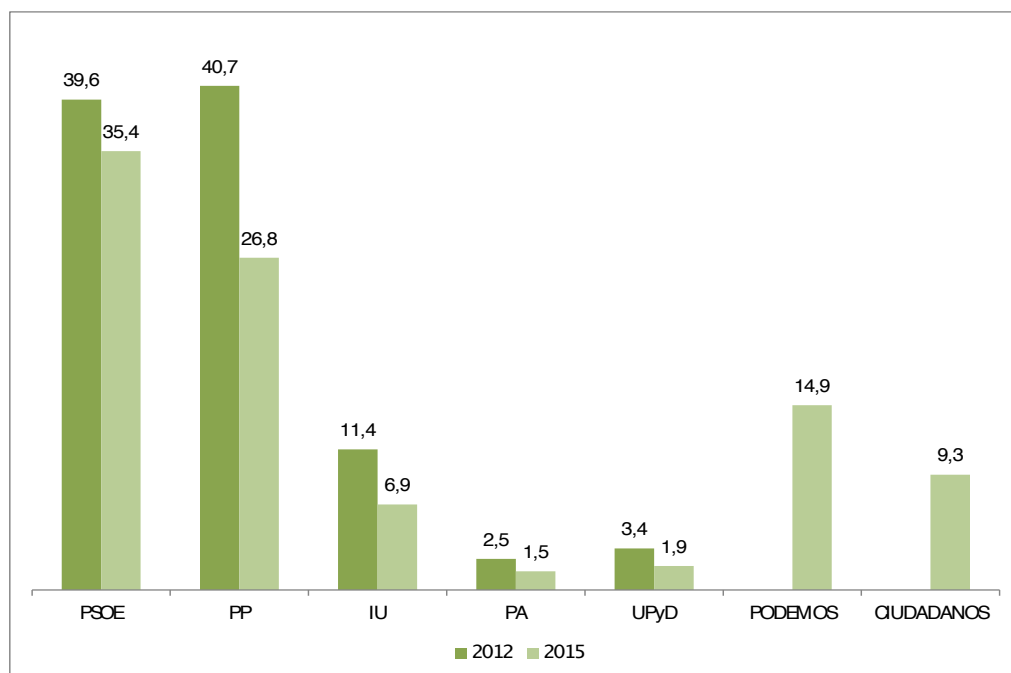
## CRÉDITOS

**II. LOS RESULTADOS ELECTORALES DEL 22 DE MARZO**

El PSOE fue el claro triunfador en las elecciones andaluzas del 22 de marzo de 2015. En dichos comicios los socialistas vencieron en votos y escaños, situándose a una notable distancia –más de 300.000 votos y 14 escaños- de la segunda fuerza política, el Partido Popular, e imponiéndose además en siete de las ocho provincias andaluzas, con Almería como única excepción. Sin embargo, este éxito se produjo en paralelo a la pérdida de más de 100.000 votos y cuatro puntos porcentuales respecto a las elecciones de 2012, quedándose en el 35,4% de los sufragios emitidos, lo que supone el peor resultado histórico del PSOE en este tipo de elecciones y apunta a un progresivo debilitamiento de su fortaleza electoral en Andalucía.

La explicación de esta paradoja se encuentra en la estrepitosa caída del PP, formación que pierde más de medio millón de votos y 17 escaños respecto a 2012. Desde esta perspectiva, las elecciones las habría ganado el PSOE andaluz no tanto por méritos propios como por la debacle de su principal competidor, que con un 26,8% de los votos habría vuelto a sus bajos niveles de apoyo de comienzos de los años noventa. En este sentido, podría sostenerse que el resultado electoral de 2012, cuando el PP consiguió superar por primera vez a los socialistas en unos comicios autonómicos, no habría supuesto un punto de inflexión en el comportamiento electoral de los andaluces sino más bien un paréntesis de tipo coyuntural.

**Tabla 1. Resultados en las elecciones autonómicas andaluzas (en %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Junto con la victoria socialista y la espectacular caída del PP, otro elemento destacado del resultado electoral es la entrada de dos nuevas fuerzas políticas en el parlamento andaluz: Podemos, con casi un 15% de los votos y 15 escaños, y Ciudadanos, con un 9,3% de los sufragios y 9 actas de diputado. Son resultados muy llamativos, teniendo en cuenta que se trata de formaciones que concurrían a las elecciones autonómicas con una notable ausencia de medios económicos, líderes y estructuras orgánicas en la región. Pese a ello, ambos partidos han superado con claridad a Izquierda Unida, formación que venía siendo tercera fuerza política en Andalucía elección tras elección y que en esta convocatoria se ha visto relegada a la quinta posición, al perder 7 de sus 12 parlamentarios.

La irrupción de estos dos nuevos partidos se explica en parte por la ubicación de la convocatoria andaluza como primera cita en un largo ciclo electoral en España que, durante 2015, encadena elecciones municipales y autonómicas en mayo, elecciones anticipadas en Cataluña en septiembre y, finalmente, elecciones generales a finales de año. En este sentido, las nuevas circunstancias de la política española y, especialmente, el clima de desafección ciudadana respecto a las instituciones y los partidos tradicionales –evidenciado reiteradamente en los sondeos de opinión de los últimos años– habrían tenido oportunidad de manifestarse en la convocatoria andaluza. Aunque determinar cuáles han sido los factores predominantes en el voto ciudadano es una tarea reservada a análisis post-electorales que exceden los objetivos de este trabajo, todo indica que una parte considerable de los andaluces decidió su voto teniendo muy presentes las dinámicas de la política nacional.

Un dato destaca en este sentido. La concentración de voto de los dos grandes partidos –PSOE y PP– cae 18 puntos porcentuales, del 80,2% en 2012 a un 62,2% en 2015. Es el menor índice de concentración de toda la historia autonómica y sensiblemente inferior al 82,9% de media de las cuatro últimas convocatorias electorales. Desde esta óptica, la crítica al bipartidismo que ha monopolizado el debate nacional desde las elecciones europeas de mayo de 2014 habría tenido su manifestación en el comportamiento electoral de los andaluces, si bien no con la fuerza que vaticinaba el discurso “refundacional” de las fuerzas emergentes, especialmente Podemos. Probablemente sea más certero señalar que, en el caso andaluz, el golpe al bipartidismo lo ha acusado fundamentalmente el PP, mientras que el PSOE ha resistido razonablemente bien el embate. Explicar esta desigual capacidad de resistencia a la pulsión de cambio exigiría adentrarse en factores de tipo ideológico y sociodemográfico que explican la fortaleza electoral de los socialistas en los niveles de hábitat intermedios y rurales (Ortega et al, 2013), junto con otros elementos más coyunturales como el distinto grado de conocimiento de los respectivos candidatos socialista y popular a la Junta o las diferentes estrategias de campaña seguidas por cada formación política<sup>2</sup>.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

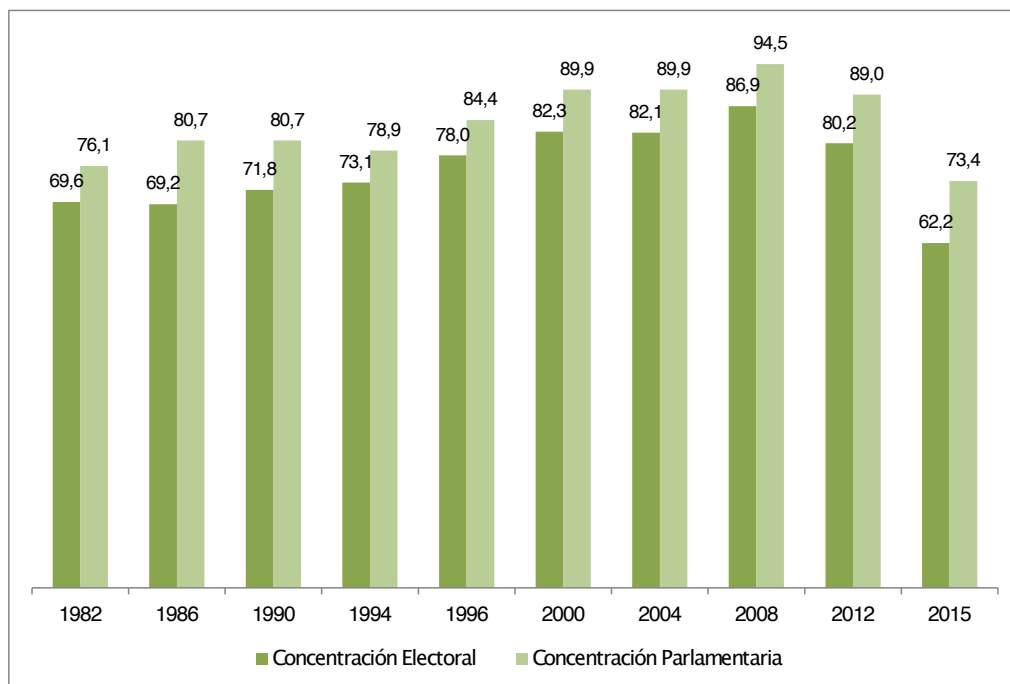
## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla 2. Índice de concentración en Andalucía (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía

Sin embargo, la incuestionable victoria socialista en términos electorales se torna más incierta a la hora de traducir tales resultados en un Ejecutivo dotado de estabilidad y con control de la agenda política. La ausencia de mayoría absoluta en el parlamento, unida al nuevo sistema de partidos que empieza a configurarse en la política andaluza con la llegada de Podemos y Ciudadanos introduce dinámicas que pueden obstaculizar la consecución de un Ejecutivo estable, precisamente el principal argumento esgrimido por la presidenta Susana Díaz para romper el pacto de legislatura con Izquierda Unida y adelantar las elecciones.

### III. LA RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN ANDALUCÍA

El resultado electoral de 2015 viene a confirmar las tendencias de cambio del sistema de partidos andaluz apuntadas tras las autonómicas de 2012. Los estudios realizados tras dichos comicios indicaban un tránsito desde el *bipartidismo imperfecto* del periodo 2000-2012 hacia una situación más cercana al *pluralismo moderado* (Torres Vela y Trujillo, 2013) en la que los dos principales partidos, PP y PSOE, perdían peso electoral y parlamentario en favor de la tercera fuerza política, Izquierda Unida. En este sentido, los resultados de 2015 no solo avalan sino que consolidan esta tendencia con la entrada en escena de dos nuevos actores políticos. Así, el nuevo ciclo en Andalucía se inicia con un notable descenso en el apoyo electoral a los dos grandes partidos en beneficio de los partidos menores. Como veremos más adelante, esta dinámica se acentúa con la ausencia de mayoría absoluta y la presencia de hasta cinco grupos en el parlamento andaluz.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

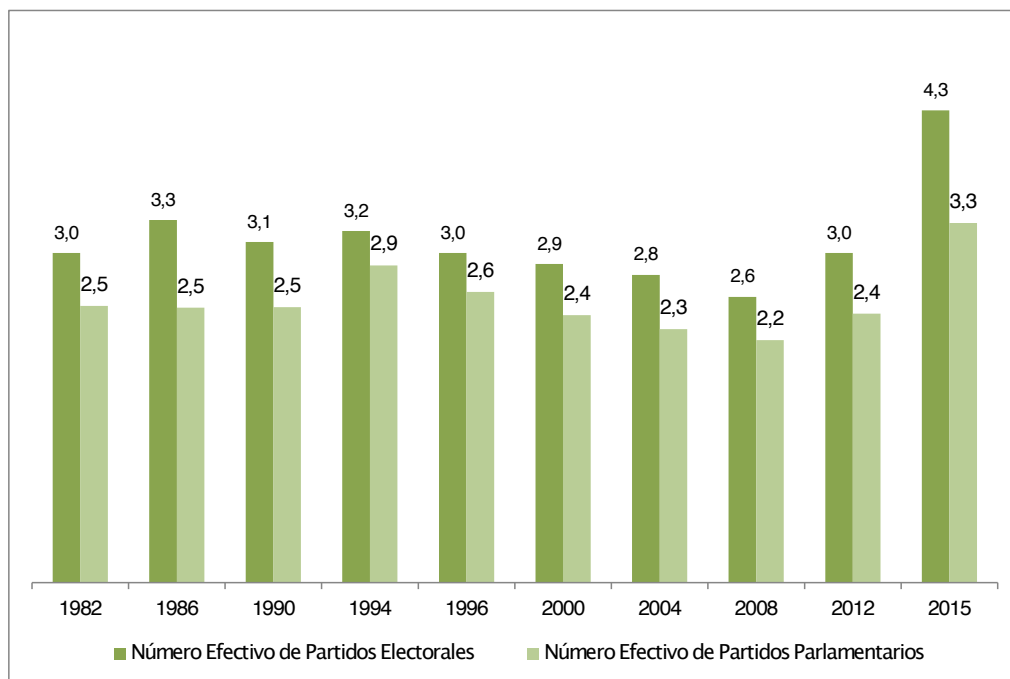
## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Tabla 3. Número efectivo de partidos en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta de Andalucía

No obstante, conviene apuntar que la reconfiguración del sistema de partidos en Andalucía responde más a la variación del número y peso relativo de los mismos –observable en los índices de concentración y número efectivo de partidos– que a una alteración sustancial de los ejes políticos sobre los que ha girado tradicionalmente la política en esta comunidad. En este sentido, pese a los intentos de algunas formaciones de fijar el debate en torno a una dialéctica “élites – ciudadanía” o “vieja – nueva política”, parece claro que el eje ideológico “izquierda-derecha” continúa siendo un poderoso descriptor de la política andaluza. Aquí, las novedades vendrían por la incorporación a dicho eje de dos nuevos actores, Podemos y Ciudadanos. El resultado sería una escala espacial con el PP como actor dominante en las posiciones que van desde la derecha hasta el centro-derecha, el PSOE ocupando el espacio de centro y centro-izquierda, Podemos e IU compitiendo en las posiciones más a la izquierda de la escala y Ciudadanos ocupando un espacio muy ventajoso en el centro de la misma, lo que le permite no solo acceder a amplias bolsas de votantes sino también una gran flexibilidad en una hipotética estrategia de alianzas con otras formaciones. Su gran competidor por ese espacio político, UPyD, no obtiene representación parlamentaria y afronta una crisis interna de consecuencias inciertas.

Como puede apreciarse, las dinámicas descritas en el caso andaluz encajan dentro de la pauta general manifestada a nivel nacional, lo cual convierte a esta comunidad en una especie de “escenario anticipado” (Montabes y Torres Vela, 1998) en el que estudiar situaciones que podrían producirse en la política española tras las autonómicas y municipales y, en especial, tras las generales de finales de 2015. A ello contribuye la escasa influencia en Andalucía de otro potencial eje explicativo como es la dialéctica “centro-periferia”, cuyos efectos se dejan sentir con mayor fuerza en otras comunidades como Cataluña o País Vasco que, al igual que Andalucía, accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. En este sentido, no podría hablarse de un *cleavage regionalista* sino más bien de un sentido difuso de “andalucismo” equiparable a un sentimiento de pertenencia territorial (Navarro y Pérez Yruela, 2002: 110). 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

ausencia del Partido Andalucista de la asamblea autonómica por tercera legislatura consecutiva confirmaría que el factor nacionalista sigue careciendo en la práctica de efectos distorsionadores sobre la política andaluza.

¿Cuáles pueden ser las respectivas estrategias partidistas en este nuevo mapa regional? Responder a esta pregunta exigiría calibrar el peso de la estructura organizativa de cada partido, sus liderazgos internos y, en especial, el grado de autonomía con el que cuentan las respectivas direcciones regionales para fijar su línea de actuación. Junto a ello, otro factor de complejidad es el largo ciclo electoral ya mencionado, que inevitablemente condicionará las estrategias de pactos de cada formación. Así, lo prudente en un marco tan volátil sería apuntar algunas líneas generales que se irán concretando a medida que avance 2015. En lo que respecta al PSOE andaluz, la victoria electoral consolida el liderazgo de Susana Díaz, al recibir la legitimación en las urnas de la que carecía en su primera etapa como presidenta autonómica<sup>3</sup> y haber recuperado la hegemonía electoral en la comunidad. Por ello, el poder de Díaz y la federación andaluza aumenta también en el conjunto del PSOE, lo que se traducirá no solo en una amplia autonomía para fijar la política de alianzas en la región sino también en una considerable influencia en los movimientos internos del partido de cara a las elecciones generales.

No obstante, el nuevo sistema de partidos andaluz podría complicar la estabilidad del Ejecutivo autonómico. Por una parte, los socialistas van a encontrar muchas dificultades para establecer una dinámica de colaboración con PP e IU, los dos grandes perjudicados por el adelanto electoral. En especial, la coalición de izquierdas no ha obtenido ningún rédito de su experiencia como socio de gobierno del PSOE en la pasada legislatura, no habiendo podido rentabilizar su discurso de cercanía a los más perjudicados por la crisis económica en forma de medidas protectoras impulsadas desde la Junta de Andalucía. Por ello, no cabe esperar receptividad de esta formación a repetir una experiencia de este tipo –más allá de que la aritmética parlamentaria haga insuficientes sus cinco diputados para alcanzar la mayoría absoluta– o siquiera mostrarse proclive a la cooperación con su anterior socio de gobierno.

Por su parte, Podemos y Ciudadanos se verán tentados a utilizar su nueva posición institucional para lanzar mensajes estratégicos en clave nacional, con la vista puesta en las elecciones generales de finales de 2015. Esta lógica hace poco atractivo para ambos partidos llegar a acuerdos estables con el PSOE andaluz. En ello, como ya hemos apuntado, influirá también la manera en que ambas formaciones desarrollen sus incipientes estructuras orgánicas a nivel autonómico. Si, como apuntan los primeros movimientos<sup>4</sup>, establecen estructuras verticales y dependientes del aparato central, la autonomía de sus ramas regionales para fijar su propia estrategia será muy reducida. Por lo tanto, es razonable augurar una notable nacionalización de la política andaluza en el corto plazo.

3. Susana Díaz fue proclamada Presidenta de la Junta de Andalucía en septiembre de 2013, tras la renuncia voluntaria de José Antonio Griñán al cargo.

4. Véanse “Albert Rivera quiere una sola voz en Ciudadanos”, *El Mundo*, 25/04/2015, accesible en <http://www.elmundo.es/espana/2015/04/25/553a94c0ca4741d3168b4588.html> [consultado el 29/04/2015]; “Pablo Iglesias fija los límites del acuerdo andaluz”, *El País*, 06/04/2015, accesible en [http://politica.elpais.com/politica/2015/04/06/actualidad/1428320227\\_856437.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/04/06/actualidad/1428320227_856437.html) [consultado el 29/04/2015].

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**IV. LA “GEOMETRÍA VARIABLE” EN EL NUEVO  
PARLAMENTO ANDALUZ**

Con seguridad, el parlamento surgido de las elecciones del 22 de marzo será el principal escenario de la nueva etapa abierta en Andalucía. La X Legislatura autonómica arranca con cinco grupos –PSOE, PP, Podemos, Ciudadanos e Izquierda Unida– representados en la asamblea, una situación inédita desde la legislatura inaugural en esta comunidad, allá por 1982. Por otra parte, es la quinta ocasión desde el inicio de la autonomía en la que el partido vencedor de las elecciones no cuenta con una mayoría absoluta –55 de 109 escaños– en la cámara. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido tanto en la anterior legislatura como en el resto de casos precedentes, las dinámicas expuestas en el anterior apartado auguran serias dificultades para que los socialistas puedan establecer acuerdos estables con alguna fuerza política.

En este sentido, la situación andaluza recuerda en algunos aspectos a la vivida durante la IX Legislatura española (2008-2011), cuando el PSOE ganó las elecciones generales obteniendo 169 escaños, siete menos de los necesarios para alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Ante la dificultad para establecer alianzas estables, el presidente Rodríguez Zapatero optó por gobernar en minoría mediante una estrategia de “geometría variable”, esto es, orientada a conseguir acuerdos puntuales con diferentes grupos parlamentarios en función del contenido de cada iniciativa concreta y de la coyuntura política de cada momento (Colino y Olmeda, 2012). No obstante, mientras que la opción de Rodríguez Zapatero respondió en parte a su deseo de evitar alianzas forzadas que condicionasen excesivamente su programa de gobierno, la “geometría variable” que se adivina en la cámara andaluza parece ser menos una opción estratégica y más una necesidad derivada del escaso interés del resto de actores políticos de estrechar lazos permanentes con el partido de Susana Díaz.

Por ello, un elemento adicional de incertidumbre en esta situación es el comportamiento que quepa esperar de los grupos parlamentarios de Podemos y Ciudadanos. Su número de diputados –15 y 9, respectivamente– les confieren una influencia decisiva en las diferentes coaliciones puntuales que puedan darse en la cámara, tanto de iniciativa como de bloqueo. Aunque la disposición con la que afrontarán este poder institucional es todavía una incógnita, las demandas de ambas formaciones de cara a la investidura de Susana Díaz dejan entrever una política de gestos en clave nacional. Así, condiciones de Podemos como la renuncia de la Junta de Andalucía a contratar con entidades bancarias que ejecuten desahucios, la reducción de asesores y altos cargos, o la exigencia de que los expresidentes autonómicos Manuel Chaves y José Antonio Griñán abandonen la vida política –esta última formulada también por Ciudadanos– constituyen un aviso a los socialistas de que los acuerdos con estas nuevas formaciones van a pasar en muchas ocasiones por hacer concesiones que pueden resultar muy incómodas.

Algunos efectos de esta “geometría variable” andaluza pueden ser anticipados atendiendo al precedente de la IX Legislatura española. En aquel caso, la ausencia de mayoría absoluta y pactos estables se tradujo en una revitalización de la vida parlamentaria en las funciones legislativa y de control del Gobierno. En lo que respecta a la primera, el Grupo Socialista en el Congreso se vio obligado a extremar el diálogo para pactar leyes con la práctica totalidad de fuerzas parlamentarias, de forma que los distintos grupos alternaron los roles de oposición y aliado del Ejecutivo en atención al momento político y la iniciativa planteada. Ello condujo a una lógica de negociación y pacto que, en ocasiones, permitió la existencia de dinámicas deliberativas (García Guitián, 2014). En lo que respecta a la función de control, la ausencia de mayoría absoluta privó a los socialistas de la capacidad de vetar las iniciativas de la oposición cuando esta actuaba en bloque en los órganos rectores de la cámara. La consecuencia



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

fue una mayor capacidad de los grupos de oposición para introducir sus temas en la agenda parlamentaria y obligar al Ejecutivo a rendir cuentas por sus actuaciones.

Ambas dinámicas son previsibles en la X Legislatura andaluza. Así, las iniciativas legislativas del Ejecutivo autonómico requerirán un gran esfuerzo de diálogo y negociación con los diferentes grupos, al tiempo que se articulará una agenda parlamentaria más plural, con temas impulsados por la oposición en relación a la regeneración institucional. A su vez, el Gobierno regional estará sometido a un estrecho control parlamentario, a través solicitudes de comparecencia de sus miembros, comisiones de investigación, proposiciones de ley y no de ley, interpelaciones y mociones. En este sentido, la ausencia de mayoría absoluta y de aliados estables podría provocar más de una derrota parlamentaria de los socialistas cuando el resto de los grupos parlamentarios consiga coordinarse para impulsar iniciativas de control político.

**V. CONCLUSIONES**

Los comicios autonómicos de 2015 han situado al PSOE como fuerza dominante en Andalucía tras más de tres décadas al frente del Ejecutivo regional. No obstante, el nuevo ciclo de la política española desde las elecciones europeas de 2014 ha tenido una primera y clara manifestación en esta comunidad. Así, dos nuevos actores, Podemos y Ciudadanos, han irrumpido con fuerza en el parlamento andaluz, alterando los equilibrios del sistema de partidos. Son varias las incógnitas abiertas en la política andaluza, si bien cabe señalar que la principal de ellas estriba en saber si su sistema de partidos evolucionará hacia un *pluralismo moderado* o hacia un *pluralismo polarizado* de tendencias centrífugas (Sartori, 2005: 171-190, 224-239).

En síntesis, podríamos hablar de dos escenarios contrapuestos. Un escenario positivo, caracterizado por una mayor visibilidad y vitalidad democrática del parlamento, mayores niveles de pluralismo y búsqueda de acuerdos transversales respecto a una agenda política que incorpora nuevos temas de interés. Sin embargo, frente a esta visión optimista, cabe también un escenario negativo en el que la política andaluza se retrotraiga a la legislatura coloquialmente denominada como de “la pinza” (1994-1996), cuando la ausencia de mayoría parlamentaria del PSOE frente a la coalición negativa formada por PP e IU –unida a la imposibilidad de conseguir una *mentalidad de cooperación*– se tradujo en bloqueo institucional e ingobernabilidad (Montabes, 2002: 93). La medida en que uno u otro escenario terminen imponiéndose dependerá en buena parte de la altura de miras con la que los distintos actores políticos, debutantes y tradicionales, sean capaces de afrontar las exigencias del nuevo mapa andaluz. Ello podría suponer un anticipo del discurrir de la política española tras las elecciones generales previstas para finales 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- COLINO, César y OLMEDA, José Antonio (2012): “El estilo de gobierno y de liderazgo”. En C. Colino y R. Cotarelo, (eds.), *España en crisis: balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 75-108.
- GARCÍA GUITIÁN, Elena (2014): “Deliberation and Parliamentary Performance: The Spanish Parliament under Question”. En K. Palonen, J.M. Rosales y T. Turkka, (eds.), *The Politics of Dissensus: Parliament in Debate*. Santander, Cantabria University Press y McGraw Hill, pp. 203-225.
- MONTABES PEREIRA, Juan (2002): “Comportamiento electoral y sistema de partidos en Andalucía”. En E. Moyano y M. Pérez Yruela, (eds.), *La sociedad andaluza [2000]*. Córdoba, IESA, pp. 83-106.
- MONTABES PEREIRA, Juan y TORRES VELA, Javier (1998): “Elecciones, partidos y proceso político en Andalucía”. En M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS, pp. 9-49.
- NAVARRO, Clemente y PÉREZ YRUELA, Manuel (2002): “Cultura política en Andalucía”. En E. Moyano y M. Pérez Yruela, (eds.), *La sociedad andaluza [2000]*. Córdoba, IESA, pp. 107-123.
- ORTEGA, Carmen, GARCÍA-HÍPOLA, Giselle y TRUJILLO CERREZO, José Manuel (2013): “La influencia de la atmósfera política local sobre la conducta electoral. Un estudio del voto socialista en las elecciones locales andaluzas de 2011”. *Revista Internacional de Sociología*, 71 (3), pp. 617-641.
- SARTORI, Giovanni (2005): *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.
- TORRES VELA, Javier y TRUJILLO CERREZO, José Manuel (2013): “Los partidos políticos andaluces en 2012. Continuidades y cambios tras un año decisivo”. En J. Montabes, C. Ortega y A. Valencia (coords.), *Anuario Político de Andalucía 2012*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pp. 144-168. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

INFORME

A VUELTAS, DE NUEVO, CON EL DECRETO DE CONVOCATORIA DE ELECCIONES A LAS CORTES DE ARAGÓN: LA MAL LLAMADA DISOLUCIÓN “ANTICIPADA” A MENOS DE DOS MESES DE LA EXPIRACIÓN DEL MANDATO Y EL CONSIGUIENTE ERROR EN INVOCAR EL ARTÍCULO 42.1 LOREG  
por Olga Herráiz Serrano

INFORME

REPRODUCCIÓN DE NORMAS ESTATALES POR LEYES AUTONÓMICAS: DEFICIENTE TÉCNICA NORMATIVA E ¿INCONSTITUCIONALIDAD?  
por Luis Latorre Vila

NOTA

NUEVAS TECNOLOGÍAS, ACTIVIDAD PARLAMENTARIA Y PROXIMIDAD: UNA EXPERIENCIA PERSONAL  
por Javier Benitez Palma

NOTA

LA POLÉMICA SUSCITADA EN LA ELECCIÓN DE LA MESA DEL PARLAMENTO ANDALUZ  
por Elviro Aranda Álvarez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**A VUELTAS, DE NUEVO, CON EL DECRETO DE CONVOCATORIA DE ELECCIONES A LAS CORTES DE ARAGÓN: LA MAL LLAMADA DISOLUCIÓN “ANTICIPADA” A MENOS DE DOS MESES DE LA EXPIRACIÓN DEL MANDATO Y EL CONSIGUIENTE ERROR EN INVOCAR EL ARTÍCULO 42.1 LOREG**

por Olga Herráiz Serrano

Letrada de las Cortes de Aragón

**SUMARIO:**

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.– II. LA DISCORDANCIA ENTRE EL ARTÍCULO 42 LOREG Y LA NUEVA REALIDAD DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUYOS PRESIDENTES DISPONEN YA DE LA FACULTAD PLENA DE DISOLVER ANTICIPADAMENTE LA ASAMBLEA, PERO QUE, AL NO USARLA, QUIEREN HACER COINCIDIR LA CONVOCATORIA DE SUS ELECCIONES POR EXPIRACIÓN DEL MANDATO CON LA FECHA DE CELEBRACIÓN DE LAS LOCALES: 1. Antecedentes. 2. Descripción de la solución adoptada por las Comunidades Valenciana y de las Islas Baleares con motivo de la convocatoria de sus elecciones autonómicas en 2007. 3. Descripción de las respuestas dadas por las seis Comunidades Autónomas afectadas en 2011 al expedir sus decretos de convocatoria electoral. 4. Convocatoria de las elecciones autonómicas celebradas el 24 de mayo de 2015: el mantenimiento de la solución adoptada en cada caso en 2011, salvo en el de la Comunidad Autónoma de Aragón.– III. SENTIDO DE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA CONTRADICCIÓN *IN TERMINIS* QUE REPRESENTA SU USO AL EXPIRAR EL MANDATO DE AQUELLA.– IV. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN A APENAS DOS MESES DE LA EXPIRACIÓN DEL MANDATO. DIFERENCIAS MÁS NOTABLES ENTRE LA CONVOCATORIA ELECTORAL CON O SIN DISOLUCIÓN TÉCNICA.– V. LA MODIFICACIÓN *DE LEGE FERENDA* DEL ARTÍCULO 42 LOREG.– VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

**RESUMEN**

Con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas de este año en España, el presente trabajo propone la necesidad de acometer la reforma del artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por haber quedado desfasado tras la incorporación de la facultad de disolución anticipada al ordenamiento jurídico de algunas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, entre ellas Aragón. La falta de adaptación de dicho precepto está ocasionando, entre otras cosas, una confusión entre los conceptos de extinción del mandato parlamentario y de ejercicio de la facultad de disolución anticipada.

**ABSTRACT**

*On the occasion of calling regional elections in Spain this year, this paper proposes the need to undertake the reform of article 42 of the Organic Law on General Elections because it is outdated after the incorporation of the right to early dissolution of Parliament by some Autonomous Communities that gained autonomy by way of article 143 of the Spanish Constitution, including Aragon. The unsuitability of that provision is causing, among other things, a confusion between the concepts of termination of the parliamentary mandate and exercise of the power of early dissolution.*

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

En el número 1 de estos Cuadernos, correspondiente al mes de junio de 2011 (vid. pp. 92-94), publicábamos una nota para dar muy somera cuenta en ese momento de las peculiaridades que habían tenido los decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas celebradas ese año en el caso de las Comunidades que, tras sus Estatutos de segunda generación, habían pasado a disponer de la facultad de disolver anticipadamente sus Asambleas legislativas sin la limitación de que la nueva Cámara que resultase de la convocatoria electoral tuviese un mandato reducido al término natural de la legislatura originaria. Lo hicimos para poner de manifiesto que dichas Comunidades (dos de ellas en realidad por segunda vez puesto que ya había entrado en vigor la reforma estatutaria cuando convocaron las elecciones autonómicas de 2007) se habían encontrado con un problema: el de la falta de adaptación del artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) a la hora de expedir los decretos de convocatoria y de fijar como fecha de las elecciones autonómicas la misma que la de las elecciones locales, y señalábamos entonces que, ante este hecho, se habían dado dos soluciones distintas.

Comenzaremos por reproducir el meritado precepto de la LOREG para, a continuación, describir cuáles fueron aquellas alternativas:

“Artículo 42

1. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican, al día siguiente de su expedición, en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria.

2. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria.

3. En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes”.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Teniendo en cuenta este precepto (de aplicación a las elecciones a Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas en virtud de la disposición adicional primera.2 LOREG<sup>1</sup>) y los correlativos de sus respectivas leyes electorales, en el caso de Baleares y de la Comunidad Valenciana, como ya sucediera en 2007, sus Presidentes optaron también en 2011 por disolver la Cámara autonómica con la convocatoria electoral, aunque solo en el primer caso se razonó (más explícitamente en 2007) que así se podía cumplir estrictamente (sic) el artículo 42.1 LOREG. Por su parte, los Presidentes de Aragón y Extremadura se limitaron a invocar el artículo 42 de dicha Ley Orgánica, pero sin especificar apartado, para convocar elecciones autonómicas en 2011 coincidiendo con las locales, sin disolución de su Asamblea. Mientras que, en los Decretos de los Presidentes de la Junta de Castilla y León y del Gobierno de Navarra de idéntica fecha, para avalar la no disolución de sus respectivos Parlamentos se citó como fundamento la ley electoral autonómica y se omitió toda referencia a un precepto de la LOREG que se encontraba y se encuentra claramente desfasado para la nueva realidad.

Pues bien, con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas de 2015, se ha vuelto a reabrir la polémica, al menos en Aragón, por cuanto, con el mismo marco normativo vigente y a diferencia de las otras cinco Comunidades Autónomas que han dado la misma solución que en 2011, en esta ocasión la Presidenta aragonesa ha decidido disolver las Cortes que no fueron disueltas hace cuatro años para, al parecer, poder invocar con propiedad un apartado, el primero, del artículo 42 LOREG. Sorprende la dualidad de soluciones y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, que la discordancia se dé entre distintas convocatorias electorales sin haber variado la legislación aplicable.

El presente trabajo pretende, por tanto, iniciar una reflexión sobre las consecuencias jurídicas de los distintos planteamientos y, sobre todo, acerca de si es posible conciliar en términos lógicos la disolución anticipada en sentido estricto de una Asamblea legislativa con la misma expiración de su mandato o si, por el contrario, aquella facultad es conceptualmente distinta. En cualquier caso, abogaremos por la necesaria reforma del artículo 42 LOREG cuya interpretación “literalista” resulta contraria a la mayor capacidad de autogobierno que a las Comunidades Autónomas cuyos Presidentes han pasado a disponer de ella les ha conferido la facultad de disolución anticipada de sus Parlamentos con apertura de una legislatura de cuatro años y, por tanto, sin la limitación de que la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tenga su mandato condicionado al de la legislatura originaria.

1. En efecto, dicha disposición enumera los artículos de la LOREG que son aplicables a las elecciones autonómicas por dictarse al amparo de la reserva estatal de ley orgánica (art. 81.1 CE) y de la competencia sustantiva del art. 149.1.1<sup>a</sup> en conexión con los derechos del art. 23 CE. Como recuerda ROBLES MIGUEL (2014b: p. 1755), de conformidad con la doctrina constitucional (por todas, STC 154/1988, FJ 3, asunto: *Ley de Elecciones al Parlamento Vasco*), el contenido nuclear o primario del régimen electoral general desde la perspectiva de la garantía de los principios contenidos en los arts. 23 y 149.1.1<sup>a</sup> CE se recoge en el Título I de la LOREG que, como afirma su Exposición de Motivos, constituye “el punto de referencia del resto de su contenido y presupuesto de la actuación legislativa de las Comunidades Autónomas”. Dicho Título incluye el acto de convocatoria y los plazos de la misma para las diversas elecciones por considerarse que afectan a la uniformidad, a la coordinación espacio temporal de procesos electorales y, por tanto, a la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de sufragio. Además, en esta materia, inescindibles del principio de igualdad son los de *transparencia y objetividad, neutralidad, pluralismo, proporcionalidad y neutralidad informativa* [de nuevo, ROBLES MIGUEL (2014b: p. 1756)]. La distribución competencial hecha por la LOREG y aceptada por el Tribunal Constitucional ha sido bastante pacífica. No obstante, como voces críticas, pueden citarse GAVARA DE CARA (2004) o PRESNO LINERA (2007).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## II. LA DISCORDANCIA ENTRE EL ARTÍCULO 42 LOREG Y LA NUEVA REALIDAD DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CUYOS PRESIDENTES DISPONEN YA DE LA FACULTAD PLENA DE DISOLVER ANTICIPADAMENTE LA ASAMBLEA, PERO QUE, AL NO USARLA, QUIEREN HACER COINCIDIR LA CONVOCATORIA DE SUS ELECCIONES POR EXPIRACIÓN DEL MANDATO CON LA FECHA DE CELEBRACIÓN DE LAS LOCALES

### 1. ANTECEDENTES

El origen de este trabajo es la incorporación a algunos Estatutos de Autonomía, tras la última oleada de reformas iniciada en 2006, de la facultad presidencial de disolver la respectiva Asamblea legislativa de forma anticipada al término natural de la legislatura *y con capacidad para iniciar una nueva de cuatro años*, no vinculada, por tanto, al límite del mandato de la anterior. Es cierto que, con anterioridad, alguna de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE habían innovado la práctica electoral acostumbrada e incorporado, por primera vez, en los decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas de 1999 una cláusula de disolución de sus Parlamentos que, hasta entonces, solo incluían los de convocatoria de elecciones en las Comunidades Autónomas de vía rápida o, por simplificar, del artículo 151 CE<sup>2</sup>.

La razón de que los Estatutos de Autonomía no incluyeran desde el principio un precepto semejante al artículo 115 CE y de que, como ha dicho la mejor doctrina, las Asambleas legislativas autonómicas nacieran como indisolubles<sup>3</sup>, fueron los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, suscritos por las dos principales fuerzas políticas del momento (UCD y PSOE), justo antes de la aprobación del Estatuto andaluz y una vez se habían promulgado los de las llamadas Comunidades Autónomas “históricas”. Como se sabe, los mencionados Pactos eran trasunto del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías o, más conocido, Informe Enterría. En el apartado V.9 de este Informe se leía:

“Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél”<sup>4</sup>.

De ahí que los Acuerdos político-administrativos de los Pactos autonómicos incluyeran, entre otros, los siguientes compromisos:

“4.1 Asambleas de las Comunidades Autónomas

#### ELECCIONES

Para la celebración de las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas se acuerda lo siguiente:

1.º Ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas se celebren el mismo día.

2. Dedicar su trabajo a analizar esos decretos de convocatoria de elecciones autonómicas en 1999 ARCE JANÁRIZ (1999: in totum).

3. En palabras de ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 110).

4. Se refieren a ello BAR CENDÓN (1989: p. 290) y LASARTE ÁLVAREZ (1990: p. 167).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

2.º Sin perjuicio de lo señalado en el punto 1.º del número 8, en relación con los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en los Estatutos de las demás Comunidades se establecerán mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en una misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983.

3.º Las elecciones para las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán celebrarse independientemente o coincidiendo con las elecciones generales o locales.

(...)

**FUNCIONAMIENTO DE LAS ASAMBLEAS**

(...)

**4.2 Órganos de gobierno**

1.º El Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea, estimándose que será beneficioso para el interés general hallar una fórmula que así lo establezca en las Comunidades Autónomas ya constituidas.

2.º El Presidente de las Comunidades Autónomas deberá ser designado por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, o en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple.

3.º Ello no obstante, en los futuros Estatutos debe dejarse abierta la posible disolución de las Asambleas Legislativas sólo en el caso de que, por mayoría absoluta, o en su defecto, por mayoría simple, la Asamblea electa no pueda, en el plazo de dos meses, nombrar Presidente de la Comunidad Autónoma. Si esta disolución se produce y se convocan elecciones inmediatas, las siguientes elecciones deberán celebrarse el mismo día que todas las de las restantes Comunidades Autónomas, según lo establecido en el apartado correspondiente de este documento.

(...)

**8. RESPETO A LOS ESTATUTOS DE AUTÓNOMIA EN VIGOR**

En el absoluto respeto a los Estatutos de Autonomía en vigor, el Gobierno de la Nación y los representantes de los Partidos firmantes se proponen acordar con los Consejos de Gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas y con las fuerzas políticas con representación en las Asambleas o Parlamentos de las distintas Comunidades las siguientes cuestiones:

1.º Dado que Cataluña y el País Vasco tienen ya establecidas sus propias fechas electorales y que las elecciones de Galicia y Andalucía se celebrarán conforme a sus Estatutos, se procurará acordar con los órganos competentes de tales Comunidades la celebración en el futuro de sus elecciones en una fecha común para toda España.

2.º Deberán establecerse contactos con los Consejos de Gobierno y las fuerzas políticas de Cataluña, País Vasco y Galicia con la finalidad de hallar una fórmula que impida al Consejo de Gobierno u Órgano Ejecutivo disolver al Parlamento o Asamblea.

(...)



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

De este modo, los textos estatutarios de las Comunidades del art. 143 CE se limitaron a prever, y algunos ni eso<sup>5</sup>, la disolución de la Cámara solo en el caso de que no fuera posible investir al Presidente en un determinado plazo (la llamada disolución automática o sancionatoria) y, únicamente mediante reformas muy posteriores, se apoderó a los Presidentes autonómicos con la facultad de disolución anticipada, aunque, en un principio, esta no era plena pues no comportaba la apertura de una legislatura nueva de cuatro años.

Por su parte, tampoco los Estatutos de las Comunidades de vía rápida, en su versión originaria, hicieron referencia a la disolución anticipada de la Asamblea, pero la mayoría, en contra de los Pactos autonómicos, se dotó de dicha facultad (no sin polémica por el rango de la norma atributiva<sup>6</sup>) mediante leyes formales (Ley vasca 7/1981, de 30 de junio; Ley catalana 8/1985, de 24 de mayo; y Ley gallega 11/1988, de 20 de octubre)<sup>7</sup>. Dicha fórmula fue, en cierta medida, imitada años más tarde por Andalucía y Madrid<sup>8</sup>, pero el efecto dominó o expansivo a otras Comunidades no se produjo, sino que fue el legislador estatal el que acometió una primera reforma del artículo 42 LOREG por LO 8/1991, de 13 de marzo, para unificar el calendario electoral, a consecuencia de lo cual fue cuando se abordaron las reformas estatutarias que recordaban la coincidencia de la celebración de elecciones locales y autonómicas (en las Comunidades del art. 143) el cuarto domingo de mayo cada cuatro años.

Si, en su versión originaria, el artículo 42 LOREG decía:

“1. Salvo en los supuestos de disolución anticipada expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, los Decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras y Corporaciones Locales, y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación.

2. Los Decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria”;

tras la LO 8/1991, pasó a tener la siguiente redacción:

“1. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican, al día siguiente de su expedición, en el “Boletín Oficial del Estado” o, en su caso, en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma

5. No lo previeron las Comunidades de Valencia, Castilla-La Mancha y Navarra, como recuerda LASARTE ÁLVAREZ (1990: pp. 169 y 170).

6. Como recogen BAR CENDÓN (1989: p. 293 y ss.), LASARTE ÁLVAREZ (1990: p. 192) o ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 110), entre otros.

7. En el caso de Andalucía, como pormenorizadamente relata LASARTE ÁLVAREZ (ibídem: pp. 183 y ss), la Ley de su Parlamento 1/1990, de 30 de enero, tuvo el efecto de autorizar el “incumplimiento” del art. 42 LOREG y, en consecuencia, de adelantar la convocatoria de elecciones autonómicas para no celebrarlas en verano, pero sin disolver la Asamblea para tratar de satisfacer al máximo el derecho de los diputados a un mandato de cuatro años. El autor insiste en “la extrañeza de una fórmula que adelanta las elecciones sin disolver el Parlamento y le permite convivir con una campaña electoral” y duda de su corrección democrática. Igualmente, se refiere *in extenso* a la Ley 1/1990 y a sus antecedentes parlamentarios RUIZ-RICO RUIZ (1999: pp. 63 y ss). Fue, no obstante, la postrera Ley andaluza 6/1994 la que la introdujo en el ordenamiento jurídico autonómico.

8. La ya citada Ley andaluza 1/1990 y la madrileña 5/1990, de 17 de mayo. A ellas se uniría, con posterioridad, la Ley aragonesa 1/1995, de 16 de febrero.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan las fechas de las elecciones que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la convocatoria.

2. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el Presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras y se publican al día siguiente en el “Boletín Oficial del Estado” o, en su caso, en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los decretos de convocatoria señalan las fechas de las elecciones que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la convocatoria.

3. En los supuestos de elecciones locales o de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes de Consejo de Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el “Boletín Oficial del Estado” o, en su caso, en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones”.

No obstante, y como consecuencia de la LO 13/1994, de 30 de marzo, que llevó a cabo otra reforma de la LOREG dirigida, entre otras cosas, a reducir la duración de la campaña electoral a quince días, se volvió a modificar el artículo 42, quedando ya con la redacción actual, que hemos reproducido más arriba<sup>9</sup>.

Resumidamente, en un primer momento, las reformas estatutarias llevadas a cabo en 1991 permitieron que varias Comunidades Autónomas del art. 143 CE incorporasen a sus normas institucionales básicas la previsión de la celebración de sus elecciones el cuarto domingo de mayo cada cuatro años<sup>10</sup>. Mediante reformas posteriores abordadas también en la década de los noventa, un gran número de Comunidades de vía lenta se dotó de la facultad de disolución política o voluntaria de las Asambleas por los respectivos Presidentes de los ejecutivos aun con la cortapisa (dirigida a la racionalización de los calendarios electorales, pero que limitaba, sin duda, el autogobierno) de que la nueva Cámara resultante de la convocatoria tuviese su mandato condicionado por el término natural de la legislatura originaria<sup>11</sup>. Se pretendían compatibilizar así

9. En efecto, el inciso final del apartado 1 del artículo 42 quedó redactado así: “1. (...) Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria”. El inciso final del apartado 2 del artículo 42 quedó redactado del siguiente modo: “2. (...) Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria”. El inciso correspondiente del apartado 3 del artículo 42 pasó a tener la siguiente redacción: 3. (...) Los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda”.

10. Nos referimos a las LLOO 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7/1991, todas ellas de 13 de marzo, de modificación, con ese particular, respectivamente, de los Estatutos de la Región de Murcia, de la Comunidad de Madrid, de Asturias, de la Comunidad Valenciana, de Extremadura, de Castilla-La Mancha y de Cantabria.

11. Se introdujo en los Estatutos de Autonomía de Asturias (art. 25.3, redactado por LO 1/1999, de 5 de enero); Cantabria (art. 23, redactado por LO 11/1998, de 30 de diciembre); Castilla y León (art. 23, redactado por LO 4/1999, de 8 de enero); Extremadura (art. 34, redactado por LO 12/1999, de 6 de mayo); Madrid (art. 21, redactado por 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

el principio de homogeneidad general (de elecciones cada cuatro años, todos a la vez) con las necesarias exigencias de gobernabilidad singular<sup>12</sup>.

Sin embargo, a día de hoy, cuentan con dicha facultad de disolución prevista estatutariamente, ya sin esa concreta limitación temporal aunque sujeta a otras condiciones de ejercicio, la Comunidad Valenciana (art. 28.4 LO 1/2006, de 10 de abril), Baleares (art. 55 LO 1/2007, de 28 de febrero), Aragón (art. 52 LO 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (art. 37 LO 14/2007, de 30 de noviembre) y Extremadura (art. 27 LO 1/2011, de 28 de enero), de entre las Comunidades que accedieron por la vía del art. 143 CE, a las que hay que sumar Cataluña (art. 75 LO 6/2006), Andalucía (art. 127 LO 2/2007) y Navarra (art. 30.3 LO 13/1982, en redacción dada por LO 7/2010, de 27 de octubre), que accedieron a la autonomía por otros procedimientos.

Paradójicamente, en el caso de las Comunidades Autónomas de primer grado, Galicia y el País Vasco siguen todavía al margen del reconocimiento estatutario de la facultad de disolución anticipada, mientras que la única que carece de esa capacidad en absoluto (ni siquiera en su versión limitada vigente en muchos territorios) porque no la previó originariamente su Estatuto, ni se introdujo en las reformas posteriores homologables a las de otras Comunidades Autónomas<sup>13</sup>, ni la ha regulado por ley<sup>14</sup>, es Canarias, que, no obstante, tiene voluntad de incorporarla, atendidos los trabajos preparatorios que se están llevando a cabo para la reforma de su Estatuto<sup>15</sup>.

En definitiva, a los efectos del presente estudio, el escenario actual se caracteriza por la existencia de tres grupos diferenciados de Comunidades Autónomas, con vocación de pasar a ser dos: por un lado, aquellas con plena autonomía teórica sobre el calendario electoral desde el momento en que, al tener atribuida la facultad de disolución anticipada de su Asamblea, han podido desde hace años (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) o van a poder, en un futuro, tras las últimas reformas estatutarias, independizar la celebración de sus elecciones autonómicas de las del resto de Comunidades (en ese caso, se encuentran Comunidad Valenciana, Baleares, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Navarra). En un segundo grupo, encontramos aquellas en las que, a pesar de que su Presidente puede disolver anticipadamente la Asamblea, se trata de una facultad limitada pues el calendario electoral se encuentra condicionado estatutariamente para hacer coincidir las elecciones autonómicas con las locales, lo que aboca a una convocatoria armonizada en Asturias, Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, La Rioja y Murcia. En tercer lugar, Canarias se halla a punto de incorporarse

5/1998, de 7 de julio); Aragón (art. 23.2, redactado por LO 5/1996, de 30 de diciembre); Castilla-La Mancha (art. 22, redactado por LO 3/1997, de 3 de julio); La Rioja (art. 17.6, redactado por LO 2/1999, de 7 de enero); y Murcia (art. 27.4, redactado por LO 1/1998, de 15 de junio). Años más tarde, también se incorporó a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LO 1/2001, de 26 de marzo).

12. Como interpretaba MARTÍNEZ SIESO (1996: p. 3).

13. Relata PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED (1997: pp. 98-99) que fueron “discrepancias internas de última hora entre las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Canarias” las que motivaron que en la reforma estatutaria llevada a cabo por LO 4/1996, de 30 de diciembre, no se introdujera finalmente la disolución anticipada, a diferencia, dice, de la solución adoptada en la reforma tramitada en paralelo del de Aragón. Al decir del autor, mientras el PSOE en ese momento seguía siendo partidario de impedir la generalización a la mayoría de Comunidades de la facultad de disolución anticipada de los Parlamentos autonómicos en la mayoría por miedo a perder la racionalización del calendario electoral, el PP parecía no ver inconveniente con tal de que la nueva legislatura durase solo hasta cuando debía haber expirado la anterior.

14. Pese a haber habido intentos como el que representa la Proposición de Ley del G.P. Coalición Canaria, de modificación de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en aras, como rezaba su Exposición de Motivos, de introducir en la misma la potestad del Presidente de la Comunidad Autónoma de disolver anticipadamente el Parlamento” (vid. *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 35, de 4 de febrero de 2002).

15. Se halla previsto en el art. 54 de la Propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía, que puede consultarse en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* núm. 111, de 18 de marzo de 2015, p. 17.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

al primer grupo de Comunidades citado, pero a día de hoy ni siquiera se encuentra en el segundo al no haber completado la caracterización de su sistema de gobierno parlamentario con la atribución al presidente de la Comunidad de la potestad de disolución del Parlamento con anticipación del término de la legislatura, ni siquiera en términos relativos.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LA SOLUCIÓN ADOPTADA POR LAS COMUNIDADES VALENCIANA Y DE LAS ISLAS BALEARES CON MOTIVO DE LA CONVOCATORIA DE SUS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN 2007

Las elecciones autonómicas de 2007 fueron las primeras convocadas por las Comunidades Valenciana y de las Islas Baleares tras disponer de su facultad plena de disolución anticipada de la Asamblea. No obstante, repárese en que, cuando convocaron dichas elecciones no estaban haciendo uso de dicha facultad, sino que se convocaban por expiración del mandato de sus Parlamentos. Sin embargo, la falta de adaptación del artículo 42 LOREG llevó a los respectivos Presidentes autonómicos a interpretar que tenían que disolver técnicamente la Cámara para hacer coincidir los comicios con los locales, a celebrar el 27 de mayo de ese año. En estos términos, lo explicitaba la exposición de motivos del Decreto 5/2007, de 2 de abril, del Presidente de las Illes Balears, de disolución del Parlamento de las Illes Balears y de convocatoria de elecciones:

“La entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, ha supuesto un impulso fundamental en el proceso colectivo de avanzar hacia el autogobierno de esta Comunidad Autónoma en el marco del Estado español y la Unión Europea.

En este sentido, y al objeto de equiparar las competencias de las Illes Balears con aquellas otras Comunidades Autónomas que tienen expresamente atribuido en su ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, el artículo 55.1 del Estatuto de autonomía confiere al Presidente del Govern la posibilidad de disolver el Parlamento de las Illes Balears con anticipación al término natural de la legislatura, lo que supone que la normativa de aplicación a este respecto se circunscribe a lo dispuesto en los artículos 42.1 y 42.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG).

(...)

Por lo tanto, y al objeto de que coincidan en el tiempo las elecciones a los Consejos Insulares y las elecciones al Parlamento de las Illes Balears, *resulta imposible agotar la actual legislatura en los términos previstos en el artículo 42.2 de la LOREG. Esta circunstancia hace inevitable la disolución anticipada del Parlamento de las Illes Balears en base a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOREG*” (cursiva nuestra”).

A nuestro juicio, el error consiste en insistir en que la convocatoria encerraba una anticipación del término de la legislatura cuando lo único que se estaba haciendo es convocar elecciones por haber expirado el mandato parlamentario y no se encontraba apoyo en la LOREG para hacerlas coincidir con las locales debido a la falta de adaptación de dicha norma a la nueva realidad de Comunidades Autónomas del 143 CE, pero con facultad plena de disolución de su Asamblea. En su lugar, habría bastado con citar la Ley electoral autonómica para convocar dichas elecciones el cuarto domingo

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

de mayo porque el resultado no fue otro que la confusión entre la disolución técnica de la Cámara y la disolución en sentido estricto o política, así como la imposición de la disolución misma cuando no venía siendo esta la decisión adoptada, con carácter general, en las Cámaras autonómicas hasta el mismo día de la celebración de las elecciones. Y todo por el empeño en hacer encajar la situación en uno de los tres apartados de la LOREG cuando dicho precepto había sido redactado en 1994 pensando en otra realidad: la de que las Comunidades que entonces disponían de la facultad plena de disolución de su Asamblea ya habían independizado su calendario electoral del del resto de Comunidades y, por supuesto, de las elecciones locales.

En la misma situación que Baleares se encontraba en 2007 la Comunidad Valenciana. Tras la reforma de su Estatuto en abril del año anterior, se había incorporado al grupo de Comunidades que podían disolver su Asamblea con antelación al fin del mandato y con apertura de otro completo de cuatro años, pero el decreto de convocatoria de sus elecciones autonómicas decía ampararse en el artículo 42.3 LOREG pese a que dicha Comunidad ya no cumplía la premisa básica de su aplicación: no disponer de aquella facultad de disolución anticipada. Pese a todo, se convocaron elecciones para el cuarto domingo de mayo y en la misma convocatoria se disolvieron las Cortes valencianas<sup>16</sup>.

Así las cosas, de las trece Comunidades que publicaron sus decretos de convocatoria de elecciones autonómicas en el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de abril de 2007, solo dos incluyeron en ellos el acuerdo de disolución de sus respectivos Parlamentos: Baleares, excusando tratarse de una disolución anticipada; Valencia, en lo que constituía una disolución técnica sin más y la misma solución que había venido dando en las anteriores convocatorias electorales<sup>17</sup>, pero, como se ve, una solución distinta a la que acostumbraban a tomar el resto de Comunidades originarias del artículo 143 CE, en las que sus Asambleas no solían disolverse hasta el día de las elecciones.

### 3. DESCRIPCIÓN DE LAS RESPUESTAS DADAS POR LAS SEIS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AFECTADAS EN 2011 AL EXPEDIR SUS DECRETOS DE CONVOCATORIA ELECTORAL

A las Comunidades de Valencia y Baleares, se fueron uniendo, progresivamente, mediante la reforma de sus Estatutos en las fechas que han quedado indicadas más arriba, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Navarra, de manera que, con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas de 2011, eran ya seis las Comunidades que tenían atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad plena de disolución anticipada de su Asamblea. Ello las sacaba del ámbito de aplicación del artículo 42.3 LOREG y las situaba, teóricamente, en el de los dos primeros apartados de dicho precepto. Como, además, ninguno de sus Presidentes anticipó el término del mandato parlamentario, era evidente que, cuando se convocaron las elecciones por los decretos publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de marzo de 2011, tampoco era aplicable en puridad el artículo 42.1 LOREG. No obstante, las seis Comunidades querían convocar sus comicios el día 22 de mayo de aquel año, fecha en que se iban a celebrar las elecciones locales.

16. El artículo 1 del Decreto 4/2007, de 2 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, decía: "Quedan disueltas Les Corts elegidas el día 25 de mayo de 2003".

17. Véanse Decretos 3/2003, de 31 de marzo; 8/1999, de 19 de abril; 7/1995, de 3 de abril; 4/1991, de 1 de abril; y 29/1983, de 9 de marzo; todos ellos del Presidente de la Generalitat Valenciana (excepto el último, que era del Consell de la Generalitat), de disolución y convocatoria de elecciones a las Cortes Valencianas. En el único decreto de convocatoria de elecciones autonómicas de dicha Comunidad en el que no se acordó la disolución técnica de las Cortes fue en el Decreto 16/1987, de 13 de abril.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

En definitiva, se situaban en la órbita de la primera parte del artículo 42.2 LOREG, pero el último inciso de este constituía un obstáculo para la armonización del calendario electoral en toda España. De ahí que se diera una amplia variedad de soluciones, cuyo punto en común es que todas representan algún tipo de incumplimiento de la letra del artículo 42 LOREG, como no podía ser de otro modo al tratarse de un precepto inadaptado a la nueva realidad.

Empezando la descripción de las respuestas dadas por la de Baleares, diremos que repitió la solución adoptada en su convocatoria anterior de elecciones autonómicas o, lo que es lo mismo, justificó ejercer su facultad de disolución anticipada a fin de hacer coincidir las elecciones al Parlamento con las elecciones locales, invocando, curiosamente, el artículo 42.1 LOREG<sup>18</sup>.

Por su parte, la Comunidad Valenciana corrigió el planteamiento de 2007 y dejó de citar el apartado 3 de dicho precepto, que ya no le era aplicable, aunque acordó, no obstante, la disolución técnica de las Cortes valencianas conforme al artículo 23.4 de su Estatuto de Autonomía<sup>19</sup>. De hecho, como Aragón y Extremadura, aquella Comunidad invocaba su norma institucional básica y su propia ley electoral para justificar la celebración de elecciones para la renovación de su Parlamentos el mismo día de las locales, refiriéndose, además, como fundamento, al artículo 42 LOREG, pero evitando la concreción de ningún apartado del mismo<sup>20</sup>. Precepto cuya cita se omitió por completo en el caso de las exposiciones de motivos de los decretos de convocatoria de las elecciones a las Cortes de Castilla y León<sup>21</sup>, y al Parlamento de Navarra<sup>22</sup>, cuyos

18. Los dos primeros párrafos de la exposición de motivos del Decreto 3/2011, de 28 de marzo, del Presidente de las Illes Balears, de disolución y convocatoria de elecciones al Parlamento de las Illes Balears decían: “*A fin que coincidan las elecciones al Parlamento de las Illes Balears con las elecciones a los Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza y con las elecciones locales, es necesario que el Presidente de las Illes Balears ejerza la facultad de disolución anticipada del Parlamento que le otorga el artículo 55 del Estatuto de Autonomía. La disolución ha de acordarse por decreto en el que se convocarán, a su vez, elecciones y se identificarán los requisitos exigidos en la legislación electoral aplicable.*”

En consecuencia, de acuerdo con el mencionado artículo 55, y de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1.b) de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears; el artículo 11.1 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el artículo 42.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en sesión de día 25 de marzo de 2011, decreto: (...)” (cursivas nuestras).

19. El preámbulo del Decreto 2/2011, de 28 de marzo, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, comenzaba diciendo: “Conforme a los artículos 23.4 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana y 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, procede la disolución de Les Corts y la convocatoria de elecciones a las mismas para que se celebren el día 22 de mayo de 2011”.

20. Junto al citado en nota anterior, vid. Decretos de 28 de marzo de 2011 (sin numerar), del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón, y 2/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Extremadura, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura.

21. En el Decreto 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Castilla y León, se lee: “El artículo 27.1.a) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, de conformidad con la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del mismo, dispone que, como supremo representante de la Comunidad Autónoma, corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León convocar Elecciones a las Cortes de Castilla y León.

Asimismo, dispone el artículo 16.1 de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, modificada por la Ley 4/1991, de 18 de marzo, y por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, que la convocatoria de Elecciones a las Cortes de Castilla y León se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación reguladora del Régimen Electoral General, mediante Decreto del Presidente de la Junta de Castilla y León.

En su virtud, de acuerdo con la facultad atribuida por el artículo 27.1.a) del Estatuto de Autonomía y el artículo 16.1 de la Ley Electoral de Castilla y León, dispongo: (...)”.

22. En este caso porque el Decreto Foral 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente del Gobierno de Navarra, por el que se convocaron elecciones al Parlamento de Navarra, prescribía: “El artículo 15.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, dispone que el Parlamento de Navarra es elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, por un período de cuatro años.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Presidentes se basaron, respectivamente, en el Estatuto de Autonomía o asimilado (LORAFNA) y en la propia ley electoral. En ninguno de los cuatro últimos casos, se acordó la disolución técnica de la Asamblea legislativa, ni mucho menos revistiéndola de disolución anticipada, como sí se hizo, respectivamente, en la Comunidad Valenciana y en Baleares.

Seguramente, la decisión de algunos decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas de 2011 de invocar, genéricamente en su favor, el artículo 42 LOREG, sin concretar apartado, o de ampararse en la respectiva ley electoral autonómica, sin referencia alguna a aquel precepto de la LOREG, resultaba ser la solución menos mala para conseguir el resultado deseado de celebrar los comicios en el día preestablecido para las elecciones locales.

#### **4. CONVOCATORIA DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS CELEBRADAS EL 24 DE MAYO DE 2015: EL MANTENIMIENTO DE LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN CADA CASO EN 2011, SALVO EN EL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

Una vez descrita la tríada de soluciones que se dieron por las seis Comunidades Autónomas de referencia con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas de 2011, señalaremos que todas ellas las han mantenido en las elecciones de este 2015, con la sola excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, Baleares y la Comunidad Valenciana han seguido disolviendo sus Parlamentos y convocando elecciones para el cuarto domingo del mes de mayo<sup>23</sup>. La primera, amparándose en el artículo 42.1 LOREG. La segunda, con cita genérica de este precepto, sin referencia a apartado concreto; solución esta última a la que se sumó también Extremadura, que, no obstante, a diferencia de la Comunidad Valenciana, no acordó la disolución de su Asamblea<sup>24</sup>. Se limitaron a invocar su propia normativa (el bloque constituido por los respectivos Estatuto y ley electoral) y omitieron toda cita al artículo 42 LOREG los decretos de convocatoria de las elecciones aprobados por la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra y por el Presidente de la Junta de Castilla y León<sup>25</sup>.

En cambio, la Comunidad Autónoma de Aragón, que, en 2011, había amparado su convocatoria electoral genéricamente en el artículo 42 LOREG, además de en su propia normativa, ha pasado a adoptar el modelo balear y, erróneamente, a justificar

---

A su vez, la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente establece en sus artículos 30.4 y 32.1 que corresponde al Presidente del Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral, convocar elecciones al Parlamento de Navarra, en los términos regulados por el ordenamiento jurídico.

Por su parte, la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, dispone en su artículo 12.1 que las elecciones serán convocadas por Decreto Foral del Presidente del Gobierno de Navarra, en los plazos determinados por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Asimismo, prevé en su artículo 13 que el Decreto Foral de convocatoria señalará la fecha de las elecciones, la fecha de iniciación de la campaña electoral y, en su caso, la fecha y hora de celebración de la sesión constitutiva del Parlamento de Navarra, que deberá realizarse dentro del plazo de un mes a contar desde el día de celebración de las elecciones.

En su virtud, decreto: (...)"

23. Véanse Decretos 2/2015, de 30 de marzo, del Presidente de las Illes Balears, de disolución y convocatoria de elecciones al Parlamento de las Illes Balears, y 4/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Generalitat, de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas.

24. Cfr. el Decreto 5/2015, de 30 de marzo, del Presidente, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura.

25. En este caso, Decretos Foral 2/2015, de 30 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Navarra, y 1/2015, de 30 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Castilla y León.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

asimismo la disolución “técnica” de la Asamblea como si se tratase del ejercicio de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Cámara. En la exposición de motivos del Decreto de 30 de marzo de 2015, de la Presidenta de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de dicha Comunidad, puede leerse:

“Los artículos 36 y 37 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regulan la composición y el régimen electoral de las Cortes de Aragón.

El artículo 52 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Presidente la facultad de disolución de las Cortes de Aragón con anticipación al término natural de la legislatura.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, regula, en su artículo 42, los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, distinguiendo en sus tres apartados según los presidentes de los ejecutivos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico (apartado 1), no hagan uso de la facultad de disolución anticipada (apartado 2), o no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada (apartado 3).

Con la finalidad de que coincidan las elecciones a Cortes de Aragón con las elecciones locales y, de acuerdo con los plazos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, consultado el Consejo Consultivo de Aragón, se entiende necesario que la Presidenta de Aragón ejerza la facultad de disolución anticipada de las Cortes que le otorga el artículo 52 del Estatuto de Autonomía.

La disolución ha de acordarse por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable.

De acuerdo con la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (modificada por las Leyes 4/1991, de 20 de marzo; 4/1992, de 17 de marzo; 3/1995, de 29 de marzo; 13/1997, de 15 de diciembre, y 10/1999, de 14 de abril), cuyo artículo 11 establece que las elecciones a las Cortes Aragón se convocarán mediante Decreto del Presidente, en los plazos determinados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y de conformidad con el artículo 42.1 de la citada norma, se debe proceder a la convocatoria de nuevas elecciones.

(...)”.

Puede verse que el decreto de convocatoria alude a una consulta al Consejo Consultivo de Aragón que avalaría la necesidad de ejercer la facultad de disolución anticipada (sic). Nos detendremos en el contenido de dicho informe, pero antes conviene efectuar una serie de precisiones terminológicas.

### **III. SENTIDO DE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA CONTRADICCIÓN IN TERMINIS QUE REPRESENTA SU USO AL EXPIRAR EL MANDATO DE AQUELLA**

Como la doctrina ha puesto de manifiesto, una cosa es disolver y, en consecuencia, convocar elecciones y otra, bien distinta, convocar elecciones y, por tanto, disolver. El primer supuesto abarca los casos en que, libremente, el Presidente decide disolver la Cámara antes de la terminación natural de su mandato (disolución en sentido estricto



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

o “política”), mientras el segundo se refiere a aquellas ocasiones en que convoca elecciones por mandato de la ley electoral en la fecha que esta determina y, a veces, se acuerda disolver el Parlamento (disolución en sentido amplio, disolución “natural” o “técnica”)<sup>26</sup>, pero, en puridad, esta última no constituye una verdadera disolución<sup>27</sup>.

Prescindiendo ahora de las múltiples clasificaciones existentes de las distintas variantes de la disolución parlamentaria<sup>28</sup>, este trabajo se limita a contraponer la anticipada discrecional a la natural o por expiración del mandato de los representantes. La denominada disolución política aparece en teoría como la contrapartida lógica de la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea. Para su adecuado funcionamiento, el sistema parlamentario equilibra el poder que esta tiene de derribar a un Gobierno que emerge de y responde ante ella, políticamente, con la atribución al ejecutivo de la facultad de anticipar el término del mandato parlamentario<sup>29</sup>. Pero si en un principio, por ese origen, esta facultad estaba llamada a arbitrar las diferencias entre el legislativo y el Gobierno, normalmente porque este hubiera perdido la mayoría, apelando al veredicto del pueblo<sup>30</sup>, poco a poco se han ido perdiendo las razones primigenias de la concesión de la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea, para dejar también paso a otras más relacionadas con los intereses o expectativas de los partidos políticos en el poder<sup>31</sup>. En palabras de GARCÍA ROCA, “el Estado de partidos cambia radicalmente el sentido de esta técnica, pues se recurre al arbitrio del electorado, ciertamente, pero ya no para resolver un conflicto inexistente entre Gobierno y Parlamento (ambos distintos momentos organizativos de una mayoría única) ni para permitir un momento de participación popular, sino para dilucidar una pugna entre partidos o dentro de una mayoría<sup>32</sup>. En definitiva, la disolución trasciende su dimensión como mecanismo jurídico-constitucional para convertirse, además, en un instrumento político de enorme importancia<sup>33</sup>.

Muy probablemente, ese y otros prejuicios estuvieran en la base de la negación de la disolución anticipada de los Parlamentos a los Presidentes de las Comunidades Autónomas en los Pactos de 1981, que subsiguieron al Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, pero sobre todo influyó el temor a una permanente confrontación electoral en el conjunto del Estado y el consiguiente deseo de una convocatoria armonizada de elecciones en las Comunidades de autonomía menos plena<sup>34</sup>.

26. De disolución en sentido amplio vs. disolución en sentido estricto habla ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 101). Utiliza los términos de disolución política y técnica ARCE JANÁRIZ (1999: p. 5). Se contraponen, en definitiva, la extinción natural del Parlamento a la extinción anticipada, reservando para esta el término disolución y distinguiendo entonces entre disolución obligatoria o automática y disolución discrecional.

27. Entre otros muchos, véase GARCÍA ROCA (1985: p. 231) o BAR CENDÓN (1989: p. 9). MOLAS (1980: p. 94) llama la atención sobre el hecho de que la Constitución española reserve el término disolución para el caso de la disolución anticipada.

28. A título ejemplificativo, véanse MOLAS (1980: p. 94) o ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 102) y abundante bibliografía citada por ellos.

29. Por todos, vid. ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 102) y bibliografía allí citada.

30. Vuélvase sobre BAR CENDÓN (1989: pp. 21 y ss.).

31. Vuélvase sobre ARNALDO ALCUBILLA (1998: p. 103). Previamente, BAR CENDÓN (1989: pp. 48) había enunciado las llamadas teoría clásica y teoría crítica de la disolución y sometido ambas a revisión.

32. Cfr. GARCÍA ROCA (1985: p. 230). Por su parte, Molas (1980: pp. 97-98) expresa lo mismo diciendo que la disolución ha pasado a ser un instrumento para reforzar el carácter preeminente del Gobierno, “que la utiliza para intentar buscar mayorías más sólidas o para adelantar la fecha de las elecciones a partir de cálculos sobre la eficacia partidista de la medida”. La disolución va ligada a la oportunidad de celebrar aquellas en el momento presumiblemente más favorable al partido en el Gobierno.

33. BAR CENDÓN (1989: p. 309) señaló que ambos aspectos de la institución, el jurídico y el político, se entremezclan y solapan, confundiendo en la práctica. Precisamente, por ello, la funcionalidad y valoración que merezca aquella dependerá del ordenamiento jurídico-constitucional y de la concreta realidad política en que se incardine.

34. De rígida disciplina electoral, impuesta por dichos Acuerdos, habla RUIZ-RICO RUIZ (1999: p. 82).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Como se ha analizado, las reformas de varios Estatutos en 1999 propiciaron que fuera posible, en Comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143 CE y que hasta ese momento no podían hacerlo, articular el supuesto de la disolución en sentido estricto o política y, en consecuencia, disolver para convocar elecciones antes de la fecha ordinaria. No obstante dichas reformas, la duración de la legislatura que comenzaba al poner en marcha esa posibilidad en tales Comunidades todavía estaba limitada a la que habría tenido el mandato que expiró antes de tiempo, con lo cual se seguía garantizando la armonización del calendario electoral en la mayoría del Estado. Fue este el obstáculo a la autonomía institucional que removieron las reformas estatutarias llevadas a cabo en ciertas Comunidades a partir de 2006.

Así las cosas, Valencia, Baleares, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Navarra se han sumado a las Comunidades de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía en cuanto a la posibilidad de anticipar el término de la legislatura y abrir un nuevo mandato de cuatro años, por lo que, en el futuro, las elecciones autonómicas en aquellas pueden llegar a quedar desvinculadas de la fecha de convocatoria de las elecciones locales y de las restantes autonómicas. Se ha eliminado una rémora a la autonomía de muchos territorios, que carecía de sentido<sup>35</sup>, secuela de aquella dualidad entre Comunidades de autogobierno más y menos pleno, que hace posible una futura disparidad de calendarios electorales.

No obstante, mientras esas Comunidades no hagan uso de su facultad de disolución anticipada, es lícito que pretendan garantizar la coincidencia de sus propios comicios con los locales por razones de ahorro del gasto electoral, careciendo de sentido que interpretemos el artículo 42.1 LOREG en unos términos que parecerían hacer obligatoria la disolución de la Asamblea. Parafraseando a ARCE JANÁRIZ (aunque él llegue a una solución distinta de la que aquí se propugna), podríamos afirmar que dicho precepto no se está refiriendo a la disolución técnica, sino a la política o, lo que es lo mismo, a la potestad de alterar el calendario electoral fijado legalmente, que requiere atribución normativa expresa. La otra, “la disolución como mero efecto de la convocatoria de elecciones en la fecha legalmente ordenada no requiere apoderamiento específico”, sino que se considera “implícita en el poder de convocatoria electoral, con el que guarda una relación de mera instrumentalidad para garantizar la adecuada y ordenada sucesión de mandatos representativos”<sup>36</sup>. Además, añadiríamos nosotros, la disolución técnica ha sido inusual en nuestros Parlamentos autonómicos al ser voluntaria, pues perfectamente el presidente del ejecutivo autonómico puede no acordarla para mantener intactos el mayor tiempo posible los poderes de la Asamblea frente a las limitaciones que encierra la entrada en juego de la Diputación Permanente, y reducir así la actuación de esta al lapso que media entre el día de las elecciones y la constitución de la nueva Cámara.

Mientras, para ARCE JANÁRIZ, “entender finalizado el mandato en la fecha, legalmente predeterminada del decreto de convocatoria se acomoda mejor a la existencia y naturaleza de la Diputación Permanente” (ibídem, p. 7), en nuestra opinión puede no acordarse la disolución técnica con el acto de convocatoria de elecciones por expiración del mandato sin que se resienta el correcto desarrollo de la precampaña y campaña electorales. En cualquier caso, repárese en que, si se opta por la disolución de la Cámara, en tal caso no se está haciendo uso de la facultad de disolución anticipada en sentido estricto, con lo que no es aplicable el art. 42.1 LOREG.

35. Como desde la estricta perspectiva del estudio del instituto de la disolución, avanzó ya BAR CENDÓN en 1989 (p. 305), quien reclamaba la inclusión de la disolución voluntaria en los ordenamientos autonómicos.

36. De nuevo, ARCE JANÁRIZ (1999: p. 6).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Desde hace unos años ha empezado a suceder que Comunidades que disponen, pero que no hacen uso de su facultad de disolución anticipada de la Asamblea (art. 42.2 LOREG), quieren seguir convocando sus elecciones el mismo día que las locales, para lo cual se ha convertido en un inconveniente el inciso final de dicho precepto, que dice que: “*Los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria*”. Hasta tal punto resulta desfasada la redacción del precepto que dichas Comunidades han llegado a interpretar que, en ese caso, deben acogerse al apartado 1 del art. 42 LOREG y disolver su Asamblea cuando, como se ha explicado, aquel se refiere a la disolución anticipada en sentido estricto o con antelación al término de la legislatura y no a la disolución técnica por la circunstancia de expiración del mandato. Esa es la interpretación que hemos visto hizo la Comunidad Valenciana en sus elecciones de 2007, que ha hecho, en sus tres últimos decretos de convocatoria de elecciones autonómicas (2007, 2011 y 2015), la Comunidad de las Islas Baleares, a la que, este año, se ha sumado Aragón.

Es más que evidente que la redacción del artículo 42 LOREG estaba pensada para cuando la facultad de disolución anticipada era patrimonio exclusivo del País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía, cuyo calendario electoral ya era independiente del de las elecciones locales, pero la extensión de la primera a un mayor número de Comunidades y es de suponer que, en un futuro no muy lejano, a las restantes, unido al hecho de que estas puedan seguir queriendo la coincidencia de celebración de sus elecciones con las municipales mientras no hagan uso de aquella potestad, hace recomendable la revisión del precepto al que nos referimos. De lo contrario, seguiremos asistiendo al difícil equilibrio entre respetar la letra del artículo 42 LOREG y no disolver siquiera técnicamente el Parlamento autonómico, aun a costa de no citarlo en el respectivo decreto de convocatoria o de invocar únicamente la propia normativa dictada por la Comunidad.

Tampoco resuelve este problema la interpretación que algunos parecen postular del artículo 42.3 LOREG, en el sentido de entenderlo referido ya no a las Comunidades que carecen en absoluto de la facultad de disolución anticipada, sino a las que la tienen limitada por su duración<sup>37</sup>, pues, además de que contraviene el principio *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, deja sin solución el caso que venimos comentando de nuevas Comunidades que tienen esa facultad con carácter pleno, pero, de momento, siguen celebrando sus comicios a la vez que los locales.

Veamos, más detenidamente, al hilo del caso aragonés, la contradicción que representa decir que se hace uso de la disolución anticipada de la Asamblea cuando se están convocando elecciones por expiración del mandato y, más si cabe, si se argumenta que solo así puede cumplirse lo preceptuado en la LOREG.

En sesión plenaria de las Cortes de Aragón, en respuesta a una pregunta parlamentaria sobre otro asunto<sup>38</sup>, la Presidenta de la Comunidad no dudó en afirmar que era obligado disolver la Cámara para cumplir escrupulosamente la ley y que así lo había indicado el Dictamen que había solicitado al Consejo Consultivo de Aragón. A propósito de esto último, en los primeros días del mes de febrero, en efecto, la Presidenta había elevado consulta a aquel órgano en los siguientes términos:

37. Cfr. ROBLES MIGUEL (2014a: p. 369).

38. Pregunta número 270/15, relativa a las irregularidades detectadas por la Cámara de Cuentas de Aragón, formulada a la Presidenta del Gobierno de Aragón por el G.P. Chunta Aragonesista, sustanciada en el último Pleno de la legislatura, los días 26 y 27 de marzo 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

“El artículo 4.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, atribuye al Presidente de Aragón la facultad de convocar elecciones a Cortes de Aragón.

El artículo 11 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que la convocatoria de elecciones se efectuará en los plazos determinados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años. Posteriormente, la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, introdujo en su artículo 52 la facultad de disolución anticipada de las Cortes de Aragón.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General incluye tres apartados que regulan otros tantos supuestos de convocatorias electorales a asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas según los Presidentes de sus ejecutivos hagan uso de la facultad de disolución, no la utilicen o no dispongan de ella, respectivamente. Este artículo no contempla el supuesto de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución española, y que en las modificaciones de sus Estatutos de Autonomía han apoderado a los Presidentes de sus ejecutivos para la disolución anticipada de sus Asambleas legislativas.

Con objeto de que coincida la celebración de las elecciones a Cortes de Aragón con las elecciones locales el 24 de mayo de 2015, con fecha 30 de marzo, se debe firmar el decreto de convocatoria de elecciones autonómicas. Por ello, se eleva consulta respecto a cuál debe ser la base normativa de la LOREG para proceder a la celebración de elecciones el día 24 de mayo de 2015, con objeto de que su celebración coincida con las elecciones locales.

En virtud de la previsión contenida en el apartado 2 del artículo 16 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, se solicita dictamen sobre la cuestión planteada, con carácter de urgencia, dada su especial trascendencia y el interés público que plantea”.

Reconducida la consulta a la determinación de la base normativa de la LOREG para proceder a la convocatoria de elecciones autonómicas en la misma fecha que las locales (cuarto domingo del mes de mayo), el Consejo Consultivo de Aragón, en su Dictamen 28/2015, de 24 de febrero, eliminó como posibilidad, desde el primer momento, el apartado 3 del artículo 42 de aquella disposición, habida cuenta que el artículo 52 del Estatuto de Autonomía y el artículo 4.4 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, reconocían a aquel la facultad de disolución anticipada de las Cortes. Como caso de invocar el artículo 42.2 LOREG, la celebración de las elecciones no podría tener lugar hasta finales de junio por los plazos en él establecidos, el Consejo Consultivo señaló que la base normativa para la convocatoria de elecciones autonómicas el 24 de mayo debía ser el apartado 1 de aquel precepto, razonando del siguiente modo:

“3. En el momento presente, la Presidenta del Gobierno de Aragón no ha hecho uso de su facultad de disolución anticipada de las Cortes de Aragón. Por ello, debiera ser aplicable a la convocatoria de elecciones autonómicas el apartado 2 del artículo 42 LOREG, aplicable al supuesto en que «los Presidentes de los Ejecutivos autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada».

Pero, en ese caso, es evidente que la aplicación del apartado 2 del artículo 42 LOREG hace que resulte imposible hacer coincidir las fechas de las elecciones autonómicas y locales en la fecha del cuarto domingo de mayo. Si el decreto 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

convocatoria de las elecciones autonómicas se expide el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las actuales Cortes y la elección ha de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria es indudable que las elecciones autonómicas deberían celebrarse en fecha muy posterior a las elecciones locales.

4. Es el apartado 1 del artículo 42 LOREG el que permite dar solución a la cuestión planteada puesto que, en los casos de disolución anticipada, al no fijarse para la convocatoria de elecciones un plazo previo a la expiración del mandato de las Cortes, puede hacerse coincidir la fecha de celebración de las elecciones autonómicas con la de las locales.

La facultad del Presidente de disolución anticipada de las Cortes está sujeta únicamente a los límites estatutariamente previstos, entre los que no figura la prohibición de ejercer esa facultad cuando se halle próxima la expiración del mandato de la Asamblea Legislativa. Es por ello que, aunque pueda parecer que, en este caso, la finalidad y el plazo de ejercicio de la facultad de disolución son peculiares, ningún precepto legal lo impide”.

No obstante, por cuanto llevamos expuesto, a nuestro juicio, la respuesta más adecuada habría sido que, desde la última reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, no hay base normativa en la LOREG para conseguir el efecto propuesto de armonización del calendario, puesto que, si no se hace uso de la disolución anticipada, no se garantiza la coincidencia de los comicios autonómicos con los locales y, por definición, convocar por expiración del mandato no es ejercer la facultad de disolución anticipada. Por ello, puesto que sigue aceptándose en toda España la importancia de esa unificación de las citas electorales, la única forma de eludir la inadecuación como base normativa del artículo 42 LOREG era evitar su cita e invocar, en su caso, el propio Estatuto y la legislación electoral aragonesa<sup>39</sup>. Por el contrario, el Decreto de 30 de marzo de 2015, de la Presidenta de esta Comunidad, por el que se convocaron las elecciones autonómicas, al ampararse en el artículo 42.1 LOREG ha conseguido el efecto de hacer parecer la actual disolución de las Cortes de Aragón como un ejercicio de la facultad de disolución anticipada o disolución en sentido estricto cuando no lo es en absoluto por tratarse de una mera disolución técnica.

39. la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 2/1987, de 16 de febrero), fue modificada en este punto por la Ley 4/1991, de 20 de marzo, para, según dice su Exposición de Motivos, conseguir una “homogeneización en la celebración del proceso electoral, tanto municipal como autonómico”, “introducir mayor racionalidad de todos los procesos electorales que el sistema democrático exige”, y evitar “la multiplicación y dispersión de los mismos con el consiguiente aumento de costos económicos y de desincentivación de la participación ciudadana en ellos”, así como que “los procesos electorales coincidan con los meses de verano en los que la participación de los ciudadanos todavía sería inferior”. Su artículo 11 señala lo siguiente: “1. La convocatoria de elecciones a Cortes de Aragón se efectuará mediante Decreto del Presidente de la Diputación General, en los plazos determinados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años. 2. El Decreto de convocatoria, que será publicado en el «Boletín Oficial de Aragón», fijará el día de la votación, así como la fecha de la sesión constitutiva de las cortes, que tendrá lugar dentro del plazo de un mes, a contar desde el día de la celebración de elecciones”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**IV. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN A APENAS DOS MESES DE LA EXPIRACIÓN DEL MANDATO. DIFERENCIAS MÁS NOTABLES ENTRE LA CONVOCATORIA ELECTORAL CON O SIN DISOLUCIÓN TÉCNICA**

Contra la tesis sostenida en este trabajo de la necesidad de reformar el artículo 42 LO-REG para no forzar disoluciones técnicas de las Cámaras autonómicas, revistiéndolas del ejercicio de la facultad presidencial de disolución anticipada, podría pretextarse de contrario que nada diferencia los efectos de esos dos tipos de disoluciones. No obstante, no se reclama la modificación exclusivamente desde el punto de vista de la depuración conceptual de ambos tipos de disolución, sino también porque la errónea aplicación del precepto ha obligado a cambiar el uso político extendido entre las Comunidades del artículo 143 CE, según el cual, a excepción de la Comunidad Valenciana, el resto no conocían la práctica de disolver técnicamente la Asamblea en el mismo acto de la convocatoria electoral por lo que la Diputación Permanente no entraba en juego hasta el día siguiente al de la celebración de las elecciones.

Como se ha anticipado, algunos autores consideran que disolver el Parlamento con la convocatoria permite un mejor desenvolvimiento de la campaña electoral, pero, opiniones al margen, es lo cierto que, aunque por la proximidad de la contienda, las Cámaras autonómicas funcionasen a medio gas entre los actos de convocatoria y de celebración de la cita electoral, en las Comunidades del artículo 143 CE no se conocía la disolución técnica, a diferencia de cuanto sucede, por ejemplo, con la convocatoria de elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado<sup>40</sup>.

Algunas consecuencias prácticas desde el punto de vista, básicamente, de la función de control al Gobierno querríamos destacar de la disolución técnica de la Cámara por la convocatoria de elecciones. El punto de partida viene dado por las limitadas funciones de las diputaciones permanentes. Siguiendo con el ejemplo de la Comunidad aragonesa, según el artículo 70 del Reglamento de las Cortes de Aragón:

“1. Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de las Cortes de Aragón cuando éstas no estén reunidas o queden disueltas por haber expirado su mandato o haberse producido el supuesto señalado en el apartado tercero del artículo 22 del Estatuto de Autonomía, y especialmente:

- a) Ejercer el control de la legislación delegada.
- b) Conocer la delegación temporal de las funciones ejecutivas del Presidente de la Diputación General en uno de sus Consejeros.
- c) Conocer de todo lo referente a la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

40. Aunque en la inmensa mayoría de convocatorias de las elecciones generales, la disolución acordada en los correspondientes reales decretos era fruto del uso de la facultad de disolución anticipada (tal es el caso de los Reales Decretos 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de las elecciones; 794/1986, de 22 de abril, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones; 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones; 534/1993, de 12 de abril, por el que se disuelven el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocan elecciones a ambas Cámaras; 1/1996, de 8 de enero, por el que se disuelven el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocan elecciones a ambas Cámaras; 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones), en los siguientes casos se convocaron elecciones generales sin ejercer dicha potestad, pero acordándose la disolución técnica de las Cámaras: Real Decreto 64/2000, de 17 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones; Real Decreto 100/2004, de 19 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones; así como Real Decreto 33/2008, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

d) Autorizar ampliaciones o transferencias de créditos, cuando lo exijan la conservación del orden, una calamidad pública o una necesidad financiera urgente de otra naturaleza.

e) Acordar, por mayoría absoluta de sus miembros, la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

(...)

3. Por razones de urgencia o inherentes a la naturaleza de la iniciativa debatida, la Junta de Portavoces podrá acordar la tramitación de un asunto determinado ante la Diputación Permanente”.

Es evidente que, con la disolución de la Cámara, pierden su condición de diputados todos aquellos que no sean miembros titulares o suplentes de la Diputación Permanente o Senadores representantes de la Comunidad Autónoma, quienes mantienen su condición de diputados hasta la constitución de las nuevas Cortes. Sin embargo, repárese en que incluso aquellos que siguen siendo diputados pierden cuantos derechos, incluso individuales, excedan del contenido funcional de la Diputación Permanente, como el de formular preguntas escritas al Gobierno o solicitar información o documentación para el mejor cumplimiento de sus funciones. No es, por tanto, baladí disolver o no técnicamente la Asamblea los casi dos meses que median entre la convocatoria y el día de las elecciones porque los restos de función de control al Gobierno que todavía subsisten de no mediar disolución, desaparecen con ella.

De ahí las muestras de sorpresa y de incompreensión que se sucedieron tras el viraje dado en la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la costumbre inveterada de no disolver la Cámara en el decreto de convocatoria de elecciones por expiración del mandato<sup>41</sup>, máxime si, en clave ciudadana, no se pudo justificar ante la opinión pública como una medida de ahorro del gasto, al tener, por otra parte de forma lógica, aseguradas todos los diputados buena parte de sus asignaciones económicas (con excepción de aquellos complementos que les pudieran corresponder por el ejercicio de su función parlamentaria) o su situación de alta en la Seguridad Social hasta la fecha de constitución de la nueva legislatura, además de mantenerse las subvenciones a los Grupos Parlamentarios existentes<sup>42</sup>.

41. Hasta tal punto fue la incertidumbre que se solicitó un Informe a la Letrada Mayor sobre las consecuencias jurídicas de la disolución de la Cámara con la convocatoria de elecciones. En dicho Informe, se analizaban las consecuencias sobre el estatuto de los diputados (a grandes rasgos, cese de la prerrogativa de la inmunidad y, por tanto, del aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal Supremo, pero mantenimiento de la garantía de inviolabilidad por los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo); las consecuencias sobre la situación laboral previa de estos (para aclarar que la disolución técnica no tenía por qué ocasionar problemas jurídicos en ninguna de las diferentes situaciones laborales en las que podían encontrarse los diputados que no pertenecieran a la Diputación Permanente, pues la normativa defería en todos los casos las consecuencias laborales de la finalización del mandato a la constitución de la nueva Cámara); las consecuencias desde el punto de vista económico y de protección social de los mismos, así como las consecuencias sobre los Grupos Parlamentarios.

42. De los antecedentes manejados por los Servicios Jurídicos de las Cortes de Aragón con motivo del análisis de la nueva situación creada por la disolución de la Cámara en el decreto de convocatoria de las elecciones autonómicas 2015, resultaba que solo en Cataluña los Grupos Parlamentarios dejan de percibir la subvención en el momento que se publica el decreto de disolución. Por su parte, únicamente en Galicia, los diputados que no formen parte de la Diputación Permanente, como titulares o suplentes, y, por tanto, pierdan su condición de tales por disolución de la Cámara no perciben ninguna remuneración ni indemnización desde la publicación del decreto de disolución. Por lo que respecta al generalizado mantenimiento de todos los diputados en la situación de alta en la Seguridad Social hasta la constitución de la nueva Asamblea, la nota discordante la representa el Parlamento de Andalucía donde solo permanecen en dicha situación los miembros de la Diputación Permanente.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

A los efectos del presente trabajo, hemos pretendido subrayar que la disolución técnica de la Cámara, correcta como posibilidad siempre que se convocan elecciones por expiración del mandato aunque, en este caso, distinta a la práctica inveterada en todos los decretos de convocatoria de las elecciones anteriores a las Cortes de Aragón, resultaba, además, producto del error de creer que venía exigida por el apartado 1 del artículo 42 LOREG cuando el mismo se refiere a un concepto del todo distinto, como es el de la disolución anticipada en sentido estricto. El problema residía en la inadecuación de los tres apartados de aquel precepto para dar respuesta jurídica a lo pretendido: la celebración de las elecciones autonómicas en la misma fecha que las municipales tratándose de una Comunidad Autónoma que, disponiendo de ella, no estaba haciendo uso de su facultad de disolución anticipada. El artículo 42 LOREG exige, por tanto, una reforma que haga posible esa armonización del calendario electoral.

**V. LA MODIFICACIÓN DE LEGE FERENDA DEL ARTÍCULO 42 LOREG**

Hemos demostrado *supra* que el artículo 42 LOREG, en su redacción actual, se ha venido incumpliendo sistemáticamente. Hay Presidentes autonómicos que convocan elecciones en los plazos establecidos en el apartado 1 de aquel precepto, pero sin hacer uso ni de la facultad de disolución anticipada de la Asamblea, ni siquiera de la disolución que hemos denominado técnica, con lo que, en puridad, debieran atenerse a los plazos exigidos por el 42.2 si no fuera porque entonces no podrían convocar las elecciones autonómicas en la misma fecha que las locales. Otros Presidentes no usan la facultad de disolución anticipada, pero, al querer acogerse a los plazos establecidos en el artículo 42.1 LOREG, disuelven técnicamente la Asamblea y con ello justifican que se cumple el supuesto de hecho allí previsto.

Es más, bajo redacciones anteriores, el artículo 42 LOREG también fue incumplido por Comunidades Autónomas del 151 que, por razones de orden político, no querían llamar a las urnas a sus electores en los plazos establecidos en aquel y que, por esa razón, adelantaron las elecciones, pero sin disolución del Parlamento<sup>43</sup>. Ya en 1990, LASARTE ÁLVAREZ opinaba que dicho precepto de la LOREG (entonces en su versión originaria) era “una declaración jurídica incompatible con los compromisos políticos contraídos en los Acuerdos Autonómicos, que demuestra el abandono de los criterios que inspiraron estos últimos en materia de ordenación y control de las convocatorias electorales de las Comunidades Autónomas”<sup>44</sup>.

Asimismo, hemos recordado las razones (principalmente, de ahorro en el gasto público, pero no solo) que avalan todavía que las Comunidades del artículo 143 CE hagan coincidir sus elecciones autonómicas con las locales hasta tanto sus Presidentes no empiecen a usar la facultad de disolver anticipadamente las Asambleas, lo que, en un futuro, sí podría abocar a calendarios dispares de las elecciones municipales, como ha venido sucediendo en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía.

En definitiva, creemos que el Estado debería llevar a cabo una modificación del artículo 42 LOREG y proceder a una nueva regulación de los plazos para expedir los decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas en diferentes supuestos, habida cuenta

43. Es el caso de las elecciones andaluzas de 1990 como comenta *in extenso* LASARTE ÁLVAREZ, (1990: especialmente, pp. 185-190).

44. LASARTE ÁLVAREZ (1990: p. 182).



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

que, desde un punto de vista formal, no cuestionamos que aquellos entren dentro de la reserva de ley orgánica y de la competencia estatal ex art. 149.1.1ª CE.

Desde un punto de vista sustantivo, podría aducirse que otros Estados de tipo federal afrontan con naturalidad y sin mayores complejos esta cuestión de la diversidad de calendarios electorales en razón de las crisis de gobernabilidad u otras situaciones particulares de sus respectivos Estados miembros. La reiteración de procesos electorales aislados puede ser perjudicial, pero casa mal con la autonomía política reconocida a nuestras Comunidades, en primer lugar, que unos mandatos parlamentarios tengan su duración limitada respecto a otros dependiendo de cuál haya sido su origen (cuando los políticos no se ponen de acuerdo en lo esencial deben decidir los ciudadanos, pero todo Presidente salido de una contienda electoral tiene derecho a un mandato de idéntica duración) y, en segundo término, que aquellos Presidentes autonómicos que ya disponen de la facultad plena de disolución anticipada no puedan no usarla y convocar sus comicios para la misma fecha de celebración de los locales. A tratar de demostrar la razonabilidad de esta última hipótesis y la conveniencia de la pertinente reforma en la legislación del régimen electoral general que la haga factible se han dedicado estas páginas.

**VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- ARCE JANÁRIZ, Alberto (1999): “Disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones autonómicas”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2, 1999, pp. 1697-1710 (BIB 1999\2018, pp. 1-8).
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (1998): “La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, pp. 101-112.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (1989): “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, pp. 269-277.
- BAR CENDÓN, Antonio (1989): *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 405 pp.
- GARCÍA ROCA, F. Javier (1985): “El sistema de Gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, pp. 183-236.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos (2004): “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, pp. 9-81.
- LASARTE ÁLVAREZ, Francisco Javier (1990): “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, pp. 163-197.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego (1980): “La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento”, en M.A. APARICIO (Coord.): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, pp. 147-151.
- MARTÍNEZ SIESO, José Joaquín (1996): “La facultad de disolución anticipada de los parlamentos autonómicos”, *La Ley*, núm. 4192, pp. 1-3.
- MOLAS, Isidro (1980): “La disolución del Parlamento”, en M.A. APARICIO (Coord.): *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, pp. 93-105.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, José Luis (1997), “La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno”, en *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de La Laguna*, núm. 14, pp. 87-116.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2007): “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5, pp. 101-146.
- ROBLES MIGUEL, Carmen (2014a): “Capítulo V. Requisitos generales de la convocatoria de elecciones. Artículo 42”, en Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La Ley, Madrid, pp. 363-372.
- ROBLES MIGUEL, Carmen (2014b): “Disposición adicional primera”, en Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, La Ley, Madrid, pp. 1751-1764.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (1999): “La potestad presidencial para la disolución anticipada del Parlamento de Andalucía: ¿todavía una cuestión polémica desde el punto de vista estatutario?”, en *La forma de gobierno en Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 61-109. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**REPRODUCCIÓN DE NORMAS ESTATALES POR LEYES AUTONÓMICAS:  
DEFICIENTE TÉCNICA NORMATIVA E ¿INCONSTITUCIONALIDAD?**por **Luis Latorre Vila**

Administrador Civil del Estado

Cortes de Aragón

**SUMARIO**

**I. PLANTEAMIENTO PREVIO.- II. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1) SENTENCIAS MÁS RELEVANTES:** A) STC 10/1982, DE 23 DE MARZO. B) STC 62/1991, DE 22 DE MARZO. C) STC 62/1993, DE 18 DE FEBRERO. D) STC 162/1996, DE 17 DE OCTUBRE. E) STC 341/2005, DE 21 DE DICIEMBRE. **2) DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:** A) TÉCNICA LEGISLATIVA DEFICIENTE Y PELIGROSA. B) GENERADORA DE INSEGURIDAD JURÍDICA Y CONFUSIÓN NORMATIVA. C) QUE INCURRE EN INCONSTITUCIONALIDAD EN DETERMINADOS SUPUESTOS. D) EL PROBLEMA DE LA «INCONSTITUCIONALIDAD DERIVADA» DE LA NORMA AUTONÓMICA.— **ANEXO. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANALIZADAS.**

**RESUMEN**

En la recientemente aprobada Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, casi la mitad de sus artículos son copia o reproducción de preceptos de la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En el presente trabajo se analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la técnica legislativa de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, intentando deducir de ella una doctrina general al respecto.

**ABSTRACT**

*In the recently passed Law 5/2015, of 25 March, Aragon Grants, nearly half of its articles are copying or reproduction of the precepts of State Law 38/2003 of 17 November, General Grants. This paper analyses the case law of the Constitutional Court about the legislative technique of reproduction of State standards by laws autonomic, trying to deduce from it a general doctrine regarding this.*

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## I. PLANTEAMIENTO PREVIO

La reciente aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón<sup>1</sup>, puede suscitar algunas reflexiones sobre cuestiones de técnica normativa y, en particular, acerca de la utilización por una Comunidad Autónoma de la técnica legislativa consistente en incorporar en una ley autonómica, de forma literal o prácticamente literal, diversos preceptos de una ley del Estado; esto es, en reproducir, reiterar o copiar artículos o disposiciones de normas estatales en una ley de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, si se coteja la Ley aragonesa 5/2015 con la Ley del Estado 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se observa que la norma autonómica copia por completo o reproduce casi literalmente muchos artículos de la ley estatal, algunos de los cuales además tienen atribuido el carácter de legislación básica del Estado, según se establece en la disposición final primera de la mencionada Ley 38/2003.

Así, en la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, la cual consta de un total de setenta y seis artículos, estructurados en seis títulos, más nueve disposiciones de la parte final, nada menos que treinta y seis artículos son reproducción literal o prácticamente literal de un número similar de preceptos de la Ley 38/2003. Todo ello sin perjuicio, asimismo, de que la redacción dada a otros varios artículos de la Ley 5/2015 está claramente basada en la norma estatal, como es el caso de los preceptos referidos al concepto de subvención, a los convenios de colaboración con entidades colaboradoras, a los tipos de procedimiento de concesión de las subvenciones o al contenido de la convocatoria en el procedimiento de concurrencia competitiva. Por consiguiente, puede afirmarse que prácticamente la mitad del articulado de la Ley de Subvenciones de Aragón viene a ser una copia o reproducción de la ley del Estado.

En el cuadro-resumen siguiente se concretan los artículos de la ley estatal reproducidos por la norma autonómica, especificándose asimismo cuáles de aquellos preceptos tienen asignado el carácter de legislación básica.

**CUADRO-RESUMEN DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 5/2015, DE 25 DE MARZO, DE SUBVENCIONES DE ARAGÓN, QUE REPRODUCEN LA LEY ESTATAL**

ARTÍCULO DE LA LEY DE ARAGÓN 5/2015	ARTÍCULO DE LA LEY DEL ESTADO 38/2003	CARÁCTER DE NORMA BÁSICA	ARTÍCULO DE LA LEY DE ARAGÓN 5/2015	ARTÍCULO DE LA LEY DEL ESTADO 38/2003	CARÁCTER DE NORMA BÁSICA
4	8.3	SÍ	53.2 a 4	48	NO
12.1	17.3	NO	59	52	SÍ
22.1 a 3	27	NO	60	53	SÍ
31	29	SÍ	61	54	SÍ
32.1 a 3 y 7 a 9	30.1 a 7	SÍ	62	55	SÍ
34.1 a 9	31	SÍ	63	56	SÍ
36	33.1 y 2	NO	64	57	SÍ

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

37	33.3 y 4	NO	65	58	SÍ
39.1 y 3	34.1 y 2	NO	66	59	SÍ
42	36	SÍ	67	60	NO
43	37	SÍ	68	61	NO
44	38	NO	69	62.1 y 2	NO
46	39	NO	70	63.1 y 2	NO
47	40	NO (salvo apartado 1)	71	64	NO
48	41	NO	72	65	SÍ
49.1 a 4	42	NO	74	67.1	SÍ
51	44	NO	75	68	SÍ
52	46	SÍ	76	69	SÍ

En definitiva, se comprueba de esta forma que de los treinta y seis artículos de la ley aragonesa que reproducen o reiteran artículos de la ley estatal, diecinueve copian preceptos que tienen la consideración de normativa básica, siendo igualmente muy llamativo que los otros diecisiete artículos estén redactados en términos iguales o similares a artículos de la ley del Estado que carecen de dicha consideración.

En el Preámbulo de la Ley de Subvenciones de Aragón no se ofrece explicación alguna sobre este hecho. Más bien, todo lo contrario. Así, en su primer apartado, se afirma que la atribución a buena parte del articulado de la Ley estatal 38/2003 del carácter de norma básica *“no es óbice, sin embargo, para establecer un régimen propio autonómico que, respetando en todo caso la normativa básica, introduzca una regulación lo más acorde posible con las características de nuestra Comunidad Autónoma, complete cuestiones no reguladas por la ley estatal y dé solución a algunas de las necesidades detectadas a lo largo de los años en la gestión de las subvenciones en nuestro ámbito territorial”*. Ciertamente, en los siguientes apartados del Preámbulo, en los que se detalla el contenido principal de los diferentes títulos en que se estructura la ley, respecto de la regulación de determinadas materias concretas sí se reconoce expresamente que se ha incorporado en la norma aragonesa una reproducción de la normativa estatal, señalándose además si se trata de artículos de carácter básico o de preceptos que no tienen atribuida esta naturaleza, pero en ningún momento se exponen las razones o motivos que pudieran justificar dicho proceder.

Muy distinto es el caso, por ejemplo, de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), que expresamente justifica la reproducción de preceptos estatales por razones de seguridad jurídica y de coherencia interna de la norma aragonesa. Así, en el apartado 2 del Preámbulo de esta Ley se indica que la minuciosidad de la legislación básica estatal de régimen local en algunas materias, que apenas deja espacio al desarrollo autonómico, junto con la pretensión de convertir la LALA en la norma de referencia para las entidades locales aragonesas, simplificando notablemente la complejidad del marco legal hasta entonces vigentes, justifica que *“la ley integra, reproduciéndola, la normativa básica estatal de régimen local –operación que resulta inevitable por razones de seguridad jurídica y coherencia interna del texto, como han advertido otros legisladores autonómicos, aunque pudiera considerarse superflua–, junto a las legítimas opciones seguidas en relación con todas aquellas materias que no son básicas y cuya regulación corresponde a Aragón, en el ejercicio de su libre poder de configuración, atendiendo a la realidad y singularidad de su Administración local”*, añadiendo seguidamente *“Con ello se facilita notablemente 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

*conocimiento y aplicación del Derecho, sin necesidad de acudir a distintas normas estatales de naturaleza básica o supletoria y de rango legal o reglamentario.”*

Ante la reproducción en la Ley de Subvenciones de Aragón de un número tan elevado de preceptos de la ley estatal, prácticamente la mitad del articulado de la norma aragonesa, surge la duda de si es correcta esta forma de legislar por una Comunidad Autónoma, que trae como consecuencia la duplicidad de unos mismos preceptos en ordenamientos jurídicos distintos, como son el estatal y el autonómico. En particular, cabe plantearse qué incidencia podría tener esta técnica legislativa en el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 CE, cómo afectaría a un sistema de fuentes del derecho como el español, en el que coexiste una pluralidad de ordenamientos jurídicos e, incluso, si la reproducción de normas estatales supondría la declaración de inconstitucionalidad del precepto o ley autonómica reiterativa.

**II. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****1. SENTENCIAS MÁS RELEVANTES**

En el presente trabajo se ha estudiado casi una veintena de Sentencias del Tribunal Constitucional, relacionadas en el anexo de este artículo, que contienen alguna referencia, más o menos directa, a la reproducción de normas estatales por leyes de las Comunidades Autónomas. Las cinco que cabe considerar como más relevantes de esas Sentencias se analizan seguidamente, destacándose los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto, intentado elaborar a partir de ellos una doctrina general que permita el enjuiciamiento de esta técnica legislativa y los efectos que pudieran derivarse de su utilización por el legislador autonómico.

**A) STC 10/1982, DE 23 DE MARZO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 6/1981, DE 19 DE JUNIO, DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, REGULADORA DEL CONSEJO ASESOR DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA EN CATALUÑA**

El Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra numerosos artículos y disposiciones de la Ley catalana 6/1981 al considerar que la Comunidad Autónoma había rebasado el ámbito de las competencias de Cataluña en materia de radiodifusión y televisión, delimitado por el artículo 149.1.27ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las «Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas», y por el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía catalán, que especificaba que las facultades de Cataluña debían ejercitarse «en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión». En este sentido, argumentaba el Estado que la ley catalana asignaba al Consejo Asesor de RTVE en Cataluña un conjunto de atribuciones que excedía de las previstas en la Ley estatal 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión. Ningún reproche se hacía, sin embargo, sobre la reproducción de preceptos de esta norma del Estado por la Ley catalana 6/1981.

El Parlamento y el Gobierno de Cataluña, por su parte, alegaron que el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, independientemente de su carácter de órgano del ente público RTVE, era representativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña y el medio por el que se instrumentaba la participación de ésta, pudiendo la Generalidad ordenar sus actuaciones a fin de hacerlo lo más fiel posible a dicha representación, en el ejercicio de la competencia concurrente o compartida en la materia que le atribuía el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud correspondían a la Comunidad Autónoma

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

el desarrollo legislativo de las Normas básicas dictadas por el Estado, la facultad reglamentaria total sobre la materia, referida al ámbito territorial catalán, y la facultad ejecutiva, también en su totalidad.

El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso interpuesto por el Estado, a partir de la consideración de que «la Ley 4/1980 constituye el marco básico (...), dentro del cual podrán ejercitarse las competencias autonómicas, y a la vez norma atributiva de competencia. Por la fuerza de la aludida regla del art. 16.1 del E. C., la Ley 4/1980, además de contener normas básicas, es definidora de competencias, de tal modo que en los “términos y casos” que la norma establezca podrá asumirse una competencia por la Generalidad».

A los efectos del presente trabajo, las consideraciones más relevantes del Tribunal Constitucional, en todo caso, se recogen en los Fundamentos Jurídicos 8 y 9 de la Sentencia 10/1982. En el primero de ellos, tras indicar que el problema del artículo 2 de la Ley catalana 6/1981 no consiste en la constitucionalidad de su contenido, sino en la competencia de la Comunidad Autónoma para establecerlo, pues no corresponde a ésta determinar los «principios generales» o «inspiradores» de la actividad del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, al tratarse de un órgano estatal, señala el Tribunal Constitucional que tales «principios inspiradores» proclamados en el artículo 2 vienen a ser una reproducción de los principios inspiradores de la actividad de los medios de comunicación social del Estado explícitamente regulados en el artículo 4 de la Ley del Estado 4/1980, señalando seguidamente:

«En su Sentencia de 18 de diciembre de 1981<sup>2</sup> (...), este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad. En el presente caso, no hay evidentemente inconstitucionalidad material, en cuanto se reiteran y particularizan preceptos del Estatuto de la Radio y la Televisión. Pero no es menos cierto que formalmente la fijación de los principios generales que han de inspirar la actividad de un órgano corresponde a quien tiene competencia para crearlo, es decir, aquí, al Estado. El paralelismo con el artículo 4 de la Ley 4/1980 no es razón suficiente para salvar la constitucionalidad.»

En consecuencia, en el fallo de la Sentencia se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1981.

Solución muy distinta, sin embargo, es la recogida en el Fundamento Jurídico 9 respecto de dos concretos apartados del artículo 3 de la ley catalana que también vienen a ser reproducción de la norma estatal. En primer lugar, se refiere el Tribunal Constitucional al artículo 3.b), que reproduce parte del artículo 14.2 de la Ley 4/1980, con variantes terminológicas. Dice el Tribunal que debe entenderse que aquel precepto «va dirigido al Consejo Asesor en el marco de su calidad de representante de los intereses de la Comunidad Autónoma, sin vinculación alguna para los órganos de RTVE. En este sentido es constitucional». Y, en segundo lugar, al apartado g) del artículo 3, que repite lo que dice el artículo 14.2 de la ley estatal sobre la formalización, a través del Delegado territorial, de las “recomendaciones que estime oportunas” al Consejo de

**PORTADA**

Administración de RTVE, recurriendo al método de reproducción de normas. Para el Tribunal, este apartado también es constitucional.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

**B) STC 62/1991, DE 22 DE MARZO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTO DE COMPETENCIA, ACUMULADOS, CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA 12/1984, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL ESTATUTO GALLEGO DEL CONSUMIDOR, Y EL DECRETO DE LA JUNTA DE GALICIA 37/1985, DE 7 DE MARZO, DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONSUMO**

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

La impugnación por el Estado de diversos preceptos de la Ley 12/1984 y del Decreto 37/1985, ambos de la Comunidad Autónoma de Galicia, estaba circunscrita a una disputa sobre la distribución de la titularidad de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En particular, por lo que interesa al presente trabajo, se litigó respecto de si varios artículos de la Ley de Galicia, aprobados con base en la competencia autonómica sobre “defensa del consumidor y del usuario” invadían la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho contractual, civil o mercantil.

**NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD IBEROAMERICANA****CRÓNICA INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

En concreto, el Estado denunciaba en el escrito de recurso que el contenido de los artículos 18 y 21, entre otros, de la Ley del Parlamento de Galicia, si bien venía a ser una reproducción total o sustancial de diversos preceptos de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, incidía en el derecho de contratación, mercantil o civil, en el derecho de obligaciones, y por consiguiente en unas materias reservadas con carácter exclusivo al Estado, de conformidad con lo dispuesto en los números 6 y 8 del artículo 149.1 CE, por lo que habían sido dictados por la Comunidad Autónoma gallega careciendo de título competencial habilitante, invadiendo la competencia estatal.

Frente a ello, la Junta y el Parlamento de Galicia alegaron que la reproducción de la normativa estatal podría ser una técnica legislativa «superflua, insegura, hasta errónea», pero que no podía ser calificada, por principio, de inconstitucional si no desbordaba el ámbito competencial autonómico o si la reproducción iba precedida de un expreso reconocimiento de la normativa general vigente.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia, destacó que los artículos 18 y 21 de la ley gallega, que venían efectivamente a ser reproducción literal de sendos preceptos de la ley estatal, incidían de lleno dentro del derecho contractual. Lo relevante para el juicio de constitucionalidad de los preceptos impugnados no radicaba en su contenido, pues al ser idénticos a la norma estatal no incurrían en contradicción con ésta, sino en el título competencial habilitante para su aprobación. Así, en la letra b) del Fundamento Jurídico 4, referida al artículo 18 de la ley gallega, afirmaba lo siguiente el Tribunal Constitucional:

«No se salva tampoco (...) la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción [de la Ley estatal 26/1984], y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, fundamento jurídico 8.º).»

Asimismo, con relación al artículo 21 de la norma autonómica, el Tribunal Constitucional indicó en la letra e) del Fundamento Jurídico 4:



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

«Ahora bien, lo que se cuestiona no es, evidentemente, el contenido del precepto, sino la posibilidad de que el legislador autonómico reproduzca un precepto estatal que, aun cuando tenga por finalidad la defensa del consumidor, incide claramente en el derecho de obligaciones, con respecto al cual ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma. La determinación del contenido de los contratos, aunque su finalidad sea como en el presente caso la protección del consumidor y del usuario, no puede ser entendida, como pretende el representante de la Junta, como una «declaración de objetivos generales». Se trata, por el contrario, de un reforzamiento de las obligaciones del vendedor sobre cuya determinación tiene competencia exclusiva el Estado (art. 149.1.6ª C.E.), ...»

En definitiva, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y, por tanto, nulos, los artículos 18 –excepto el párrafo primero–, y 21 de la ley gallega.<sup>3</sup>

**C) STC 62/1993, DE 18 DE FEBRERO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LAS CORTES DE ARAGÓN 1/1991, DE 4 DE ENERO, REGULADORA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ARAGÓN**

El Estado presentó recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón. En concreto, por lo que aquí interesa, impugnó los artículos 36 y 60 de la ley aragonesa al considerar que reproducían la normativa estatal básica, la entonces vigente Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA), pero que lo hacían de una manera incompleta, omitiendo prescripciones fundamentales de ésta.

Así, respecto del artículo 36 de la Ley de las Cortes de Aragón, que omitía algunas de las causas de incompatibilidad para ejercer el cargo de Consejero General o compromisario previstas en la LORCA, argumentó el Estado que, de acuerdo con la STC 49/1988, “las causas de incapacidad o incompatibilidad que contiene [la LORCA] han de ser respetadas por las legislaciones autonómicas, si bien estas pueden añadir otros motivos o precisiones razonables o desarrollar con más detalle los establecidos en la Ley”; y con relación al artículo 60 de la ley autonómica, referido a las funciones de la Comisión de Control de las Cajas, denunciaba el Estado que este precepto no recogía todas las funciones atribuidas por la LORCA, generándose por ello confusión y quebranto de la seguridad jurídica.

En sus alegaciones, las Cortes de Aragón defendieron que la Ley autonómica no estaba obligada a reiterar todas las causas de incompatibilidad, ni todas las funciones, previstas en la legislación estatal, pudiendo discutirse si se trataba de una buena o mala técnica legislativa, pero que difícilmente cabría decir que era inconstitucional un precepto que en nada contravenía la legislación estatal. En el mismo sentido, el Gobierno de Aragón señaló que la omisión de algún contenido de ciertos preceptos básicos no determinaba un vicio de inconstitucionalidad, concluyendo que podría ser

3. La STC 62/1991 recibió un voto particular, del Magistrado don Jesús Leguina Villa, al discrepar de la declaración de inconstitucionalidad de los dos preceptos citados y del razonamiento seguido para ello. En su opinión, los artículos 18 y 21 de la ley gallega son simple reproducción de artículos de la legislación estatal, que en nada la vulneran, ni usurpan o invaden competencias estatales, y defiende la técnica legislativa empleada por el legislador gallego, afirmando lo siguiente:

«(...) pues en la configuración de un Estatuto completo de los consumidores y usuarios, que es competencia exclusiva de Galicia dentro de su territorio, puede estar justificada la incorporación de preceptos estatales, sin alteración alguna, sobre materias colindantes o compartidas, en lugar de utilizar con reiteración la técnica del reenvío al ordenamiento estatal.»

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

“defectuosa reproducción de la normativa básica, un error del legislador autonómico o una deficiente y peligrosa técnica de legislar, pero no un vicio de inconstitucionalidad”.

El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 36 y 60.1 de la ley aragonesa. Respecto del primero, afirmó en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia que la inconstitucionalidad «vendría dada por no haber reproducido en su totalidad los supuestos de incompatibilidad previstos por la norma estatal», dado que «la regla básica estatal tiene como función establecer una lista mínima de causas de incompatibilidad que se impone al legislador autonómico, que ha de respetar ese mínimo en su regulación». Por ello, entendía el Tribunal Constitucional:

«El precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto.»

Con relación al artículo 60 de la ley aragonesa, también consideró el Tribunal Constitucional en la Sentencia (F.J. 5) que existía una contradicción clara entre su apartado 1 y lo dispuesto en la LORCA, al reducir o suprimir la norma autonómica dos funciones muy significativas que la legislación básica del Estado asignaba a la Comisión de Control de la Caja de Ahorros. Por consiguiente, declaró inconstitucional el artículo 60.1 en cuanto contrario a lo dispuesto en la legislación básica del Estado.

**D) STC 162/1996, DE 17 DE OCTUBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 11/1989, DE 26 DE OCTUBRE, DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS**

Interpuso el Estado recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 24.2 de la Ley valenciana, el cual otorgaba una protección penal específica a la función investigadora del Síndico de Agravios, calificando como delito de desobediencia ciertas conductas en relación con el envío de los informes o datos que hubiera solicitado. A estos efectos, el precepto impugnado reproducía lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, si bien introduciendo ciertas modificaciones, de manera que, en opinión del Estado, la Ley valenciana venía a ampliar la figura delictiva tipificada en el Código Penal, careciendo la Comunidad Autónoma de competencias para ello, tanto por razón de la materia (artículo 149.1.6ª CE) como por la reserva constitucional de ley orgánica al tratarse de normas penales que incidían directamente sobre derechos fundamentales (artículo 81.1 CE, en relación con los artículos 17.1 y 23.2 CE). Frente a ello, las Cortes valencianas alegaron que la finalidad del precepto impugnado era únicamente reproducir lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1981, sin pretender crear un nuevo injusto penal, de forma que no se había invadido la competencia exclusiva del Estado en materia penal, argumentando asimismo que, de acuerdo con la STC 40/1981, la técnica legislativa de reproducción de normas no era considerada inconstitucional.

Se trataba, en definitiva, como indicaba el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia, de una Ley autonómica, la valenciana, que reproducía casi literalmente un precepto de la Ley penal –estatal–, pero lo hacía con algunas modificaciones, de manera que configuraba de hecho un tipo penal diferente. Por consiguiente, el Tribunal declaró inconstitucional, y nulo, el precepto impugnado, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Cabe destacar la argumentación contenida en esta Sentencia, en la que por primera vez el Tribunal Constitucional venía a sintetizar su doctrina respecto de la técnica legislativa de reproducción de normas, afirmando al respecto lo siguiente en el Fundamento Jurídico 3:

«Cierto es que este Tribunal no es juez de la calidad técnica de las leyes (SSTC 341/1993, 164/1995) pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8º), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [fundamento jurídico 4º, apartado b)] y 147/1993 (fundamento jurídico 4º) como antes citamos, la “simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades autónomas”.»

**E) STC 341/2005, DE 21 DE DICIEMBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA ASAMBLEA DE MADRID 1/1998, DE 2 DE MARZO, DE FUNDACIONES**

Sesenta y un Senadores del Grupo Parlamentario Socialista interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley madrileña 1/1998. En concreto, respecto de cuatro artículos, los Senadores justificaron su impugnación en el hecho de que la Ley de la Asamblea de Madrid se caracterizaba, en buena medida, por limitarse a reproducir literalmente el contenido de la Ley estatal 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, sin aportar innovaciones destacadas, de tal suerte que el legislador autonómico había incidido sobre materias sobre las que carecía de toda disponibilidad. Añadían en el escrito de recurso que el Tribunal Constitucional había tenido ocasión de combatir tempranamente la ordenación repetitiva de disposiciones del Estado y reservadas en exclusiva a esta instancia, por considerarla contraria a la seguridad jurídica –que obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que en la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores y ciudadanos a qué atenerse– así como al orden constitucional de distribución competencial.

En respuesta a esta crítica, el Gobierno de la Comunidad de Madrid alegó que aunque no representara una técnica loable, la reproducción en una ley autonómica de preceptos de la normativa estatal no incurría en inconstitucionalidad material, afirmando asimismo que en todo caso el contenido de los preceptos impugnados versaba sobre materias de competencia 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

En el Fundamento Jurídico 9 de esta Sentencia, el Tribunal Constitucional sintetiza anteriores pronunciamientos sobre la reproducción de preceptos de normas estatales en leyes autonómicas, reiterando las afirmaciones ya expresadas en la STC 162/1996, de 17 de octubre (F.J. 3). Partiendo de su doctrina anterior así sintetizada, el Tribunal Constitucional diferencia dos supuestos de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, supuestos a los que asigna dos consecuencias igualmente distintas, basándose el criterio empleado por el Tribunal Constitucional para efectuar dicha diferenciación en la titularidad de la competencia sobre la materia regulada por la ley autonómica reiterativa o reproductora de un precepto estatal.

Así, el primero de estos supuestos, según explica el Tribunal, «se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma». En este caso, dice el Tribunal Constitucional,

«(...) al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.»

El segundo de los supuestos, dice el Tribunal Constitucional, «tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias». Para el Tribunal Constitucional, la consecuencia en este segundo caso es que

«(...) la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo)»

Establecidos en esos términos los dos posibles supuestos de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, con las distintas consecuencias reseñadas, procede entonces el Tribunal Constitucional a examinar los cuatro preceptos que habían sido impugnados por los Senadores por cuanto reproducían y eran copia literal de otros tantos artículos de la Ley del Estado 30/1994. Respecto al artículo 11 de la ley madrileña, tras constatar que este precepto era efectivamente copia literal del artículo 12 de la Ley estatal, teniendo éste atribuido el carácter de condición básica del derecho de fundación de conformidad con el artículo 149.1.1ª CE, afirma seguidamente el Tribunal:

«(...) la reiteración de la norma estatal que incorpora una condición básica por el legislador autonómico no puede considerarse incurso en un vicio de validez del precepto impugnado, toda vez que esa condición básica es indisponible para los legisladores autonómicos y que su reproducción viene a dotar de inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico y no genera, en sí misma, ningún efecto indeseado.»

Por consiguiente, dice el Tribunal Constitucional, el artículo 11 de la Ley madrileña pertenecería al primero de los supuestos de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, añadiendo que, dado que no genera «ningún efecto indeseado», debe procederse a la desestimación de su inconstitucionalidad, pronunciándose en este mismo sentido con relación al artículo 28.1 de la citada Ley. Por el contrario, los otros dos preceptos impugnados por causa de ser reiteración o reproducción de normas estatales, los artículos 17.2 y 24.3 de la ley autonómica, son declarados inconstitucionales y nulos por extralimitación competencial, al regular materias que se incardinaban en la legislación procesal y en la legislación civil, respectivamente, ambas de competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.6ª y 8ª CE).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anteriormente reseñada, así como de las consideraciones contenidas en las otras Sentencias incluidas en el anexo de este artículo, cabe destacar las siguientes ideas, a modo de síntesis de su doctrina sobre la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas:

**A) TÉCNICA LEGISLATIVA DEFICIENTE Y PELIGROSA**

En primer lugar, para el Tribunal Constitucional, la reproducción o reiteración en leyes autonómicas de preceptos de normas estatales es una técnica legislativa deficiente y peligrosa, inadecuada al sistema de fuentes del derecho establecido en la Constitución.

En el caso específico de la reproducción o reiteración de normas estatales por leyes autonómicas, la simple reproducción por la legislación autonómica de preceptos de normas estatales es «una peligrosa técnica legislativa» (STC 62/1991, F.J. 4, letra b); constituye una «deficiente técnica legislativa» (STC 146/1993, F.J. 6), «peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades» (STC 162/1996, F.J. 3).

Igualmente, respecto de la reproducción, por una norma estatal o autonómica, de un precepto de la Constitución, «no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales» (STC 76/1983, F.J. 23); supone una incorrección técnica «que las Leyes contengan normas meramente reiterativas de los preceptos constitucionales con la finalidad de declararlos aplicables en ámbitos o sectores en que ya resultan aplicables por imperativo constitucional» (STC 118/1996, F.J. 12).

La reproducción por ley de preceptos constitucionales, los casos en que leyes autonómicas reproducen normas incluidas en la legislación básica del Estado o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica, son todas ellas «prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuación al sistema de fuentes configurado en la Constitución» (STC 162/1996, F.J. 3), uno de cuyos principios rectores es el principio de competencia, que permite organizar un ordenamiento complejo como es el español y sobre el que se articulan las relaciones entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico correspondiente.

Frente a la técnica legislativa de reproducción de normas, el Tribunal Constitucional ha defendido en algunas Sentencias, como mejor opción, la remisión normativa a la ley estatal. Así, señala, «este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (...) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas» (STC 10/1982, F.J. 8), afirmando en una Sentencia posterior «Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado (...), no siendo bastante el paralelismo con la Ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión a aquélla, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias» (STC 147/1993, F.J. 4).<sup>4</sup>

4. Aunque se trate de un ámbito normativo diferente, al referirse a la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias, cabe mencionar las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (B.O.E. núm. 180, de 29 de julio), cuya Directriz número 4 dispone lo siguiente:

«No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)»

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****B) GENERADORA DE INSEGURIDAD JURÍDICA Y CONFUSIÓN NORMATIVA**

En segundo lugar, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es también una técnica legislativa generadora de inseguridad jurídica y confusión normativa.

El principio de seguridad jurídica, proclamado por el artículo 9.3 CE, dice el Tribunal Constitucional, «obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (...); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico» (STC 146/1993, F.J. 6).

Asimismo, afirma el Tribunal, «Independientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error (...), y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas reproducidas» (STC 40/1981, F.J. 1, letra c).

Este modo de legislar genera inseguridad jurídica (STC 154/1989, F.J. 6); se trata de un «procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa, cuando no confusión e inseguridad» (STC 10/1982, F.J. 8).

**C) QUE INCURRE EN INCONSTITUCIONALIDAD EN DETERMINADOS SUPUESTOS**

En tercer lugar, señala el Tribunal Constitucional que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas incurre en vicio de inconstitucionalidad en los dos siguientes supuestos: por invasión de competencias del Estado y por omisión parcial, o reproducción incompleta, de la norma estatal.

1º.- Por invasión competencial, en materias reservadas en exclusiva al Estado. Es decir, en palabras del Tribunal Constitucional, cuando «esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias» (por todas, STC 181/2014, F.J. 4).

En estos casos, lo relevante para el juicio de constitucionalidad de los preceptos autonómicos reiterativos de normas estatales no radica en su contenido, al ser idéntico a la ley estatal, sino en el título competencial habilitante para su aprobación por la Comunidad Autónoma (STC 62/1991, F.J. 4), de manera que «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal» (STC 341/2005, F.J. 9), siendo «reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate. (...) Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal» (STC 150/1998, F.J. 4).

Así, en estos supuestos, «no hay evidentemente inconstitucionalidad material, en cuanto se reiteran y particularizan preceptos» de una ley estatal (STC 10/1982, F.J. 8), si bien la reproducción de normas estatales es una operación que «se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia, [por lo que] incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (por todas, STC 162/1996, F.J. 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

En aplicación de este criterio, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de diversos preceptos de varias normas autonómicas, que reproducían preceptos de normas estatales, por invasión de competencias en las siguientes materias reservadas al Estado:

- el Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña, al tratarse de un órgano estatal (STC 10/1982)
- el ejercicio de facultades normativas sobre autorizaciones de transporte público o discrecional de mercancías y viajeros por carretera, cuando transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (STC 86/1988)
- en materia de derecho contractual, civil o mercantil, de derecho de obligaciones, contenidas en el Estatuto Gallego del Consumidor (STC 62/1991)
- el Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja, al tratarse de un órgano de RTVE (STC 147/1993)
- la regulación, introduciendo ciertas modificaciones, del delito de desobediencia tipificado en el Código Penal (STC 162/1996)
- la composición de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, previendo su presidencia por el Juez de Primera Instancia de la zona, y la adjudicación de las fincas de reemplazo cuando se haya exigido garantía hipotecaria (STC 150/1998)
- la regulación procesal del recurso de casación en materia de Derecho civil especial, en los casos que no se derivan de las particularidades del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma (STC 47/2004)
- cuestiones incardinadas en la legislación procesal y en la legislación civil, aun referidas a fundaciones que desarrollan principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma (STC 341/2005)
- precepto referido a la seguridad pública, que excedía de la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales (STC 172/2013)
- elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficiales, incluida en la legislación sobre productos farmacéuticos (STC 181/2014)

Sin embargo, junto a este criterio general de inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos reproductores de normas estatales por invasión competencial en materias reservadas al Estado, el Tribunal Constitucional ha reconocido asimismo algunas excepciones, consistentes en «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento [estatal] con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, F.J. 8).<sup>5</sup>

Así, cabría también calificar como excepción al criterio general de inconstitucionalidad, «(...) la reiteración de la norma estatal que incorpora una condición básica por el legislador autonómico [la cual] no puede considerarse incurso en un vicio de validez

5. A esta categoría de supuestos cabría reconducir la justificación que en el Preámbulo de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, se realiza sobre la reproducción de la normativa básica estatal de régimen local; el razonamiento contenido en el voto particular del Magistrado don Jesús Leguina Villa, formulado a la STC 62/1991 –y recogido en la nota 3 de este trabajo; o la argumentación incluida en las alegaciones presentadas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en defensa de la Ley autonómica 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria –transcrita en la nota 4 del presente trabajo.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

del precepto impugnado, toda vez que esa condición básica es indisponible para los legisladores autonómicos y que su reproducción viene a dotar de inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico y no genera, en sí misma, ningún efecto indeseado» (STC 341/2005, F.J. 9).

En definitiva, como se ha señalado anteriormente, el Tribunal Constitucional diferencia dos posibles supuestos de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, utilizando como criterio para su delimitación la titularidad de la competencia sobre la materia objeto de regulación por la ley autonómica, de forma que un supuesto se produce cuando la ley autonómica afecta a una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma; mientras que el otro supuesto tiene lugar en caso de que la ley autonómica regule una materia en la que la Comunidad Autónoma carezca de competencias. En este segundo supuesto, la ley autonómica es siempre inconstitucional, mientras que en el primero «habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 341/2005, F.J. 9).

Sin embargo, es este un criterio delimitador de perfiles poco claros, dada su ambigüedad. Al tener su fundamento en el concepto de «materia competencial», puede suscitarse la duda de si se refiere al reparto competencial de materias que establece la Constitución en los artículos 148 y 149 o si, por el contrario, es el resultado de la elaboración doctrinal llevada a cabo por el propio Tribunal Constitucional. Un ejemplo de ello son las subvenciones que, según se afirma en la STC 130/2013, de 4 de junio (F.J. 8), no constituyen una «materia» a efectos de la distribución constitucional de competencias, sino que consideradas en abstracto y desligadas de cualquier campo específico, no se incardinan en ninguna materia o sector determinado, lo cual no ha impedido que el Estado se haya atribuido como contenido de la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, las cuestiones relativas a «la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de la resolución de concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional», como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

2º.- También cabe la declaración de inconstitucionalidad por la omisión parcial, o reproducción incompleta, en la ley autonómica de un precepto de una norma estatal, que provoque una posible confusión sobre la concreta normativa aplicable (STC 154/1989, F.J. 6).

En este caso, la inconstitucionalidad del precepto autonómico «vendría dada por no haber reproducido en su totalidad los supuestos (...) previstos por la norma estatal», de forma que el «precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello (...), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto» (STC 62/1993, F.J. 4).

Como regla general, dice el Tribunal Constitucional, «(...) en principio, la omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en Ley general no vicia necesariamente de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador (autonómico), cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir» (STC 73/1997, F.J. 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sin embargo, cuando como consecuencia de una omisión, parcial o completa, de un precepto estatal básico, la norma autonómica contuviera una regulación contraria a la ley básica estatal, procede la declaración de inconstitucionalidad del precepto autonómico debido a la contradicción con la norma básica del Estado. En estos supuestos, por tanto, «la omisión adquiere significado constitucional cuando lo eliminado, (...), tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica. En efecto, “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir”» (STC 73/1997, F.J. 4).

En aplicación de este criterio, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de diversos preceptos de las siguientes normas autonómicas:

- de un precepto de la Ley de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión en dicha Comunidad Autónoma, por reproducir de forma incompleta las causas de incompatibilidad de los miembros del Consejo de Administración del ente Radiotelevisión Canaria (RTVC) previstas en la Ley del Estado 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radio y Televisión Española, omitiendo una de dichas causas de incompatibilidad (STC 154/1989)
- de dos artículos de la Ley aragonesa 1/1991, de 4 de enero, reguladora de las Cajas de Ahorro en Aragón, por omitir algunas de las causas de incompatibilidad para ejercer el cargo de Consejero General o compromisario, así como por no recoger todas las funciones de la Comisión de Control de las Cajas, previstas en ambos supuestos en la Ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros –LORCA– (STC 62/1993)
- de un precepto de la Ley de Cataluña 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración de la Generalidad, por omitir un requisito fundamental exigido en la Ley estatal 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, para compatibilizar sus actividades con el desempeño del cargo electivo de miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 73/1997)

Por el contrario, y al margen de los dos supuestos de inconstitucionalidad señalados, afirma el Tribunal Constitucional que «cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma», en ese caso, «al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (STC 341/2005, F.J. 9). Podría pensarse que el Tribunal Constitucional se refiere a aquellas materias competenciales en que el Estado tiene atribuida la aprobación de la legislación básica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo normativo.

Por otra parte, finalmente, y aunque se trate de la reproducción de preceptos de la Constitución en leyes estatales o autonómicas, el Tribunal Constitucional ha admitido su validez en los casos de la Ley vasca 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, cuyo artículo 2 reproducía parcialmente el artículo 70.1 CE (STC 40/1981, F.J. 1.c); el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en el que el artículo 18.2 «resulta constitucional por cuanto es una mera reproducción del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, si bien, como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales» (STC 76/1983, F.J. 23); y el artículo 12.1 de la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que reproducía casi literalmente el artículo 38 CE (STC 118/1996, F.J. 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****D) EL PROBLEMA DE LA «INCONSTITUCIONALIDAD DERIVADA» DE LA NORMA AUTONÓMICA**

Por último, en cuarto lugar, el Tribunal Constitucional ha advertido también del riesgo que conlleva la técnica legislativa de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, que puede «conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía» (STC 162/1996, F.J. 3).<sup>6</sup>

En coherencia con la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en la STC 341/2005 (F.J. 9), cabe entender que la posible «inconstitucionalidad derivada de la norma» podría darse en aquellos supuestos en que inicialmente la ley autonómica que reproduce una norma estatal se ajusta plenamente al orden constitucional al concurrir estos dos requisitos, que la Comunidad Autónoma haya legislado sobre una materia en la que ostente competencias junto con el Estado, y que la norma autonómica aprobada no genere, en sí misma, ningún efecto indeseado, pues en tales casos, como se ha señalado con anterioridad, «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad». Será por tanto, con posterioridad, y como consecuencia de la modificación de la norma estatal reproducida o de su pérdida de vigencia, cuando la ley autonómica pueda incurrir en alguna causa de inconstitucionalidad, dado su novedoso desajuste con la normativa estatal.

El Tribunal Constitucional emplea el término «inconstitucionalidad derivada» para denominar esa posible situación, diferenciándola de esta manera de los supuestos de «inconstitucionalidad sobrevenida», expresión referida específicamente a la situación en que pasaban a encontrarse las leyes anteriores a la fecha de entrada en vigor de la Constitución de 1978 y contrarias a ésta. Así, de acuerdo con la STC 11/1981, «En la medida en que la derogación se produce por contradicción con la CE, la contradicción con la CE es una premisa de la derogación (...). Por eso puede decirse que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores [a la CE] conduce a unas consecuencias que pueden ser concurrentemente la derogación y la nulidad», siendo órganos competentes para declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de las leyes anteriores a la entrada en vigor de la CE tanto el Tribunal Constitucional como los Jueces y Tribunales de Justicia, acogiendo de esta forma la STC 4/1981 elementos del modelo difuso de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

Mucho más dudosa es, sin embargo, la manera en que se haría efectiva la «inconstitucionalidad derivada» de una ley autonómica que hubiera reproducido una norma estatal, y la consiguiente declaración de su nulidad, pues difícilmente podría interponerse un recurso de inconstitucionalidad, por la mera razón del transcurso del plazo previsto para ello. En la gran mayoría de los casos, por consiguiente, la derogación o modificación de una ley autonómica que incurra en «inconstitucionalidad derivada» dependerá del grado de lealtad constitucional que atesore la Comunidad Autónoma.

6. Expresa muy correctamente los riesgos derivados de la utilización de esta técnica legislativa la observación contenida en el Dictamen núm. 124/2014, de 16 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, sobre el Anteproyecto de Ley de Comercio de Aragón, cuando afirma con relación a la disposición adicional tercera del Anteproyecto (p. 26):

«La incorporación de preceptos de la legislación básica estatal a la legislación autonómica es criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa, aunque es una opción adoptada en diversas ocasiones para poder presentar una regulación de la materia de que se trate lo más completa posible, evitando continuas remisiones a esa legislación básica o vacíos importantes, de modo que pueda servir de texto de referencia para los interesados, facilitando el manejo y aplicación de la legislación aplicable. Ahora bien, eso entraña un riesgo inevitable, como es que la modificación por el Estado de la legislación básica comporte automáticamente el desplazamiento de la legislación autonómica que no se ajuste a la misma.»

**PORTADA**

Todo lo cual añadiría un elemento más de incertidumbre e inseguridad jurídica por la utilización de esta técnica legislativa.

**SUMARIO**

**PRESENTACIÓN**

En definitiva, la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas es una técnica legislativa deficiente y peligrosa, generadora de inseguridad jurídica y confusión normativa, que incurre en inconstitucionalidad en determinados supuestos, y que puede producir el problema de la «inconstitucionalidad derivada» de la norma autonómica.

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**

**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015**

**ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015**

**CRÉDITOS**

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

## ANEXO

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANALIZADAS

**1ª.- STC 40/1981, DE 18 DE DICIEMBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO VASCO 4/1981, DE 18 DE MARZO, SOBRE DESIGNACIÓN DE SENADORES REPRESENTANTES DE EUSKADI.**

El Estado impugnó, entre otros preceptos, el artículo 2 de la ley vasca por entender que al establecer las condiciones de elegibilidad de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma infringía los artículos 70.1 y 81.1 de la Constitución, dado que, según su criterio, la regulación de los requisitos de idoneidad subjetiva de todos los Senadores, tanto los de elección directa por los ciudadanos como los designados por los Parlamentos autonómicos, quedaba reservada a la ley electoral (art. 70.1 CE), que debía ser ley Orgánica (art. 81.1 CE) y, por ello, materia de competencia exclusiva del Estado. Señalaba el Estado en su escrito de recurso que aunque el citado precepto “se limitara a reproducir enunciados de la legislación electoral general, sería nulo e inconstitucional en la medida en que pretendiera exteriorizar el ejercicio de una competencia legislativa de la Comunidad Autónoma” en una materia que la Constitución reserva a la Ley Orgánica (arts. 70.1 y 81.1 CE) por lo que estimaba que el legislador vasco carecía de competencia, siendo indiferente que la norma vasca reprodujera preceptos electorales generales o que se apartara de ellos. Además, indicaba el Estado, el apartado segundo del artículo 2 de la ley vasca reproducía el contenido del artículo 70.1 CE (con un error material al decir “los componentes del Tribunal Supremo” en lugar de “los componentes del Tribunal Constitucional”).

Por su parte, el Parlamento Vasco rechazaba la que consideraba interpretación «literalista» que el Estado hacía de la expresión “Ley electoral” contenida en el artículo 70.1 CE, como equivalente o equiparable al “régimen electoral general”, y por ello reservada a Ley Orgánica por el artículo 81.1 CE. En su opinión, por el contrario, esta última expresión se refería a elecciones generales, quedando excluida de su ámbito material de regulación la designación, que no elección, de los Senadores autonómicos. Por otro lado, la representación vasca admitía en sus alegaciones que “puede ser discutida como técnica legislativa la reiteración en norma de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior, pero ello no conlleva una «deslegalización» de la materia”, afirmando asimismo que tal reiteración era corriente.

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado (si bien con la indicación expresa del deber de corregir los errores materiales cometidos en la ley vasca al transcribir el artículo 70.1 CE). Tras afirmar que el “régimen electoral general” incluye las elecciones senatoriales, reconoce la especificidad de la designación de los Senadores representantes de las Comunidades Autónomas, prevista en el artículo 69.5 CE, el cual se remite a lo que establezcan los respectivos Estatutos de Autonomía, confirmando así a las Comunidades Autónomas un margen para la regulación de dicha designación, dentro del respeto al mínimo fijado por el artículo 70.1 CE.

Respecto de la reproducción por la Ley vasca 4/1981 de este precepto de la Constitución, el Tribunal Constitucional (F.J. 1, letra c) califica de «superflua» la fijación de las causas de inelegibilidad de los Senadores en la ley vasca “por cuanto se limita prácticamente a reproducir disposiciones de la legislación estatal correspondiente (parte del art.70.1 de la C. E.)”, afirmando seguidamente que esta normativa

«(...) en todo caso tiene validez en tanto en cuanto es tal reproducción; pero no por ello debe ser calificada de inconstitucional. Al hacer dicha afirmación, este Tribunal no desconoce los inconvenientes que resultan de utilizar una técnica

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

consistente en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior, teniendo en cuenta que, independientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error (...), y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así «incorporadas» al ordenamiento de rango inferior.»

**2ª.- STC 10/1982, DE 23 DE MARZO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 6/1981, DE 19 DE JUNIO, DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, REGULADORA DEL CONSEJO ASESOR DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA EN CATALUÑA.**

**3ª.- STC 76/1983, DE 5 DE AGOSTO: RECURSOS PREVIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, ACUMULADOS, CONTRA EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO (LOAPA).**

Con motivo de los recursos previos de inconstitucionalidad presentados contra el Proyecto de LOAPA, el Tribunal Constitucional examinó, por un lado, la posible inconstitucionalidad del citado proyecto legislativo, derivada de la forma de su promulgación con el doble carácter de Ley orgánica y armonizadora y, por otro, la inconstitucionalidad material de ciertos artículos contenidos en los diferentes títulos que integraban el Proyecto.

Por lo que interesa a este trabajo, únicamente dos fueron los preceptos del Proyecto de LOAPA que recibieron algún reproche por tratarse de una reproducción de otra norma; en este caso, de sendos artículos de la Constitución. En primer lugar, los representantes del Parlamento y del Gobierno vascos cuestionaron el artículo 4 del proyecto legislativo por resultar o bien inútil, si se limitaba a repetir lo ya establecido en el artículo 149.3 CE, o bien inconstitucional, si pretendía ampliar el sentido y alcance de esta norma. El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia, consideró que el artículo 4 constituía una reformulación de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal contenida en el artículo 149.3 CE, con la pretensión de precisar su interpretación, por lo que debido precisamente a esta finalidad lo declaró inconstitucional, sin entrar a valorar su contenido material. El segundo reproche venía recogido en el Fundamento Jurídico 23 de la Sentencia, en lo referido en concreto al apartado 2 del artículo 18 del Proyecto de LOAPA. Señalaba el Tribunal Constitucional que este precepto reproducía el artículo 149.1.18ª CE si bien, con relación a la materia de contratos y concesiones administrativas, fijaba el concepto de bases «conforme a lo establecido en los artículos 2 y 3 de esta Ley». Al tratarse de preceptos éstos declarados inconstitucionales, el Tribunal Constitucional concluye que dicha remisión debe ser asimismo eliminada. Como consecuencia de ello, añade el Tribunal:

«Suprimida dicha remisión, el precepto resulta constitucional por cuanto es una mera reproducción del art. 149.1.18.ª de la Constitución, si bien, como ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones, no es técnicamente correcto transcribir en las leyes los preceptos constitucionales.»

**4ª.- STC 86/1988, DE 3 DE MAYO: CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA, ACUMULADOS, CONTRA DOS DECRETOS FORALES DE NAVARRA EN MATERIA DE EJERCICIO DE FACULTADES NORMATIVAS SOBRE AUTORIZACIONES DE TRANSPORTE PÚBLICO O DISCRECIONAL DE MERCANCÍAS Y VIAJEROS POR CARRETERA.**

El Estado presentó sendos conflictos positivos de competencia contra dos Decretos Forales de Navarra, 24/1984, de 18 de abril, y 182/1984, de 14 de agosto, al estimar que la Comunidad Foral no ostentaba competencia o facultad normativa de ordenación o regulación de las autorizaciones de transporte público o discrecional de mercancías y viajeros por carretera de ámbito superior al del territorio 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Comunidad Foral, y que dicha competencia correspondía al Estado, sin perjuicio de las competencias de ejecución de concesión de dichas autorizaciones, propias de Navarra. Por su parte, la Comunidad Foral defendía que su competencia no era solo ejecutiva, de concesión de autorizaciones, sino que también tenía facultad para regular los transportes por carretera de radio de acción que sobrepasaran el territorio de Navarra y, en consecuencia, potestad normativa sobre la autorización y regularización de esos transportes.

Entre otros argumentos, Navarra alegaba la práctica existente durante el régimen del General Franco de la aprobación por su Diputación Foral de Acuerdos que reproducían materialmente el contenido de las disposiciones de reglamentos del Estado sobre la materia, en cumplimiento de un Convenio que suscribió en 1950 con el Ministerio de Obras Públicas. Esta argumentación, sin embargo, no es aceptada por el Tribunal Constitucional, que en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia afirma que se trataba «de un supuesto material de ejecución de legislación del Estado, aunque a través de una técnica de reproducción de la normativa reglamentaria estatal en reglamentos formalmente aprobados por la Diputación Foral de Navarra, pero sin margen alguno de decisión o innovación», por lo que el Tribunal rechaza que ello hubiera supuesto una facultad o competencia normativa real propia, siendo por el contrario expresión de una competencia de mera ejecución adaptadora de la normativa reglamentaria del Estado para la aclaración de los órganos competentes en Navarra en cada caso.

Señala en la Sentencia el Tribunal Constitucional que los dos Decretos Forales impugnados citados son meramente reproductores de dos Órdenes Ministeriales del Estado, de 23 de diciembre de 1983 y de 22 de junio de 1984, respectivamente, pero también manifestación de una auténtica facultad normativa que el Gobierno de Navarra entiende como propia, cuyo ejercicio considera el Tribunal Constitucional como inaceptable en relación con un ámbito normativo, el referido a los transportes por carretera que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, que corresponde al Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.21ª CE. Asimismo, afirma lo siguiente en el citado Fundamento Jurídico 5:

«Carece de base constitucional, así, la adaptación en sus mismos términos de la normativa estatal al ámbito foral, con la coincidencia estricta de contenidos de los Decretos Forales y los reglamentos estatales. Dada la existencia de un ámbito autónomo y de competencia normativa de la Comunidad Foral, no se trataría aquí de una mera técnica duplicativa, como reiteración en norma de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior (técnica que fue criticada, aun sin llegar a declararse su inconstitucionalidad, en la STC 40/1981, de 18 de diciembre) sino de una invasión normativa por una norma autonómica foral de una materia de regulación exclusiva (legal y reglamentariamente) del Estado. Los Decretos Forales aparecen formalmente como normas de la Comunidad Foral, y por ello susceptibles de aplicación directa en forma sustitutiva o alternativa a la norma estatal, limitando así el ámbito propio de actuación de ésta, y su aplicación inmediata y directa en todo el territorio nacional.»

En definitiva, se confirma que la titularidad de la competencia controvertida es del Estado y se declaran nulos varios preceptos de los Decretos Forales impugnados, en cuanto suponen regulación de autorizaciones de transportes que exceden del territorio de Navarra.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

**5ª.- STC 258/1988, DE 22 DE DICIEMBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA ASAMBLEA DE MADRID 5/1984, DE 7 DE MARZO, REGULADORA DEL CONSEJO ASESOR DE RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID.**

Impugnó el Estado mediante este recurso de inconstitucionalidad dos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, basándose el escrito de recurso principalmente en la doctrina recogida en la ya citada STC 10/1982, de 23 de marzo, referida a la Ley catalana 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña.

De la Sentencia 258/1988, a los efectos del presente trabajo, cabe referirse a las alegaciones formuladas por la Comunidad Autónoma de Madrid en defensa de uno de los preceptos impugnados, el artículo 3.c). Así, si bien se reconocía que se trataba de una norma prácticamente idéntica al artículo 15 de la Ley estatal 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, limitándose el precepto autonómico a reiterar lo ya dispuesto con carácter imperativo por la norma estatal, con el único añadido de que el Delegado territorial del ente público debería motivar las razones por las que, en su caso, no hubiera recogido las recomendaciones del Consejo Asesor de RTVE en Madrid sobre la propuesta anual de programación, añadía la Comunidad de Madrid en su argumentación que “aun cuando el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones, en vez de remitirse a ellas, no sea una técnica correcta, ello no implica en sí mismo, la inconstitucionalidad material de las mismas, tal como se ha declarado en las Sentencias constitucionales de 18 de diciembre de 1981 y 23 de marzo de 1982”. Asimismo, se afirmaba que, en todo caso, el artículo 3.c) impugnado no invadía competencias estatales sino que regulaba competencias propias del Consejo Asesor de RTVE, en su carácter de órgano representativo de los intereses de la Comunidad de Madrid.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 3.c) de la Ley madrileña, en cuanto imponía al Delegado territorial del ente público una obligación no prevista en la Ley estatal 4/1980, reguladora del Estatuto de RTVE, sin que dicha imposición pudiera justificarse en la competencia autonómica sobre la materia. Nada dice, en cambio, el Tribunal Constitucional en su fundamentación jurídica acerca de la reproducción en la ley autonómica de un precepto de la ley estatal.

**6ª.- STC 154/1989, DE 5 DE OCTUBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE CANARIAS 8/1984, DE 11 DE DICIEMBRE, DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.**

El Estado impugnó dos artículos de la Ley de Radiodifusión y Televisión en la Comunidad Autónoma de Canarias. En concreto, en lo que interesa al presente estudio, se recurrió el apartado 3 del artículo 6 de la ley canaria, que regulaba las causas de incompatibilidad de los miembros del Consejo de Administración del ente Radiotelevisión Canaria (RTVC) de forma distinta a lo dispuesto en la Ley del Estado 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de Radio y Televisión Española (ERTV), al omitir la norma canaria una de las causas de incompatibilidad recogidas en la ley estatal.

En este supuesto, como señalaba el propio Gobierno de Canarias, el legislador autonómico «ha pretendido copiar el núm. 4 del art. 7 de la Ley estatal 4/1980, de 10 de enero), aunque lo ha hecho mal, porque, ciertamente, se ha olvidado de incluir la causa de incompatibilidad (...) incluida en el último apartado del mencionado art. 7.4». En sus alegaciones, la representación procesal del Gobierno canario reconocía que dicho error u omisión respondía a una incorrecta técnica legislativa, consistente en reproducir normas de otras leyes en lugar de remitirse a las mismas, señalando que este procedimiento «está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad». Además,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

decía, era innecesaria la reiteración en la ley autonómica del artículo 7.4 de la Ley 4/1980, al tratarse de una norma básica estatal.

El Tribunal Constitucional afirma en el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia que la omisión en el artículo 6.3 impugnado de una de las causas de incompatibilidad previstas en la legislación básica estatal produce una posible confusión sobre la concreta normativa aplicable, añadiendo seguidamente:

«La seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 de la Constitución, debe conducir a la inconstitucionalidad postulada por el Gobierno de la Nación del art. 6.3 de la Ley Canaria, si bien limitada a la omisión o exclusión en dicho precepto de la citada causa de incompatibilidad y no a la totalidad del artículo, que, en lo demás, respeta los criterios del art. 2.3 del ERTV.»

En definitiva, la STC 154/1989 declaró inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 6.3 de la Ley canaria 8/1984 en cuanto omitía una de las causas de incompatibilidad para ser miembro del Consejo de Administración de RTVC establecidas en la ley básica estatal.

**7ª.- STC 62/1991, DE 22 DE MARZO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTO DE COMPETENCIA, ACUMULADOS, CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE GALICIA 12/1984, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL ESTATUTO GALLEGO DEL CONSUMIDOR, Y EL DECRETO DE LA JUNTA DE GALICIA 37/1985, DE 7 DE MARZO, DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE CONSUMO.**

**8ª.- STC 62/1993, DE 18 DE FEBRERO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LAS CORTES DE ARAGÓN 1/1991, DE 4 DE ENERO, REGULADORA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ARAGÓN.**

**9ª.- STC 146/1993, DE 29 DE ABRIL: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LAS CORTES DE ARAGÓN 8/1987, DE 15 DE ABRIL, DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LA CORPORACIÓN ARAGONESA DE RADIO Y TELEVISIÓN.**

Del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado contra la Ley aragonesa 8/1987 cabe referirse, a los efectos del presente trabajo, concretamente a la impugnación del artículo 22. En este precepto se regulaba el ejercicio del derecho de rectificación de informaciones radiodifundidas o televisadas, pero lo hacía de una manera incorrecta, desafortunada, ya que se remitía genéricamente a lo dispuesto por la normativa vigente sobre dicha materia, añadiendo “y más concretamente por el artículo 25 de la ley [estatal] 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión”, el cual había sido expresamente derogado por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación. En contra de la declaración de su inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad solicitada por el Estado, las Cortes de Aragón, tras reconocer el error cometido, alegaron que “esta defectuosa técnica legislativa no supone un vicio de inconstitucionalidad, contando este Parlamento autonómico con medios a su alcance para su corrección”. En el mismo sentido, el Gobierno de Aragón admitió la presencia de “un mero defecto de técnica legislativa”, si bien entendía que no era susceptible de configurar una tacha de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia, aun reconociendo que se trataba de una «deficiente técnica legislativa –al introducir un precepto superfluo y, además, con escaso acierto–» rechazó que constituyera lesión alguna del orden competencial, dada la manifiesta voluntad del legislador aragonés de remitirse a la normativa estatal, «y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación o de proceder a su regulación, algo que, sin duda, incumbe al Estado.»

Tampoco apreció el Tribunal Constitucional que el artículo 22 de la ley aragonesa conculcara el principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 CE por el hecho de contener una remisión a una norma estatal ya derogada, afirmando al respecto:

«Es cierto que dicho principio constitucional obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (...); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el art. 22 de la Ley autonómica se remite cabe perfectamente y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento(...).»

**10ª.- STC 147/1993, DE 29 DE ABRIL: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE LA RIOJA 5/1989, DE 19 DE OCTUBRE, DEL CONSEJO ASESOR DE RADIOTELEVISIÓN ESPAÑOLA EN DICHA COMUNIDAD AUTÓNOMA.**

En este recurso de inconstitucionalidad, el Estado impugnó, entre otros, el artículo 2.2 de la Ley riojana 5/1989, que proclamaba un conjunto de principios de actuación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja, coincidentes en gran parte con los principios recogidos en el artículo 4 de la Ley estatal 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, además de ser una reproducción del artículo 2 de la Ley catalana 16/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, declarado inconstitucional en la STC 10/1982.

Para el Estado, el problema del artículo 2.2 impugnado no consistía en la constitucionalidad de su contenido, sino en la inexistencia de una competencia autonómica para establecerlo, pues dada la naturaleza del Consejo Asesor como órgano de RTVE, no correspondía a la Comunidad Autónoma determinar los principios inspiradores de su actividad. Por el contrario, el Gobierno de La Rioja defendía la competencia autonómica al tratarse el Consejo Asesor de RTVE de un órgano “multifuncional”, titular también de funciones autonómicas; mientras que para el Parlamento riojano, el precepto controvertido se había aprobado en el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, admitiendo que la reiteración de una norma estatal podía ser discutible desde la óptica de la técnica legislativa pero no desde su constitucionalidad.

En el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia, tras señalar que la impugnación del artículo 2.2 de la Ley riojana era un supuesto igual al enjuiciado en la STC 10/1982 (F.J. 8), el Tribunal Constitucional afirmó que en dicho precepto no existía, sin duda, inconstitucionalidad material alguna, «dada la absoluta razonabilidad de su contenido que o bien reproducen el Estatuto de la Radio y la Televisión (...) o lo desarrollan y complementan (...) o explicitan principios inmanentes a la Constitución y al Estatuto de Autonomía». Sin embargo, seguidamente añadió:

«Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado que es quien tiene competencia para hacerlo, toda vez que esos

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

principios deben regular la actividad del ente público en su conjunto y de todos y cada uno de sus órganos, no siendo bastante el paralelismo con la Ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión a aquélla, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Esta doctrina, con invocación de la citada Sentencia, se ha reiterado en la reciente STC 62/1991, fundamento jurídico 4, apartado b), en la que se dice, respecto de una materia de incuestionable competencia estatal, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma”.»

En definitiva, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad formal por incompetencia del artículo 2.2 de la Ley de La Rioja y, por tanto, su nulidad.

**11ª.- STC 118/1996, DE 27 DE JUNIO: RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, ACUMULADOS, CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 12/1987, DE 25 DE MAYO, SOBRE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA MEDIANTE VEHÍCULOS DE MOTOR; LA LEY DEL ESTADO 16/1987, DE 30 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES; Y LA LEY ORGÁNICA 5/1987, DE 30 DE JULIO, DE DELEGACIÓN DE FACULTADES DEL ESTADO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN RELACIÓN CON LOS TRANSPORTES POR CARRETERA Y POR CABLE.**

Del conjunto de leyes y preceptos objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 118/1996, interesa a los efectos del presente estudio únicamente la controversia suscitada con relación al artículo 12.1 de la Ley del Estado 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), cuestionado por el Gobierno de Cataluña al considerar que venía a ser una norma básicamente interpretativa del artículo 38 de la Constitución, que cerraba el paso a cualquier otra interpretación admisible y alteraba los mandatos resultantes de la literalidad del precepto constitucional. El Estado, por su parte, alegó que el artículo 12.1 LOTT no era una norma interpretativa de las proscritas por la STC 76/1983 (fundamento jurídico 4º), sino que representaba un esfuerzo para concretar lo dispuesto en el artículo 38 CE con referencia a los servicios y actividades de transporte.

El Tribunal Constitucional desestimó la impugnación del artículo 12.1 LOTT, afirmando lo siguiente en el Fundamento Jurídico 12 de la Sentencia:

«(...) hay que entender enteramente conforme a la C.E. el apartado 1º del art. 12 que no hace otra cosa que reproducir casi literalmente el art. 38 C.E. Aparte de la incorrección técnica que supone el que las Leyes contengan normas meramente reiterativas de los preceptos constitucionales con la finalidad de declararlos aplicables en ámbitos o sectores en que ya resultan aplicables por imperativo constitucional, es evidente que al legislador estatal corresponden las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), por lo que, independientemente de la fuerza vinculante propia de los mandatos del art. 38 de la C.E., el precepto impugnado no supone sino el ejercicio de tal competencia y es, por consiguiente, al ser básico, es aplicable a los transportes intraautonómicos.»

**12ª.- STC 162/1996, DE 17 DE OCTUBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 11/1989, DE 26 DE OCTUBRE, DEL SÍNDICO DE AGRAVIOS.**

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

**13ª.- STC 73/1997, DE 11 DE ABRIL: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA 21/1987, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE INCOMPATIBILIDADES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALIDAD.**

El Estado impugnó dos preceptos de la Ley catalana, los artículos 3.1.a) y 14, por entender que infringían lo dispuesto en sendos artículos de la Ley estatal 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, los artículos 5.a) y 16.1, respectivamente, considerados expresamente bases del régimen estatutario de la función pública, al amparo del artículo 149.1.18ª CE. En concreto, respecto del artículo 3.1.a) de la Ley catalana, denunciaba el Estado que el precepto autonómico omitía un requisito fundamental exigido en el artículo 5.a) de la Ley estatal para que el personal al servicio de las Administraciones públicas pudiera compatibilizar sus actividades con el desempeño del cargo electivo de miembro de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: no percibir retribuciones periódicas por el desempeño de la función parlamentaria.

Por el contrario, en opinión del Parlamento y del Gobierno de Cataluña, era manifiesto el exceso de competencia en que había incurrido el legislador estatal, negando el carácter de norma básica atribuido a los citados preceptos de contraste de la Ley estatal, de forma que la Ley catalana constituía un legítimo desarrollo de las bases normativas estatales. En todo caso, alegaban asimismo, los preceptos impugnados no incurrían en contradicción alguna con los preceptos de la Ley estatal, correctamente interpretados.

Tras ratificar el carácter básico de los artículos 5.a) y 16.1 de la Ley estatal, recordaba el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia:

«(...) en principio, la omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en Ley general no vicia necesariamente de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador (autonómico), cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir.»

A conclusión bien distinta se llegaría, sin embargo, añadía el Tribunal Constitucional, cuando como consecuencia de una omisión, parcial o completa, de un precepto estatal básico, la norma autonómica contuviera una regulación contraria a la ley básica estatal, en cuyo caso:

«(...) el precepto autonómico en cuestión contradecía y no respetaba la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, “sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 154/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto.” (cfr. fundamento jurídico 4). Más recientemente, la STC 172/1996, ha recordado que la omisión adquiere significado constitucional cuando lo eliminado, como aquí sucede, tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica. En efecto, “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (fundamento jurídico 2).»

En consecuencia, al contradecir el artículo 3.1.a) de la Ley catalana lo dispuesto en la legislación básica, por omitir un requisito de incompatibilidad establecido en la norma estatal, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional aquel precepto.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****14ª.- STC 150/1998, DE 2 DE JULIO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE CASTILLA Y LEÓN 14/1990, DE 28 DE NOVIEMBRE, DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.**

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra determinados preceptos de la Ley de Castilla y León 14/1990 se basaba, entre otras, en las siguientes dos razones: en primer lugar, estimaba que la ley autonómica reproducía varios artículos de la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, con la consiguiente “quiebra del principio de seguridad jurídica a que conduce la técnica reproductiva”; y, en segundo lugar, consideraba que los preceptos impugnados contenían una regulación que se encuadraba, bien en el ámbito material de la Administración de Justicia (artículo 149.1.5ª CE) –conculcando además el principio de exclusividad jurisdiccional proclamado en el artículo 117.3 y 4 CE–, bien en el ámbito de la legislación procesal (artículo 149.1.6ª CE), materias ambas de competencia exclusiva del Estado, incurriendo así la norma autonómica en un vicio de incompetencia.

Entre otros, en lo que interesa a este trabajo, el Estado impugnó de la Ley autonómica 14/1990, por un lado, el artículo 7.1 –que venía a reproducir el artículo 16 de la Ley estatal–, relativo a la composición de las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria, las cuales estarían presididas por el Juez de Primera Instancia a cuya jurisdicción perteneciera la zona; y, por otro, el artículo 94.1 –que era reproducción literal del artículo 86.1 de la Ley estatal–, referido a la adjudicación de las fincas de reemplazo cuando se haya exigido garantía hipotecaria, a la fijación del valor de las fincas y a la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad.

Frente a ello, la Junta de Castilla y León alegó que la Comunidad Autónoma en ningún momento había legislado en materia judicial, sino que simplemente había recogido la norma estatal; y respecto a la materia procesal, reconocía su falta de competencia, por lo que la Comunidad Autónoma se había limitado a reproducir en la Ley autonómica el correspondiente precepto de la Ley estatal.<sup>7</sup>

El Tribunal Constitucional declaró que ambos preceptos de la Ley de Castilla y León eran contrarios al orden constitucional de competencias y, por tanto, nulos, afirmando en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia:

«Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate (SSTC 40/1981, fundamento jurídico 1 c); 10/1982, fundamento jurídico 8º; 62/1991, fundamento jurídico 4 b); 147/1993, fundamento jurídico 4º; 162/1996, fundamento jurídico 3º, etc.). Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal (...).»

**15ª.- STC 47/2004, DE 25 DE MARZO: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE GALICIA 11/1993, DE 15 DE JULIO, SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN EN MATERIA DE DERECHO CIVIL ESPECIAL.**

7. La representación procesal de la Comunidad Autónoma justificaba la reproducción en la Ley de Castilla y León 14/1990 de varios preceptos de la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, en los términos siguientes:

«Esta técnica reproductora se ha empleado a fin de que exista un solo texto legal aplicable en la Comunidad Autónoma en materia de concentración parcelaria, de modo que pueda ser fácilmente comprensible por todos sus destinatarios y no produce la inconstitucionalidad del precepto. La inconstitucionalidad se hubiera producido si se hubiera transformado la norma procesal del Estado y se hubiera innovado el ordenamiento, lo que en modo alguno ha ocurrido.»

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El Estado impugnó la totalidad de la Ley de Galicia 11/1993 al considerar, entre otras razones, que dicha norma venía a reproducir, esencialmente en sus dos primeros preceptos, “la regulación procesal contenida en la Ley de enjuiciamiento civil, incurriendo así en infracción constitucional al incorporar a la legislación autonómica preceptos o regulación contenida en leyes estatales sin que, para la emanación de aquéllas, ostentara la Comunidad Autónoma la necesaria habilitación competencial”.

El Tribunal Constitucional, tras recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, “sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, formuló en el Fundamento Jurídico 8 de la Sentencia la siguiente declaración de carácter general:

«(...) ante todo hemos de precisar que si bien la doctrina de este Tribunal ha establecido que “la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, una tal previsión” (...), esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas procesales por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico.»

Al analizar cada uno de los preceptos de la Ley gallega objeto del recurso, el Tribunal Constitucional fue examinando si su contenido obedecía efectivamente a la finalidad de introducir especialidades en el recurso de casación civil foral, en cuyo caso, la norma autonómica encontraría respaldo competencial en la habilitación que el artículo 149.1.6ª CE confiere al legislador autonómico para innovar el ordenamiento procesal con verdaderas especialidades o singularidades procesales o si, por el contrario, se limitaba más propiamente a reproducir la regulación procesal de la casación contenida en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de forma que la norma autonómica no constituía especialidad procesal derivada del Derecho civil foral o especial gallego ni incorporaba al ordenamiento de la casación foral ninguna innovación o especialidad procesal, supuesto este en que el legislador autonómico habría excedido el ámbito competencial propio atribuido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, invadiendo la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró que determinados preceptos de la Ley gallega 11/1993 eran inconstitucionales y nulos, por vulnerar el orden constitucional de distribución de competencias.

**16ª.- STC 341/2005, DE 21 DE DICIEMBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE LA ASAMBLEA DE MADRID 1/1998, DE 2 DE MARZO, DE FUNDACIONES.**

**17ª.- STC 172/2013, DE 10 DE OCTUBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 5/2010, DE 14 DE MAYO, DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE LA RIOJA.**

El Estado impugnó el artículo 5.1 de la Ley riojana 5/2010 al estimar que incurría en inconstitucionalidad mediata o indirecta por vulneración de las competencias estatales en materia de seguridad pública –entendida, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, como protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público–, competencias atribuidas al Estado en los artículos 148.1.22ª y 149.1.29ª CE y ejercitadas de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS). En opinión del Estado, la autorización por la Comunidad

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Autónoma de la creación de asociaciones de municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local, regulada en el precepto recurrido, no podía entenderse comprendida en la competencia asumida por La Rioja en materia de coordinación de policías locales. El Gobierno autonómico, por el contrario, defendió su constitucionalidad al no incurrir en exceso competencial alguno, al estimar que dicha autorización sí estaba comprendida en la materia de coordinación de policías locales, asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto de Autonomía.

Tras concluir el Tribunal Constitucional que el artículo 5.1 de la Ley riojana supone una extralimitación en el ejercicio de la competencia estatutaria sobre coordinación de policías locales, que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto, señala en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia que el primer párrafo del artículo 5.1 de la ley autonómica viene a reproducir lo previsto en el primer párrafo de la disposición adicional quinta de la LOFCS, por lo que, añade el Tribunal

«Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9].»

**18ª.- STC 181/2014, DE 6 DE NOVIEMBRE: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 22/2007, DE 18 DE JUNIO, DE FARMACIA DE ANDALUCÍA.**

Más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia de Andalucía. En concreto, a los efectos de este trabajo, entendían que el artículo 13 de la ley andaluza, referido a la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficiales, infringía la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre productos farmacéuticos (artículo 149.1.16ª CE), vulnerando la legislación básica estatal (Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios). Por su parte, el Parlamento y la Junta de Andalucía alegaron que el precepto impugnado había sido dictado en ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación farmacéutica y de ejecución de la legislación de medicamentos.

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia, tras declarar que el título competencial para la regulación de la elaboración y publicidad de los medicamentos es el de «legislación sobre productos farmacéuticos», que corresponde a la competencia exclusiva del Estado, añade que

«Al carecer la Comunidad Autónoma de Andalucía de competencia para regular la elaboración y publicidad de los medicamentos, procede declarar la inconstitucionalidad de los apartados 4, 5, 6, y 7 del art. 13 de la Ley de farmacia de Andalucía, sin tener que entrar a valorar si existe o no contradicción entre la regulación autonómica y la Ley estatal 29/2006, pues conforme a la doctrina de este Tribunal, “la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9]” (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).» ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**NUEVAS TECNOLOGÍAS, ACTIVIDAD PARLAMENTARIA Y PROXIMIDAD:  
UNA EXPERIENCIA PERSONAL**por **Javier Benitez Palma**

ExDiputado del Parlamento de Andalucía. Economista.

**I. INTRODUCCIÓN**

El año 2015 va a ser un año de casi completa renovación parlamentaria. A finales de año se deben celebrar las elecciones a Cortes Generales (Congreso y Senado). En marzo han sido las elecciones autonómicas andaluzas, en septiembre las de Cataluña y en mayo las de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Casi 1.800 representantes de los ciudadanos ocuparán o reocuparán los escaños en juego, en un escenario político de gran volatilidad, con la irrupción de nuevas formaciones políticas y una previsión de mayor pluralidad partidista en prácticamente todas las Cámaras.

Los ciudadanos, cansados de lo que se ha venido llamando “vieja política”, asociada no sólo al bipartidismo del PSOE y el PP, sino también a determinados comportamiento de los partidos clásicos a favor de la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones democráticas, están pidiendo a gritos que se produzcan fuertes cambios en la forma de hacer política. La sociedad, golpeada por la crisis económica y hastiada de falsas promesas sin más recorrido que el calendario electoral, quiere otra forma de actuar de los cargos públicos, y otra forma de interpretar la responsabilidad que conlleva el ejercicio de la representación política. Hay quienes demandan incluso un cambio del sistema, pero parece mayoritaria la opción de cambiar para mejorar, la idea de regeneración, el concepto básico de que se ha construido un entramado institucional que proporciona bienestar y seguridad y que debe protegerse. Son las personas las que han fallado, no las instituciones. O al menos eso defienden los grandes partidos y eso quiere creer la mayoría de los votantes.

Por lo tanto, estamos ante momentos de cambio. Cambio hacia una mayor exigencia a los partidos y a los cargos públicos que tienen el honor y la responsabilidad de representar a los ciudadanos en las más sólidas instituciones del Estado. Cambio hacia una mayor transparencia en la actuación de las administraciones públicas, con más rendición de cuentas y menos margen para la discrecionalidad. Cambio hacia una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, a través de nuevas plataformas y de nuevos mecanismos de apertura de la administración a la sociedad. Cambio hacia un mayor respeto a los administrados, a sus necesidades, sus puntos de vista, sus ideas, sus prioridades. La verticalidad pertenece al pasado. La horizontalidad es el gran paradigma del presente político, y del futuro próximo.

En este contexto, los parlamentarios, en toda la extensión de esta palabra, se enfrentan a una mutación sin precedentes de su papel público. La disciplina de partido y la obediencia a unas normas internas ya no valen para legitimar la actuación de los representantes públicos. En una democracia de partidos, se acepta que es a través de una formación política como se influye en la vida pública: el auge de formaciones como Podemos o Ciudadanos demuestran la solidez de un sistema que permite expresar el descontento o las ganas de cambio a través de los mecanismos constitucionales. Sin embargo, la exigencia de la ciudadanía sobre la cualificación y el desempeño de sus representantes es ahora mayor que nunca, lo que supone también un desafío a las viejas reglas del juego.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Los ciudadanos quieren que se pase de la tutela a la escucha activa. Que se les trate con mucho más respeto. Que las grandes decisiones –también la de elegir a sus representantes dentro de los partidos políticos que más les atraen– sean cada vez más abiertas. En una sociedad adulta y madura, la sabiduría ya no se concentra en manos de unos pocos, sino que es compartida y se distribuye entre todos.

Las nuevas tecnologías pueden ayudar a consolidar este cambio. Permiten la participación y la comunicación directa entre representantes y representados. La representación, en una democracia como la nuestra, nunca puede ni debe ser sustituida por mecanismos de democracia directa de dudosa eficacia y legitimidad. De ahí que aumente la responsabilidad de los representantes: deben demostrar que efectivamente merecen estar donde están, que son útiles a la sociedad, que su papel intermediario tiene un sentido claro y es de una necesidad insustituible. El desplazamiento de la democracia representativa en beneficio de diversos experimentos de democracia directa es precisamente una de las amenazas que los nuevos representantes de los ciudadanos deben tener en cuenta en estos mandatos que este año comienzan.

Las nuevas tecnologías y las redes sociales pueden jugar un papel decisivo en la reconstrucción de la confianza social hacia sus instituciones parlamentarias y sus representantes políticos. A través de ellas, se puede producir una comunicación directa y sin intermediarios entre votantes y políticos, entre electores y elegidos. Son herramientas cuyo buen uso ofrece inmensas posibilidades de regeneración de la vida pública, en el sentido que desean los ciudadanos cansados, aburridos o indignados. Como todas las herramientas, su bondad dependerá del uso que se le dé.

A lo largo de los últimos tres años he tenido el privilegio de representar a los electores de Málaga en el Parlamento de Andalucía. En las páginas que siguen, voy a tratar de resumir mi propia experiencia personal con el uso de las nuevas tecnologías y de las diversas herramientas disponibles para mejorar la comunicación de un parlamentario con los ciudadanos a los que representa (que son todos, no sólo los que le han votado o han votado a su partido político). La actividad parlamentaria es transversal, no se circunscribe a un ámbito geográfico: al pertenecer a diferentes Comisiones, las competencias de un parlamentario tienen una repercusión que supera la provincia o territorio por los que ha sido elegido. Y aquí conviene destacar otra necesidad imperiosa del trabajo político: hacer pedagogía del contenido de la tarea parlamentaria. Explicar cómo funcionan las instituciones parlamentarias, en qué consiste su función, cómo se hace el control al gobierno, cuál es la organización interna. Es igualmente urgente y perentorio explicar el alcance y los límites del trabajo parlamentario. En un país en el que los lobbies tienen fácil acceso al poder, los parlamentarios vienen a ser los lobistas reconocidos de la sociedad y sus reivindicaciones, los defensores del interés general, los garantes de la igualdad de oportunidades en el acceso a la función legislativa. De ahí la extrema importancia de los parlamentos y de los partidos políticos y sus integrantes en una realidad cada vez más sometida a las presiones interesadas de los grandes poderes económicos.

En este momento, es oportuno introducir una reivindicación del papel de los parlamentarios y de su adecuada retribución. En un escenario de desconfianza hacia la política y las instituciones democráticas, con una subasta populista a la baja en el tamaño de los parlamentos y las retribuciones de los parlamentarios –que intentan presentar como ahorro lo que es un descarado recorte de la capacidad de control democrático del gobierno de turno– hay que defender con voz alta y clara la necesidad de contar con parlamentos fuertes capaces de legislar y controlar. Los grandes intereses económicos cuentan con recursos suficientes como para influir en la actividad pública cuando les interesa. No es ningún secreto. En los Estados Unidos incluso está regulado, también en la Unión Europea. En España, la única defensa posible 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

sociedad frente al abuso de estos grandes intereses son precisamente sus instituciones democráticas, capaces de utilizar la fuerza democrática de la representación que concentra en un vector de defensa genuina del interés general, de quienes no pueden pagar otras formas de hacerse ver y escuchar.

El desmantelamiento de los parlamentos, el voluntarismo, la no profesionalidad de los representantes de los ciudadanos sólo traen consigo debilidad democrática. Una cosa es que la representación sea imperfecta y que se necesite más entrega y exigencia. Y otra muy diferente es desmontar lo que da voz a la ciudadanía con la excusa del ahorro y su presunta ineficacia. A los parlamentos y parlamentarios hay que exigirles más para que nos representen mejor y defiendan los intereses de los ciudadanos, a partir de un programa electoral y de un firme compromiso democrático. Debilitar la institución parlamentaria sólo conseguirá allanar el terreno a quienes se mueven mejor en el oscuro terreno de la ausencia de control y vigilancia.

A continuación, me gustaría desarrollar mi propia experiencia en el uso de estos medios, para posteriormente proponer algunas conclusiones que pueden ser relevantes.

En las elecciones autonómicas andaluzas de marzo de 2012 fui elegido parlamentario autonómico por la circunscripción de Málaga, en representación del PSOE. He tenido el honor y la responsabilidad de ser diputado autonómico durante la X legislatura, hasta la disolución del Parlamento en enero de 2015 para la convocatoria de nuevas elecciones. En estos tres años he sido portavoz del PSOE en la Comisión de Fomento y Vivienda, portavoz de Justicia (entre septiembre y diciembre de 2013), y miembro de las comisiones de Justicia y Hacienda. Los parlamentarios socialistas estábamos adscritos, de media, a tres comisiones parlamentarias. He presentado casi 200 iniciativas y participado en numerosos debates en Pleno y en Comisión.

## **II. PARLAMENTARISMO Y REDES SOCIALES: PROMESAS Y REALIDAD**

Las nuevas tecnologías, aplicadas a la vida política, trajeron consigo varias promesas que no se han terminado de cumplir: el contacto directo de los ciudadanos con sus representantes, la posibilidad de una rendición directa de cuentas, la mejora de la comunicación de la actividad política, la singularización de los representantes públicos dentro de las estructuras partidistas.

La realidad ha demostrado en estos años de hiperconectividad que no es oro todo lo que reluce en la relación entre política y nuevas tecnologías, bien por la parte de los políticos, bien por la parte de los ciudadanos, que no siempre han sabido utilizar todo el potencial que les ofrece el nuevo paradigma tecnológico. Los sueños de democracia directa también han quedado aparcados, tras varios años de movilizaciones que han desembocado, para bien, en la aceptación del sistema democrático por sus más críticos detractores, y en el intento de “asaltar los cielos” desde dentro, desde las instituciones democráticas.

De esta manera, las nuevas tecnologías han permitido que se hayan generado diversas dinámicas de muy distinto signo. Por un lado, sí es cierto que las redes sociales han tenido un papel decisivo como “redes de indignación y esperanza”, en palabras de Castells, y que han servido para movilizar a millones de personas desconocidas entre sí con un objetivo común. Las redes también han servido para presionar a la llamada “vieja política” (un concepto heredado de Ortega y Gasset) en defensa del interés general y del bien común, por encima de manidas estrategias partidistas. Lo que tengo bastante menos claro es que las redes y las nuevas tecnologías hayan servido 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

mejorar el debate público y la exigencia sobre los propios protagonistas de la política. En demasiados casos, el debate en las ágoras virtuales ha estado caracterizado por el manejo de tópicos y la ausencia de argumentos sólidos, y además la llamada “nueva política” aún no ha demostrado el potencial regenerador que tanto se atribuye (ella a sí misma). De hecho, autores muy diversos empiezan a preguntar en voz alta qué tiene de verdad de nueva la nueva política.

De esta manera, el debate sobre el uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías para mejorar la política es un debate que debe realizarse por las dos partes implicadas: por los partidos y sus representantes, pero también por los ciudadanos, votantes y descontentos con el sistema. Las redes y las nuevas tecnologías son herramientas cuya bondad dependerá de su uso. Utilizar los nuevos medios disponibles para seguir comunicando como en el siglo XX, o para insultar a quien no piense igual, es un uso pobre, infantil y políticamente inmaduro de estos nuevos medios que están a nuestro alcance.

En lo que se refiere a mi propia experiencia, la primera noticia que puede sorprender a un lector de este artículo es que el correo electrónico sigue siendo el principal medio de comunicación que utilizan los ciudadanos para ponerse en contacto con un representante público. Por eso en todo el texto he insistido en utilizar la expresión “nuevas tecnologías y redes sociales”. Es muy usual que ciudadanos individuales busquen los correos electrónicos de los parlamentarios para transmitir sus quejas, y desde luego es muy habitual que colectivos con problemas (trabajadores despedidos o en riesgo de despido, empleados públicos descontentos, profesionales afectados por proyectos de ley, sectores empresariales preocupados por la economía) utilicen el correo electrónico masivo para trasladar su malestar, sus inquietudes, sus reivindicaciones y sus propuestas a los partidos políticos y a sus representantes parlamentarios, sin distinción.

A lo largo de la legislatura los parlamentarios hemos recibido numerosos correos masivos. No se dirigían a un parlamentario concreto, sino que iban destinados a toda la cámara. Muchos de estos correos no recibían respuesta. Y aquí introduzco una de mis primeras recomendaciones: hay que contestar todos los correos electrónicos que se reciben, por respeto a quienes nos los envían.

El uso masivo del correo electrónico genera una dinámica muy perversa que requiere del establecimiento de protocolos de actuación por parte de los partidos políticos. Me explico con un ejemplo real. En la Navidad de 2012 un sindicato de empleados públicos estableció un mecanismo para que sus afiliados y simpatizantes pudieran enviarnos a todos los parlamentarios un correo tipo ya redactado. Los parlamentarios recibimos aproximadamente 1.000 correos electrónicos en nuestros buzones. Cada una de esas mil personas, no sabía que otras tantas habían hecho lo mismo. Sin embargo, para todas ellas, no recibir ningún tipo de respuesta no era sino una señal de nuestro desinterés por su preocupación.

Tuve la ocurrencia de contestar personalmente a todos los que pude. Llegué a 240 respuestas, también con un correo tipo. Tuve la satisfacción de recibir el agradecimiento personal de las personas a las que pude responder, y también el sindicato proponente reconoció el esfuerzo en su página web. Dedicué a este arduo trabajo no menos de doce horas, repartidas a lo largo de varios días. Los cuellos de botella también funcionan en la política.

Esta anécdota me parece muy relevante a la hora de analizar las limitaciones del uso de las redes y las nuevas tecnologías para propiciar una democracia más participativa y una mayor implicación de los políticos electos en los asuntos cotidianos. Es materialmente imposible que un parlamentario conteste todos los correos que recibe,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

de la misma manera que es imposible que gestione al mismo tiempo una cantidad desbordante de problemas. De la misma manera que un médico no puede atender simultáneamente a decenas de pacientes, o que un abogado no puede gestionar bien más de una veintena de casos al mismo tiempo, los representantes políticos disponen de un tiempo limitado que les impide atender una avalancha de quejas, consultas, reivindicaciones (por muy justas que sean), peticiones de reunión o manifestaciones de descontento.

Por lo tanto, habría que hacer una pedagogía previa del trabajo parlamentario, y divulgar una realidad tan sencilla como desconocida e incomprendida: un representante político dispone de un tiempo limitado. Y eso limita su capacidad de respuesta. ¿Cómo puede solucionarse esta cuestión? Hay otro debate lleno de hipocresía que también debería llevarse a cabo. ¿Qué esperamos de nuestros representantes públicos? Un debate que hoy por hoy está contaminado por la mala imagen de la vocación política.

Hoy por hoy, de un representante público se espera que esté disponible prácticamente todo su tiempo, que tenga una sólida formación, que sea cercano a los ciudadanos, que recorra su provincia o circunscripción, que participe en debates y actos públicos, que atienda a todo el mundo, que sepa idiomas, y que cobre mil euros al mes. Se puede entender el descontento hacia una vieja forma de hacer política que no ha tenido la sensibilidad necesaria hacia muchas cuestiones que han afectado de lleno a millones de personas. Pero dismantelar la capacidad de trabajo y actuación de las instituciones democráticas en nombre de la desconfianza es un auténtico despropósito que sólo perjudica a quienes sólo tienen la política para hacerse oír, y que paradójicamente beneficia a quienes pretenden rebajar los controles democráticos o legislar a favor de los grandes intereses de toda la vida.

La limitación que tienen los parlamentarios para abordar un posible contacto masivo de los ciudadanos tiene varias posibilidades de solución. En primer lugar, que tengan más medios disponibles, al estilo anglosajón, una posibilidad hoy descartable por la resistencia social de dotar de más medios a las instituciones democráticas. En segundo lugar, una mejor organización de los propios grupos políticos para ordenar la relación de sus cargos públicos con la sociedad y con la ciudadanía: por ejemplo, cada vez que llegue un correo masivo, alguien debe contestar y hacerse cargo del asunto, y debería hacerlo el portavoz de la comisión responsable del tema que se plantee. En tercer lugar, quizás una reforma electoral a favor de las listas abiertas podría suponer un acicate para espolear el trabajo individual de los parlamentarios. En cuarto lugar, los propios partidos políticos deberían ir previendo estrategias de respuesta masiva ante la posibilidad de una mayor interpelación directa de los electores hacia sus elegidos.

Animado por el deseo de innovar en la acción parlamentaria, en mayo del año 2014 puse en marcha mi propia plataforma web, [www.ebenitez.es](http://www.ebenitez.es). A través de esta plataforma aposté de manera muy decidida por las siguientes cuestiones:

- 1.- Transparencia. En la web colgué mes a mes mi nómina y mis dietas, todas mis retribuciones. Y por supuesto la declaración del IRPF y la declaración de bienes e intereses.
- 2.- Agenda pública: cada semana, por anticipado, mi agenda pública estaba disponible en un lugar preferente de la plataforma, lo que facilitaba mi rendición de cuentas.
- 3.- Participación: incorporé un sistema de E-Rulemaking. Los anteproyectos de ley en los que tuve la oportunidad de participar como ponente (Ley de Movilidad

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sostenible de Andalucía) estuvieron disponibles para recoger sugerencias y aportaciones de las personas interesadas, con el compromiso expreso de convertirlas en enmiendas si eran coherentes con mi ideario político y efectivamente prácticas.

El balance de esta iniciativa ha sido agrídulce. En un año desde su puesta en marcha (abandoné su actualización en febrero de 2015, por cese en mi puesto parlamentario) la plataforma ha recibido más de 38.000 visitas únicas, lo que supone un éxito. Sin embargo, la realidad es que la mayoría de ellas se han dirigido a ver la parte económica (nóminas, dietas, IRPF), y he recibido muy pocas aportaciones al debate público. La Ley de Movilidad Sostenible sólo recibió un comentario bastante breve, no propositivo. Y aunque mucha gente ha podido saber lo que hago y hacer un seguimiento de mi trabajo (lo que ha permitido, indirectamente, divulgar la rutina parlamentaria), la verdad es que no se puede esconder una cierta decepción al comprobar el uso real que se ha hecho de una plataforma diseñada para la comunicación directa y la interacción.

La experiencia de esta plataforma ha servido para varias cosas. En primer lugar, para alimentar la vanidad: fui declarado uno de los dos parlamentarios más transparentes de España, junto a mi compañera Susana Sumelzo, diputada al Congreso por Zaragoza. Pero sobre todo ha servido para cuestionar con un caso práctico el deseo real de participación ciudadana en los asuntos públicos. Es un debate que ya existe, y que quizás no debería cerrarse a la ligera. La participación es uno de los vectores del cambio político, y sin duda es necesaria. Ahora bien, no basta con crear herramientas o convertirla en un deseo etéreo. La participación exige de un trabajo previo de pedagogía política, de conocimiento de las instituciones y sus limitaciones, de divulgación objetiva del marco regulatorio y sus implicaciones. Si se ponen los medios, también hay que establecer las reglas del juego.

En el terreno de la participación, las redes sociales se han convertido en el paradigma de la conexión entre política y ciudadanía. Fundamentalmente, hablamos de Facebook y de Twitter, sin descartar otras redes ahora en alza.

Vayamos con Twitter. La red caliente de la política por antonomasia, el mal uso de esta herramienta se ha llevado por delante la carrera política de jóvenes y menos jóvenes demasiado impulsivos, o demasiado sinceros. Twitter es una buena herramienta de comunicación vertical, que permite conectar con tus seguidores. Sin embargo, la pleitesía de los 140 caracteres no deja de ser toda una "limitación al alcance" a las posibilidades de esta red. En muchos casos, hay quien la utiliza precisamente para provocar a los representantes públicos. Hay que tener mucho cuidado para evitar pasar del perfil institucional duro al cuerpo a cuerpo más infantil.

Facebook (FB), por el contrario, ofrece una más amplia gama de oportunidades de interacción. Creo que se equivocan quienes utilizan FB para hablar todo el rato de política y de política partidista. FB es hoy por hoy la red social que más humaniza a los políticos. Permite hablar de aficiones, de la familia, incluso compartir estados de ánimo. A los fanáticos de la política partidista escrita en primera persona les gritaría que sacaran sus sucias manos (es una expresión coloquial) de FB.

FB, además, es una gran herramienta para que contacten con nosotros. Un ciudadano que nos lea en el periódico, que nos escuche en la radio o que nos vea en la televisión puede buscar nuestro nombre y localizarnos en FB. Mi experiencia personal es muy gratificante, sobre todo si muestras ese lado humano que todos tenemos. Es una red que ayuda a combatir prejuicios, y que supone una gran ayuda para decir muy alto que no somos todos iguales. Además, mucha gente me ha localizado a través de ella y he

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

podido enriquecer mi trabajo y mi visión de muchos problemas gracias a las aportaciones que he recibido. Eso sí, el Messenger funciona a todas horas, y eso supone una dedicación de tiempo que hay que saber manejar: para quienes sufren un problema, no hay horarios. Es lógico, y hay que respetarlo.

No quiero terminar sin mencionar dos plataformas muy interesantes que permiten el contacto entre ciudadanos y políticos: Osoigo ([www.osoigo.com](http://www.osoigo.com)) y Kuórum ([www.kuorum.org](http://www.kuorum.org)). Me di de alta en ambas con resultado desigual. Pero se trata de herramientas muy útiles, cuyos equipos humanos, además, son formidables.

Osoigo es la web de los políticos que escuchan. ¡Es fantástico! En torno a 330 cargos públicos están dados de alta y se comprometen a responder las preguntas que les hagan los ciudadanos, después de pasar un filtro objetivo que consiste en reunir apoyos de la comunidad. Hay ya 12.000 personas inscritas –es decir, que pueden formular preguntas– y a lo largo de su historia se han hecho unas 6.000 preguntas, de las que 3.000 han conseguido los apoyos necesarios para “madurar”, y se han contestado 2.000, lo que supone un logro importante. Mi vinculación con esta plataforma ha sido muy fuerte, me apunté a todos los debates posibles y durante varios meses estuve entre los políticos más activos. Y puedo decir que es una experiencia absolutamente recomendable.

Respecto a Kuórum, ha estado diseñada sobre todo para el Congreso de los Diputados, pero ahora también se va a expandir a los parlamentos autonómicos. Lo que propone Kuórum es que se hagan públicos los textos legislativos en su fase de anteproyecto (proposición de ley, proposición no de ley, proyectos de ley) para que los ciudadanos puedan conocerlos, estudiarlos y hacer sus aportaciones. Hay ya más de 3.000 miembros de la comunidad y su formato es realmente interesante. Acudí a ellos para difundir el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, y aunque ya era tarde (estamos hablando de diciembre de 2014, un mes antes de la disolución del parlamento andaluz), lo cierto es que están consiguiendo cosas muy valiosas en la lucha por mejorar las relaciones entre representantes y representados.

Para ir terminando: cada vez se destina más tiempo a la comunicación. Si sumamos el tiempo dedicado a leer y contestar correos electrónicos, atender las redes sociales, contestar preguntas y asumir sugerencias legislativas, más todo el trabajo de trastienda que todo eso supone, creo que podemos concluir que es agotador. Sin embargo, aún hay demasiados políticos anclados en la vieja comunicación vertical, de puro escaparate, sin interacción, y también demasiados ciudadanos incapaces de dejar atrás sus prejuicios y acercarse al mundo de la política con la objetividad suficiente como para valorar el trabajo, cuando se hace con profesionalidad. Ojalá que todas estas herramientas sirvan para acercar posiciones, y sobre todo para fortalecer a las instituciones y a sus representantes, que son el centro neurálgico de un sistema que, aunque imperfecto, ha logrado grandes y visibles avances para todos.

**III. CONCLUSIONES**

1.- En un contexto de crisis de lo que se ha dado en llamar la “vieja política”, y de descrédito de sus instituciones, conceptos como la transparencia, la rendición de cuentas o la participación ciudadana se han convertido en vectores de reactivación de la confianza en el sistema tal y como lo conocemos.

2.- La aplicación práctica de estas recetas no sólo debe corresponder a las instituciones, sino que también debe tener una correlación en los individuos que las configuran y llenan de sentido.

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

---

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

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

3.- De la misma manera que estas nuevas prácticas suponen un aumento del nivel de exigencia de las instituciones públicas, también suponen un aumento del nivel de exigencia de los representantes y cargos públicos, que deben implicarse en la recuperación de la confianza social y ciudadana en la política democrática.

4.- Las nuevas tecnologías y las redes sociales constituyen herramientas fundamentales para propiciar un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones, y para fomentar la participación ciudadana en las decisiones públicas. También permiten trasladar mejor el contenido del trabajo político, y las limitaciones que existen en el marco regulatorio actual.

5.- La necesidad de mejorar el debate público también debe trasladarse a la ciudadanía, ya que de lo contrario un uso incorrecto de estos vectores y de estas herramientas sólo tendrá efectos perniciosos que alimentarán el descreimiento colectivo. La madurez democrática es tarea de todos. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**LA POLÉMICA SUSCITADA EN LA ELECCIÓN DE LA MESA  
DEL PARLAMENTO ANDALUZ**por **Elviro Aranda Álvarez**

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid

**I. INTRODUCCIÓN**

El jueves 16 de abril de 2015 se produjo la Sesión constitutiva de la X Legislatura del Parlamento Andaluz. Tras la elección de la Mesa de Edad y dar lectura a los diputados y diputadas que de acuerdo con las actas de proclamación de las Juntas Electorales fueron electos, se procedió a la elección de la Mesa de la Cámara.

Para dicha elección son de aplicación los artículos 33 y 34 del Reglamento de la Cámara (desde ahora RPA) según los cuales la Mesa está constituida por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios que se elegirán en tres votaciones separadas y sucesivas. También se tenía que tener en cuenta que, según el artículo 107 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, concretado en este ámbito por la resolución de Presidencia de 28 de marzo de 2007 sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúa el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres, se ha de garantizar el mismo número de hombres y mujeres en dicho órgano. Finalmente, también se había de ajustar la elección a las previsiones del artículo 36 RPA, según el cual todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones hubieran obtenido representación suficiente para constituir un grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa.

De acuerdo a dicha regulación se inicia el proceso de elección. En primer lugar, y tras la presentación de candidatos por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, se vota el Presidente que ha de salir elegido por mayoría absoluta. De no ser así se procede a una segunda votación en la que participan los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos, bastando ya mayoría simple. Después, se procede a la elección de los Vicepresidentes: tras la presentación de candidatos, cada diputado puede escribir en la papeleta el nombre de uno solo de los presentados, saliendo elegidos los que obtengan el mayor número de votos y organizándose en Vicepresidentes 1º, 2º y 3º también en función del número de votos. Después se eligen los Secretarios siguiendo el mismo procedimiento.

De acuerdo con este procedimiento, el Parlamento Andaluz, eligió a su Presidente en segunda votación que recayó en el candidato del PSOE, con 47 votos. También eligió a los Vicepresidentes: la Vicepresidencia 1ª recayó en el candidato del PSOE, con 47 votos; la Vicepresidencia 2ª en el candidato del PP, con 33 votos, y la Vicepresidencia 3ª en el candidato de Podemos, con 15 votos.

El problema se produjo cuando se tuvieron que elegir los tres Secretarios. Para iniciar la elección, el Presidente de la Mesa de Edad apuntó que el procedimiento a seguir, de acuerdo con el artículo 34.3 RPA, era el mismo que se había utilizado para la elección de los Vicepresidentes y señaló que, de acuerdo con el artículo 36 del Reglamento la Cámara, para que se cumpliera el derecho de cada "grupo" (sic) a un miembro en la Mesa podría ser necesaria la intervención de la Mesa de Edad para hacer efectivo dicho mandato. A la votación se presentaron candidatos de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria salvo Podemos. En esos términos se produjo

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

la votación que arrojó el siguiente resultado: candidato del PSOE 47 votos, candidato del PP 33 votos, candidato de Ciudadanos 9 votos, candidato de IU 5 votos, votos en blanco 15. Con dichos resultados el Presidente declara que “...como todas las fuerzas políticas significativas tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta, en caso de que ello no fuera posible, con arreglo a criterios de proporcionalidad pura, cederá un puesto la propuesta..., propuesta que, teniendo ya asegurada la elección de un miembro de la Mesa, obtenga en esa tercera votación menor número de votos. Por lo tanto, señorías, la proclamación de esta Mesa, en relación con los secretarios...(interrupción, intento de intervención de diputados)... Por lo tanto, la Mesa, de acuerdo con el resultado, de acuerdo con el resultado del escrutinio, hace la..., sería la siguiente propuesta para secretarios de la Mesa y secretarías de la Mesa: secretaria primera, doña Verónica Pérez Fernández; secretario segundo, don Julio Jesús Díaz Robledo (nueva interrupción)...Decía, entonces, secretaria primera –por si los señores diputados y señoras diputadas no han estado pendientes–, secretaria primera, doña Verónica Pérez Fernández, con 47 votos; don Julio Díaz Robledo con 9, y secretario tercero...(nueva interrupción)...Y secretario tercero, don José Antonio Castro Román, con 5 votos...”, que pertenecían a las fuerzas políticas del PSOE, Ciudadanos e IU respectivamente. Hasta aquí el relato de los hechos. A continuación pasamos al análisis de los problemas que se plantean, que, como veremos, son más complejos y profundos que la mera dilucidación de a quién corresponde un puesto u otro en la Mesa de la Cámara.

## II. EL PROBLEMA DE FONDO: El Reglamento de la Cámara establece dos principios contrapuestos para la elección de sus miembros que, cuando menos, deben ser puestos en concordancia

Efectivamente, las previsiones de los artículos 33 y 34 del RPA establecen el principio mayoritario para la elección de sus miembros. De acuerdo con el criterio más común en todos los parlamentos, tanto el Presidente como el resto de los miembros de la Mesa se han de elegir mediante la presentación de candidaturas por parte de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y la obtención de la mayoría correspondiente –como regla general, mayoría absoluta en primera votación o simple en segunda votación para el presidente y mayor número de votos para la elección de los vicepresidentes y secretarios–. Pero en el caso del Parlamento Andaluz resulta que desde una reforma del Reglamento de 16 de julio de 1996 existe una norma que pretende asegurar el “pluralismo parlamentario” –así podríamos llamarlo– existente en la cámara, de manera que *Todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presente en la Mesa* (art. 36 RPA). Es decir, recoge la reserva de un puesto fijo en la Mesa a todas las fuerzas políticas que potencialmente puedan constituir Grupo más allá de la aplicación del principio de las mayorías<sup>1</sup>.

1. Sobre la necesidad de que también en el ámbito de los órganos de gobierno y administración de los parlamentos se respete el principio de proporcionalidad puede verse el argumento, discutible pero que ahora no procede entrar en su debate, de nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre, donde afirma “Por otro lado no debe olvidarse que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario, no sólo para el Congreso de los Diputados (art. 68.3 C.E.), sino también para el Parlamento de Navarra (art. 15.2 L.O.A.F.N.A.). La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa”.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El problema, por tanto, está en cómo se hacen compatibles estos dos criterios: el mayoritario y el de reserva de puestos que garantice el pluralismo. Lo primero que salta a la vista es que la regulación de ambos criterios es de una notable deficiencia. Se han introducido esos dos principios en el Reglamento en momentos distintos y se ha hecho mediante la suma al criterio mayoritario de una reserva de puesto con una norma excesivamente genérica y que crea una gran incertidumbre para su aplicación. Desde luego, la mejor solución hubiera sido que el contenido del artículo 36 RPA, cuando se aprueba –en 1996, que entonces era el artículo 37 del Reglamento–, se hubiera redactado con la precisión necesaria para conjugar ambos criterios. De no ser así, lo normal hubiera sido que el Presidente de la Cámara hubiera elaborado una resolución de presidencia de carácter general que diera solución al problema. Sin embargo, pese a haber transcurrido catorce años desde que nos encontramos con esta situación nada se ha hecho. ¿Cuál puede ser el motivo de tan curioso descuido? ¡Bien simple! Que la práctica común es que las Mesas de las cámaras se elijan siempre después de una negociación política donde las fuerzas parlamentarias se ponen de acuerdo para el reparto de los puestos y, solo después, se inicia el procedimiento de votación que tiene un carácter meramente formal puesto que el acuerdo de todos, o la mayoría, hace que los resultados se correspondan con lo previamente pactado. Por lo tanto, la norma lo único que pretende es que ese acuerdo no se haga para dejar fuera de la Mesa a algún partido que pudiera constituir grupo. Por supuesto que la norma se toma pensando en que el número de grupos parlamentarios en la cámara será reducido –no más de tres o cuatro–.

Sin embargo, las elecciones de 22 de marzo de 2015 han puesto en cuestión muchos de los apriorismos con los que se establecía ese sistema de elección de los miembros de la Mesa. En primer lugar, el número de fuerzas políticas que han obtenido representación parlamentaria con la posibilidad de constituir grupo ha sido mucho mayor de lo que se preveía hasta hace no mucho tiempo: se ha producido la ruptura del bipartidismo –aunque sea un bipartidismo corregido– y, como vemos, al menos de momento, nuestras cámaras van a sumar algunas nuevas fuerzas políticas. En el caso andaluz se han constituido cinco grupos parlamentarios cuando en las últimas dos Legislaturas se habían constituido tan solo tres grupos parlamentarios. Por otro lado, se ha roto una práctica inveterada en cuanto a la elección de los miembros de órganos de dirección y funcionamiento parlamentario: que su elección se hacía previa negociación política que, aunque pudiera ser dura, siempre conducía a un acuerdo, si no de todas las fuerzas al menos sí de una mayoría muy amplia. En este caso, por motivos que se nos escapan –quizás la tensión en las relaciones entre partidos políticos o la cercanía de otros procesos electorales– ha sido imposible lograr dichos acuerdos. Por lo tanto, puesto que no había acuerdo, no quedaba más remedio que aplicar el Reglamento. Aquí está el problema, que la regulación reglamentaria es contradictoria e insuficiente para la elección de los miembros de la Mesa.

### **III. LA INADECUADA DECISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA MESA DE EDAD PARA LA ELECCIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA MESA**

Como señalábamos más arriba, la situación es de clara y evidente insuficiencia legislativa. Estamos ante dos normas que casan mal: una que establece el criterio de las mayorías para la elección de todos los miembros de la mesa (art. 34 RPA) y que está vigente desde la regulación del primer Reglamento; otra que establece una reserva de puesto a todas las fuerzas políticas que puedan constituir grupo parlamentario (art. 36 RPA) y que está vigente desde julio de 1996. Entre una y otra no existe relación alguna: no hay ningún párrafo en alguna de ellas que regule los casi seguros conflictos que se pueden producir al aplicar dos criterios conceptualmente diferentes para la elección de los miembros de la mesa de la Cámara. Por ello, la regulación del nuevo artículo

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

36 RPA, además de otros problemas, adolece de una evidente y conflictiva laguna que necesitaba indefectiblemente de una interpretación. Y si es así, lo primero que hay que preguntarse es si el Presidente de la Mesa de Edad puede realizar esa actividad. Desde mi punto de vista la respuesta es que sí, aunque con algunos problemas. De acuerdo con el artículo 29.2 del RPA corresponde al Presidente del Parlamento *cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces.* Es cierto que las competencias de un Presidente de la Mesa de Edad, por la naturaleza de su mandato, están limitadas; por ejemplo, no podrá dictar resoluciones de carácter general puesto que necesita el parecer de otros órganos de la Cámara que ni siquiera están constituidos para poder hacerlo, pero de ningún modo se le pueden hurtar las funciones que son intrínsecas al cargo de presidente: ordenar el debate, dar y quitar la palabra, aplicar la disciplina parlamentaria y, por supuesto, interpretar las normas reglamentarias “oscuras”. En puridad, en este caso, puesto que estamos ante una clara laguna reglamentaria lo que se necesita es el complemento del precepto mediante una resolución de carácter general, pero puesto que dictar esta norma es imposible por las circunstancias que concurren –está funcionando una Mesa de Edad–, entendemos que en aplicación del principio de permanencia y continuidad institucional cabría que el Presidente efectuara una interpretación del reglamento ofreciendo una solución de carácter singular que supla la omisión y solviente el problema para el caso. En realidad, sin decirlo, es lo que se hizo el Presidente de la Mesa de Edad, aunque, desde nuestro punto de vista, optando por una solución errónea.

Puesto que, como ya hemos visto, todos los partidos, federaciones o coaliciones electorales que pudieran constituir grupo parlamentario deben tener presencia en la Mesa y el PSOE, el PP y Podemos ya tienen representación, el problema a la hora de elegir a los secretarios es que a Ciudadanos e IU, que aún no cuentan con miembros y potencialmente constituirían Grupo, debe asegurárseles un puesto. La cuestión es ¿cómo? La solución que pone en marcha el Presidente de la Mesa de Edad –someter a votación los tres puestos de secretario y después asignar primero según el criterio de reserva de puestos y después según el criterio de las mayorías– es muy desafortunada puesto que de esa forma se ha de actuar en contra del resultado de la votación: no asignar el puesto de secretario a quién lo ha obtenido. Más bien parece que lo lógico hubiera sido que, de presentar candidatos Ciudadanos e IU, se declarase que la votación se realizaba tan solo a los efectos de determinar a quién le corresponde el tercer puesto y el orden de las tres Secretarías. Como decía más arriba, lo normal para garantizar la seguridad jurídica, es que dicho trámite tendría que haber estado o previsto en el reglamento (lo deseable) o regulado en una resolución presidencial de carácter general. Pero puesto que no era así, lo lógico hubiera sido que el Presidente de la Mesa de Edad, antes de iniciar las votaciones para la elección de los Secretarios, hubiera señalado que dos de ellos les correspondían a los candidatos de Ciudadanos e IU si se presentaban y lo que se debía votar es quién ocuparía el tercer puesto y el orden de todos ellos.

Esta solución, que podría haber resuelto el problema concreto, no despeja los problemas de fondo. La reserva de puestos en los términos del artículo 36 del RPA sigue siendo un semillero de posibles conflictos: Por ejemplo, ¿qué hubiese pasado si la fragmentación electoral hubiera sido tanta como para que se hubieran podido constituir ocho grupos parlamentarios? Se tendría que reformar el Reglamento para ampliar el número de miembros de la Mesa en un momento en el que es imposible hacerlo por no estar constituida la Cámara. ¿Y si no se logra la constitución de uno de los grupos parlamentarios, no se está dando un derecho a unos diputados que lo único que tienen es la “presunción de constituir grupo”? Puesto que la situación política de muchos partidos en estos tiempos es de extrema tensión interna –v.gr. IU– no hubiera sido extraño que alguno de sus diputados rompiera con su fuerza política y decidiese no

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

integrarse en el grupo que constituyese ese partido. En definitiva, que la norma que establece una reserva de puesto para todas las fuerzas políticas que habiendo obtenido representación pudieran constituir grupo parlamentario, aunque bien intencionada, presenta graves problemas que podrían llevar a poner en cuestión hasta la constitución del órgano parlamentario. Por ello, de mantenerse, se debería repensar cómo se compatibiliza con el principio mayoritario y la garantía de constitución del parlamento.

#### IV. LA TAMBIÉN INADECUADA COMPRESIÓN DE LOS COMETIDOS Y LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN LAS MESAS DE LAS CÁMARAS

El número y el sistema de elección de los miembros de las Mesas de las cámaras están muy relacionados con las funciones que dicho órgano tiene encomendadas. En el derecho parlamentario comparado, contamos con ejemplos de mesas que desarrollan funciones de fuerte impacto político y otras caracterizadas por funciones más bien de carácter administrativo o gestión interna. A nadie se le escapa que, cuanto mayor es el perfil político del trabajo que desarrollan las Mesas, mayor es también el interés que tienen los partidos políticos de estar presentes en ellas y, a ser posible, tener capacidad para determinar los acuerdos que toman<sup>2</sup>.

Desde nuestro punto de vista, aquí está el problema. Que la atribución a las Mesas de competencias de calado político lleva a los grupos a mostrar su interés por estar presentes y ganar posición en ellas. Sin embargo, sin ánimo de extendernos mucho en este tema, que excede las pretensiones del trabajo que estamos haciendo, creemos que no debería ser así. En primer lugar, porque la Mesa es un órgano de organización interna y gobierno de la cámara. Un órgano que se ha de ocupar del trabajo preparatorio para la consecución de los objetivos políticos del Parlamento. Funciones bien distintas a la de los órganos de dirección política y desarrollo de funciones institucionales que, por su propia naturaleza, tienen como misión expresar el sentir de la cámara mediante las funciones encomendadas constitucionalmente (legislativas, control, designación, etc)<sup>3</sup>. En segundo lugar, porque los intereses de los grupos políticos ya están presentes en la fase preparatoria del trabajo parlamentario con la actividad encomendada a la Junta de Portavoces que interviene, de acuerdo con el presidente de la cámara o la misma Mesa, en muchas cuestiones que tienen interés para ellos (v.gr. aprobación del orden del día, su modificación o elaboración del calendario de trabajo). Razones ambas que nos llevan a pensar que lo más adecuado sería diseñar una Mesa que fuese un órgano de organización del trabajo con competencias regladas y limitada discrecionalidad.

Por lo tanto, quizás lo más acertado no sería “repetir” la junta de portavoces que es en lo que se convierte la mesa cuando tiene tantos representantes como grupos parlamentarios, sino perfilar bien sus funciones para que estén lo más alejadas posibles del espacio de las decisiones de oportunidad política. Para ello, nada mejor que atribuirle funciones de un fuerte calado administrativo u organizativo (v.gr. es lo que hace el 28

2. En todo caso, el modelo de Mesa de cada parlamento es una cuestión que entra en el ámbito de la autonomía parlamentaria. En este sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 141/1990, de 20 de septiembre, en la que tuvo que pronunciarse si era posible que el Reglamento del Parlamento de Navarra estableciese una norma que previera la remoción del Presidente de la Cámara y los demás miembros de la Mesa por acuerdo del Pleno señaló que “...los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesas del Parlamentos o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisivo al respecto” (f.j.4).

3. Sobre la necesidad de que el principio de proporcionalidad quede garantizado en este tipo de órganos pueden consultarse los argumentos que el Tribunal Constitucional hizo en el año 85 en relación con la constitución de Comisiones Informativas en el ámbito municipal (f.j.2º). STC 32/1985, de 6 de marzo.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

del RPA en sus apartados 3º dice que le corresponde “Aprobar la relación de puestos de trabajo del personal al servicio de la Cámara, las plantillas y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de dichos puestos; en su apartado 4º señala que le corresponde “Aprobar las bases que regulen el acceso del personal al Parlamento”; o el apartado 5º cuando le atribuye la competencia para “Autorizar los gastos de la Cámara”) y cuando no quede más remedio que tener un perfil político que el margen de actuación esté bien tasado por las normas parlamentarias (v.gr. supuestos de esta naturaleza están también en el artículo 28 del RPA, en el apartado 6º cuando le atribuye la función de “Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”, o el apartado 7º cuando señala que debe “Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”). El problema es que las Mesas de los parlamentos españoles, tanto de las Cortes Generales como de los parlamentos autonómicos, tienen un perfil mixto, desarrollan funciones organizativas, pero realizan otras de un claro sentido político, lo que hace que todos los grupos estén interesados en poder incidir en esas decisiones<sup>4</sup>.

Somos conscientes de que la decisión que aquí se propone no es fácil de aquilatar, sabemos que el parlamento se mueve entre su función política y su organización jurídica. Las claves de la acción política son la flexibilidad y la generación de espacios de diálogo y debates públicos. Pero también sabemos que la clave de una buena organización es una adecuada regulación jurídica que garantice un trabajo parlamentario que establezca procedimientos que aseguren el debate y la toma de las decisiones. Todo ello, bajo el “paraguas” y la seguridad que ofrece el Derecho y sus normas.

El mundo político y el mundo jurídico son muy distintos, uno responde al principio de acción y el otro al principio de ordenación, pero ambos se juntan y se retroalimentan en la vida parlamentaria. El problema no es que tengan que convivir en una institución, el problema es que es muy frecuente el desborde del campo de uno por el otro. Son las dos caras del parlamento-institución. Sin ambas sería imposible que pudiera sobrevivir: el parlamento es para la política, para hacer política; pero también el parlamento debe actuar en el marco que la Constitución le ha conferido, que lo sitúa en relación con otras instituciones u órganos constitucionales y, por ello, debe trabajar desde el respeto a los derechos de los miembros que lo conforman y de los terceros. Es decir, que el parlamento como campo político necesita del Derecho parlamentario para garantizar que no se desbordan los límites de juego. Claramente se produce ese “desbordamiento” cuando la política se lleva a los órganos organizativos o cuestiones meramente procedimentales se hacen valer para hurtar el debate político de fondo.

Para concluir este comentario, al menos tres enseñanzas podemos sacar del caso de la elección de los miembros del Parlamento andaluz: primera, lo discutible que es que la Mesa se organice con criterios partidistas y con ello se lleve la “batalla política” a un órgano preparatorio, de organización y dirección del trabajo parlamentario; además de que se podría duplicar otro órgano ya existente, la Junta de Portavoces. Segunda, que si se pretende corregir el criterio de las mayorías para la elección de los miembros de la Mesa con otro de reserva de puestos, se tendría que haber realizado una mejor concordancia entre los criterios de los artículos 34 y 36 del Reglamento o haber aprobado una norma de interpretación general que resolviera los posibles conflictos entre

4. Un buen ejemplo de decisiones que aunque presentadas con un perfil jurídico terminan mostrándose con un carácter marcadamente político es el trabajo que las Mesas deben hacer, en especial desde la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, para controlar la coherencia y homogeneidad entre las enmiendas y las iniciativas legislativas –en algunos casos dicha competencia se ha delegado al Presidente 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

ambos preceptos. Tercera, que aun siendo muy comprensivos con la decisión que tomó el Presidente, es muy discutible que se pueda solucionar el problema como se hizo: otorgar las secretarías 2ª y 3ª a candidatos que han obtenido 9 y 5 votos en detrimento de otro que ha obtenido 33. Desde nuestro punto de vista, esta solución podría atentar contra el derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad previsto en el art.23 de la CE. Se puede organizar la elección de la Mesas según estos dos criterios –principio mayoritario y garantía del pluralismo político– pero de ninguna manera se puede votar y no asignar los puestos de acuerdo con el resultado. Si la norma establece una reserva de puesto lo lógico es que se designen los que según este criterio corresponda y, solo después, se vote para los que queden por distribuir.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO DE ANTONIO, J. A y ALONSO DE ANTONIO, A.L (2000). *Derecho parlamentario*. Edit. Bosch. Barcelona.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998), *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- CANO BUESO, J. (1991), “Funciones y potestades de la mesa y de la junta de portavoces en el derecho parlamentario de las Comunidades Autónomas”. En la obra de AA.VV. *Parlamento y Derecho*. Edit. Parlamento vasco. Vitoria. Págs. 235-264.
- PASCUA MATEO, F. (2002), “El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente”. En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 7. Diciembre. Págs. 122-168.
- PASCUA MATEO, F. (2014), *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración parlamentaria*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- PUNSET BLANCO, R. (2001), *Estudios parlamentarios*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013), *Derecho parlamentario español*. Edit. Dykinson. Madrid.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A. (1988), *Las Cortes Generales*. Edit. Tecnos. Madrid.
- TORRES MURO, I. (1987), *Los órganos de gobierno de las cámaras*. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid.
- TUDELA ARANDA, J. (2008), *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

---

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**

CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

---

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## **ACTUALIDAD IBEROAMERICANA** **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

NOTA

EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LOS LÍMITES CONVENCIONALES DEL  
*IUS SANGUINIS* (UNA APROXIMACIÓN AL CONFLICTO ENTRE LA REPÚBLICA  
DOMINICANA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA)

por Víctor J. Vázquez Alonso

NOTA

LOS RETOS DEL RENOVADO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN  
LOS COMICIOS DEL AÑO 2015

por Gastón J. Enriquez Fuentes y Rogelio López Sánchez

NOTA

LA AUSENCIA DE VOCACION FEDERAL EN EL COMPORTAMIENTO  
DEL SENADO ARGENTINO

por Maria Marta Cerro

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**EL DERECHO A LA NACIONALIDAD Y LOS LÍMITES CONVENCIONALES  
DEL *IUS SANGUINIS* (UNA APROXIMACIÓN AL CONFLICTO ENTRE LA  
REPÚBLICA DOMINICANA Y LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA)**por **Víctor J. Vázquez Alonso**

Universidad de Sevilla

**I. INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>**

Una jurisdicción supranacional como la de la Corte Interamericana de Justicia está siempre llamada a realizarse a través de un delicado equilibrio entre la garantía de los derechos consagrados en la Convención y la integración de las distintas realidades nacionales. En este sentido, a pesar de que la cultura de los derechos posea una innegable vis atractiva dentro del constitucionalismo y de que la propia idea de soberanía estatal, en su sentido primigenio, constituya hoy una categoría arcaica, lo cierto es que perviven ámbitos donde la autonomía de los estados resulta especialmente resistente a verse sometida a la injerencia de una jurisdicción supranacional, por lo menos en sus aspectos esenciales. Concretamente, en el ámbito de la Convención Interamericana de Derechos, puede decirse que se da la paradoja de que coinciden cronológicamente el incremento del protagonismo de la jurisdicción de la Corte Interamericana –a través de una jurisprudencia especialmente sensible a las realidades socioeconómicas de la Región y al contexto de ejercicio de los derechos– con la reafirmación, en algunos casos constitucionalmente explícita, de un principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados que en buena medida reactiva una comprensión fuerte de la idea de soberanía en ciertos ámbitos.

Esta tensión entre dos lógicas enfrentadas es la que, como veremos, subyace tras la sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, en la cual, la Corte Interamericana de Justicia condena a República Dominicana por haber vulnerado diversos derechos consagrados en la Convención. Así, ante la disyuntiva de afirmar con rotundidad los derechos que se encuentran en el corazón del Convenio o velar por la integración, mostrando una especial deferencia hacia los criterios de las autoridades dominicanas para determinar quiénes son sus nacionales, la Corte Interamericana ha optado por la primera de las opciones, a través de una sentencia ambiciosa y sin duda emblemática en materia de extranjería, pero que al mismo tiempo ha puesto en cuestión el propio sometimiento de la República Dominicana a la jurisdicción del Convenio.

A este respecto, lo que se intentará explicar a continuación no es sino el resumen de un enfrentamiento judicial que tiene tres escenarios. El primero de ellos, es en la Corte Constitucional dominicana, donde se establece con carácter retroactivo una doctrina sobre las condiciones de adquisición de la nacionalidad de los haitianos que niega el estatus de dominicano a todo hijo de haitianos nacido en República Dominicana, siempre y cuando sus progenitores se encontraran en situación irregular. En segundo lugar, analizaremos la citada sentencia de la Corte Interamericana *Personas dominicanas*

1. Agradezco a la profesora Carolina Santana Sabbagh el haberme facilitado el acceso a la documentación utilizada para este trabajo, y, sobre todo sus muchas y esclarecedoras explicaciones acerca de la realidad jurídica, social e histórica de su país, la República Dominicana.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

*y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, en la cual, no sólo se condena al país por la vulneración de distintos derechos de las personas recurrentes, sino que además, en virtud del principio *iura novit curia*, se va a enjuiciar la propia sentencia 168/2013 de la Corte Constitucional dominicana, para concluir que la doctrina allí establecida vulnera también las obligaciones internacionales adquiridas por el estado dominicano en materia de derechos humanos. Finalmente, tenemos que hacer mención al desenlace de este enfrentamiento judicial, que se ha traducido en una acción directa de inconstitucionalidad, frente a la norma a través de la cual la República Dominicana había aceptado la jurisdicción del Corte Interamericana.

**II. UNA BREVE EXPLICACIÓN DEL CONTEXTO GEOGRÁFICO**

La Isla de la Española alberga dos relatos nacionales muy diferentes. Los casi doscientos kilómetros que separan la República Dominicana de Haití constituyen a su vez una frontera entre dos realidades que de forma muy acusada se han ido diferenciado desde los comienzos del Siglo XX. Y es que, a pesar de que República Dominicana ofrece algunos indicadores propios de un país en vías desarrollo y existe una innegable brecha de desigualdad entre su población, lo cierto es que se trata también de una economía con sectores altamente competitivos y que se sitúa entre los principales exportadores mundiales de productos como el café, el azúcar, el ron o el tabaco. Su vecina Haití, por el contrario, puede considerarse como el país más pobre de América y uno de los más pobres del mundo. La vecindad con República Dominicana y la gran cantidad de explotaciones agrícolas que demandaban mano de obra barata en este país, han propiciado desde comienzos del Siglo XX un flujo continuo de haitianos, la mayoría de los cuales fue empleado como bracero o jornalero en el campo. La integración de este flujo de trabajadores no ha sido ni mucho menos fácil. A pesar de compartir una misma isla, la cultura política de Haití y la propia sociedad de este país poco tiene que ver con la dominicana. Haití está conformada por una población de ascendencia africana, y desde su independencia el papel de las antiguas élites coloniales francesas que se asentaron en la zona occidental de la Isla ha sido inexistente; al contrario de lo que ha ocurrido en su vecina República Dominicana, donde la influencia y el propio gobierno colonial español fue más duradero, siendo también determinante el papel de las élites criollas en la propia construcción nacional y gobierno del país desde su independencia de España. Estas diferencias culturales, lingüísticas y raciales, junto a la propia precariedad material y también jurídica de los trabajadores haitianos en República Dominicana, convierten a este colectivo en una colectivo excluido de la comunidad política, siendo en algún momento de la historia directamente masacrado, como cuando en 1937, el dictador Trujillo ordenó el asesinato a cuchillo de todo haitiano en las explotaciones agrícolas del Valle del Cibao.

Lo cierto, en cualquier caso, es que la presencia de la comunidad haitiana en República Dominicana no ha dejado de crecer y se estima que, en la actualidad, asciende a unos setecientos mil, una cifra importante en un país cuya población no llega a los once millones. Paradójicamente, como nos explica Jared Diamond, un país del cual han salido grandes flujos de emigrantes, en particular a los Estados Unidos, se enfrenta en su interior a un problema migratorio de primera magnitud a la hora de integrar a un colectivo tan número como profundamente diferenciado desde el punto de vista cultural. Sin duda, se trata de un problema antiguo, ya que como veremos son cuatro las generaciones de haitianos que conviven en el territorio de la República Dominicana, pero, al mismo tiempo, es problema constante, ya que mientras la prosperidad y la mejora de los niveles de vida en República Dominicana ha sido evidente, Haití sigue siendo un país caracterizado por las paupérrimas condiciones de vida que padecen su ciudadanos según todos los estándares, con lo cual la tentación de traspasar la frontera no va a decaer.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

La sentencia de la Corte Constitucional dominicana hay que entenderla, en este sentido, dentro de este específico contexto en el que, por un lado, el Estado dominicano ha de ofrecer respuesta al desafío demográfico que puede suponer compartir isla con un país en el que las condiciones de vida son paupérrimas; pero al mismo tiempo, ha de atender a una realidad propia como es la de que su población integra desde hace generaciones una minoría de origen haitiano, cuyo estatuto jurídico y sus condiciones de vida nunca han dejado de ser precarias.

**III. LA DOCTRINA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DOMINICANA  
SOBRE LA NACIONALIDAD DE LOS DESCENDIENTES DE HAITIANOS**

El origen de la sentencia 0071/2013 se encuentra en el rechazo de la Junta Central electoral a expedir una cédula de identidad a Juliana Dequis Pierre, una mujer nacida en República Dominicana, de padres haitianos, en una fecha en la que según la Constitución vigente, la de 1966, el principio que regía para la adquisición de la nacionalidad era el del *ius soli*, de tal forma que tenían derecho a la nacionalidad dominicana todos los nacidos en el país, siempre que no fueran hijos de extranjeros en tránsito. El principio de adquisición de la nacionalidad por *ius soli* ha sido el principio general dentro de la historia constitucional dominicana, si bien la Constitución hoy vigente de 2010 introduce una matización al condicionar de forma expresa la adquisición de la nacionalidad de los nacidos en el país de padres extranjeros, a la residencia legal de sus progenitores.

En cualquier caso, y como no podría ser de otra forma, la Constitución de 2010 considera ciudadanos dominicanos a todos aquellos que en el momento de entrar en vigor la nueva Carta Magna disfrutaran de tal condición. En este sentido, lo relevante en este caso era constatar si, tomando como referencia el marco jurídico derivado de la Constitución de 1966, la recurrente tenía derecho a la nacionalidad dominicana por el hecho de haber nacido en ese territorio, lo que viene a ser, en definitiva, determinar si sus progenitores podían considerarse o no extranjeros en tránsito, ya que esa era la única excepción que la Constitución de 1966 contemplaba al principio general de adquisición de la nacionalidad por *ius soli*.

Haciendo una interpretación literal del término “extranjeros en tránsito”, lo cierto es que el mismo parece hacer alusión a aquellas personas que “transitan” desde la República Dominicana a otro lugar, lo cual excluiría el que pudiera subsumirse dentro del mismo la situación de sus padres en el momento de la inscripción de su nacimiento. Y es que, lejos de transitar hacia otro destino, los padres de la demandante eran jornaleros que, como otros muchos haitianos, trabajaban en las explotaciones agrícolas dominicanas. Sin embargo, la Corte, en vez de hacer interpretar de forma estricta el concepto “extranjero en tránsito” al que se refería la Constitución, acude a una ley de inmigración de 1939, en la cual se definían como extranjeros no inmigrantes a 1º *Visitantes en viaje de negocio, estudio, recreo o curiosidad*; 2º *Personas que transiten a través del territorio de la República en viaje al extranjero*; 3º *Personas que estén sirviendo algún empleo en naves marítimas o aéreas*; 4º *Jornaleros temporeros y sus familias*. A partir de esta disposición la Corte determina que el concepto “extranjeros en tránsito” hace referencia estas cuatro categorías de extranjeros. Es decir, para la Corte Constitucional dominicana ha de distinguirse entre el extranjero transeúnte, aquel que está de paso en el país, y el extranjero en tránsito, concepto que abarca también a aquellos trabajadores que, como los padres de Juliana Dequis, están el país realizando labores temporales como braceros o jornaleros. De esta forma la sentencia encuentra el cauce argumental para avalar la actuación de la autoridad gubernativa que había negado la cédula de identidad a la demandante, ya que sus padres, al carecer ambos de un estatuto jurídico regularizado en el momento de la inscripción 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

nacimiento de su hija, debían de ser considerados como extranjeros en tránsito, de tal forma que el propio acta de nacimiento carecería de validez a los efectos de conferir la nacionalidad dominicana a la recurrente. En definitiva, en base a esta interpretación del concepto “extranjeros en tránsito” lo que la Corte viene a establecer es el principio general de que los nacidos en República Dominicana antes de la entrada en vigor de la Constitución de 2010, no tendrán derecho a la nacionalidad haitiana por aplicación del principio constitucional de *ius soli*, si sus progenitores se encontraran en situación irregular, pudiendo, en el caso de cumplir con los requisitos exigidos, acceder a la misma a través del procedimiento de naturalización.

Como puede presuponerse, el efecto de esta jurisprudencia sobre el estatus de buena parte de la ingente población de origen haitiano establecida en República Dominicana es trascendental, y la propia sentencia se va a encargar de subrayarlo. Y es que, partiendo de la doctrina de los efectos *intra comunia* de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales, la Corte ordena auditar todos los libros de registros de nacimiento desde 1929 para elaborar una lista de aquellos hijos de haitianos que, en base a la doctrina expuesta, carezcan de los requisitos necesarios para adquirir la nacionalidad dominicana.

Por lo tanto, y tomando en consideración que la Constitución haitiana establece el *ius sanguinis* como principio general para la adquisición de esta nacionalidad, la Corte concluye que los hijos de haitianos tendrán la nacionalidad de sus padres, de tal forma que la nueva doctrina constitucional no los convierte en apátridas, respetándose con ello artículo 20 de la Convención Americana que exige que toda persona tenga derecho a la nacionalidad del territorio en el que nació si no tiene derecho a otra.

Por muy diversos motivos, la sentencia 0071/2013 ha sido una sentencia que ha dado lugar a una polémica política y jurídica con pocos precedentes en la República Dominicana y en la propia comunidad académica de la Región. Desde luego, se trata de una resolución, podríamos decir, singularmente reactiva que despierta, cuanto menos, fundados recelos para cualquier constitucionalista tal y como, por otro lado, ponen de manifiesto los dos extensos votos particulares que hacen a la sentencia las magistradas Isabel Bonilla Fernández y Katia Miguelina Jiménez.

La primera de las causas de estos recelos reside en el hecho de que es patente en todo el hilo argumental del Tribunal una ostentosa reafirmación de la soberanía del estado dominicano a la hora de determinar quiénes son sus nacionales, con respecto a las exigencias que había establecido en estos años la Corte Interamericana de Justicia, a través de una jurisprudencia que ya en una ocasión, con la sentencia *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, implicó la condena del estado dominicano. La jurisprudencia de la Corte de San José ha insistido, a este respecto, en que la discrecionalidad de los estados no puede llegar a amparar decisiones arbitrarias o discriminatorias que condicionen, a través de los impedimentos establecidos para el acceso a la nacionalidad, toda una serie de derechos que están relacionados con la propia condición de ciudadano. En concreto, la Corte Interamericana había insistido expresamente, en la necesidad de desvincular la situación migratoria de los padres de la de los hijos.

Por otro lado, la sentencia de la Corte Constitucional entra en tensión de forma más o menos directa con tres principios básicos, comúnmente asumidos en el ámbito de la interpretación constitucional. El primero de ellos es el de la interpretación favorable al ejercicio del derecho. En este sentido, como hemos visto, lejos de hacer una interpretación restrictiva de los condicionantes para la adquisición de la nacionalidad, y por lo tanto para el ejercicio de los derechos que se asocian a este estatus, la Corte hace todo lo contrario, es decir, interpreta de forma extensiva el concepto de “extranjero

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

en tránsito” extremando las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos a una buena parte de los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana. Con respecto a esto, no puede tampoco pasarse por alto el hecho de que, en cierta medida, lo que la Corte hace es subvertir la propia lógica de la interpretación constitucional al interpretar, como hemos visto, no la ley a la luz de la Constitución sino la Constitución a la luz de su desarrollo legislativo.

En segundo lugar, desde otro principio que entronca con las bases morales del Estado de Derecho, como es el principio de irretroactividad, resulta difícil de asumir el mandato final que hace el Tribunal de auditar los registros de nacimientos para aplicar con efectos retroactivos esta nueva doctrina constitucional que conducirá en muchos supuestos a una *capitis diminutio* de su estatus ciudadano a los hijos de haitianos nacidos en el país.

Finalmente, y en relación con lo que se acaba de señalar, la sentencia entra en conflicto con la propia constitución dogmática de los efectos *inter comunia* de las sentencias sobre derechos fundamentales, una doctrina construida, en principio, con el objeto de extender los efectos favorables de una decisión particular a todo el colectivo cuya situación de hecho pueda considerarse análoga, y que, en este caso, se proyecta en sentido contrario, es decir extendiendo las consecuencias negativas de la nueva interpretación de las disposiciones constitucionales sobre nacionalidad a todos los extranjeros que se encuentren en una situación igual a la del recurrente.

Por todos estos motivos la sentencia 0071/2013 provocó una convulsión política con destacados ecos internacionales y una ingente literatura jurídica en los medios de comunicación del país. En cualquier caso, la respuesta más relevante a esta jurisprudencia es la que va a ofrecer la Corte Interamericana, a propósito del litigio que explicaremos a continuación.

#### IV. LA CORTE INTERAMERICANA DE JUSTICIA Y EL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LOS HAITIANOS EN REPÚBLICA DOMINICANA

En el litigio ante la Corte Interamericana, *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, se enjuiciaba la expulsión del país de distintas familias de origen haitiano. En algunos de los casos, los expulsados habían nacido en República Dominicana e, incluso, disfrutaban de cédula de identidad del país, mientras que en otros, se trataba de descendientes de haitianos, nacidos en ese país o República Dominicana, pero que no disponían de documentación dominicana. En buena parte de los casos los expulsados eran menores de edad<sup>2</sup>. El patrón común de

2. En concreto, el perfil de las víctimas era el siguiente. La familia Medina, que estaba compuesta por el señor William Medina quien había nacido en República Dominicana de padres haitianos y poseía cédula de identidad del país, su mujer, haitiana de nacimiento, y sus tres hijos, todos nacidos en República Dominicana y uno de ellos con cédula de identidad dominicana. Toda la familia fue primeramente detenida y luego expulsada de República Dominicana a Haití, y la documentación del padre y la hija fue suspendida por la Junta electoral central. La familia Fils-Ame, por su parte, estaba compuesta por el padre, nacido en República Dominicana y con cédula de identidad del país, su mujer, de origen haitiano y sus tres hijos, todos ellos nacidos en República Dominicana. Toda la familia fue expulsada del país a Haití. El señor Bersson Gelin, quien nació en República Dominicana, pero que no disponía de acta de nacimiento o cédula de identidad dominicana sino haitiana, y que fue expulsado por las autoridades del país. La familia Sensión, compuesta por un padre nacido en República Dominicana y con cédula de identidad de este estado, quien se había casado con una mujer haitiana con la que tuvo dos hijas nacidas en República Dominicana y con documentación de identidad del país. La mujer y sus dos hijas fueron expulsadas por las autoridades dominicanas a Haití. Rafaelito Pérez Charles, que nació en República Dominicana y que disfrutaba de cédula de identidad de ese país, quien también fue expulsado. Finalmente, la familia Jean, compuesta por Víctor Jean, nacido en República Dominicana, el hijo de este y su mujer, de nacionalidad haitiana, quien tenía tres hijos nacidos todos en Haití. La mujer y los hijos de ambos fueron todos expulsados a Haití por las autoridades dominicanas.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

estas expulsiones era su celeridad y la ausencia de cualquier tipo de procedimiento en el que las víctimas pudieran defender la legalidad de su estancia en el país. De hecho, ni siquiera aquellos que disponían de documentación dominicana pudieron hacer valer estos documentos para evitar su expulsión inmediata. Igualmente, en muchos de los casos, previamente a la expulsión se produjeron detenciones temporales y, en la mayoría de los supuestos, el traslado hasta el territorio haitiano se llevó a cabo en vehículos donde se encontraban otras personas, también de origen haitiano, en la misma situación.

Desde el comienzo de la sentencia puede apreciarse cómo la doctrina que va a esbozar la Corte es especialmente permeable a las circunstancias en las que se circunscribe este litigio. Y es que lejos de constituir unos hechos aislados, para el Tribunal puede constatarse que en la República Dominicana la comunidad haitiana es una comunidad especialmente vulnerable, que padece no sólo de unas circunstancias socioeconómicas dramáticamente adversas, sino que además se enfrenta a dificultades en muchos supuestos infranqueables para poder regularizar su situación en el territorio. Del mismo modo, la Corte verifica que en los últimos veinte años se ha reproducido un patrón sistemático de expulsiones que responden al mismo relato que el invocado por los recurrentes en este caso. En definitiva, parece claro que para la Corte Interamericana, en este supuesto, lejos de enjuiciar unos hechos aislados, lo que se está cuestionando en gran medida es la propia política migratoria de un país.

En cualquier caso, aun tomando en consideración que nos encontramos ante ejemplos paradigmáticos que responden a una pauta común, la Corte podía decantarse por dos formas de aproximación a este litigio. La primera de ellas, que respondería a una comprensión modesta o prudente de su propia jurisdicción, sería enjuiciar los hechos desde un parámetro exigente pero que, al mismo tiempo, y considerando que la política migratoria y las condiciones de adquisición de la nacionalidad pertenecen a un ámbito donde los estados han de disfrutar de un especial margen de apreciación, evitase llevar a cabo un enjuiciamiento general del marco normativo del Estado sobre esta cuestión. Una segunda aproximación posible, más ambiciosa desde la perspectiva de la eficacia de la Convención como instrumento de orden público en el ámbito de los derechos humanos, sería la de no sólo enjuiciar y condenar las posibles violaciones de los derechos amparados por la Convención, sino también, a la vista de que no se trata de hechos aislados sino que responden a un determinado patrón de actuación, extender el juicio al marco normativo básico establecido por el Estado en materia de extranjería, lo que significa, en este caso, poner en cuestión la propia jurisprudencia que desarrolla la Corte Constitucional en la sentencia 0071/2013, anteriormente analizada. Pues bien, esta segunda va a ser, como veremos, la estrategia finalmente seguida por la Corte.

Hay que decir que la doctrina de la Corte Interamericana en relación a los derechos invocados por las víctimas era ya una doctrina ambiciosa y consolidada. Con respecto al derecho a la nacionalidad, la jurisprudencia de la Corte ya había señalado anteriormente la importancia de este derecho como presupuesto del *amparo jurídico en el conjunto de relaciones con el Estado*, incidiendo, en concreto, en el carácter condicionante que en muchos casos posee la nacionalidad en el ejercicio de derechos no sólo estrictamente políticos sino también civiles. En este sentido, la sentencia insiste en que las obligaciones de los Estados en este ámbito no sólo se circunscriben a no desposeer de forma arbitraria de la nacionalidad a sus ciudadanos y evitar que personas que se encuentren en su territorio puedan padecer una situación de apatridia; sino que, más allá de esto, el Convenio impone límites a la presumida discrecionalidad de los Estados que, en cualquier caso, no podrán negar la nacionalidad cuando esto implique situar a la persona al margen de la jurisdicción estatal para el ejercicio de los derechos que garantiza el artículo 1.1 de la propia Convención.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

Del mismo modo, la jurisprudencia interamericana había vinculado el derecho a la nacionalidad a otros dos derechos consagrados en la Convención, como son el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la identidad y al nombre. A este respecto, la sentencia insiste en que el derecho a la personalidad jurídica hay que entenderlo como *la capacidad de ser titular de derechos (capacidad y goce) y de deberes constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana*. Al mismo tiempo, el Tribunal integra el derecho a la nacionalidad dentro derecho a la identidad entendido este como *el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso*. Igualmente, vinculado a este derecho a la identidad estaría el derecho al nombre, en tanto *elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona, sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado. Por lo que los Estados tienen la obligación no sólo de proteger el derecho al nombre, sino también de brindar las medidas necesarias para facilitar el registro de la persona, inmediatamente después de su nacimiento*.

Finalmente, la sentencia incide de forma transversal a lo largo de toda su argumentación, en la relevancia que adquiere la protección del interés superior del menor en la interpretación de estos derechos. Con anterioridad, la Corte Interamericana había ya insistido que en los supuestos en que *la condición del nacimiento es la única demostrada para la adquisición de la nacionalidad*, y que en los supuestos en que haya dudas acerca de si el menor posee otra nacionalidad, y con la intención de evitar la apatridia, ha de concedérsele la nacionalidad por *ius soli*. Es importante subrayar, a este respecto, que para la Corte, por impedimentos que justifican el otorgamiento de la nacionalidad no hay que entender sólo aquellos de carácter jurídico sino también cuando existan dificultades materiales para el registro del nacimiento del menor por parte de los padres a los efectos de dotarle de nacionalidad. En estos supuestos, la Convención impone también que el país de nacimiento reconozca la nacionalidad de quien ha nacido en su territorio.

Finalmente, con respecto a la proyección del principio de no discriminación sobre los criterios a través de los cuales los estados definen a sus nacionales, el Tribunal, después de recordar que este principio limita también la discrecionalidad de los estados, subraya un precedente que será determinante en este caso, y que es, precisamente, el establecido en el litigio *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, una sentencia en la que se afirma con rotundidad el principio de que el estatus migratorio de los padres no puede afectar a los hijos.

Desde este marco jurisprudencial, la Corte Interamericana va a condenar al Estado Dominicano por vulnerar los derechos reconocidos en los artículos 3, 18, 19, 20, 24, 1.1 y 2 del Convenio, a los que hemos hecho alusión. Lo llamativo de la proyección de estos principios en el caso que nos ocupa es el hecho de que la Corte no sólo consideró vulnerado el derecho a la nacionalidad, a la identidad, a la personalidad jurídica y al nombre, de aquellas personas que disponían de cédula de identidad dominicana y a las que no se les brindó la posibilidad de mostrar sus documentos para que fueran considerados por las autoridades que procedían a la expulsión, sino que entendió que también se habían vulnerado estos derechos a aquellos descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana. A este respecto, la sentencia, además de subrayar que antes de la reforma constitucional de 2010 existía disparidad de criterios a la hora de considerar si los descendientes de haitianos que se encontraran de forma irregular en el territorio tenían o no derecho a la nacionalidad dominicana, insiste en el carácter trascendental que tienen este derecho a la nacionalidad como plataforma para el ejercicio de otras libertades políticas y cívicas, y en la necesidad,

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

por lo tanto, de que los estados se aseguren de que, en ningún caso, el no reconocimiento de la nacionalidad a los nacidos en su país convierta en apátridas a quienes se encuentran en su territorio.

Para el Estado dominicano el hecho de que en la República de Haití rija el *ius sanguinis* impedía considerar a los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana como apátridas, ya que estos tienen derecho a adquirir la nacionalidad de este país. Sin embargo, este argumento no fue considerado suficiente para el Tribunal quien tomo en consideración la complejidad de la legislación haitiana a este respecto y, sobre todo, el hecho de que la información presentada no permitía deducir que el estado dominicano tuviera la certeza de que realmente las víctimas podían adquirir la nacionalidad haitiana.

Por lo tanto, como acabamos de ver, la Corte Interamericana entendió que las expulsiones ejecutadas por las autoridades dominicanas vulneraban el derecho a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y a la identidad, tanto de aquellas personas que disponían de documentación que les identificaba como dominicanos, como de los descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana que no disponían de esta documentación. De igual forma, tomando en consideración el patrón a través del cual se produjeron estas expulsiones, con detenciones previas en muchos de los casos, entradas en domicilio sin permiso judicial y con extremada celeridad, la Corte consideró que se habían vulnerado también los derechos a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, y a las garantías judiciales en relación con el procedimiento de expulsión.

De lo visto hasta ahora la respuesta judicial de la Corte a las expulsiones practicadas por las autoridades dominicanas puede calificarse de severa pero en ningún caso de sorprendente, y es que los hechos respondían a una pauta de expulsiones colectivas, con un claro tinte discriminatorio que además colocaba en una situación de desamparo material y jurídico a un colectivo especialmente vulnerable. Lo que si puede calificarse de sorprendente, sin embargo, es el enjuiciamiento que, a la luz del Convenio, va a llevar a cabo la Corte Interamericana de la doctrina constitucional establecida por la Corte dominicana y del propio marco legal de desarrollo posteriormente establecido por la Ley No. 169-14 del Parlamento de este mismo país. Sorprendente, en primer lugar, porque la doctrina establecida por la Corte Constitucional es posterior a los hechos que son enjuiciados por la Corte Interamericana, pero sobre todo porque, en base al principio *iura novit curia* y a la legitimación que ofrece el artículo 2 de la Convención, que obliga a los Estados a adoptar medidas de derecho interno para la garantía de los derechos, la Corte Interamericana va a proyectar las disposiciones de la Convención relacionadas con el tratamiento de la inmigración de una forma que se asemeja bastante a un control abstracto constitucionalidad de la legalidad dominicana en materia de extranjería.

En buena medida, la decisión de la Corte Interamericana se explica como una reacción al explícito desconocimiento que hace la República Dominicana con respecto a un principio fundamental en la jurisprudencia del Tribunal como es el de que el estatus migratorio de los padres no podía afectar a los hijos. Un principio establecido en 2006, como hemos visto, en la sentencia *Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. La sentencia de la Corte Constitucional 0071/2013 se aparta radicalmente del mismo, pero en realidad no es solo la sentencia, sino también la propia Constitución Dominicana de 2010 la que condiciona la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* a la residencia legal de sus progenitores. Se trata, en definitiva, de un conflicto que la sentencia 0071/2013 exterioriza y concreta pero que tiene en buena medida expresión en la propia Constitución dominicana.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Pues bien, la Corte Interamericana no esquivada este conflicto sino que lo encara directamente, determinando que la doctrina establecida en la sentencia 0071/2013 contradice el artículo dos de la Convención que obliga a los estados a adoptar medidas de derecho interno para la garantía de los derechos, y ello en relación con el derecho a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y a la identidad. Para la Corte es determinante el hecho de que la doctrina establecida por el juez constitucional dominicano no es neutral en sentido material, y ello en tanto afecta de forma dramática y desproporcionada a un colectivo especialmente vulnerable como es el de la probación de origen haitiano que se encuentra en la República Dominicana. Es una doctrina, en definitiva, que se desvía de las exigencias que establece el propio artículo 24 de la Convención, que garantiza el derecho a un tratamiento no discriminatorio y que constituye una amenaza sobrevenida para los derechos de las víctimas que han accedido a la jurisdicción de la Corte, sobre todo, tomando en consideración que la sentencia del juez constitucional dominicano exigía la puesta en marcha de una auditoría para, con efectos retroactivos, anular los documentos de identidad que fueran expedidos en beneficio de descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana cuyos padres se encontrasen de forma irregular en este país.

Tampoco supera el juicio de convencionalidad el desarrollo que ofrece a esta doctrina el legislador dominicano a través de la Ley 169-14, en virtud de la cual los hijos de haitianos nacidos en República Dominicana, cuyos progenitores se encontrasen de forma irregular en el país no podrán adquirir la nacionalidad sino por naturalización, tras la inscripción previa de su nacimiento en un registro. Un requisito hasta entonces inédito que constituye también para la Corte Interamericana un obstáculo a la plena vigencia de los derechos consagrados en la Convención.

En definitiva, más allá de tutelar los derechos de la víctimas en el litigio, en *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, la Corte Interamericana toma en consideración la realidad material de la comunidad haitiana en República Dominicana y las características de ese fenómeno migratorio que integra varias generaciones, ninguna de las cuales ha podido salir de un estado de precariedad material y jurídica. Y todo esto lo hace para sancionar en términos generales la política migratoria del país, a partir de la cual se quiere incorporar el principio del *ius sanguinis* como criterio para la adquisición de la nacionalidad en República Dominicana, cuando los progenitores, como ocurre en muchos de los supuestos de hijos de haitianos, no se encuentran de forma irregular en el país. Así, en último término, lo que la Corte hace en esta sentencia es imponer desde la Convención unos límites morales al *ius sanguinis*, afirmando su autoridad sobre una parcela tan fundamental para el ejercicio de los derechos como para la soberanía de los Estados. Entre avanzar en la protección de las libertades y favorecer la integración en la Convención, la Corte Interamericana apostó decididamente, de una forma audaz, podríamos decir, por lo primero, y esto, como veremos, no ha dejado de tener sus consecuencias.

## **V. EL DESENLACE DE UN CONFLICTO JUDICIAL: LA REPÚBLICA DOMINICANA REVOCA SU CONSENTIMIENTO A LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE DE SAN JOSÉ**

La sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* es una sentencia de riesgo, y es que, lo que hace la Corte en esta ocasión no es sólo sancionar la violación de derechos consagrados por la Convención sino que, en último término, cuestiona frontalmente la política migratoria de un país. Una política que, no puede pasarse por alto, tiene un reciente reconocimiento constitucional, y por lo tanto, ha adquirido del alguna forma una específica legitimidad democrática. Es por esto que esta decisión puede no sólo constituir un buen parámetro de demostración 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

los escépticos de la supranacionalidad, de cuáles son los límites de una jurisdicción de este tipo, sino también para aquellos que cuestionan lo que el profesor Diego Moreno ha denominado como la “juristocracia de los derechos” en el constitucionalismo americano, y que se caracterizaría por una progresiva desactivación de los parlamentos en cuestiones donde están implicados derechos y libertades, en beneficio de órganos judiciales competentes para dictar la última palabra en esta materia.

Sin embargo, creo que los hechos enjuiciados por la Corte Interamericana en esta ocasión son tan específicos que sirven, ya sea desde un punto de vista teórico, para justificar, por lo menos en parte, la posición del Corte frente a estas objeciones. Y es que una de las virtudes que tiene la doctrina de la Corte es la de poner de manifiesto la dimensión democrática de la nacionalidad. Es decir, que la exclusión de la nacionalidad a una minoría que, a su vez, vive en una patente y drástica situación de escasez de medios materiales en un territorio, no sólo afecta a parcelas inherentes a su dignidad o al estatuto moral básico de sus miembros, sino que determina la imposibilidad de participar políticamente a haitianos de hasta cuatro generaciones distintas, muchos de los cuales ya poseían una cédulas de identidad que sobrevenidamente se han convertido en inválidas por la decisión del juez constitucional. Creo, en este sentido, que es mucho más fácil valorar el valor profundamente democrático de esta jurisprudencia que criticar que su carácter contra-democrático, a no ser que nos situemos en una comprensión de la democracia ajena a cualquier presupuesto axiológico de índole material.

En cualquier caso creo que hay otro elemento clave que singulariza esta sentencia, y este es el hecho de que se esta juzgando la revisión con carácter retroactivo que este país hace de quiénes son sus nacionales, a través de unos criterios que a la postre discriminan de forma patente a un determinado colectivo. La audacia de la Corte Interamericana es, en este sentido, proporcional a la propia audacia de la Corte Constitucional de República Dominicana cuando ordena auditar las actas de nacimiento desde 1929 para privar de la nacionalidad a quienes no cumplan unos criterios concretados en 2013.

Los problemas que plantea la sentencia de la Corte Interamericana, tomando en cuenta los límites inherentes a esta jurisdicción, creo que no son tanto con respecto a la sentencia de 2013, como en relación la propia Constitución dominicana de 2010 que prohíbe expresamente que los hijos de los extranjeros que se encuentren en situación irregular puedan adquirir la nacionalidad por *ius sanguinis*, una política que, por otro lado, como bien han puesto de manifiesto las voces más críticas, no deja de ser asimilable a la de otros muchos países. Y es que, como hemos visto, la Corte Interamericana ha establecido el principio de que el estatus migratorio de los padres no puede transmitirse a sus hijos a la hora de que estos puedan acceder a la nacionalidad del país en el que nacieron. Obviamente, la sentencia no hace un juicio específico de la Constitución dominicana, pero sí puede decirse que, en cierta medida, la doctrina de la Corte adolece de una suerte de pedagogía integradora, necesaria, en este caso, si tomamos en cuenta el ámbito en el que se proyecta. Parte de esa pedagogía podría haberse construido sobre la distinción entre el juicio de las medidas retroactivas de auditoria de la nacionalidad concedida a descendientes de haitianos y el de las nuevas condiciones establecidas por el constituyente dominicano a partir de 2010, de cuya proyección la Corte podría conocer en el futuro a través de casos específicos, sin que esto signifique abandonar los presupuestos básicos a través de los cuales ha establecido límites a la discrecionalidad de los estados en este ámbito.

Quizás pueda ser exagerado ver en esta ausencia de pedagogía, de candor judicial por parte de la Corte, la única causa la reacción posterior de la estado Dominicano frente a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia, plasmada en la sentencia 0256/14, en la cual la Corte Constitucional dominicana declara inconstitucional el



**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

*Instrumento de Aceptación de la Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, emitido por el Presidente de la República Dominicana el diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve. Tras esta sentencia del juez constitucional dominicano hay también, evidentemente, un clima de recelo institucional frente a la jurisdicción internacional de los derechos humanos que no nace en 2014 y que seguro responde a otros múltiples factores. No es el lugar aquí tampoco para profundizar en este litigio, que surge con una acción directa de inconstitucionalidad ejercida en 2005, y, en el cual, la Corte llega a la conclusión de que, según la Constitución de 2002, el Presidente de la República no tenía la competencia para obligar al estado dominicano a asumir esta jurisdicción sin la autorización del Congreso de la Nación.

En cualquier caso, el rechazo de la República Dominicana a la jurisdicción de la Corte Interamericana nos sirve para poner fin a este relato de las desavenencias entre la República Dominicana y el juez supranacional. Un relato que, más allá del caso concreto, pone de manifiesto la compleja labor de equilibrio que ha de realizar cualquier jurisdicción supranacional a la hora de avanzar en la protección de los derechos sin poner en perjuicio la integración. La sentencia *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana* es una sentencia que reacciona frente a una situación intolerable desde los estándares de los derechos humanos. Es, podríamos decir, una sentencia buena para una comprensión seria de los derechos. No obstante, a la vista del final de esta historia, surge la duda de si un cierto desconocimiento del cometido integrador de este tipo de jurisdicción no ha supuesto, en la práctica, que lo que ha sido bueno para la vigencia de los derechos no lo ha sido para la propia vigencia de la Convención. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**LOS RETOS DEL RENOVADO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO  
EN LOS COMICIOS DEL AÑO 2015**por **Gastón J. Enríquez Fuentes y Rogelio López Sánchez**Profesores e Investigadores de la Facultad de Derecho y Criminología,  
Universidad Autónoma de Nuevo León**I. INTRODUCCIÓN**

El próximo domingo 7 de junio de 2015, en la República mexicana se renovarán 2,159 cargos de representación política con reglas electorales inéditas que sitúan a sus operadores tanto en sede administrativa como jurisdiccional, ante un desafío mayúsculo, debido a la complejidad que supone la implementación de las mismas.

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 introdujo importantes modificaciones en el sistema político-electoral, que bien se podrían clasificar en dos grandes dimensiones: a) se amplía el catálogo y consistencia de los derechos políticos a través de la incorporación de las candidaturas independientes, la consulta popular, la reelección inmediata de legisladores federales, locales y miembros de los Ayuntamientos, así como el reconocimiento del principio de paridad de género en la postulación de cargos de representación popular, y; b) se crean nuevas reglas en estricto sentido sobre la competencia electoral, es decir, reconfiguración de órganos y su consecuente reparto de competencias y facultades, a las que se tendrán que circunscribir por igual los actores políticos, bajo el cuidado de los órganos administrativos y jurisdiccionales, a través de un renovado sistema de medios de impugnación.

**II. ANÁLISIS**

La reingeniería constitucional anteriormente descrita, acometida bajo el argumento oficial de la imperiosa necesidad de imprimir mayor fluidez y certeza a los procedimientos comiciales, responde más bien de nueva cuenta a la necesidad de actualizar las reglas del acceso al poder político en una lógica de desconfianza absoluta entre los distintos actores políticos.

Por lo que hace a la primer dimensión, la reforma incluye el derecho político-electoral a las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana en materia legislativa (en los niveles federal y estatal), así como la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas, principalmente. Sobre el particular, cabe destacar que las reglas para la participación política directa de los ciudadanos, a través de las candidaturas independientes y de consulta popular han demostrado su inoperancia al momento de implementar la reforma.

Por ejemplo, para el registro de candidatos sin partido político que deseen participar por el cargo de Presidente de la República, éstos deberán contar con el 1% de las firmas de la lista nominal de electores, y estar integradas por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas. Luego, aunado al gravoso proceso de respaldo ciudadano que debe de cumplir el aspirante, está el inconveniente relativo al financiamiento

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

público y privado con el que eventualmente habrá de realizar la campaña electoral el candidato independiente, claramente inequitativo con respecto al presupuesto otorgado a un candidato para el mismo cargo por un partido político, en una proporción de 10 a 1.

Por lo que hace al ejercicio de participación democrática directa a través de las consultas populares, según se advierte en el artículo 35 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá hacer un estudio *ex ante* de la constitucionalidad de la petición de consulta popular que haga cualquiera de los poderes legitimados para ello. Sin embargo, huelga destacar que las tres peticiones de consulta sometidas a consideración del máximo tribunal mexicano en 2014, por parte de las tres principales fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión, fueron desechadas dada su inconstitucionalidad.

Según la Ley Federal de Consulta Popular, ésta tiene por objeto garantizar a los ciudadanos que, en el ejercicio de su derecho al voto universal, libre, secreto y directo, expresen además su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, cuya decisión será vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, siempre y cuando la participación a la misma corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Pero el respaldo ciudadano a las consultas populares se ve limitado a una por cada ciudadano, con lo cual se restringe el espectro en el que tendrá incidencia de participación la ciudadanía durante el próximo proceso electoral.

Otra novedad de la reforma constitucional es la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, a partir de la cual se pretende procurar sobre ellos un mayor control de sus actos en todos los niveles, y principalmente en la protección de los derechos del militante y del ciudadano en general. Así, a través de dicho ordenamiento se desea garantizar a los ciudadanos la fiscalización de los actos de estas instituciones políticas, y de esta manera permitir el mejor ejercicio de los derechos político-electorales de los militantes, mediante la asignación de ciertos contenidos mínimos tanto en sus estatutos como derechos en sus documentos básicos.

Por último, cabe destacar que, en correspondencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la reforma política-electoral ha modificado las reglas de interpretación de las normas electorales en el análisis de los medios de impugnación, incorporando tanto la interpretación conforme a la Constitución como la convencional, a través del ejercicio interpretativo de los Tratados Internacionales, y en adición a los métodos ya existentes, como el gramatical, sistemático y funcional. A ello se abona la incorporación del principio de paridad de género en la partición política en diversos cargos de elección popular, así como la reelección consecutiva de legisladores federales, locales y miembros de ayuntamiento, con la única restricción –más en la lógica del *Estado de partidos* que en otra de naturaleza *democrática*– de que el aspirante sea postulado por el mismo partido político por el que obtuvo el cargo.

La última generación de reformas constitucionales en materia electoral en México (2014), amplía el abanico de protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, brinda mejores instrumentos de participación política y de influencia en asuntos de trascendencia nacional, dota de mayores facultades al INE, y lanza un enorme desafío a los operadores tanto administrativos como jurisdiccionales, ya que la nueva configuración competencial se vuelve más sofisticada, pues el legislador rediseñó por mucho el orden normativo electoral, cuyos resultados y eficacia, tal y como adelantábamos al principio de esta nota, están aún por verse en el duro y difícil laboratorio de pruebas que significará las elecciones de 2015 en México.

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

---

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

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Uno de los temas de mayor polémica en el contexto de la discusión parlamentaria para su aprobación se centró en la transformación del antiguo Instituto Federal Electoral por un nuevo órgano: el *Instituto Nacional Electoral* (INE), cuyas facultades, además de velar por la organización y vigilancia de las elecciones a nivel nacional, han sido ampliadas para que, en caso de ser necesario, mantenga coordinación con los órganos locales para la organización de las elecciones en aquellas Entidades Federativas en las que sea pertinente su intervención, lo cual supone incluso la absorción de alguna de las facultades del órgano electoral local por parte del nacional.

Por lo que hace a la segunda dimensión, los cambios en la configuración, competencias y facultades de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones locales y federales, y de aquellas responsables de la resolución de las impugnaciones en el marco de éstas, representa una transformación institucional de gran calado, cuyas consecuencias en términos de eficacia de la norma están por clarificarse, debido al abigarrado sistema competencial entre autoridades o instituciones de carácter federal, estatal y hasta nacional en materia electoral, cuya operatividad y funcionalidad ha planteado serias dudas y debates.

El rediseño competencial entre el órgano administrativo nacional electoral y los de ámbito local, así como los de naturaleza jurisdiccional de ambos niveles de gobierno, está dispuesto en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en sustitución del antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual tiene por objetivo reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

En este contexto, la reconfiguración del modelo de comunicación política como consecuencia de la reforma, también rediseñó el sistema de jurisdicción constitucional electoral, al crear una nueva Sala Regional Especializada que conocerá y resolverá los procedimientos especiales sancionadores, quitando esa facultad que tenía el otrora Instituto Federal Electoral, es decir, la resolución derivaba de una autoridad administrativa electoral. Por ello, ante la nueva configuración normativa, el Instituto Nacional Electoral sólo se encargará de dictaminar y remitir el expediente respectivo de procedimiento administrativo sancionador a la Sala Regional Especializada, para que sea esta última la que resuelva en definitiva.

Es oportuno manifestar la importancia y relevancia de los actuales procedimientos administrativo-sancionadores, con motivo de las dos últimas reformas constitucionales electorales, dada la progresiva y constante violación a la normativa durante los procesos electorales por los actores políticos. Como muestra de lo anterior, durante el 2009, el IFE resolvió 1,026 procedimientos sancionadores, mientras que en 2012 resolvió 1,371; mientras que a la fecha de hoy (2015), se estima que rebase o sobrepase el doble de esa cantidad. A partir de febrero, la tramitación del procedimiento, tal y como se ha referido, se divide en la actividad que desempeñará el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE durante la fase de sustanciación, creó una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que depende directamente de la Secretaría General del Consejo General de ese mismo organismo.

Por su parte, la Sala Especializada está integrada por tres magistrados electorales quienes son designados mediante un procedimiento que inicia con la propuesta de una terna por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su nombramiento es por nueve años y su renovación se realizará de manera escalonada. La importancia

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

de este procedimiento consiste en resolver oportunamente todos los procedimientos sancionadores que remita el INE de manera expedita (tiene un plazo máximo de 24 horas para admitir o desechar la denuncia; y si la misma es admitida, en 48 horas debe citar a las partes para comparecer en la respectiva audiencia), y remitirlos a la Sala Especializada.

Continuando con el procedimiento, una vez que la Sala Especializada recibe el expediente de la Unidad Técnica, verifica la oportuna integración (ordenando las diligencias faltantes, en caso de existir); y una vez que se encuentra debidamente integrado el mismo, el Magistrado ponente dispone de un plazo de 48 horas para poner a consideración del Pleno el proyecto de sentencia, quienes tienen que resolver dentro de las 24 horas siguientes. Asimismo, se dispone de un recurso de revisión ante la Sala Superior que revisa tanto las medidas cautelares que puede dictar la Sala Especializada como las sentencias de fondo, donde se absuelve o se imponen multas a los actores políticos.

Otro de los temas que generó gran controversia son los Tribunales Electorales Locales de las Entidades Federativas, ya que en la nueva Ley General de la materia (art. 105), se dispone que: “las autoridades electorales jurisdiccionales locales tendrán autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento”, además de ello, “no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.” Siguiendo esta misma lógica, implica que se encuentran fuera del sistema tradicional tripartita del Poder Público. Lo anterior, si bien robustece la imparcialidad y autonomía con la que se debe actuar en la jurisdicción electoral, también es verdad que quedan en el tintero grandes dilemas como la dependencia presupuestal que depende directamente de los Congresos Locales y la administración del presupuesto del Ejecutivo Local por ejemplo, entre otros rubros pendientes como la ausencia del servicio profesional electoral de quienes se encuentran adscritos a los mismos.

En este contexto de la autonomía local electoral, los Institutos Electorales de las Entidades Federativas ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) son designados directamente por el Consejo General del INE, con el propósito que los nuevos Consejeros Locales tuvieran la autonomía y libertad operativa al momento de desempeñar la difícil función de árbitro en las disputas durante los procesos electorales. Bien es cierto que las principales funciones de estos continúan siendo algunas similares, sin embargo, en el nuevo contexto de la LEGIPE, las funciones deben ser de colaboración y cooperación con el INE, por mencionar alguna, la labor de fiscalización durante los procesos electorales a los candidatos, entre otras funciones que si en principio las tiene originalmente el INE, las puede delegar a los OPLE's, mediante instrumentos de colaboración; asimismo, en sentido contrario, el INE podría reasumir algunas funciones originales de los OPLE's, debido a su nueva facultad de atracción, situación esta última tan controvertida durante los procesos de debate por parte al interior de ambas Cámaras del Congreso al momento de elaboración de la LEGIPE y algunos académicos, ya que se argumentaba la pérdida del federalismo electoral.

Por otra parte, habida cuenta de que uno de los temas más sensibles en México y prácticamente en buena parte de América Latina es la guerra sucia en la propaganda electoral, el legislador federal ha creado la Ley General en Materia de Delitos Electorales – DOF: 23-05-2014, última reforma DOF: 14-07-2014. –, cuyo objetivo ha sido establecer los tipos penales, sanciones, distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno sobre esta materia, y una Fiscalía especializada para perseguir los delitos de esa naturaleza.

Consustancial a lo anterior, el sistema de medios de impugnación en materia electoral incluye nuevos supuestos para la nulidad de las elecciones, ya sean federales o locales, esto es, cuando se trate de violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

previstos en el artículo 41 de la Constitución federal, tales como: Exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; o que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para probar las causales expuestas previamente, la jurisdicción electoral especializada deberá acreditar de manera objetiva y material los supuestos mencionados, pero además deberá valorar el impacto de estas violaciones determinantes, a partir de la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar, siempre y cuando ésta sea menor al cinco por ciento. Lo anterior, encuadra en un modelo de comunicación político-electoral más justo y que responde a los distintos escenarios políticos que ha vivido México en las últimas dos décadas.

En virtud de lo anterior, resulta pertinente la modificación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que incorpora la obligación de los servidores públicos de colaborar con el INE, a efecto de brindar a éste la información que les sea solicitada de manera veraz y oportuna; igual situación tratándose de propaganda gubernamental, de la aplicación imparcial de los recursos públicos y la obligación de los servidores públicos de abstenerse para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

**III. CONCLUSIONES**

Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que en México nos encontramos en un proceso de sofisticación del sistema electoral, que ha despertado un enorme interés y expectativa en la sociedad, como consecuencia de la progresiva pérdida de confianza en el estado de partidos y las mismas instituciones que actúan como árbitros electorales. Tal y como ha sucedido en cada reforma constitucional electoral en México, nos encontramos de nueva cuenta en un momento histórico, oportuno para transformar y revertir el estado actual de cosas y cimentar el sistema electoral nacional realmente en el valor de la confianza y civilidad política, que urge en una sociedad por demás convulsionada, también ávida de encontrar en estos nuevos canales de participación política, una oportunidad de cambio real y sustantivo. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**LA AUSENCIA DE VOCACION FEDERAL EN EL COMPORTAMIENTO  
DEL SENADO ARGENTINO**por **Maria Marta Cerro**

Profesora titular de Derecho político de la UNT, Argentina

**I. INTRODUCCIÓN**

El interés que reviste para nuestras provincias argentinas el sistema federal, no sólo desde la perspectiva que nos brinda el orden constitucional, sino fundamentalmente, desde lo que implica el compromiso para ellas en la formación de la voluntad federal, a través de la Cámara territorial: el Senado, nos lleva a preguntarnos si en realidad el Senado, como órgano de poder y decisión política, en esta dinámica histórica, tiene razón de ser. Además, plantear la necesidad de una revisión profunda de sus funciones para dotarla de eficacia.

La reforma de 1994 introdujo al menos cuatro cambios importantes en lo referente a cómo se conforma el Senado de la Nación. El primero, es que la elección es por voto popular y no a través de las cámaras provinciales. El segundo cambio es la reducción del mandato de nueve a seis años. En tercer lugar está la ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia –los dos primeros representan al partido político por la mayoría, y el tercero a la primera minoría–. Y el cuarto cambio es la definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos, ya que el nuevo sistema electoral –definido en la misma Constitución en el artículo 54– adjudica dos bancas al partido que saca más votos y una al que sale segundo.

A pesar de la evidencia de que los partidos políticos nacionales, por su estructuración piramidal, cuando no *verticalista*, atentan directamente contra el orden federal, la reforma del art. 54 CN produjo el desplazamiento del eje de representación institucional de los intereses provinciales hacia los de esos partidos políticos. Esto es así, porque, el incremento a tres senadores por provincia, desplazó el foco de la representación de los intereses provinciales hacia los intereses partidarios al integrar la representación con dos por el partido político que obtuviera la mayoría y otro por aquel que alcanzara la primera minoría

La introducción del tercer senador responde a argumentos de representación de minorías. A este argumento no sólo puede contraponérsele el desagrado por la percepción de un gasto público innecesario, sino también los conflictos generados en torno de la disposición que establece la forma de elección de los senadores. El Senado, desde esta lógica, actúa aun más que antes de la reforma como de defensor de partidos políticos, no de estados provinciales, y justamente la representatividad territorial de los estados miembros en un sistema federal viene dada a través de la conformación de la Cámara de Senadores –conformada por las provincias y para defensa de sus intereses.

Podría argumentarse entonces que existe una evidente contradicción entre los comportamientos esperados por los textos constitucionales y los arreglos institucionales diseñados para conseguirlos ¿Puede decirse que la forma en la que se selecciona a los representantes influye directamente en los objetivos que estos persiguen y en la manera en la que se comportan? ¿Se da esto específicamente en el peso que tienen los territorios –los distritos electorales en los que han sido elegidos los senadores– en la forma de entender y llevar a cabo la representación? Y de ello dos preguntas: ¿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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

qué algunos senadores tienen concepciones representativas territoriales y otros no? y ¿por qué algunos senadores se preocupan por iniciar proyectos de ley que benefician a sus distritos electorales (a sus territorios) y otros no? Lo primero a analizar para sostener lo dicho es indagar en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y segundo, en los factores que han sido esgrimidos, desde diferentes perspectivas, para explicarla. La ciencia política nos enseña que hay dos dimensiones que han recorrido la teoría política normativa expresando dos grandes controversias sobre las que descansa la discusión acerca del vínculo representativo: el estilo y el focus de la representación

En este artículo solo abordaremos el *focus* de la representación territorial, desde dos dimensiones: una *actitudinal*, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas y una de *comportamiento*, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Las acciones políticas están mediatizadas por un marco institucional –diferente en cada caso– que influye en las actitudes y los comportamientos de los políticos. Por ello, la utilización de variables institucionales como factores explicativos del comportamiento de los actores se justifica desde una perspectiva neoinstitucionalista que enmarca, tiñe y recorre todo este trabajo, partiendo de la creencia de que las instituciones crean incentivos o generan obstáculos al comportamiento libre de los actores, es decir, regulan la interacción humana.

Al mismo tiempo, el contexto partidista en el que actúan los legisladores, las características de los distritos en los que fueron elegidos y sus propias experiencias políticas personales se incorporan como posibles determinantes que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado.

Para lograr el objetivo propuesto, es necesario saber cuáles son los factores que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado. Para ello se formularán varias hipótesis, las que servirán para contrastarlas con la realidad. Todas ellas se apoyaron en tesis vertidas por la literatura politológica acerca de las causas que influyen en la generación de actitudes y comportamientos particularistas en los representantes.

## **II. LA CUESTIÓN ACTITUDINAL DEL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN**

Los interrogantes que se plantean aquí giran en torno a las siguientes preguntas: ¿A quién o qué representan los legisladores? ¿A qué colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones políticas? ¿Cuál consideran que es su principal función como parlamentarios? Por ello, el interrogante final se formula alrededor de la pregunta: ¿Existen grados distintos de particularismo territorial en sus percepciones representativas?

De la medición actitudinal del Senado de Argentina se puede decir que la concepción de la representación territorial sigue siendo muy evidente, lo cual resulta llamativo ya que sus legisladores muestran una férrea disciplina partidista en las votaciones del Congreso.

Sin embargo, esta pauta territorial y no-partidista de la representación de los senadores puede deberse a las ataduras que existen entre los legisladores y los gobernadores provinciales o los jefes partidistas locales. Como consecuencia de que las carreras



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

legislativas (y políticas) de los legisladores dependen de los jefes provinciales de los partidos –y no de los líderes nacionales– estos ejercen una fuerte influencia sobre el proceso legislativo. El espacio de la política partidista en Argentina son las provincias y esto hace que lo que sucede en ellas condicione la suerte y la carrera de los mismos.

### **III. EL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN: LA DIMENSIÓN LEGISLATIVA**

De la información de los comportamientos de los senadores en la actividad legislativa –poniendo el acento en el grado de territorialidad que presenta el conjunto de las iniciativas introducidas por ellos a lo largo de una legislatura completa– será posible observar correspondencias o discrepancias entre las percepciones representativas y los comportamientos, entre aquello que dicen que representan los senadores y los temas que instalan en la agenda parlamentaria cuando buscan legislar.

En este caso, las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué intereses defienden los senadores durante su labor parlamentaria? ¿Qué tipo de iniciativas promueven durante sus mandatos y hasta qué punto éstas son de defensa territorial?

Como en el caso de la dimensión actitudinal, aquí también la preocupación se centra en conocer los asuntos que los representantes están dispuestos a priorizar en el desempeño de sus cargos, observando si las iniciativas legislativas que impulsan están destinadas a atender más al restringido ámbito de sus distritos electorales –tienen una base territorial de impacto–, o al electorado en general o a sectores sociales dispersos a través de políticas amplias que impactan sobre una población nacional diseminada.

El examen de las iniciativas de ley propuestas por los miembros de la Cámara Alta arroja, en principio, dos grandes conclusiones dignas de ser mencionadas. La primera es la desmedida cantidad de proyectos que se presentan para ser tramitados a lo largo de cada una de las legislaturas. Aproximadamente 50% de todas las leyes sancionadas, cerca del 40% si se considera sólo legislación importante. La segunda, la viscosidad (esto es, rechazo de –o enmiendas a– proyectos del Ejecutivo) es también importante ya que una proporción importante de los mismos son rechazados.

Apoyados en esta literatura que destaca la importancia vital de la naturaleza provincial de las carreras de los legisladores y su dependencia de los jefes de los partidos a nivel provincial se podría esperar que el comportamiento de legisladores estuviera fuertemente marcado por la búsqueda de beneficios para sus distritos. Sin embargo, los datos aquí expuestos muestran que en lo que se refiere a producción legislativa, los senadores argentinos están, en términos generales, nacional o sectorialmente orientados, y son los proyectos de base territorial especialmente marginales.

### **IV. LA EXPLICACIÓN AL FOCUS TERRITORIAL DE LA REPRESENTACIÓN**

La incongruencia entre ambas dimensiones analizadas predice la existencia de distintas variables que influyen en la configuración de la representación.

Por tanto, ¿qué explica el particularismo territorial en las concepciones representativas de los legisladores? ¿Por qué algunos muestran una fuerte tendencia a la defensa de los intereses territoriales (ya sean regionales o locales) y otros no? Y, por otra parte, ¿por qué en algunos Congresos abundan los proyectos de ley de tipo particularista

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

mientras en otros estos son casi inexistentes? ¿Qué escenarios y factores generan más probabilidades de que los legisladores inicien este tipo de legislación?

La mayoría de los factores mencionados han sido destacados por la literatura politológica como posibles explicaciones a las concepciones representativas de los legisladores y a sus comportamientos en la arena parlamentaria.

## **V. VARIABLES SISTÉMICAS: GRADO DE FEDERALISMO, SISTEMA ELECTORAL, NIVEL DE CENTRALIZACION Y GRADO DE NACIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

En este punto describiremos los postulados teóricos sostenidos por la doctrina para explicar como debería ser la relación entre estos y las practicas políticas concretas.

### 1. El grado de federalismo

Jones y Mainwaring afirman que el federalismo ofrece estímulos para que los partidos políticos se organicen y compitan en las unidades provinciales y tiende a fomentar más diferencias que los sistemas unitarios entre los patrones interestatales de competencia electoral.

### 2. El sistema electoral

El sistema electoral ha sido la variable más utilizada para explicar el comportamiento de los legisladores y el tipo de iniciativas que impulsan durante sus mandatos. La tesis central es que algunos sistemas electorales proporcionan a los políticos incentivos para cultivar grupos de seguidores personales en vez de adherirse a las directrices trazadas por los partidos y que estos incentivos impactan sobre los niveles de particularismo presentes en los Congresos.

El supuesto que se busca contrastar es que aquellos sistemas electorales que incentivan el voto personal tienden a generar más actitudes representativas territoriales y políticas con beneficios particularizados, que aquellos sistemas que incentivan el voto partidista.

### 3. El nivel de centralización de los partidos políticos

El grado en el que los legisladores responden a los dirigentes nacionales del partido o pueden actuar más libremente, al margen de sus decisiones, es otro factor que puede influir en el comportamiento y las actitudes representativas de los legisladores. Éste puede variar como consecuencia del sistema de recompensas y castigos que los líderes partidistas tienen a su disposición para mantener a los parlamentarios bajo sus directrices.

### 4. El grado de nacionalización de los partidos políticos

El grado de nacionalización de los partidos es otro factor que puede influir en la configuración del *focus* representativo de los senadores. Los partidos que están más nacionalizados tienden a expresarse y actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales y centrarse en ellos mientras que aquellos que presentan niveles de apoyo electoral variado en las distintas subunidades geográficas tienen más probabilidades de focalizar sus actuaciones hacia los territorios en los que son más exitosos.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****VI. ANÁLISIS DE LAS HIPÓTESIS EN ARGENTINA**

Planteadas las hipótesis, observaremos si las mismas se encuentran en el comportamiento de los senadores en Argentina, cómo así también verificaremos si ayudan a explicar esos comportamientos, y si influyen o son significativos en nuestra experiencia política.

**1. Federalismo**

La característica más importante del federalismo en Argentina es que se trata de un federalismo distributivo lo que implica que el régimen tributario de la coparticipación ha sido centralizado por el gobierno nacional para luego distribuirla entre los gobiernos provinciales, pudiendo de esa manera “disciplinar” a las provincias, con la amenaza de recortarles la coparticipación. Esto es así, por la particular historia argentina, donde el federalismo se impuso por una cuestión de compromiso entre el interior que se oponía a la política hegemónica de Buenos Aires.

Con el correr de los años fue ganando terreno un modelo en donde la extensión de los beneficios y las prácticas preferenciales a los gobiernos provinciales posibilitó la supervivencia de las élites tradicionales, la política clientelar y las máquinas partidista locales en toda la Argentina. Los políticos de la Nación que concedían dichos beneficios contaban con el apoyo de los líderes locales del partido. El papel cada vez más intenso de las transferencias fiscales en los gastos provinciales mostró también la importante posición que tenían los políticos locales. El resultado de esas prácticas fue que los políticos provinciales apoyaran a los partidos nacionales en las elecciones, como así también consiguieran que las delegaciones provinciales en el Congreso nacional se mostraran totalmente disciplinadas. De allí que la mayor parte de los analistas políticos y constitucionales, prefieren señalar que el federalismo en Argentina es altamente centralizado.

**2. Sistemas electorales**

Para entender el impacto que tienen las instituciones federales en la democracia argentina es necesario explicar el modo en que los mecanismos electorales afectan la composición de los órganos representativos y su articulación nacional. La estructura territorial de los sistemas electorales es crucial para entender a quienes representan las instituciones de gobierno y en qué medida se aproximan al ideal democrático de un ciudadano - un voto.

El punto de partida de su análisis es el reconocimiento de que los sistemas electorales tienen distintos niveles de sensibilidad al cambio de preferencias de los electores. La existencia de fuertes sesgos mayoritarios locales en la elección nacional y provincial de representantes, resulta en un Senado con una composición partidaria extremadamente estable y una Cámara de Diputados relativamente fragmentada.

Entre sistemas electorales y partidos políticos existen una cantidad de relaciones que se condicionan mutuamente. Es fundamental para el fortalecimiento de los partidos políticos el sistema electoral. En Argentina, la combinación de muchos distritos de magnitud pequeña que actuaron con efectos mayoritarios, el tipo de listas y las candidaturas que favorecieron la disciplina partidaria a través del mecanismo de la lista bloqueada y cerrada, el carácter concentrado del sistema de partidos, el predominio de circunscripciones pequeñas y medianas, funcionó como elemento posibilitador del bipartidismo, toda vez que hizo poco atractivo a los candidatos presentarse por fuera de los partidos mayoritarios. Después de la crisis 2001-2002 se observa una tendencia hacia un pluripartidismo moderado.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

El sistema electoral argentino permite que para la elección de cargos nacionales en las provincias medianas y chicas –como hay pocas bancas en disputa– tiendan al bipartidismo, dato que también explica la hegemonía justicialista en el Senado nacional.

La tendencia al pluripartidismo moderado está presente en las elecciones para diputados nacionales en los grandes distritos, lo cual permitió la aparición de otras agrupaciones políticas, tales como en su momento fueron la UCEDE y el FREPASO, como hoy lo hacen el ARI, el PRO, etc.

Las reglas electorales transfieren el poder político de los legisladores y partidos nacionales a los líderes provinciales partidarios, limitando el control que poseen los legisladores sobre su futuro político, y por ende sus incentivos para establecer una carrera legislativa. En segundo lugar, la existencia de restricciones débiles a las acciones unilaterales del ejecutivo tienden a socavar los derechos políticos de los legisladores, y consecuentemente sus incentivos de carrera.

Bajo estas reglas electorales, los líderes partidarios provinciales tienen un impacto importante en la carrera política de los legisladores, afectando también su actuación en el ámbito del Congreso. Como se vota por lista y no por persona particular, y a la lista la confeccionan los jefes partidarios locales (y éstas son largas), la reputación del legislador para los electores no termina siendo importante al momento de la reelección. Son ellos también los que dirigen las campañas electorales para la elección de diputados y senadores nacionales, de gobernador, de legisladores provinciales, como también para los cargos municipales.

Frente a este sistema, la mayoría de los reclamos expresados en orden a cambios del sistema se refirieron a cambiar el sistema de la lista bloqueada, fundamentalmente a partir de la crisis del 2001-2002.

Las reformas constitucionales y electorales en los ámbitos provinciales han permitido a los oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional.

El análisis del sistema electoral nos muestra un sistema condicionado a las decisiones de los líderes partidarios, donde queda reflejado que la participación en las listas proviene de las relaciones que se establecen entre los candidatos y los líderes partidarios. Cuestión que se acentúa más después de la Reforma del 94, al haberse establecido para el Senado que las bancas corresponden, dos al partido mayoritario, y uno al de la primera minoría.

El sistema electoral imperante refuerza la crisis de representación de los partidos, al fragmentar sus filas y premiar a los distritos pequeños históricamente más ligados a políticas prebendarias. La sobrerrepresentación de estos distritos, que se potencia aún más por la igualitaria representación en la cámara alta, otorga a sus gobernadores una importante capacidad de chantaje sobre el ejecutivo nacional al volverse actores con poder de veto para la aprobación legislativa de determinadas políticas.

**3. Centralización de los partidos políticos**

Que el poder se encuentre concentrado o descentralizado en un determinado territorio influye en las formas de luchas por el poder, y no sólo define a un Estado como unitario o federal. El comportamiento de los partidos políticos en un ámbito federal está íntimamente ligado a la competencia territorial por el poder.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Después de la Reforma del 94, aparecieron críticas respecto a la falta de referencia a la estructura federal de los partidos políticos por considerar que esta omisión no fortalece el sistema federal. Para otros el problema no es tanto la estructura de los partidos, ya que muchos de ellos la tienen, sino la práctica política, que hasta la crisis del 2001, se materializaba por una conducción centralizada a través de la disciplina partidaria y de importantes liderazgos.

Existe actualmente una tendencia hacia la territorialización de la política, entendida como un proceso de descentralización de la fuerza político-partidaria, desde los órganos centrales de los grandes partidos hacia los partidos locales. Esta afirmación no implica que ya no funcionan los grandes partidos nacionales, sino que cambiaron las formas de actuación de los mismos. Desde la crisis del 2001-2002 se hicieron visibles estas modificaciones, a punto tal que podríamos estar en presencia de un retorno al orden conservador, toda vez que asistimos nuevamente a la política de acuerdos entre el gobierno nacional con los gobernadores o jefes políticos locales. Esta nueva realidad conduce en muchos casos, a que los grandes partidos se vean fragmentados, y con cierta inmovilidad en sus órganos partidarios, producto de esos acuerdos entre el Ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, lo que produce un aumento del papel de los mismos sobre los poderes legislativos. Este control que el Ejecutivo nacional realiza como condicionante del juego político lo logra a través de los recursos que maneja, y que le permiten un grado de transferencia discrecional a favor de las provincias y municipios favorecidos por esa política de acuerdos. Los problemas de esta territorialización de la política se manifiestan principalmente en las prácticas clientelistas. Especialmente, cuando el ejecutivo nacional pierde legitimidad la capacidad de chantaje de los liderazgos provinciales aumenta generando un creciente intercambio de apoyo político legislativo a cambio de recursos presupuestarios. Tal como se vio en la última parte del gobierno de Carlos Menem, casi toda la administración de la Rúa y la primera parte del gobierno provisional de Duhalde. De esta manera se da un complicado juego en el que los líderes de las provincias pequeñas, "pobres" en recursos económicos, utilizan su "riqueza" política para obtener beneficios concretos para sus distritos o, incluso, para sí mismos. Se genera así una especie de clientelismo a escala nacional que positivamente se ha presentado como un fortalecimiento del federalismo, pero que en realidad esconde una suerte de neofeudalización de la política argentina donde imperan las negociaciones espurias por sobre los acuerdos públicos.

El fenómeno de la territorialización de la política pone en el centro de las decisiones políticas, la mayoría de las veces, a los jefes del Ejecutivos nacional o provinciales, a través de las políticas de acuerdo fijados entre ambos. Estas políticas condicionan las candidaturas legislativas, toda vez que quedan sometidas a los designios de quienes establecieron los acuerdos políticos, y por tanto, al momento de evaluar el comportamiento de los elegidos, responden, la mayoría de las veces, a las exigencias partidarias.

#### 4. Grado de nacionalización de los partidos políticos

Durante la mayor parte del siglo XX la política electoral argentina fue cayendo en la nacionalización del sistema de partidos, que se manifestó en una menor diferenciación de la competencia partidaria provincial en relación a la competencia partidaria nacional, y también una menor diferenciación en los sistemas de partidos provinciales y una creciente orientación programática nacional para definir las políticas públicas que llevaban a cabo los partidos mayoritarios) nacionalización que se benefició también por las estrategias de centralización burocrática de los distintos gobiernos.

Mientras un proceso de centralización crece, los incentivos para votar partidos locales decrecen, se minimizan las diferencias entre partidos nacionales y provinciales, y eso arrastra a una mayor nacionalización de la competencia electoral. En cambio 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

procesos de descentralización política que se dieron en Argentina después de la década del 90, posibilitaron una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales, favoreciendo a los actores políticos locales.

Hasta hace unos pocos años la creencia de que en los sistemas presidencialistas en América Latina los partidos nacionales concentraban poder en el Presidente –quien generalmente ejercía las funciones de jefe de partido– fue cambiando después de la crisis de 2001-2002. Fueron ejemplo de esto Alfonsín y Menem, cuando el liderazgo y la disciplina de partido dentro de la UCR y del Justicialismo, llevaron a implementación de políticas nacionales como también a la consolidación del bipartidismo. Recientes trabajos quieren demostrar cómo ha cambiado esta práctica, a partir del papel que juegan las políticas locales sobre los partidos, la política y el gobierno nacional.

Los procesos de crisis de las identidades políticas nacionales que vivieron la UCR y el PJ, impactó de manera distinta sobre la política local, al producirse realineamientos políticos a nivel nacional y provincial, debilitándose por tanto las estructuras políticas tradicionales. Esta fragmentación fue más importante en las provincias más pobladas. Estos realineamientos de los partidos, también incidieron en los cambios que se dieron en las reglas de juego institucionales en materia de representación política, sobre todo después de la Reforma del 94, que significó en la práctica una verdadera reforma política.

El impacto de estos cambios implicó que se concentrara en las provincias la principal arena de la competencia partidaria en la Argentina, por lo que tener una base fuerte en las provincias es fundamental para ganar las elecciones a nivel nacional. Detrás del presidente y alguna otra figura clave en el Gabinete nacional, los actores más importantes son, en la mayoría de los casos, los gobernadores de provincias. De allí que presidentes poderosos e instituciones federales no se excluyen. En esta estructura organizativa regionalizada, el presidente puede verse obligado a negociar con los dirigentes partidarios provinciales la distribución de recursos a los distritos a cambio de que se aprueben sus iniciativas legislativas y se mantenga la autoridad dentro del partido. A partir de todos los cambios producidos, las instituciones que se fortalecieron fueron tanto el Ejecutivo nacional como los ejecutivos provinciales, frente a un Congreso, que salvo en algunas situaciones –por ej. la Resolución 125 rechazada por el Senado– fue desdibujando su papel. *Aparece así un vínculo implícito entre la actuación de los gobernadores y la de los legisladores elegidos en las distintas provincias por el cual, estos últimos actúan como intermediarios de los primeros para defender los intereses de los territorios, en la medida que esta defensa implique apoyo a las políticas de gobierno.*

Del análisis de las características del sistema electoral argentino se puede inferir que las variables estudiadas no han mostrado ser significativas para la dimensión del comportamiento de los legisladores, ya que el grado de federalismo, el grado de nacionalización de los partidos políticos y el nivel de centralización de los partidos, no configuran elementos relevantes en la explicación al *focus* territorial representativo. Ello significa que la afinidad en la defensa de los intereses territoriales de los legisladores no muestra significativas variaciones cuando se pasa de un sistema federalizado a otro que no lo está (o que lo está menos).

Con respecto al grado de nacionalización de los partidos, esta variable tampoco ha resultado significativa en el modelo explicativo propuesto. Patrones de variación diferentes en torno a la distribución territorial del voto no dan lugar a patrones diferentes de actitudes hacia la representación. Así, el nivel de defensa de los intereses territoriales de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos que muestran pautas

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

homogéneas de dispersión en sus resultados electorales por distrito no se diferencian de aquellos que exhiben pautas desiguales.

Y, finalmente, en cuanto al grado de centralización de los partidos existe una fuerte tendencia a seguir las directrices de los dirigentes partidarios y, como consecuencia, una mayor inclinación a responder a los intereses nacionales.

**VII. CONCLUSIONES**

Para medir el *focus* de la representación y determinar el potencial territorial presente en el mismo, analizamos dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento. La primera mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas, y la segunda, mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Las dos dimensiones arrojan resultados contrapuestos. En este sentido, el recuento de las iniciativas legislativas propuestas contradice, en parte, a las percepciones.

Esta incoherencia no significa, sin embargo, que los legisladores no prefieran beneficiar de modo prioritario a los electores de los territorios en los que fueron seleccionados o que tengan un mandato nacional claro de defensa de los intereses de todos los ciudadanos del país, pero sí denota que esa defensa no se realiza mayoritariamente a través del proceso de producción legislativa. Para el estudio del *focus* territorial deben tenerse en cuenta:

-factores principales: 1) el grado de federalismo, 2) características del sistema electoral, 3) nivel de centralización de los partidos.

-factores secundarios: 1) grado de nacionalización de las organizaciones partidistas, 2) características de las entidades territoriales de las que proviene el legislador.

A ambos factores deben agregarse otras variables: la reelección, la experiencia política regional, actitud hacia la disciplina partidista y la forma en que trabajan en el Congreso. A partir de este diseño de investigación, el trabajo llega a conclusiones significativas, tanto descriptivas como explicativas.

- Frente a todas las acusaciones sobre el carácter eminentemente particularista de la labor legislativa, en contraposición con la que realiza el Ejecutivo se constata que el comportamiento del Senado está menos teñido de este componente de lo que la teoría presupone. Esta afirmación es válida para las dos dimensiones de la representación analizadas en este estudio ya que, cuando se les consultó a los legisladores a qué grupo creían representar durante su actividad parlamentaria, la opción más mencionada fue siempre "a todos los ciudadanos del país" y cuando se analiza la cantidad de proyectos de corte territorial (los clasificados como regionales o locales) estos no excedieron, en ningún caso, el tercio del total de las iniciativas presentadas por ellos. En consecuencia, las concepciones representativas de los legisladores son diferentes de los que pesan para sus comportamientos en el momento de iniciar un proyecto de ley.

- Al momento de estudiar los comportamientos de los senadores, aquellas cuestiones referidas al funcionamiento de los partidos políticos, a la configuración de los sistemas electorales y a las normas de funcionamiento de los Congresos se vuelven fundamentales para arribar a conclusiones certeras.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

a. Funcionamiento de los partidos políticos. Sus lógicas de estructuración interna, su formato organizativo, la coherencia ideológica que exhiben o el grado de institucionalización, por nombrar sólo algunos, puede que tengan efectos sobre la propensión a desarrollar patrones de comportamiento más o menos particularistas. Particularmente importante será tener en cuenta, en futuras investigaciones los condicionantes que generan los procesos de nominación de candidatos –no sólo el grado de control que el partido ejerce sobre ellos, y el nivel nacional o provincial al que se ejerce– y sus distintas asociaciones con las normas electorales nacionales. Esta cuestión no sólo es destacable por las repercusiones que tiene para la teoría –sus posibles reformulaciones– sino también para la práctica política.

b. los sistemas electorales. Si bien por sí solos no son los que condicionan la existencia de políticas y comportamientos más o menos particularistas en función de los efectos personalizantes que imprimen al juego político, no hay duda alguna de que algo se esconde detrás de los sistemas electorales en tanto productores de incentivos –buena cuenta de ello da el hecho de que, para las dos dimensiones de la representación territorial de este trabajo, la magnitud del distrito sea un factor explicativo significativo–. Sin embargo, es evidente que no es *solo* el diseño específico de las papeletas, el tipo de voto y el nivel al que se agregan.

c. las normas de funcionamiento de los Congresos son de trascendental importancia en tanto articuladoras del comportamiento de los actores. En esta línea, si la última variable medida en este trabajo –las formas en las que se coordinan o no los legisladores en la iniciación de proyectos y de qué manera– confirma su efecto predictor sobre el grado de particularismo que exhiben los proyectos, sus resultados pueden tener consecuencias significativas sobre la capacidad de transformación de las orientaciones representativas de los legisladores a partir de la manipulación de los diseños institucionales. Eso permitiría potenciar o restringir el grado de particularismo territorial presente en los Congresos a través de la administración de las normas que rigen el procedimiento legislativo. Esta nueva perspectiva deja abierto un campo de investigación que debiera abordar cómo influye la organización del trabajo interno de los Congresos en el contenido de la producción legislativa de origen parlamentario. Por ejemplo, cómo influye el diseño de las comisiones y el tipo y grado de especialización que ello provoca en los legisladores o las normas que rigen el diseño de los grupos parlamentarios –prohibiendo o permitiendo que senadores de un mismo partido constituyan bancadas diferentes, obligando (o no) a la integración de los senadores en grupos parlamentarios, estableciendo directrices más o menos restringidas sobre la posibilidad de cambio de bancada, admitiendo la conformación de bancadas unipersonales o estableciendo criterios numéricos más estrictos, etc.–. ■



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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

INFORME

**SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA EN IRAK TRAS  
LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE DEL PAÍS EN 2003**  
por Ana Belén Perianes Bermudez

NOTA

**ARGENTINA, LA SOCIEDAD DE LOS ANÓMICOS**  
por Marta Gaba

NOTA

**LOS PRIMOS ITALIANOS**  
por Rodolfo Orantos Martín

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA EN IRAK  
TRAS LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE DEL PAÍS EN 2003**por **Ana Belén Perianes Bermudez**Experta en Seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio.  
Doctoranda en Seguridad Internacional <sup>1</sup>**RESUMEN**

Irak se ha constatado como uno de los principales focos de interés y preocupación de la agenda de seguridad internacional desde la invasión estadounidense del país en el año 2003 debido a que la magnitud, complejidad del desarrollo y alcance del conflicto iraquí inciden notablemente en la seguridad regional y, por ende, en la internacional. Tras la invasión estadounidense el 20 de marzo de 2003, se produce una profundización de la violencia etnosectaria y la instauración del terrorismo yihadista en Irak, que antes no existía en el país y que agravan notoriamente tanto su seguridad nacional como la regional debido a la relevancia geoestratégica iraquí.

La proclamación de Irak como tierra de la *yihad* (entendida en su interpretación belicosa) le convierte en el destino de miles de combatientes internacionales con el riesgo de que decidan exportar la *yihad* a sus países de origen y otras regiones.

**ABSTRACT**

Irak has been confirmed as one of the main points of interest and worry for the international security agenda since the U.S. invasion to the country in 2003 due to that the magnitude, complexity of the development and scope of its conflict influences in a prominent way at the regional security and consequently, at the international level. After the U.S. invasion to Irak the 20th March 2003, a deepening of the ethnosectarian violence and the establishment of the jihadist terrorism in Irak (that didn't exist in the country before the invasion) were produced. Those elements made the national and regional security notoriously worse because of the iraqi geostrategical relevance. The proclamation of Irak as a jihad land (understood on its bellicose interpretation) converts the country into the destiny of thousands of international fighters with the risk that they decide to export the jihad to their country of origin and other regions.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

En un contexto en el que Estados Unidos aún no había cerrado la conflictiva situación de Afganistán con su Operación Libertad Duradera y con una ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad) sin autoridad en el conjunto del país, la Administración de George W. Bush decidió invadir Irak el 20 de marzo de 2003 de acuerdo al proyecto neoconservador de su Administración de configurar la región de acuerdo a sus valores e intereses nacionales, extendiendo el modelo de democracia occidental y liberal para garantizar su preeminencia a nivel global, impedir la emergencia de una gran potencia rival y establecer un orden de seguridad internacional favorable a sus principios.

Con ello, comete uno de los mayores errores estratégicos de su denominada política de guerra global contra terror (Woodward, 2006: 166 y 170) abriendo un segundo frente de batalla cuando la situación en Afganistán era aún muy delicada. A partir de este momento, Oriente Medio se adentra en una nueva era geopolítica con consecuencias para la seguridad a nivel mundial debido a la destacadísima relevancia geoestratégica de la región.

Como resultado de la invasión estadounidense a Irak, se instaura el terrorismo yihadista en Irak, que antes no existía en el país, como una de las consecuencias más graves que se produjo a este respecto para la seguridad nacional del país y a nivel tanto regional como internacional. La proclamación de Irak como tierra de la *yihad* (entendida como la interpretación belicosa de la misma) le convierte en el destino de miles de combatientes extranjeros, que adquieren allí experiencia en técnicas de lucha y armas con el riesgo de que posteriormente decidiesen exportar la *yihad* a otros países vecinos como Afganistán o Siria o hacia otras regiones como el Sahel, el norte de África o Europa. Además, las tensiones y violencia etnosectaria entre chiíes y suníes afectan a la estabilidad de la zona debido a la volatilidad en materia de seguridad y estabilidad de la región.

Todo ello convierte el conflicto de Irak en un elemento crucial para la configuración del sistema de seguridad internacional en el medio y largo plazo.

**II. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL TERRORISMO YIHADISTA EN IRAK TRAS LA INVASIÓN ESTADOUNIDENSE DEL PAÍS EN 2003**

Aunque buena parte de iraquíes recibieron bien el fin del régimen de Saddam Hussein, el vacío de poder que siguió a la caída de la dictadura y la falta de disponibilidad de provisiones básicas posicionaron a los iraquíes en contra de las fuerzas de ocupación. La escalada de violencia sobre Bagdad, que incluían secuestros, robos con armas, coches bomba y ataques suicidas, se convirtieron en la tónica habitual. (Zaborowski, 2008:8).

El 23 de abril de 2003, dos grupos hasta entonces desconocidos, la Dirección de la Resistencia y Liberación de la República Iraquí y la Organización por la Liberación de Iraq se responsabilizaron de los atentados suicidas y de los ataques contra las tropas ocupantes, mientras que anunciaban que la resistencia contra éstos últimos continuaría (Segura, 2004:240-241).

Las exigencias del *marketing* político llevaron al presidente George W. Bush a una prematura declaración del fin de la guerra el 1 de mayo de 2003. Sin embargo, el recuento de las víctimas cada día iba en aumento y los actos terroristas se confirmaron como una constante en el acontecer diario de Irak.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Tras la invasión, las tensiones existentes entre los departamentos de la Administración de George W. Bush dificultaron a la última contar con el control político y de la gestión de la situación (Woodward, 2010:36-37). A pesar de sus enormes recursos, Estados Unidos no lograba restaurar el orden público y los servicios urbanos y, la “despaazificación” de Irak dificultó aún más el complejo proceso de reestructuración del país (Woodward, 2006:322).

La política de “desbaazificación” expulsó a los antiguos miembros del Partido Baaz del proceso político de transición y de las estructuras de poder y decisión, relegando así a una parte trascendente de la población iraquí de la evolución de la nueva situación iraquí (Papagianni, 2010:5). Este hecho derivó en el rechazo de buena parte de la población sunita de la Constitución aprobada en 2005.

La disolución del Ejército iraquí y de los principales cuerpos burocráticos estatales de la administración como parte de la implementación de la política de desbaazificación que se llevó a cabo en el proceso iniciado por el estadounidense Paul Bremer (jefe de la Administración civil de Irak y responsable de la Oficina Estadounidense de Reconstrucción y Asistencia Humanitaria y que adoptaba decisiones trascendentales de modo unilateral e imprevisto (Woodward, 2010:37)) en noviembre 2003 con la creación de la Comisión de “desbaazificación” ocasionó el desmantelamiento de toda la administración del país, incluyendo las estructuras sanitarias, educativa y de servicios. Con ello, se produjo un vacío de poder, descontrol y desmoralización de la población, sobre todo en la más formada académica y profesionalmente (Pérez, 2010).

La invasión estadounidense a Irak en 2003 impulsó una transformación del movimiento de la militancia yihadista global (Torres, 2009:1). Así, el advenimiento de un nuevo “frente de la *yihad*” en el núcleo del mundo árabe favoreció el resurgimiento de una al-Qaeda que en esos momentos se encontraba en regresión tras la pérdida de su santuario afgano y la neutralización de buena parte de su estructura organizativa internacional. De este modo, la ocupación militar de un país musulmán consolidó su discurso y permitió el desarrollo a su favor de un movimiento salafista yihadista más asimétrico y difuso.

El terrorismo yihadista no existía en Irak antes de la invasión norteamericana, por lo que la instauración y acción de estos movimientos yihadistas y especialmente desestabilizadores en dicho país se ha constatado como una de las consecuencias más negativas para la seguridad tanto nacional como regional e internacional de la intervención militar de la Administración estadounidense de George W. Bush.

El inicio de la *yihad* (entendida bajo una interpretación belicosa) en Irak por parte tanto de iraquíes como extranjeros sumió al país en el caos. El país se convirtió en el principal escenario de la *yihad* internacionalista y expandió su influencia por el resto de la geografía mundial, avivando los frentes terroristas que permanecían candentes en lugares como Afganistán, Chechenia y Argelia.

Los procesos electorales que se llevaron a cabo en Irak durante 2005 para formar Gobierno y refrendar la nueva Constitución fueron boicoteados por las organizaciones terroristas que ejercían la violencia aprovechando la inestabilidad política el vacío de poder que existía en el país. Hasta mayo de 2006 no se llegó a un acuerdo entre las fuerzas políticas para formar gobierno con Nuri al-Maliki como primer ministro.

Al-Qaeda en Irak (organización en la que hunde sus raíces el autodenominado Estado Islámico) creó en enero de 2006 el Consejo de la *Shura* de los Mujaidines con el objetivo de establecer y liderar una alianza entre las facciones de insurgentes suníes de carácter salafista. Pero el proyecto no logró el éxito esperado de absorber al principal

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

grupo yihadista genuinamente iraquí: el Ejército Islámico de Irak (IAI), formado básicamente por iraquíes ideológicamente cercanos a los Hermanos Musulmanes y cuyo discurso se constata significativamente más nacionalista que el de al-Qaeda en Irak.

En octubre de 2006, el Consejo de la *Shura* de los Mujaidines (en la práctica al-Qaeda en Irak) creó el Estado Islámico de Irak (ISI) como un nuevo intento de imponer sus objetivos, pero tampoco obtuvo los resultados esperados al evidenciarse la incapacidad de al-Qaeda para comprender la particularidad del país (Hiltermann, 2006:4). De este modo, en lugar de procurar coexistir con los diversos grupos de insurgentes iraquíes, los combatientes yihadistas internacionalistas procuraron imponerse sobre ellos y sobre las diferentes tribus, algunas de las cuales ya eran coetáneas en Irak antes de la era islámica.

Meses más tarde, el Ejército Islámico de Irak creó el Frente de la Reforma y la *Yihad* para contrarrestar al ISI, logrando un éxito significativo al crear una asociación federativa bajo su órbita de influencia y contar con organizaciones relevantes dentro de la insurgencia, como el Ejército de los Mujaidines y el Ejército de los Conquistadores. Sin embargo, la creación del Frente por parte del Ejército Islámico de Irak produjo una reacción imprevista con la aproximación al ISI de dos grupos de cierto peso: el Ejército de *Ansar al-Sunnah* y la Unión de la *Yihad* en Irak.

La polarización de la insurgencia suní de inspiración salafista se incrementó de forma notable con la rivalidad entre el Ejército Islámico de Irak y el Estado Islámico de Irak (Hiltermann, 2006:4). Así, se delimitaron más profundamente las fronteras entre las organizaciones yihadistas en Irak, con una intensificación de la lucha armada entre las distintas facciones de la insurgencia suní, yihadistas o simplemente nacionalistas, con un agravamiento de la situación de al-Qaeda en el país.

Para combatir a al-Qaeda en la provincia de Anbar, en septiembre de 2006, se creó una coalición de tribus suníes con las fuerzas norteamericanas, el Consejo para la Salvación de *al-Anbar*, también denominado como “Despertar de *al-Anbar* o Despertar suní”. A finales de 2006 la seguridad iraquí encaraba graves problemas de insurgencia, terrorismo, sectarismo y delincuencia, que interactuaban entre sí (Arteaga y García, 2008, 1-8).

A esta serie de acontecimientos se unió *The Surge* en 2007, la respuesta de Estados Unidos ante esta situación de conflicto con un incremento muy significativo del número de fuerzas desplegadas en Irak. *The Surge* hizo posible aumentar la presencia de las mismas en zonas, sobre todo en Bagdad, que se encontraban fuera de control tanto por parte del ejército norteamericano como por parte del Gobierno iraquí.

El empuje de *The Surge* redujo notablemente los indicadores de violencia, desplazando a los combatientes afines a al-Qaeda a la provincia de Diyala y al “triángulo de la muerte”. A ello también contribuyeron factores exógenos a *The Surge*, como la reducción del número de combatientes o terroristas extranjeros procedentes de Siria debido al propósito sirio de recomponer sus relaciones con Estados Unidos y al continuo desplazamiento voluntario o forzado por la limpieza étnica desde las zonas mixtas a las seguras.

Tal como subrayó el general Petraeus (Arteaga y García, 2008:1-8), la reducción de la violencia también se debió a factores no militares como la sublevación de las tribus suníes contra al-Qaeda, la desmovilización de la milicia chií del Mahdí y al desplazamiento de la población hacia otras áreas del país huyendo de la violencia étnica y sectaria. Así, la tensión se redujo en las zonas monoétnicas, que quedaron bajo el control y arbitrariedad de las milicias locales.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sin embargo, el alejamiento de los combatientes insurgentes o terroristas fuera de la zona de operaciones o el descenso de sus actividades no conllevaba su neutralización definitiva ni la estabilización de la seguridad en todas las zonas que se habían limpiado.

Aunque *The Surge* demostró que es factible combatir contra al-Qaeda, no ha probado que pueda hacerlo contra el sectarismo que cuestiona la viabilidad de las fuerzas armadas y la del Estado multiétnico, ya que la lucha por el poder está no sólo detrás de la violencia, sino también tras las controversias que suscitan la construcción de las instituciones, las fuerzas de seguridad y el Estado iraquí.

Tras el fin del segundo mandato presidencial de George W. Bush en diciembre de 2008 y transcurridos cinco años desde el inicio de la invasión a Irak que llevó a cabo su primera Administración (2001-2004) con sus argumentados objetivos de extender la democracia liberal por el Gran Oriente Medio y de combatir y eliminar el terrorismo yihadista, se constataban importantes núcleos de inestabilidad en la región y presencia de violencia yihadista. Y, con ello, más inseguridad global.

La principal amenaza mundial que argumentaba la Administración de George W. Bush, la del terrorismo yihadista, se había incrementado al final de su segundo y último mandato (a finales del año 2008). Así pues, al-Qaeda había inspirado y reclutado a adeptos y militantes en todo el mundo y el núcleo de su organización continuaba operativo. Además, tras su invasión por parte de Estados Unidos, Irak se convirtió en un campo de entrenamiento para combatientes yihadistas y presentaba elevadísimos niveles de odio y violencia sectaria.

### **III. EL FORTALECIMIENTO DEL TERRORISMO YIHADISTA EN IRAK TRAS LA RETIRADA ESTADOUNIDENSE DEL PAÍS EN DICIEMBRE DE 2011**

La debilidad política del ex primer ministro Maliki tras las disputadas elecciones de marzo de 2010, le urgía a recuperar el apoyo de la base social chiita, por lo que dio inicio a una estrategia en la que exacerbaba la amenaza terrorista sufrida por los chiitas a manos de los sectores sunitas y de acoso a miembros del gobierno de la anteriormente referida comunidad (Fuente, 2014a, 4).

A partir de diciembre de 2012, los sunitas de la provincia de Anbar iniciaron una serie de protestas y movilizaciones que incluían la petición de autonomía de su región inspirados por el ejemplo de las revueltas que estaban teniendo lugar en otros países árabes. Las mismas adoptaron con celeridad un carácter regional y confesional en la que los manifestantes proclamaban su solidaridad con la rebelión siria. (Fuente, 2014a: 5).

La fuerte interconexión entre los sunitas de la región iraquí de Anbar y los sirios de la región limítrofe de la misma confesión facilitó la conversión hacia la violencia que adoptaron las protestas en breve espacio de tiempo. Esta estrecha relación había favorecido ya en el verano de 2012 la creación del Ejército Iraquí Libre, cuyos objetivos principales se dirigían a combatir la invasión iraní en Irak, unificar a todos los combatientes sunitas en Irak bajo un mismo signo y colaborar con los sirios y el Ejército Libre de Siria en su tarea de derrocar al régimen de al Asad (Fuente, 2014a:6).

Mientras tanto, el régimen de Maliki continuó con su política sectaria de represión sunita y, en abril de 2013, el ejército iraquí atacó el campo de refugiados de Hawija, al norte de Bagdad, desencadenando una oleada de violencia por todo el país y situándole a finales de 2013 en los niveles de los peores años del conflicto de la década pasada. Asimismo, el gobierno de Maliki se posicionó en connivencia con las actividades

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

terroristas de las milicias chiitas que habían ejecutado buena parte de los asesinatos de sunitas en el país (Fuente, 2014a, 7), profundizando el nivel de violencia estructural que presencia Irak.

En este escenario de incesante aumento de la violencia, al-Qaeda aprovechó la oportunidad para resurgir tras el debilitamiento que sufrió en 2008 por la acción conjunta de la *Surge* y la *Sahwa* sunita.

El error que cometió el ex primer ministro Maliki al polarizar aún más la violencia etnosectaria al sofocar las protestas suníes por la fuerza fue aprovechado por el salafismo yihadista para capitalizar la insurgencia armada ganando libertad de acción contra el gobierno en detrimento de las milicias locales de las ciudades, encargadas de combatir el terrorismo yihadista desde los inicios de la invasión a Irak por parte de Estados Unidos en el año 2003 (Arteaga, 2014:1). La afinidad que une a sunitas a ambos lados de la frontera siria e iraquí posibilitó la agrupación de las ramas de al-Qaeda en esos países bajo el Estado Islámico de Iraq y Levante (ISIS) (en árabe *Daulat Al Islamiya Al Iraq Wal Bilad Al Sham*) con el objetivo de establecer un gran emirato árabe en dichos territorios.

Sin embargo, la derrota de la anterior en sus feudos sirios a manos del Frente Islámico al-Nusra llevó al líder de al-Qaeda, Ayman al Zawahiri en noviembre de 2013 a considerar al Frente al-Nusra como la única filial de al-Qaeda en Siria y a anular la actuación del ISIS en este país, que debería a partir de ese momento llevar a cabo su actividad de combate únicamente en territorio iraquí (Arteaga, 2014:9).

A finales de 2013, la detención de Ahmed al Aluani, diputado crítico a Maliki y afín a las protestas suníes produjo una serie de manifestaciones masivas de miles de suníes en diversas ciudades de Irak para exigir reformas en el proceso político y exigir la liberación de los detenidos. Estas protestas derivaron en acampadas permanentes en las capitales de las provincias de mayoría suní, incluida Anbar. La tensión derivó en un estallido de violencia por parte del ISIS y grupos sunitas locales muy radicalizados contra las fuerzas de seguridad en Ramadi en primer lugar y extendiéndose posteriormente a Faluya y a Bagdag (Arteaga, 2014:10).

Por vez primera en varios años, ni las fuerzas de seguridad ni las milicias *Sahwa* contrarias a los grupos insurgentes suníes pudieron hacer frente al avance yihadista. Con la toma de Faluya en Irak y la ocupación de Raqqa en Siria, la red yihadista hizo patente la recuperación de su capacidad de lucha y el éxito de su nueva estrategia, consistente en aprovechar el caos regional para ocupar territorios, hacerse con el poder en los mismos y proclamar emiratos islámicos (Arteaga, 2014:10).

El empuje de la insurgencia suní en Irak, formada por diversos grupos entre los que destacan las milicias yihadistas del Estado Islámico de Irak y Levante, las milicias de autodefensa de los Consejos Locales, antiguos baazistas y sectores escindidos de las milicias anti-yihadistas procedentes del movimiento del Despertar suní, elevaron notablemente el nivel de descomposición y fragmentación del Estado de Irak tras la ocupación insurgente a principios y mediados de junio de 2014 de Mosul, la segunda ciudad más importante del país y otras ciudades y su acercamiento a Bagdag.

La ocupación de Mosul por parte del Estado Islámico de Irak y Levante tras la derrota del ejército iraquí se constituyó como un hito de primer orden en el cada vez más profundo conflicto entre suníes y chiíes al que asiste Oriente Medio (Calvo, 2014).

La delicada situación que soporta Irak y que permitió un rápido avance del Estado Islámico de Irak y Levante en las provincias suníes del norte deriva en buena medida

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

de la incompetencia profesional de los mandos del ejército iraquí (Fuente, 2014b:7); de la desmoralización de las fuerzas de seguridad iraquíes (Arteaga, 2014:2), en su mayoría chiíes que defienden una tierra que no consideran como propia y conscientes de que se configuran como el objetivo preferente de la insurgencia suní; de la hostilidad que sufren por parte de la población dependiendo de las zonas de afinidad étnica en las que se encuentren; del incesante incremento de la polarización suní-chií; de una notoria desafección de buena parte de la población suní hacia las autoridades gubernamentales de Irak y, de la dificultad que supone combatir contra la insurgencia en las ciudades. Todo ello ha producido un constante aumento del número de desertiones y de la incorporación a las filas de la insurgencia suní por parte de fuerzas de seguridad iraquíes.

En su estrategia de construir un santuario salafista yihadista en Mesopotamia y dotarse de un Estado propio, el Estado Islámico de Irak y Levante declaró a finales de junio del año 2014 un Califato panislámico (conocido como la organización del Estado Islámico) en un territorio sin fronteras que abarca el este de Siria y un amplio territorio del norte y oeste de Irak bajo el mando político y religioso de su líder, Al Bagdadi. El mismo se ha presentado, bajo la formulación doctrinal clásica del Islam suní y una supuesta suprema legitimidad que deriva de la familia y de la tribu del Profeta, como máxima autoridad espiritual y política de los musulmanes exigiéndoles lealtad (Rupérez, 2014).

La organización del Estado Islámico usa el terrorismo como una táctica pero no es una organización terrorista, ya que a diferencia de al-Qaeda, la primera cuenta con unos 30.000 combatientes, ocupa territorio iraquí y sirio sometiendo a su población, desarrolla capacidades militares y operaciones militares sofisticadas, controla líneas de comunicación e infraestructuras y se financia a sí misma. En definitiva, se comporta como un pseudo-Estado apoyado por un ejército convencional (Kurth, 2015).

En su avance, el autodenominado Estado Islámico busca catalizar y dirigir el yihadismo mundial, apoyado por su gran capacidad para financiarse y retando a la misma al-Qaeda (Ruiz, 2014:52). En su *modus operandi*, combina la extrema violencia y brutalidad con el uso elocuente de las nuevas tecnologías (Ruiz, 2014:54). Su hábil y sagaz manejo de las redes sociales exhibiendo su extrema brutalidad le permite vencer a sus enemigos con el mínimo de enfrentamientos.

**IV. CONCLUSIONES**

La forma en que se resuelva la crisis de Irak influirá poderosamente en la conformación del sistema de seguridad internacional de las próximas décadas. Irak sigue precisando el apoyo de la comunidad internacional en muchos aspectos, bien sea financiando sus fuerzas de seguridad o posibilitando su acceso a tecnología militar, ya que el gobierno iraquí carece de los medios para dotarse por sí mismo de unas fuerzas de seguridad apropiadas para garantizar su seguridad. Un Irak totalmente desestabilizado en su ya de por sí endeble transición política, convulsionaría aún más el tenso panorama que presenta Oriente Medio.

La reconciliación nacional entre las diferentes comunidades iraquíes aún se percibe muy lejana o casi imposible a falta de una implementación de unas verdaderas y eficientes reformas políticas de unidad nacional en el país y de unas instituciones fuertes. Se precisan medidas que afecten principalmente al establecimiento de la paz, el reparto de poder entre los diversos sectores religiosos, étnicos y políticos y la distribución de los beneficios del reparto del petróleo.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Se considera que la invasión estadounidense de Irak en 2003 sentó las bases del establecimiento de las causas que han llevado a un incremento de la violencia e inseguridad desde entonces a nivel global y a la expansión geográfica del yihadismo. Es importante recordar que tras la invasión por parte de Estados Unidos a Irak, se instaló el salafismo yihadista en el país, que no existía antes de la referida intervención militar. Irak es el país que más devastación yihadista ha sufrido durante la última década y la inestabilidad y violencia que soporta le ha convertido en uno de los lugares más violentos del planeta.

Una de las principales amenazas globales que argumentaba la Administración de George W. Bush para invadir Irak y derrocar al régimen de Sadam Hussein, la del terrorismo yihadista, se había incrementado al final de su segundo y último mandato, en diciembre del año 2008. Así, al-Qaeda había inspirado y reclutado adeptos y militantes en todo el mundo a través de sus franquicias y el núcleo de su organización continuaba operativo. Además, tras su invasión por parte de Estados Unidos, Irak se convirtió en un campo de entrenamiento para combatientes yihadistas y presentaba elevadísimos niveles de odio y violencia sectaria.

En cuanto a la organización Estado Islámico, ha conseguido atraer hacia su causa y reclutar a miles de voluntarios extranjeros, que una vez radicalizados acuden tanto a Siria como Irak para combatir con la organización. Éstos últimos suponen una seria amenaza y preocupación para los países de los que son nacionales los combatientes extranjeros que acuden a luchar a Siria y a Irak, ya que cabe la posibilidad de que procuren a su vuelta captar adeptos a su causa, proporcionar entrenamiento de acciones de guerra a otras personas radicalizadas y cometer atentados terroristas. Además, la proclamación del Califato del denominado Estado Islámico con la ocupación de un territorio sin fronteras entre Irak y Siria y el violento y cruel sometimiento a su población, supuso un carácter novedoso dentro de las actuaciones del movimiento yihadista mundial.

El impacto internacional de las cruentas acciones de la organización del Estado Islámico produce un efecto de imitación sobre otros grupos. Diversas organizaciones salafistas yihadistas del norte de África y el África Subsahariana rindieron pleitesía y obediencia a partir del otoño de 2014 al autoproclamado califa Ibrahim (Al Bagdadi). Con ello, extendieron territorialmente las fronteras del autoproclamado Estado Islámico hacia Egipto, Libia, Argelia y Nigeria, en las proximidades geográficas de Europa y, en nuestro caso, de España.

Además, están también por ver los efectos que producirán en el movimiento yihadista global la pugna que mantienen al-Qaeda y la organización del Estado Islámico por el liderazgo del primero con imprevisibles consecuencias para la seguridad internacional y de si inspiran a lobos solitarios a nivel mundial en su voluntad de cometer atentados terroristas en sus países.

**NOTAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARTEAGA, F. y GARCÍA, C. (2008), “*The Surge*: el balance del Plan de Seguridad estadounidense en Irak durante 2007”, documento de Trabajo 2/2008, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT2-2008\\_Arteaga\\_Garcia\\_The\\_Surge\\_Irak.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT2-2008_Arteaga_Garcia_The_Surge_Irak.pdf). Consultado el 10/12/2012.
- ARTEAGA, F. (2014), “Irak se rompe: la insurgencia suní se aprovecha del desgobierno de Maliki”, Comentario Elcano 43/2014, Real Instituto Elcano.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2772c380445467d982caaf71c28b8853/comentario-Arteaga-Irak-se-rompe-insurgencia-suni-aprovecha-desgobiernoMaliki.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2772c380445467d982caaf71c28b8853>. Consultado el 13/6/2014.

- CALVO, J.L. (2014), “La caída de Mosul y el camino hacia una guerra regional en Oriente Medio”, Mosaico: Blog sobre seguridad Internacional, <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es%2Fcontent%2Fca-ca%C3%ADda-de-mosul-y-el-camino-hacia-una-guerra-regional-en-oriente-medio>. Consultado el 15/6/2014.
- FUENTE, I. (2014a), “Iraq en el 2014: vuelta al pasado”, documento de análisis 11/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA11-2014\\_Irak\\_VueltaPasado\\_IFC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA11-2014_Irak_VueltaPasado_IFC.pdf). Consultado el 20/2/2014.
- FUENTE, I. (2014b), “La inacabable guerra de Iraq”, documento de análisis 35/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA35-2014\\_InacabableGuerraIRAQ\\_IFC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA35-2014_InacabableGuerraIRAQ_IFC.pdf). Consultado el 14/7/2014.
- HILTERMANN, J. (2006), “Elecciones y redacción de la Constitución en Irak. Oriente Medio en la encrucijada”, Instituto Europeo para el Mediterráneo. <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eHiltermann.pdf>. Consultado el 20/2/2012.
- KURTH, A. (2015), “ISIS is Not a Terrorist Group”, *Foreign Affairs*, March/April 2015 Issue, <http://www.foreignaffairs.com/articles/143043/audrey-kurth-cronin/isis-is-not-a-terrorist-group>. Consultado el 19/2/2015.
- PAPAGIANNI, K. (2010), *Compartir el poder, los gobiernos de transición y el papel de la mediación*. Barcelona: Centro para el Diálogo Humanitario.
- PÉREZ, A. (2010), “Irak, un frente sin cerrar”, *One magazine*, <http://www.onemagazine.es/noticia/1562/Sin-Especificar/Irak-un-frente-sin-cerrar.html>. Consultado el 10-11-2010.
- RUIZ, R. (2014), “Irak se resquebraja”, *Revista Española de Defensa*, julio/agosto, 308, pp. 52-55.
- RUPÉREZ, I. (2014), “Estado islámico, califato universal”, *Es global*, <http://www.esglobal.org/estado-islamico-califato-universal/>. Consultado el 10-8-2014.
- SEGURA, A. (2004), *Señores y vasallos del siglo XXI*. Madrid: Alianza.
- TORRES, M. (2009), “El fin de la yihad en Irak y sus repercusiones a ambos lados del Atlántico”, *ARI 163/2009*, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari163-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari163-2009). Consultado el 10/10/2012.
- WOODWARD, B. (2006), *Negar la evidencia*. Barcelona: Ed. Belacqva.
- WOODWARD, B. (2010), *La guerra. Historia secreta de la Casa Blanca. 2006-2008*. Granada: Algón.
- ZABOROWSKI, M. (2008), “US policy in Iraq: past, present and future”, *Analysis. EU Institute for Security Studies*, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/US\\_policy\\_on\\_Iraq.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/US_policy_on_Iraq.pdf). Consultado el 19/10/2013. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**ARGENTINA, LA SOCIEDAD DE LOS ANÓMICOS**por **Marta Gaba**

Abogada, profesora universitaria y consultora en TICs aplicadas a la incidencia

**I. INTRODUCCIÓN**

A diario, en las conversaciones con amigos, colegas y familiares, surge la pregunta: ¿qué nos pasa a los argentinos? ¿Qué sucedió con nuestros valores? ¿Por qué hemos descendido en los niveles de educación formal? ¿Por qué no se respetan ya las más mínimas reglas de cultura y urbanidad? ¿Por qué es tan patente la falta de educación? ¿Por qué se violan las normas de tránsito, se falta el respeto a los profesores, no se cumplen horarios ni plazos? ¿Por qué la impuntualidad ha comenzado a reinar y siempre se piden excepciones a las reglas?

Puede deberse a un problema de educación, por supuesto. Pero creo que va esto un poco más allá. Es un problema de orden moral. A Argentina le están faltando *normas de orden moral*. Argentina está anómica.

**II. IMAGINARIOS SOCIALES**

Las relaciones sociales se estructuran simbólicamente, lo que significa que las personas acuden a símbolos en torno a los cuales se nuclean; así, el himno y la bandera son símbolos en torno a los cuales se construye la noción de nacionalidad. En Argentina, también el football y el Tango constituyen claros referentes que cimientan *la argentinidad*. Estos imaginarios sociales son formas míticas que fueron creadas para ayudar a la construcción de sentido. Las leyes que se dictan en los países son formas míticas, necesarias para la construcción de sentido que ayude a eliminar la incertidumbre.

El problema se presenta cuando las formas míticas que hemos adoptado se desgastan y ya no sirven al grupo para representarse a sí mismo. Cuando las normas morales de una sociedad ya no identifican al grupo y, en consecuencia, tampoco sus formas míticas, éste las deja de lado. Lo social es un proceso y la construcción y deconstrucción de normas también lo es. La construcción de un nuevo sentido que se plasme en una nueva matriz simbólico-discursiva depende del rango de resistencia a la incertidumbre de la comunidad, que terminará traducéndose en formas efectivas de regulación de la vida colectiva.

Mientras tanto, hasta que no se de ese proceso espontáneo de creación de nuevas formas míticas, la sociedad echará mano a códigos prácticos que las reemplacen.

**III. LA CORRUPCIÓN COMO SÍNTOMA DE UNA SOCIEDAD ANÓMICA**

En medio de la sobreabundancia informativa y el cansancio de los ciudadanos ante los cambiantes escenarios, en Argentina suceden hechos que deberían alarmarnos a los que seguimos con atención el devenir de la política nacional. Desconozco la razón por la que los argentinos no estamos discutiendo en los distintos foros las actuales circunstancias de la democracia de nuestro país. La debilidad de 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

es alarmante y el desgano cívico se patentiza a diario. A nadie parece importarles el quebrantamiento de las reglas y, lo que es peor, se da por descontado que muchas normas jamás se respetarán.

El Congreso de la Nación se ha constituido en una especie de juego de mesa, donde hay quienes mueven a los legisladores como fichas en el tablero nacional. Ya no importan los principios partidarios. Nuestros representantes incumplen a diario el mandato que les hemos otorgado: al elegirlos mediante el voto, celebramos un contrato para que obren de acuerdo a ciertas reglas y principios que no deben ser desconocidas.

El Poder Judicial recibe a diario ataques desde el Poder Ejecutivo fuera de toda lógica. Cualquier pronunciamiento de un juez desata las iras de unos y otros. Por suerte, en su momento, la Federación Latinoamericana de Magistrados emitió una declaración donde se señala y repudia todo proyecto que, con el pretexto de adoptar mecanismos de capacitación o evaluación, persiga la garantía de estabilidad de jueces y magistrados, protegida por tratados internacionales y la constitución del país.

Los medios de comunicación en Argentina se han dedicado a formar opinión exclusivamente. Ellos también tienen su parte: leer uno u otro periódico nos muestra países diferentes. Las autoridades de gobierno no hace las cosas fáciles al periodismo: la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) ha emitido declaraciones pidiendo al oficialismo que cese en su hostigamiento a los medios.

Tal como dice el Tango “Cambalache”, en Argentina “todo es igual, nada es mejor; lo mismo un burro que un gran profesor”: la educación se ha depreciado y cualquier figura mediática sin formación puede conducir programas de TV, publicar libros de diversos temas, convertirse en opinador profesional y todo ello sin la menor preparación o mínima investigación sobre aquello a lo que se aboca. No en vano Argentina descendió en los índices de calidad educativa y la deserción en la escuela secundaria es creciente, a pesar de su obligatoriedad.

La vida diaria es un muestrario de incumplimiento de normas y falta de educación cívica: no se respetan los semáforos ni puestos en las filas; no se mantienen aseados los ámbitos públicos y las reglas mínimas de cortesía se van perdiendo. Se han puesto de moda programas televisivos donde todo el mundo grita, pelea y se insulta y desde los micrófonos oficiales y las redes sociales, los funcionarios públicos discuten acaloradamente con periodistas, oyentes y lectores.

Un país donde se produce tal incumplimiento de normas está evidenciando algo. Por lo pronto, que existe un nutrido grupo de ciudadanos que está siguiendo normas diferentes a las que establece el marco normativo nacional (las reglas míticas) y esto porque el grupo de mención se identifica con otros códigos que no son los vigentes: en una sociedad anómica existe una aceptación tácita de la transgresión a las reglas míticas porque es una sociedad a la que le están faltando *normas de orden moral*.

La palabra *anomia* deriva del griego «*α*», que indica privación, falta de algo; y “*nomos*”, que significa ley o norma. Y es en esta última parte, en *nomos*, que deseamos focalizar nuestra atención. *Nomos* no alude a cualquier tipo de norma; *nomos* no es la ley en el sentido que la conocemos, sino que se trata de un imperativo de tipo moral. Para explicar este punto, necesitaremos hacer un poco de historia:

Ante todo, recordaremos la distinción entre justicia general y justicia particular. La primera es una actividad conforme a la ley moral; la segunda consiste en un esfuerzo por dar a cada uno su parte, lo que constituye, en definitiva, el derecho. Revisando los orígenes medievales de la filosofía jurídica, veremos que ésta ha surgido de la

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

teología. Los teólogos tienen como su primera lectura a la Biblia y allí han encontrado la *Torah*. Ahora bien, la *Torah* es algo muy distinto del *Dikaion* o el *Jus*. La *Torah* es un conjunto de imperativos que indican las conductas que deben realizarse o evitarse en tales o cuales circunstancias. La *Torah* se relaciona con la justicia general (emparentada con la *Zedaka* judía) y no con la justicia específica en sentido aristotélico. La *Torah* es una ley moral. Con la traducción de los Setenta y en la patrística griega, la *Torah* tomará el nombre de *nomos*. Entonces, **anomia** hace alusión a la **falta de normas de orden moral**.

Una sociedad anómica es una sociedad a la que le están faltando normas de orden moral. Y cuando hablamos de moral, se trata de la moral específica de una determinada sociedad. La anomia puede deberse a que las normas preexistentes se han derogado o que nunca han existido. Bajando la cuestión a un nivel más concreto, la pregunta que corresponde formularse es: ¿Argentina es una sociedad anómica? Si es así, ¿hasta dónde llega nuestro grado de anomia? ¿Tenemos conciencia los ciudadanos de que a diario cometemos acciones que rozan la anomia y que desde la función pública y la política se burla y quiebra la ley con total impunidad? Podemos verlo en ejemplos concretos:

- Hasta el año 2014 la presidenta Fernández de Kirchner y su gabinete acumulaban 745 denuncias ante la Justicia Federal por presuntos casos de corrupción, encabezando la mandataria el ranking con 298 denuncias.
- En febrero de 2015 el fallecido fiscal Nisman pidió que se impute a la presidenta por el posible encubrimiento del peor atentado terrorista en la historia del país.
- Amado Boudou es el primer vicepresidente en funciones en la historia argentina en estar procesado, con el agravante de tratarse de los tipos penales de cohecho y negociaciones incompatibles con la función pública. Entre otras acusaciones, le pesa la compra irregular de una imprenta de papel moneda cuando era ministro de Economía, antes de ser vicepresidente.
- El posible incremento indebido de patrimonio es una de las principales denuncias que han enfrentado varios de los miembros del gobierno desde la llegada al poder del kirchnerismo en 2003. Los más denunciados han sido la pareja presidencial de Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández, quienes fueron imputados y luego sobreseídos dos veces por sospechas de enriquecimiento ilegal. También la justicia federal investiga si una empresa hotelera que pertenece a Cristina Fernández de Kirchner y a su familia es parte de una operación de lavado de dinero.

Ante estos ejemplos, ¿por qué los ciudadanos no inundan las calles y los tribunales con sus reclamos de justicia? ¿Será que existe una especie de adormecimiento y hartazgo moral que lleva a aceptar todo porque, en definitiva, nunca se investiga, juzga y castiga nada?

¿Por qué las personas se ven tentadas a actuar (y de hecho lo hacen) en el sentido contrario a lo que establecen las reglas morales del país? Lo hacen porque ya no se identifican con sus preceptos. Una vez más, abandonan las reglas míticas y actúan conforme los códigos prácticos, que vienen a ser algo así como la actualización de la moral pública de un grupo determinado (y parece ser que muchos funcionarios públicos y políticos profesionales tienen sus propios códigos prácticos).

Que una sociedad (ciudadanos y dirigentes, oficialismo y oposición) se encuentre anómica no significa que no siga ninguna regla: no sigue las *nomoi*, las normas morales

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

---

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

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

porque se han vaciado de contenido y han creado sus propios códigos prácticos con los que llenan ese vacío. Y los altos niveles de corrupción en el funcionariado público argentino es un síntoma de este estado de anomia.

**IV. CONCLUSIÓN**

Como ciudadana argentina que ha vivido ya algunas décadas, puedo darme cuenta del deterioro cívico e institucional. Ya no se estudia en las escuelas materias vinculadas al civismo, la ética y la urbanidad. Los valores parecen huir en retirada. Y todo esto lo veo reflejado en la baja calidad institucional, el paupérrimo nivel del debate político y el escaso involucramiento del ciudadano en la cosa pública (la res pública).

Hay varios emergentes de esta situación de carencia de GPS democrático. La corrupción estatal y privada es uno de los emergentes. Y la corrupción no es otra cosa que vivir bajo reglas que no son las pactadas por la sociedad donde se vive sino aquellas de la propia conveniencia. A Argentina le están faltando *normas de orden moral*. Argentina está anómica. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**LOS PRIMOS ITALIANOS**por **Rodolfo Orantos Martín**

Doctorando en Ciencias Sociales y Jurídicas, Universidad de Extremadura

**I. INTRODUCCION GENERAL**

EL SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES: Se va a proceder al Juramento. Puestos en pie Su Majestad el Rey, Su Alteza el Regente, los Señores Diputados y concurrentes a las tribunas. EL SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES: *¿Aceptáis y juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la Monarquía Española de 1869, cuya lectura acabáis de oír?* SU MAJESTAD EL REY: Poniendo la mano derecha sobre los Evangelios, contesto con voz clara y enérgica, sí juro. EL SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES: *¿Juráis guardar y hacer guardar las leyes del Reino?* SU MAJESTAD EL REY: Sí juro. Acepto la Constitución y juro guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. EL SEÑOR PRESIDENTE DE LAS CORTES: Si así lo hicieris, Dios os lo premie y si no os lo demande. Las Cortes han presenciado y oído la aceptación y juramento que el Rey acaba de prestar a la Constitución de la Nación Española y a las leyes. Queda proclamado Rey de España Amadeo I. ¡Constituyentes Españoles!, ¡Viva el Rey! (Pérez Serrano 2001: 316)

La relación del Reino de España con Italia es antigua y conocida, precisamente esa relación se establece a través de la Corona de Aragón, que en su proceso de expansión aseguró la presencia hispana en la península transalpina durante más de 350 años. Menos conocida es la presencia de un Rey Italiano en España o la situación de las Dinastías Españolas de Borbón de las Dos Sicilias y de Borbón de Etruria y de Parma, después de la desaparición de sus Estados Soberanos, Naciones independientes reconocidas internacionalmente hasta 1859 y 1861 respectivamente.

**II. SABOYA DE ESPAÑA**

En el transcurso de nuestro azaroso siglo XIX dos dinastías probaron la sustitución de la de Borbón en el Trono, la primera, los Bonaparte de Córcega, con su Majestad el Rey de España Don Jose I. En la segunda, los Saboya, concurre unas circunstancias muy especiales: Un régimen constitucional propiciado por los españoles, un régimen de monarquía parlamentaria como el actual y un régimen que se permite en un ejercicio de democracia pocas veces practicado, la elección de un Rey por votación en el parlamento. Efectivamente, el 16 de noviembre de 1870 se celebró una histórica votación en el Congreso de los Diputados para elegir, nada menos, que al Rey de España, con el siguiente resultado:



(Elaboración del autor. Fuente: Zabala 2008: 134)

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Don Carlos de Borbón y Austria de Este no fue candidato, en blanco votaron los 20 diputados carlistas, ya tenían a su Rey, Don Carlos VII. La hermana de Doña Isabel II, la Infanta Luisa Fernanda, sacó un voto. (Zabala 2008: 134). El elegido Amadeo de Saboya y Austria, Don Amadeo I de España, es hijo del Rey de Italia, profundamente respetuoso de sus obligaciones constitucionales como ningún Rey lo había sido hasta el momento. Sólo faltó a la Constitución de 1869 para irse.

Y ello sucede al no haberse desarrollado aún el artículo 74 de la misma que imponía la promulgación de una Ley que regulase las abdicaciones para hacer efectiva la renuncia del Rey. Ya se sabe que en España los Reyes renuncian pero son los Parlamentos los que aceptan o no la renuncia produciendo el primer caso la abdicación, renunció y abandonó la Corona sin esperar a la resolución parlamentaria. Era consecuencia esta renuncia al hastío por la incompetencia y el desgobierno que sufría la Nación. También fue decisiva la imposibilidad de desarrollar las muchas reformas que este Rey tenía en cartera para España sin desbordar sus competencias constitucionales. Así nuestra Constitución de 1869, artículo 74, dice: "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial: 1. Para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español 2. Para incorporar cualquier otro territorio al territorio español 3. Para admitir tropas extranjeras en el Reino 4. Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen subsidios a una potencia extranjera y todos aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles. En ningún caso los artículos secretos de un tratado podrán derogar los públicos. 5. Para conceder amnistías o indultos generales 6. Para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que sean súbditos suyos y tengan derecho a suceder en la Corona con arreglo a la Constitución 7. Para abdicar la Corona." (Secretaría General de Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1986. Constitución de 1869, artículo 74) La Dinastía de Saboya podía haber tenido en España su desarrollo, abortado por la renuncia del Rey. El Príncipe de Asturias Don Manuel Filiberto (1869/1931), el Infante de España Don Víctor Manuel (1870/1946) el Infante de España Don Luis Amadeo (1873/1933) y después de dejar el Trono, el Infante de España Don Humberto (1889/1918) y las Reinas Doña María Victoria y de su segundo matrimonio la Reina Doña Letizia. Su descendencia, después de haber sido Virreyes de Abisinia y Reyes de Croacia, ostenta ahora la Jefatura de la Casa Real de Italia. En la actualidad Don Amadeo de Saboya y Grecia, bisnieto de Rey de España, nieto de Príncipe de Asturias, hijo de Infante de España y Grande de España por ello, es el Jefe de la Casa Real de Italia, Rey de Italia de Derecho, desde 1983 a la muerte del Rey anterior Don Humberto II, último Monarca reinante, Rey de Hecho y de Derecho por tanto. (Vila San Juan 1997: 227) Don Amadeo I ha sido uno de nuestros pocos Reyes ilustrado y formado y es por ello que su preocupación por las Ciencias fue notable, así la Orden Civil de María Victoria creada por Real Decreto de 7 de julio de 1871 fue instituida por impulso de Su Majestad el Rey y desarrollada por el Ministro de Fomento Excelentísimo Señor Don Manuel Ruiz Zorrilla.

La Orden fue de gran prestigio y reconocimiento y es porque la Orden Sabauda de María Victoria premiaba la dotación, creación y desarrollo de centros de enseñanza, las publicaciones científicas, literarias o artísticas y cualquier otro modo de investigación en la enseñanza, en la universidad, en las artes y en las tecnologías. La Orden fue suprimida por la Primera República junto con las dignidades académicas y científicas derivadas de la misma. Sin embargo, no se suprimieron los títulos nobiliarios concedidos por Don Amadeo I, concediendo luego la República los suyos, de todos ellos títulos Sabaudos y Republicanos otorga ahora carta de sucesión Su Majestad el Rey Felipe VI. Don Amadeo I conservó siempre hasta su muerte el título de Rey y el tratamiento de Majestad, lo que hace posible la extensión de las dignidades correspondientes a sus familiares aún después de haber abandonado el trono, incluidos el Infante Don Humberto y la Reina Doña Letizia. (Balansó 2003: 132) En el estudio de nuestra Dinastía de Saboya, los Saboya de España, en el desarrollo de esta investigación nos aparecen



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

varias dudas, que trasladamos para reflexión: ¿Podía legalmente renunciar por sus hijos y arrebatarles el derecho siendo ya nacidos y menores de edad, habiendo sido reconocidos legalmente como Príncipe de Asturias e Infantes de España, su padre el Rey Don Amadeo I? ¿No se trata de un acto antijurídico por despojarles de derechos adquiridos legamente y de los que ya disfrutaban sin su consentimiento ni parecer? ¿Son sus Derechos en puridad, los *únicos y* legítimos Derechos a la Corona pues emanan de la voluntad popular y por única vez en España elegida conforme a Derecho, después de aprobarse la Constitución de 1869, celebrarse elecciones democráticas y elegir los representantes del pueblo al Rey y a la Dinastía? (Balansó 1998: 142) ¿Cuál es la confrontación de estos Derechos Dinásticos con los de Don Alfonso XIII, Rey, él y su hijo como consecuencia de un golpe de Estado y una Constitución impuesta?

**III. LOS PRIMOS “BORBONE”**

Es necesario que reseñemos detalladamente la especialísima posición institucional que han gozado en el Reino de España la Real Familia de Borbón de las Dos Sicilias y la Real y Ducal Familia de Borbón de Etruria y de Parma como parte de la Real Familia Española y como algunas de sus prerrogativas soberanas han perdurado en el tiempo, como sus Órdenes Reales, no sólo durante su vigencia efectiva, sino con posterioridad al año 1860 una vez perdidos sus reinos y ducados, hasta el punto de alcanzar el presente.

Son muchas las Reales o Imperiales Familias Europeas y sus Órdenes dinásticas que les pertenecían que al desaparecer sus Reinos e Imperios dejaron de ser reconocidas por el Reino de España, que tampoco autorizó el uso de sus insignias en el territorio nacional. Como por ejemplo las Órdenes Reales de Francia desde 1830, las del Imperio Austro Húngaro desde 1918 o las del Reino de Rumania desde 1947. Ello no ha ocurrido así con las Órdenes pertenecientes a la Casa Real de las Dos Sicilias y a la Casa Real y Ducal de Etruria y Parma, parte ambas de la Real Familia Española. Ello tiene su especialidad en la pertenencia, en todo su derecho y extensión, de las citadas Casas Reales a la Real Familia Española y por tanto ser parte de un todo, aun conservando su independencia. (Ceballos Escalera 2000). Así Su Majestad el Rey de España tiene reconocido por el Rey de las Dos Sicilias, dignidad que sin titularse Majestad ostenta ahora Don Carlos de Borbón y Borbón, Infante de España, Duque de Calabria, la facultad de nombrar hasta 6 caballeros de la Orden Constantiniana del Reino de las Dos Sicilias (no confundir con la del mismo nombre del Ducado de Parma), aunque, por ejemplo Don Felipe V llegó a nombrar hasta 9 caballeros. Para la Orden de San Genaro, que se gestó y protocolizó en Madrid, se sentó el precedente de la consulta que hacía previamente al nombramiento el Rey de las Dos Sicilias, al Rey de España sobre los futuros investidos. El Rey de España tiene concedido el uso del tratamiento de excelencia a todos los poseedores de ambas órdenes en el territorio nacional. De igual forma los agraciados españoles con las órdenes reciben las insignias de las mismas de manos del Rey de España en nuestra nación por delegación expresa del Rey de las Dos Sicilias y los funcionarios civiles y militares españoles están expresamente autorizados a lucir los distintivos de las órdenes de italianas sobre sus uniformes con sus condecoraciones españolas. No era por tanto nada ajeno a nosotros. Incluso Su Majestad el Rey Don Carlos III igual que se llevó la Orden Constantiniana de San Jorge de Parma a las Dos Sicilias al cambiar de Reino, motivo de la existencia de dos Ordenes del mismo nombre e insignias una en Parma y otra en las Dos Sicilias, también se trajo a España la orden de San Genaro, de la que continuó siendo Gran Maestre desde 1759 hasta 1766, publicándose sus resoluciones en la Real Gaceta de Madrid. (Ceballos Escalera 2000). Estas circunstancias no se han dado en ninguna otra monarquía europea y pasa lo citado por ser las Reales Familias de España, de las Dos Sicilias y la Etruria y Parma, una única Casa conforme al artículo 2 del Tratado

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

de Nápoles suscrito el 3 de octubre de 1759 entre Austria y España, tratado todavía vigente según indica el Consejo de Estado en su dictamen de 2 de febrero de 1984.

Restituido el Gran Maestrazgo de las Órdenes a Italia al Reino de las Dos Sicilias y al Ducado de Parma, se continuó permitiendo el uso oficial de sus insignias, de las citadas y de otras nuevas creadas en el Reino y el Ducado italiano por todo tipo de españoles, desde Su Majestad el Rey, pasando por miembros de la Real Familia a militares y funcionarios en Europa y en las Américas, hasta 1859 y 1861 fechas de la desaparición primero del Ducado de Parma como nación soberana y luego, dos años más tarde del Reino de las Dos Sicilias. (Ceballos Escalera 2000). Pero la situación no cambia al perder la soberanía, con respecto al reconocimiento de los Grandes Maestres de las Órdenes, tanto Su Alteza Real Don Roberto I de Borbón, Duque de Parma, como Su Majestad el Rey Don Francisco II de Borbón, Rey de las Dos Sicilias, ambos en el exilio siguen reconocidos como tales y luego sus sucesores dinásticos apareciendo anotaciones en los registros ministeriales del Reino de España. Son las siguientes: entre 1860 y 1877, en 1900, en 1901, en 1916, 1923 y 1928, 1949, 1964, 1993, 1997 y 1998. Usan sus insignias en España los miembros de las Familias de Parma y las Dos Sicilias, como parte de la Real Familia Española, sin limitación oficial alguna. (Ceballos Escalera 2000). Todo ello haciendo constar el prontísimo reconocimiento, por el Reino de España, de la unidad del Reino de Italia bajo la dinastía de Saboya que data de 1865 y que dejaba sin cobertura diplomática española a las pretensiones de reposición de sus soberanías a Don Roberto I y a Don Francisco II respectivamente. Este pronto reconocimiento tienen mucho que ver con el alineamiento de las cortes de Nápoles y Parma en la Primera y la Segunda Guerra Carlista con Sus Majestades los Reyes Don Carlos V y Don Carlos VI respectivamente. Efectivamente el cambio del orden sucesorio impuesto por Don Fernando VII les alejaba en el orden sucesorio del Trono Español. En la tercera guerra carlista, también los Príncipes ítalo españoles lucharon por la causa de su primo Don Carlos VII. El mantenimiento de la Ley de Don Felipe V les situaba muy cerca del mismo, es por ello el acercamiento de los italianos a la pretensión carlista frente a Doña Isabel II. Ello demuestra una vez más la íntima relación y la conciencia de pertenencia al todo de la Real Familia Española de los Borbones de las Dos Sicilias y los Borbones de Etruria y Parma (Urquijo 1998: 335). En la actualidad no se ha producido cambio alguno en el criterio del Gobierno del Reino de España, no existe restricción gubernativa, que ya hemos indicado inexistente. En este momento las Órdenes Constantinianas de San Jorge son invitadas regularmente a los capítulos de las Órdenes Militares Españolas de San Fernando y de San Hermenegildo, siendo caso único, pues ninguna otra orden foránea goza de esta condición.

Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I goza de la Gran Cruz de la Orden Constantiniana de San Jorge de las Dos Sicilias desde el 19 de febrero de 1960. Es asimismo caballero de la Orden de San Genaro. Restaurada la monarquía en España en 1978 resulta que se han producido novedades que han venido precisamente a consolidar la particular consideración institucional de las Ordenes Reales Italianas de la Real Familia Española, hasta desembocar en reconocimientos oficiales expresos. El uso de las Ordenes está incluido en el sistema informático del Personal del Ministerio de Defensa, los códigos 8753 al 8761 corresponden a los nueve grados de la Orden Constantiniana de San Jorge de las Dos Sicilias. (Ceballos Escalera 2000). De otra parte Su Majestad el Rey, en fecha tan cercana como 1983, solicitó dictamen al Consejo de Estado, que abre el expediente 45.823 con resolución de 2 de febrero de 1984. El asunto fue informado por el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación acerca de la Jefatura de la Casa Real de las Dos Sicilias y del Gran Maestrazgo de sus Órdenes, ello conforme a su condición de parte de la Real Familia Española. El dictamen fue favorable al uso de las Órdenes en el Reino de España y al reconocimiento de Su Alteza Real Don Carlos de Borbón y Borbón como Jefe de la Casa Real. Es esto un reconocimiento oficial del Reino de España de unas

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

circunstancias, Jefatura de Casa Real y reconocimiento de órdenes dinásticas que pertenecen a un Reino que no existe desde 1861, algo insólito en el resto de monarquías europeas. (Degli Uberti 1991: 115). Por último es destacable la vigencia de estas ramas dinásticas de nuestra Real Casa que forman a su vez Casa Real propia. El acuerdo de superación de las diferencias familiares en el ámbito de la Casa Real de Borbón de las Dos Sicilias es buena prueba de ello y de las posibilidades que existen, de llegar a acuerdos que reconozcan dignidades sin minusvalorar las distintas legitimidades argumentadas. Un acuerdo como ese, donde al actual Duque de Calabria le sucederá su primo el Duque de Castro, hasta el acuerdo enfrentado con él, para que a este a su vez le suceda el hijo del primero, denota valor. El presente ensayo considera que es un antecedente y que se abren las mismas posibilidades para todas las memorias históricas y legitimidades españolas.

**IV NOTAS A MODO DE CONCLUSIÓN**

1.- Don Amadeo I fue Rey Constitucional de España. Don Amadeo I, debe ser considerado a todos los efectos en la cronología de los Reyes de España y estudiada la repatriación de sus restos con los debidos honores, teniendo en consideración la situación y opinión de su familia. Con él deben considerarse sus hijos, nietos y bisnieto, como Príncipe de Asturias (su hijo mayor), Infantes de España, sus otros hijos, Infantes de España también los hijos del Príncipe de Asturias Don Manuel Filiberto, y Grandes de España los hijos de estos.

2.- El Duque de Saboya, Don Amadeo de nombre también, primo hermano de la Su Majestad la Reina Doña Sofía, podría ser propuesto como Infante de España, y propuesta también la restauración de la Orden Civil de María Victoria para recuperar esta legitimidad y memoria histórica.

3.- Las Casas Reales de las Dos Sicilias y de Etruria y Parma son parte de la Real Familia Española. Como tales deben considerarse a todos los efectos entre otras circunstancias por lo siguientes:

- Que el Rey de España tiene una reserva de concesión de un determinado número de bandas de sus Órdenes Dinásticas a favor de súbditos españoles.
- Que los caballeros de las Órdenes italianas tienen el tratamiento de excelencia en España. Que los súbditos españoles y los foráneos en España están autorizados a lucir estas ordenas en el territorio Nacional desde 1759.
- Que Su Majestad el Rey de España ostenta la jefatura de la Real Familia España y por tanto y como parte de ella de la Casa Real de las Dos Sicilias y de la Casa Real y Ducal de Etruria y Parma, ello sin menoscabo de la consideración de Casas Reales independientes que tiene ambas.
- Que no existen antecedentes al respecto con casas reales no reinantes, incluida la de Francia, o la Imperial del Brasil, la de Georgia o la de Grecia, todas no reinantes, vinculadas familiarmente a la de España.
- Que estas Órdenes han gozado siempre en España de una consideración jurídico – institucional peculiar y privilegiada y de un reconocimiento oficial expreso por parte de la administración española y sus más altas autoridades y por tanto está autorizado en España tanto por varias fuentes oficiales y disposiciones oficiales como por una costumbre secular (que también es fuente de Derecho) al uso de sus insignias en actos oficiales y en actos públicos y privados.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

4.- Son evidentes los Derechos Españoles de las Dos Sicilias y de Etruria y Parma. Procede recoger, actualizar y desarrollar su situación en el ámbito de la propuesta legislativa, para que los derechos españoles de las Dos Sicilias y de Etruria y Parma queden absolutamente clarificados a efectos de la sucesión. Ello sin menoscabo de sus propias leyes dinásticas reconocidas en los Tratados Internacionales de Utrech de 1713 y en el Congreso de Viena de 1815 que reconoce a estas y a otras Casas Reales, como gobernantes de Estados que son sujetos plenos de Derecho Internacional *Público*, reconocimiento que se mantiene aún después de la desaparición de sus Naciones en este caso en 1859, Parma y 1861, las Dos Sicilias, si bien como sujetos atípicos o “sui generis” de Derecho Internacional Público. En concreto su situación jurídica internacional es asimilable a la de la Orden de Malta, la Orden Teutónica, el Patriarcado de Constantinopla y la Santa Sede entre 1870 y 1929, que con el tratado de Letrán recuperó espacio territorial propio. Estas Casas Reales deben ser protegidas y consideradas como valores culturales propios. (Diez de Velasco Vallejo, M. 2007). También debe ampararse su Derecho de Gracia y Mérito que reconocen tanto el Reino de España como la República Italiana, respecto a la que no se hace menoscabo ni cuestión de su unidad e integridad territorial con las presentes conclusiones.

5.- Es ejemplar el acuerdo por la Casa Real de Borbón de las Dos Sicilias al objeto de superar sus disidencias en orden a un bien común y superior.

6.- Por último, frente a franceses y británicos que han decapitado a un Rey, los españoles, nos hemos permitido juzgar a un Rey en sede parlamentaria en 1931 y también nos hemos permitido elegir a un Rey en la citada sede en 1879. Devenir de la Corona sin parangón en el resto de Europa.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

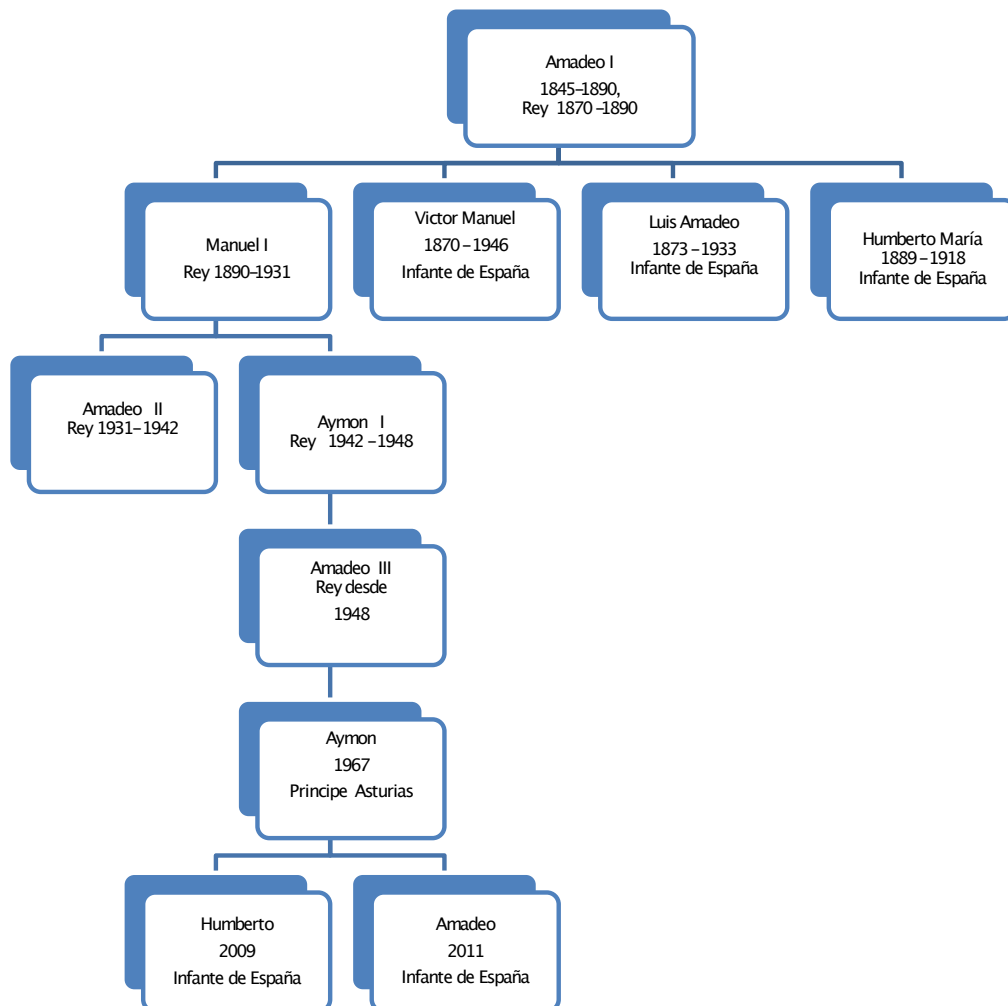
AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## TABLAS Y DOCUMENTOS GENEALOGA DE LOS SABOYAS COMO REYES DE ESPAÑA (Elaborado por el autor)



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

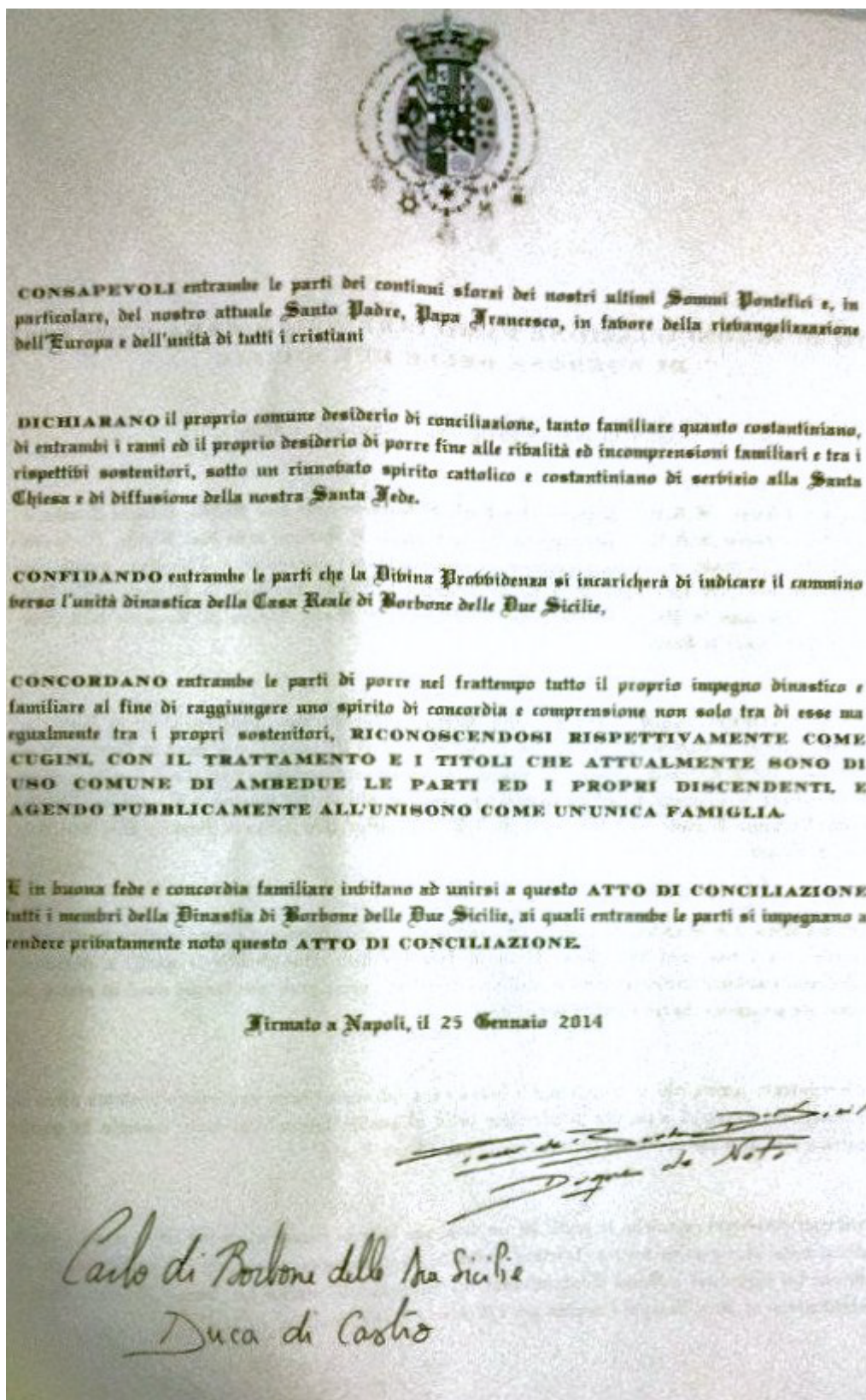
NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA**CRÓNICA  
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS



### ACTA DE RECONCILIACIÓN FAMILIAR DE LA CASA Y DINASTÍA DE BORBÓN-DOS SICILIAS

Reunidos, primero en París y después en Madrid, DE UNA PARTE S.A.R. el Príncipe Don Carlos de Borbón-Dos Sicilias, Duque de Castro, y su consorte S.A.R. la Princesa Doña Camila, Duquesa de Castro, ambos en su propio nombre y representación personal y dinástica, también en representación de sus hijas S.A.R. la Princesa María Carolina de Borbón-Dos Sicilias, Duquesa de Palermo, y S.A.R. la Princesa María Clara de Borbón-Dos Sicilias, Duquesa de Capri.

Y DE OTRA PARTE S.A.R. el Príncipe Don Pedro de Borbón-Dos Sicilias, Duque de Noto, en nombre propio y en representación de Su Padre S.A.R. el Príncipe Don Carlos de Borbón-Dos Sicilias, Duque de Calabria, Infante de España, por Él expresamente delegado para dar cumplimiento la presente CONCILIACIÓN, así como S.A.R. la Princesa Doña Sofía, Duquesa de Noto, y su hijo S.A.R. el Príncipe Don Jaime de Borbón-Dos Sicilias, Duque de Capua.

AMBAS PARTES, guiadas por un deseo de acercamiento y conciliación familiar y dinástica entre las dos ramas de la Casa Real de Borbón-Dos Sicilias, las cuales a causa de circunstancias históricas, incomprensiones y malentendidos familiares han estado por largos años en el centro de disputas tanto personales como entre sus propios partidarios.

CONSTATAN que la división y enfrentamiento entre ambas ramas sólo ha llevado a mayor desunión y descrédito de la Dinastía, alejados del buen ejemplo de concordia familiar que se espera de tan ilustre Casa Real.

COMPRENDIENDO ambas partes, por un lado, que deben estar a la altura de los tiempos y que el juicio de la historia les exige dejar constancia de buen ejemplo y concordia y, por otra, que la desunión de los Caballeros y Damas Constantinianos que militan en la Sacra y Militar Orden Constantiniana de San Jorge es nociva para la Orden y su finalidad.

CONOCEDORES ambas partes de los continuos esfuerzos de nuestros últimos Sumos Pontífices y, en particular, de nuestro actual Santo Padre el Papa Francisco en favor de la reevangelización de Europa y de la unidad de todos los cristianos,

DECLARAN su común deseo de conciliación tanto familiar como constantiniana de ambas ramas y su deseo de poner fin a las rivalidades e incomprensiones familiares, y entre sus respectivos partidarios, bajo un renovado espíritu católico y constantiniano de servicio a la Santa Iglesia y de difusión de nuestra Santa Fe.

CONFIANDO ambas partes que la Divina Providencia encargará de indicar el camino hacia la unidad dinástica de la Casa Real de Borbón-Dos Sicilias.

ACUERDAN ambas partes, entre tanto, poner todo su empeño dinástico y familiar a fin de lograr un espíritu de concordia y comprensión no sólo entre ellos sino igualmente entre sus propios partidarios, RECONOCIÉNDOSE RESPECTIVAMENTE COMO PRIMOS, CON LOS TRATAMIENTOS Y TÍTULOS QUE ACTUALMENTE SON DE COMÚN USO POR AMBAS PARTES Y SUS DESCENDIENTES, Y ACTUANDO PÚBLICAMENTE AL UNÍSONO COMO UNA SOLA FAMILIA.

Y con buena fe y en concordia familiar, invitan a unirse a este ACTA DE CONCILIACIÓN a todos los miembros de la Dinastía de Borbón-Dos Sicilias a quienes ambas partes se comprometen a dar a conocer privadamente este ACTA DE CONCILIACIÓN,

Firmado en Nápoles, el 25 de Enero de 2014

Pedro de Borbón-Dos Sicilias

Duque de Noto

Carlos de Borbón-Dos Sicilias

Duque de Castro

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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**TABLA HERALDICA 1**  
(Elaborada por el autor)



Escudo del Reino de España y armas de Su Majestad el Rey con las armas de la Dinastía de Saboya, idénticos a los actuales.

Fuente: [www.heraldicahispanica.com](http://www.heraldicahispanica.com) Consulta del 6 de marzo 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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## TABLA HERÁLDICA 2 (Elaborada por el autor)



Armas del Rey de España, del Duque de Calabria, Rey de Las Dos Sicilias y del Duque de Parma, Rey de Etruria. (Las del Rey de España y las del Duque de Parma son idénticas, salvo por la brisura del escusón y el color del estandarte, rojo carmesí en el primer caso y blanco en el segundo)



Escusones de Francia, España, de Las Dos Sicilias, de Etruria y Parma; y del Gran Ducado de Luxemburgo. (Son iguales: de azur, tres flores de lis de oro para todos los Borbón de las Reales Familias de Francia y de España. La bordura cosida de gules para todos los Borbón de España y cargada con ocho veneras de plata en Etruria y Parma, que en Luxemburgo incorporan a su Escudo de Familia y Casa Real y Gran Ducal. Sus titulares son respectivamente Luis XX; Felipe VI; Carlos II; Carlos V Javier II; Enrique I)

Fuente: [www.casareal.es](http://www.casareal.es) [www.almanachdegotha.org](http://www.almanachdegotha.org) Consulta del 9 de marzo 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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFIA**

- BALANSÓ. Juan (2003). "Las Coronas Huecas". Barcelona. Random House Mondadori.
- Balansó. Juan (1998). "Los diamantes de la Corona". Barcelona. Plaza y Janés Ediciones.
- CEBALLOS – ESCALERA Y GILA. A. (2000). "España y las Órdenes dinásticas del Reino de las Dos Sicilias". Madrid. Palafox y Pezuela.
- DEGLI UBERTI P.F. (1991). "Ordini cavallereschi y onorificenze". Milano. Vecchi Editore.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO M. (2007). "Instituciones de derecho internacional público". Madrid. Tecnos.
- PÉREZ SERRANO JÁUREGUI. Nicolás. (2001). "Proclamación y Juramento". La monarquía Parlamentaria. Madrid. Editorial del Congreso.
- SECRETARÍA GENERAL DE PUBLICACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (1986). Constitución de 1869. Madrid. Imprenta Nacional.
- URQUIJO GOITIA. JR. (1998). "Relaciones entre España y Nápoles durante la Primera Guerra Carlista". San Sebastián de los Reyes. Actas.
- VILA SAN JUAN. José Luis. (1997) "Amadeo I de Saboya y Austria". Barcelona. Editorial Planeta.
- ZABALA. José María. (2008). "La Maldición de los Borbones". Barcelona. Plaza y Janés. ■

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  
ENERO A MAYO 2015

ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

## **CALIDAD DEMOCRÁTICA** **CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

INFORME

ATTUALITÀ, ATTUAZIONE E REVISIONE DELLA COSTITUZIONE  
REPUBBLICANA: FRA PATTO COSTITUZIONALE E REALTÀ POLITICA  
por Silvio Gambino

NOTA

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL  
PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA  
por Susana Viñuales

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

INFORME

**ACTUALIDAD, ACTUACIÓN Y REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN  
REPUBLICANA: ENTRE EL PACTO CONSTITUCIONAL Y LA REALIDAD POLÍTICA**por **Silvio Gambino**

Universidad de Calabria, Italia

**ABSTRACT**

Con un enfoque metodológico que integra, al mismo tiempo, las temáticas de la Constitución formal y de la ‘constitución real’, el presente trabajo analiza, aunque sea de forma esencial y esquemática, las problemáticas evolutivas del constitucionalismo italiano (y con ellas las mismas cuestiones interpretativas planteadas desde la efectividad del derecho constitucional) a la luz del pacto constituyente y de las opciones de ‘democracia progresista’ reflejadas en la Constitución republicana de 1947 y desarrolladas (a veces con mucho retraso y de forma incompleta) en aplicación de la Constitución. Un espacio importante en tal reflexión está ocupado por el papel desempeñado por los partidos políticos y por las correspondientes relaciones con la forma de Estado (*Parteienstaat*) y la forma de gobierno, así como desde el desarrollo (tardío) del regionalismo político a partir de los años 70 del siglo pasado. La evolución más reciente describe un escenario de crisis (grave) de los partidos políticos, de la representación política y del regionalismo en su conjunto. Cuestiones – estas últimas – que han llevado a reiterados intentos de revisión constitucional, el primero de los cuales (del centro derecha) rechazado mediante referéndum (en 2006) y el último actualmente en curso en las cámaras parlamentarias.

**RESUMEN**

Con enfoque metodológico que integra, al mismo tiempo, las temáticas de la Constitución formal y de la ‘constitución real’, el presente trabajo analiza, aunque sea de forma esencial y esquemática, las problemáticas evolutivas del constitucionalismo italiano (y con ellas las mismas cuestiones interpretativas planteadas desde la efectividad del derecho constitucional) a la luz del pacto constituyente y de las opciones de ‘democracia progresista’ reflejadas en la Constitución republicana de 1947 y desarrolladas (a veces con mucho retraso y de forma incompleta) en aplicación de la Constitución. Un espacio importante en tal reflexión está ocupado por el papel desempeñado por los partidos políticos y por las correspondientes relaciones con la forma de Estado (*Parteienstaat*) y la forma de gobierno, así como desde el desarrollo (tardío) del regionalismo político a partir de los años 70 del siglo pasado. La evolución más reciente describe un escenario de crisis (grave) de los partidos políticos, de la representación política y del regionalismo en su conjunto. Cuestiones – estas últimas – que han llevado a reiterados intentos de revisión constitucional, el primero de los cuales (del centro derecha) rechazado mediante referéndum (en 2006) y el último actualmente en curso en las cámaras parlamentarias.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

**1.** L'analisi del tema riguarda una molteplicità di profili, ognuno dei quali imporrebbe una trattazione approfondita e documentata. Lo spazio necessariamente limitato suggeriscono una trattazione, sia pure essenziale, di due fondamentali profili. Nel primo, sarà opportuno richiamare le ragioni di fondo che fanno della Carta costituzionale italiana un vero e proprio modello di riferimento del costituzionalismo sociale.

In questa ottica, inizialmente, proporremo alcune riflessioni sulla costituzione repubblicana come 'testo fondativo' del superamento della crisi del liberalismo. Questa ideologia e le connesse forme istituzionali-costituzionali si erano accompagnate nell'Europa degli anni '30 del secolo scorso con la trasformazione autoritaria-totalitaria della originaria forma statale liberal-democratica (Statuto albertino. Una trasformazione che, al contempo, si connotava con la sostituzione del Partito-Stato, il Partito Nazionale Fascista, alle gracili forme partecipative della democrazia liberale. Una riforma "dall'alto" che si proponeva di risolvere i fallimenti economici e istituzionali del regime liberale in un quadro politico reso ulteriormente complesso dalla modalità seguite per porre fine alla prima guerra mondiale (e alla relativa imputazione dei danni di guerra).

In tale quadro, si può meglio comprendere perché la Costituzione repubblicana abbia individuato nell'antifascismo la sua matrice fondamentale, ponendo le basi di un pluralismo politico, ideale e istituzionale in radicale discontinuità con il regime liberale e quello fascista. La guerra di liberazione e l'eroica resistenza contro il nazi-fascismo cementeranno la solidarietà fra le forze politiche democratiche, facilitando quel "patto costituzionale" che verrà (materialmente) stipulato in sede di Assemblea Costituente e che darà vita al testo costituzionale vigente del (27 dicembre) 1947.

È in questa cornice che possono meglio comprendersi le profonde novità costituzionali costituite dai valori, dai principi e dai diritti fondamentali positivizzati nella Carta costituzionale. A questo primo approccio sarà dedicata la prima parte della riflessione.

**2.** L'attuazione costituzionale che si è realizzata nel corso del secolo che da più di un decennio abbiamo lasciato alle spalle rappresenta il riflesso di una evoluzione profonda degli assetti economici, sociali e culturali. Tale evoluzione era concepita dalla Costituzione del 1947 come vero e proprio volano di un modello di 'democrazia progressiva' che non aveva inteso esaurire le nozioni di libertà e di eguaglianza nella mera astrattezza delle formule giuridiche. Il modello costituzionale che ne è seguito ha rivisitato in modo profondo i presupposti teorico-dogmatici e gli assetti del primo costituzionalismo liberale del Paese (Statuto albertino, 4 marzo 1848).

Nel suo sforzo di dare una risposta alla crisi del liberalismo, in tale ottica, il costituzionalismo sociale accolto nelle costituzioni del secondo dopo-guerra non deve cogliersi come la 'negazione' del liberalismo quanto piuttosto come un suo 'completamento' sotto il profilo dell'effettività dei diritti di libertà e di eguaglianza, accompagnandosi con il 'superamento' del valore assolutistico delle situazioni giuridiche ascrivibili ai diritti economici della proprietà e della libertà d'impresa nella direzione di una loro 'funzionalizzazione' alle esigenze sociali di cui lo Stato repubblicano si era fatto carico.

È appunto in tale ininterrotto processo che muove dalla conservazione al mutamento, dalla continuità alla discontinuità con il liberalismo, che prende forma quel graduale ma imponente processo di trasformazione dei diritti (giusnaturalistici) della tradizione ottocentesca in diritti universali e universalmente fruibili.

Oltre a rappresentare l'autentica innovazione del costituzionalismo contemporaneo, tale arricchimento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali rappresenta anche l'inizio del cammino democratico della società in una direzione (almeno

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

tendenziale) di effettività degli stessi e della stessa apertura alla loro protezione a livello europeo e internazionale, in un'ottica che, a seguito del processo di integrazione europea, diviene 'costituzionalismo *multilevel*'.

Pur apparendo come la forma più avanzata del costituzionalismo liberale, insomma, il costituzionalismo del '900 ne ha costituito, al contempo, il superamento, rappresentando la fonte di nuovi impulsi per una ulteriore e più ampia epoca dei diritti e delle libertà che si snoda all'insegna di costituzioni rigide e costituzionalmente garantite.

Le Costituzioni del secondo dopo-guerra, in tale ottica, sono formalmente decise dal popolo sovrano. Alla base della loro rigidità (vera e propria 'clausola di eternità', secondo un'autorevole formulazione dottrinarica), esse assumono una decisione costituente che, saldandosi con i valori, i principi e le disposizioni in materia di diritti fondamentali (civili, sociali, politici ed economici), consente di mettere al riparo della volatilità del legislatore ordinario i 'valori', i 'principi supremi' accolti nel patto costituzionale e positivizzati nella Carta.

Nella sua originalità e innovatività, il costituzionalismo contemporaneo insegna, al contempo, come sia facile per la democrazia naufragare nelle derive autoritarie (se e) quando l'astrattezza della regola (astratta e generale) si vanifica nel potere reale (di una parte) e come i principi proclamati e non concretamente attuati rappresentino la preda più ambita della diseguaglianza.

Proprio questa consapevolezza fa da base a tutte quelle Costituzioni, come quella italiana, che diventano, all'indomani del secondo conflitto mondiale, la forma politica e giuridica di una società di "esseri utopici" cementati da valori e principi costituzionali la cui condivisione prescinde da qualsivoglia posizione, appartenenza o ideologia. In esse, insomma, il diritto, oltre a connettersi con la politica, si congiunge con l'etica quasi a voler cercare un ancoraggio a qualcosa di obiettivo, di più forte delle ragioni e delle volontà politiche che si sarebbero affermate nella successione del tempo.

Questo bisogno di suggellare normativamente qualcosa di indiscutibile e di inossidabile conduce la Costituzione italiana, come tutte le Costituzioni europee del secondo dopoguerra, a completare l'eredità liberale attraverso la sanzione di principi che, nel loro esprimere i diritti fondamentali della persona, nel loro finalizzarsi al mantenimento di un ordine generale giusto, portano le istituzioni e gli enti autonomi della Repubblica a fuoriuscire definitivamente dai ristretti ambiti in cui lo Stato liberal-democratico era stato relegato dalla tradizione minimale ottocentesca.

I valori e i principi cui si ispira la Costituzione italiana, unitamente alle costituzioni contemporanee – che sono principi di giustizia sociale – dilatano il catalogo liberale dei diritti di libertà inserendovi una "*libertà dal bisogno*", materializzando in tal modo il diritto del soggetto ad esigere dallo Stato delle prestazioni atte ad assicurargli almeno un minimo di sicurezza e di giustizia sociale, sì da creare quelle perequazioni materiali che sole possono rendere gli uomini "liberi ed eguali in dignità e diritti". Un tema – quello della perequazione – che si segnala all'attenzione culturale e politica, allo scopo di evitare che possibili errori nell'attuazione legislativa della novellata disposizione dell'art. 119 Cost. in tema di federalismo fiscale non determinino disuguaglianze interterritoriali e con esse ulteriori divaricazioni fra Nord e Sud del Paese, con effetti problematici sulla stessa tenuta costituzionale dell'unità e della indivisibilità della Repubblica.

Ricalcando le orme della prima delle Costituzioni europee ispirata a principi di democrazia sociale (la Costituzione di Weimar del 1919, che sarà destinata al fallimento dopo poco più di un decennio, con la conquista del potere da parte di Hitler, nel 1934),

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

in tal modo, la Costituzione repubblicana (del 1947) arricchisce il patrimonio liberale attraverso nuovi diritti, soprattutto con i cosiddetti ‘diritti sociali’ (fra cui ricordiamo in particolare l’istruzione, la salute e l’assistenza sociale, oltre ai diritti del lavoratore e il diritto al lavoro).

Nel garantirne la pari fundamentalità rispetto ai classici diritti di libertà, tali nuovi diritti della persona impegnano lo Stato nella ricerca di nuovi equilibri economici e sociali finalizzati al raggiungimento di sempre più ampi orizzonti di giustizia, rappresentando in tal modo le radici del suo dinamismo ed offrendo alla democrazia del secondo dopoguerra le premesse della sua solidità.

Il catalogo dei diritti che trovano il loro pieno riconoscimento nella Costituzione repubblicana si arricchisce di nuovi diritti, come quelli politici e quelli di partecipazione politica, in generale, nonché con la ridefinizione dei classici diritti economici (libertà d’impresa e proprietà). Questi ultimi sono garantiti nella loro esistenza ma il loro esercizio risulta coordinabile (qualcuno dice, perfino, “funzionalizzabile”) ai “fini sociali” che il legislatore statale può fissare allo scopo di rimuovere gli squilibri sociali ed economici che impediscono il pieno e libero sviluppo della persona umana e la partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica del Paese.

Nella saldatura dei diritti civili e politici con i diritti sociali risiede uno degli aspetti più rilevanti della Costituzione del 1947, come più in generale del costituzionalismo del secondo dopoguerra, che inaugura, con quella “moralizzazione del diritto” destinata a trovare convinta affermazione in occasione delle più tardive esperienze costituzionali della Spagna post-franchista (1978) e del Portogallo post-salazariano (1976), una nuova stagione dei diritti umani che inizia proprio dalla loro tutela, ossia dalla collocazione degli stessi su un fondamento più saldo rispetto a quello rappresentato dalla sola legge dello Stato.

Se nell’ordinamento dello Stato liberale i diritti esistono attraverso la legge, nell’ordinamento dello Stato costituzionale contemporaneo essi esistono attraverso la Costituzione che della legge rappresenta qualcosa di più e di diverso: essa, infatti, è la fonte prima della produzione giuridica ed il punto di riferimento di una società che riconosce in essa lo specchio della propria cultura e, nei suoi dettati, il fondamento delle proprie speranze.

I principi, i valori, i diritti, che essa contempla e che la società condivide, per tali ragioni, rappresentano un patrimonio da salvaguardare da quella mutevolezza di intenti e di interessi che di norma si riflettono nella legge e nella mutevolezza delle maggioranze parlamentari. Ma ciò è possibile solo nella misura in cui questo patrimonio si pone come una “dotazione giuridica” dei suoi titolari, al di sopra della legge ed al riparo dalle sue contingenze.

Da qui quel collocarsi delle Costituzioni del secondo dopoguerra nella sfera più alta del diritto dove il diritto cessa di essere *legge* e dove i diritti cessano di essere una regola posta dal legislatore per diventare pretese soggettive assolute, indisponibili alla discrezionalità del legislatore (statale e regionale), limiti materiali alla stessa praticabilità di revisioni costituzionali relative alla materia dei principi e dei diritti fondamentali.

Dando forma concreta alla storica aspirazione di distinguere il diritto dalla legge, il costituzionalismo contemporaneo, insomma, e quello italiano in particolare, realizza una sostituzione della sovranità della Costituzione a quella della legge, che trasforma i diritti fondamentali in diritti inviolabili, tutelabili anche contro la legge ingiusta, posta in violazione dei principi e delle disposizioni costituzionali.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Se la Costituzione crea uno spazio dei diritti umani, la sua sovranità garantisce la certezza di questi diritti che diventano, per questo, il fondamento universalistico della civile convivenza. Oltre a rappresentare le direttrici dell'agire dello Stato costituzionale ed il fondamento dell'organizzazione pluralistica della sua società, infatti, essi definiscono anche i contorni di un diritto più ampio che li assume quale presupposto indefettibile di convivenza pacifica tra stati, a livello universale.

Lo Statuto dell'O.N.U. (1945), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950), confermano e dilatano l'azione dei singoli stati costituzionali in materia di tutela della dignità umana, contribuendo così a segnare i caratteri di questa nuova epoca solennemente e opportunamente celebrata da Bobbio come "l'età dei diritti". Nella rinascita dei diritti umani del secondo dopoguerra, così, è possibile ritrovare le radici culturali di un'età che cerca di liberarsi per sempre dai fantasmi del passato, attribuendo (attraverso le costituzioni e gli atti del diritto internazionale) validità giuridica a principi che da più di due secoli continuano ad aleggiare autonomamente nella coscienza dei popoli.

Se la Costituzione varata all'indomani del totalitarismo, della guerra civile e grazie agli eroismi della Resistenza rappresenta il punto d'arrivo di una evoluzione costituzionale avviata sulla base delle incerte soluzioni offerte dal costituzionalismo liberale, essa rappresenta anche il punto di approdo di una esperienza costituzionale matura che si accinge ad apprestare più adeguate tutele al modello di "nuovo" ordine giuridico disegnato dai costituenti del 1947.

Collocandosi nella sfera più alta del diritto, la Costituzione del '47 e con essa le Costituzioni europee dell'ultimo dopoguerra, così, diventano regole di procedura ma anche regole sostanziali che riguardano non già la loro mera formazione (la procedura legislativa) ma il contenuto stesso delle leggi.

È proprio in questo essere della Costituzione direttiva e limite degli atti legislativi che prende forma quella supremazia della medesima che, conferendo immediata vincolatività ai principi e alle norme fondamentali, costituisce senza dubbio l'aspetto più innovativo ed originale del costituzionalismo contemporaneo (in Italia e in Europa, più in generale).

Essa, infatti, oltre a segnare il distacco dalla tradizione costituzionale ottocentesca imperniata sulla legge generale ed astratta quale strumento principe della garanzia dei diritti e dei rapporti giuridici, segna altresì il distacco dal costituzionalismo razionalizzato degli inizi del '900. Pur costruendo degli argini tra Costituzione e legge, non sempre quest'ultimo era riuscito ad essere, come si è osservato, una garanzia per le libertà ed un presidio della democrazia.

Nel principio della superiorità della Costituzione si riflette, insomma, la storica esigenza di non lasciare il sistema delle libertà e dei diritti alla mera attuazione del principio di legalità e di fare della stessa uno strumento di garanzia e di indirizzo, di protezione e di promozione.

Da qui l'affermazione di un 'principio di costituzionalità' che, mettendo in crisi la forza assoluta della legge, la sua intangibilità quasi 'sacrale', appresta quelle nuove forme di tutela della Costituzione senza le quali il principio della sua supremazia sarebbe rimasto un'affermazione priva di contenuto.

Sulla scia della Costituzione austriaca degli anni '20, ispirata alle teorie kelseniane, la Costituzione italiana e quelle europee che si affermano nella stesso periodo rimettono



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

ad un apposito organo formalmente giudiziario il compito di sindacare la legittimità costituzionale della legge, sì da consentire in ogni momento l'adeguamento del sistema legislativo ai dettati della legge superiore.

Ma occorre rilevare che, se nel modello kelseniano la Corte funge da “custode negativo” della Costituzione che sanziona giuridicamente, con l'abrogazione della legge, l'inosservanza della “legge superiore”, nella nuova dimensione del costituzionalismo e del “diritto per principi”, la Corte costituzionale è chiamata a svolgere una importantissima opera di interpretazione della volontà costituente e quindi di integrazione della Costituzione.

Da tale attività scaturisce, insomma, un “diritto vivente” che perpetua e vivifica nel tempo il nucleo dei valori fondamentali normativizzati nella Carta costituzionale.

Per tale motivo la sua attività si presenta come viva e dinamica, di conservazione e di sanzione, ma anche di adeguamento della Costituzione allo scorrere della vita politica, economica e sociale.

La rinascita dei diritti umani nel secondo dopoguerra suggellata nelle carte costituzionali per la prima volta non puramente concesse dal Sovrano ma deliberate dal ‘popolo sovrano’, opponibili ai suoi rappresentanti, non esaurisce l'aspetto fondamentale del costituzionalismo contemporaneo che, dipanandosi tra continuità del sistema rappresentativo, delle istituzioni e degli organi costituzionali, trova uno dei suoi momenti più significativi nel riconoscimento giuridico-costituzionale dei partiti politici, i quali, tuttavia, nel corso degli anni, hanno registrato una profonda crisi di credibilità e di democraticità, evolvendo, nella odierna fase, verso formule organizzative proprie dei ‘partiti personali’ e con tendenze alla personalizzazione del potere e alla ‘democrazia di investitura’ (ispirate alla vicina esperienza costituzionale d'oltr'alpe).

Nella nuova dimensione del costituzionalismo contemporaneo, così, Stato e società cessano d'essere due universi separati e distinti: lo Stato affonda le sue radici nella società civile, ne riconosce le differenziazioni e le articolazioni, ne rispecchia la complessità dilatando l'impianto organizzativo del sistema costituzionale. Il partito politico, elemento essenziale di questo arricchimento della vita associativa non poteva che diventare pilastro portante di questo Stato, uno Stato che si costruisce e si regge su una combinazione perfetta di libertà ed ordine, di pluralismo sociale e pluralismo dei poteri e che, attraverso di esso, si riscopre e si riafferma, in tutta la pienezza delle sue articolazioni, come ‘Stato dei partiti’.

All'indomani dei liberalismi e dei totalitarismi, così, il partito politico non rappresenta solo una realtà indispensabile per l'organizzazione dello Stato-società, ma anche un ‘canale obbligato’ – oltre che per la sua rappresentanza politica – per la mediazione degli interessi nello Stato-apparato. Ciò è particolarmente evidente soprattutto in quegli ordinamenti giuridico-costituzionali che si ricostruiscono in questo momento storico e che, proprio nei partiti, individuano la forma privilegiata della democrazia e lo strumento necessario al suo funzionamento.

Così, in Germania, lo *Stato di partiti*, nato con Weimar e sepolto dal nazional-socialismo, è chiamato a nuova vita da quella Legge fondamentale di Bonn del 1949, che riconoscendo nei partiti lo strumento “di collaborazione della volontà politica del popolo”, li incorpora nello Stato (art. 21), ne esige la democratizzazione sì da rendere trasparente il nuovo bacino di confluenza del potere politico. Ma è così anche in Italia dove la costruzione della ‘democrazia dei partiti’ passa per quell'art. 49 della Costituzione repubblicana che, pur non incardinando ideologicamente l'organizzazione

**PORTADA**

interna dei partiti, ad essi assegna l'ambizioso compito partecipativo di "concorrere... a determinare la politica nazionale".

**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Gli eventi che hanno caratterizzato il '1989', a livello europeo ma soprattutto italiano, hanno determinato un effetto dirompente nelle relazioni fra Stato, società e partiti politici. Con la crisi del modello del partito politico di massa, in tale ottica, sono state riscritte le regole culturali, ideali, statutarie, di riferimento di questi importanti centri politico-comunitari che, per moltissimi profili e con diverso esito, hanno costituito la vera 'architettura' della vitalità democratica e del costituzionalismo del Paese nel quasi settantennio che abbiamo alle spalle.

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

Così, soprattutto in ragione della vitalità politica della nostra Costituzione, pienamente confermata dal "patriottismo costituzionale" espresso dal corpo elettorale nel referendum costituzionale svolto il 25 e 26 giugno 2006 (con una percentuale del 61,32% di 'no' alla riforma costituzionale deliberata dalla maggioranza di centro-destra del tempo), nei sessant'anni appena trascorsi, il tema centrale della politica costituzionale era quello di dare attuazione alla Costituzione in tutte le sue parti.

**NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD IBEROAMERICANA****CRÓNICA INTERNACIONAL**

Il tema centrale attualmente è costituito dalla crisi della politica, ove quest'ultima è rappresentata da un ceto affannato nella vana ricerca del suo ruolo di tramite, importante ma non certo esclusivo, rispetto all'attuazione della Costituzione.

**CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015**

Per tale ragione, occorrerebbe riprendere tale tematica onde bloccare (o almeno limitare) le pericolose derive plebiscitarie e populistiche in corso da almeno un ventennio nel sistema politico-istituzionale del Paese; occorrerebbe riprendere tutte le ragioni volte a sostenere – a partire dalla dottrina più avvertita per continuare con tutti i cittadini – un forte senso etico-politico, le ragioni della morale pubblica, quella 'eticità repubblicana' senza il cui rispetto rischierebbe di venir meno lo stesso consenso diffuso assicurato fin qui alla Carta costituzionale.

**ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Occorrerebbe, per questo, far diventare strategico nella politica istituzionale del Paese, delle regioni e delle comunità locali, la tematica della riqualificazione della rappresentanza politica e con essa il rafforzamento delle funzioni e delle organizzazioni rappresentative.

L'obiettivo di una simile strategia (culturale e politica) è quello di portare a compiuta maturazione il modello di democrazia costituzionale elaborato quasi settanta anni addietro, nella fase costituente (patto costituzionale) fra le forze politiche popolari, operando in tal modo un ricongiungimento sotto l'alveo costituzionale delle distinte (e ancora conflittuali) identità politiche, espressioni di diverse e risalenti 'comunità di valori', per troppo tempo indisponibili ad ascoltare le ragioni dell'altro. Con qualche enfasi – si direbbe – portando a compimento il 'secondo risorgimento', costituito dalla condivisione dei valori portanti accolti nel 'patto costituzionale' e positivizzati nella Carta repubblicana.

La conclusione di questo primo approccio introduttivo al tema, così, rinvia alla sottolineatura di una necessità culturale, politica e storica, quella di una ricongiunzione fra identità nazionali fin qui praticate nel Paese e Stato repubblicano. Un mancato perseguimento di un simile obiettivo lascerebbe il Paese combattuto sulla piena validità dei suoi valori costituzionali e sulla relativa loro idoneità a costituire motivo di superamento delle divisioni e della definitiva condivisione dell'Unità nazionale. Un contrasto – questo – che impedirebbe il necessario consenso sui processi di riforma utili (se non perfino) necessari, sia nella razionalizzazione della forma di governo parlamentare sia nella modernizzazione dei processi e degli apparati amministrativi.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

3. Quanto alle problematiche poste dalla materiale attuazione della Costituzione, invero, quest'ultima ha registrato non pochi ritardi, incertezze e vere e proprie inattuazioni di parti importanti del testo costituzionale che si sono protratti per un decennio o anche per più di un ventennio, come è avvenuto per l'attuazione dell'ordinamento regionale (rimasto "congelato" per quasi un trentennio, secondo l'efficace descrizione offerta da Antonio Baldassarre) o anche per la prima disciplina di riforma del sistema autonomistico locale, per la quale occorrerà attendere la legge 142 nl 1990. Fra gli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale rimasti 'congelati' per molti anni, in questa politica costituzionale di deliberati ritardi attuativi, ricordiamo la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, la disciplina dello sciopero e quella della efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati.

Nel quadro dei tanti profili meritevoli di approfondimento, relativamente al tema della presente riflessione, l'analisi si limiterà a proporre alcune brevi osservazioni volte a farsi carico di una tematica che era e (tuttora) rimane centrale negli studi e nella prassi concreta del diritto costituzionale: quella dei rapporti fra autonomia politica e autonomia territoriale nel quadro di una forma di Stato costituzionalmente fondata sulla democrazia partecipativa.

Soprattutto alla luce del tentativo della maggioranza di centro-destra nel trascorso decennio di "mettere le mani" sulla Costituzione – bloccato da una convinta partecipazione referendaria del corpo elettorale, e accompagnato dalla bocciatura senza appello da parte del corpo referendario dei quesiti sottoposti al voto – si può ben confermare come il regionalismo italiano vigente alla luce del novellato testo costituzionale non sia di tipo federalistico, né di tipo cripto-federalistico, se non nella esasperazione mitica di qualche *leader* e di qualche vandeia regionale, per mere esigenze territoriali e di propaganda politica.

Nella concreta realtà, la storia del regionalismo italiano si sposa felicemente con una delle categorie interpretative del costituzionalismo maggiormente contestate, ancorché frequentata nel discorso politico e nell'analisi scientifica: la nozione di 'costituzione materiale'.

Un autorevole costituente calabrese, Costantino Mortati, ne aveva approfonditamente trattato nei suoi studi. La dottrina costituzionalistica da tempo ne ha tratto tutte le conseguenze, pur rifiutandosi di assegnarle capacità ermeneutiche idonee a mettere in questione l'interpretazione del testo costituzionale, limitandosi a coglierla come idonea a identificare lo iato esistente fra quest'ultimo e l'attuazione pratica che ne veniva (e ne viene) data.

È appunto in questo genere di lettura – organica a mettere in tensione dialettica un testo costituzionale formale con la sua attuazione – che devono cogliersi le complesse e dinamiche relazioni venutesi a determinare nel Paese fra un sistema costituzionalizzato di autonomie regionali e locali (art. 5 e Tit. V Cost.) e un inedito sistema di partiti. Specie quando quest'ultimo – sulla base del consenso assicuratosi dal 'compromesso costituzionale' fra cattolici, marxisti e liberali (risorgimentali) – si è candidato a svolgere una funzione di democratizzazione del Paese, riuscendo ampiamente nel compito, anche se in uno scenario non indifferente alle scelte di lottizzazione dello Stato (Giuliano Amato ha lucidamente parlato, a questo proposito, di "governo spartitorio" dell'economia).

Nell'ottica appena accennata si è pure affacciata la problematica dell'effettività delle disposizioni costituzionali, cioè della loro idoneità pratica a conformare i comportamenti degli attori del sistema politico e sociale. In questa dialettica politico-costituzionale, infatti, ritroviamo prassi amministrative e comportamenti delle istituzioni rappresentative

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

che si discostano dalla previsione costituzionale, nel senso che quest'ultima, nella sua attuazione, veniva concretamente asservita al ruolo monopolista svolto, nella democrazia del Paese, dalle forze politico-partitiche maggioritarie in Parlamento.

Lo 'Stato dei partiti' e la 'democrazia dei partiti' costituiscono l'esito di tale processo, per come la migliore dottrina costituzionale ha ben colto. Uno Stato e un modello di democrazia – tuttavia – che vede operare, per più di una metà di secolo, la scelta di non dare piena attuazione a quel pluralismo istituzionale, rappresentativo delle più significative novità istituzionali e costituzionali dello Stato repubblicano.

Ne è seguita, in tal modo, quella 'convenzione' nei fatti *contra constitutionem*, bene colta da Leopoldo Elia, consistente: a) in un 'congelamento' quasi trentennale, della Costituzione nelle disposizioni relative all'attuazione (per la prima volta nel Paese) del regionalismo; b) di un congelamento, per un periodo ancora maggiore (fino alla legge n. 142/1990 e al successivo T.U.E.L.), delle disposizioni costituzionali volte a dare piena attuazione al ruolo e alle funzioni delle autonomie locali; c) di un congelamento, infine, ancorché temporalmente più breve, di disposizioni fondamentali di primaria garanzia costituzionale, come quelle relative al varo del CSM e della Consulta.

La conclusione che se ne è tratta, infatti, non pare molto esaltante rispetto alla considerazione normativistica del diritto e di quello costituzionale in particolare. In concreto, si è dovuto prendere atto, da taluni con insofferenza e con significativi ritardi nelle relative analisi, che la Costituzione in molte sue parti era rimasta "una Costituzione di carta", rispetto alla quale altre regole materiali si erano concretamente imposte. Regole ideate e praticate da un sistema di partiti politici che, nella storia politica del Paese, ha imposto la propria centralità e il relativo protagonismo (più di uno studioso ha inquadrato tale tema con il riferimento alla logica del monopolio), obnubilando il ruolo e la natura di *inner law* propria della Costituzione scritta.

L'esito contraddittorio di tale oscuramento della Costituzione formale, invero, ha registrato manifestazioni in gran parte positive con riferimento sia agli effetti della partecipazione politica di tipo partitico che di quella referendaria nonché della partecipazione sociale diffusa.

Ciò è accaduto anche relativamente alla graduale e importante attuazione di diritti sociali (come l'istruzione e la salute), che hanno concorso (e contribuito) in modo significativo al processo di democratizzazione del Paese e alla stessa sua modernizzazione negli apparati economici e di accompagnamento delle trasformazioni sociali (con l'urbanizzazione e l'industrializzazione massiccia con cui tale processo si accompagna a partire dai primi anni '60).

Tuttavia, la positività di tali esiti sociali ed economici si è accompagnata, fin dalla prima ora, con una capacità pervasiva del sistema politico-partitico sul sistema economico (pubblico e privato), nonché sull'amministrazione pubblica, dando vita a ciò che la politologia e la sociologia politica hanno bene colto con le categorie della "lottizzazione" e del *continuum* politica-amministrazione.

Detto in grande sintesi, tale processo appare centrale da richiamare per comprendere le sorti concrete del regionalismo del Paese, alla ricerca delle sue ragioni, diremmo strutturalmente politiche, della relativa debolezza istituzionale.

Una debolezza che permane – fino ad acuirsi – anche dopo la crisi del modello del 'partito di massa' e la relativa delegittimazione a partire dai primi anni '90, ma che, cionondimeno, ha aperto concrete possibilità per una ripresa delle strategie istituzionali volte a dare piena attuazione al modello costituzionale del pluralismo istituzionale

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

inscritto nella Costituzione, sia come principio ispiratore (art. 5) sia nelle analitiche disposizioni di attuazione (tit. V Cost.). Un modello – quest’ultimo – che, per l’evidente discontinuità rispetto al recente passato politico-istituzionale, qualcuno ha ben pensato di qualificare (in modo evidentemente semplicistico) come federalistico, volendo con ciò (probabilmente) sottolineare tutte le esigenze di responsabilizzazione dei governi regionali e delle amministrazioni locali nella determinazione di politiche appropriate e differenziate per i diversi territori del Paese.

In conclusione, dunque, si può affermare la difficoltà a ben comprendere l’attuazione della Carta costituzionale – rischiando di non cogliere cosa abbiamo alle spalle nella metà di secolo appena trascorso – senza avere culturalmente convissuto con l’idea di ‘costituzione materiale’ di cui ci aveva parlato Mortati, intendendosi con tale nozione l’interpretazione delle disposizioni costituzionali in modo coerente e compatibile con le esigenze del protagonismo dei partiti della maggioranza di governo e, in tale quadro, con la determinazione delle politiche di sviluppo democratico e costituzionale dagli stessi perseguite.

All’interno dei governi fondati sulla base di tale interpretazione materiale della Costituzione sono state individuate e praticate strategie politiche unitamente a strategie costituzionali, che hanno visto la Carta costituzionale indifesa ma anche vilipesa.

Il baricentro dell’attenzione politica e istituzionale, ma anche della ricerca scientifico-costituzionale, si è quindi spostata all’esterno della Costituzione formale, nei partiti politici e, soprattutto, nella logica organizzativa che li ha caratterizzati fino agli anni ’90 del secolo scorso. Ciò è avvenuto con la nota clausola preclusiva (Leopoldo Elia l’ha bene definita *conventio ad excludendum*) nei confronti del maggiore partito della sinistra, il Partito comunista e nei confronti del Movimento sociale (ancorché i voti parlamentari di quest’ultimo partito siano stati ampiamente utilizzati a supporto di molti governi di coalizione, a guida democratico-cristiana, succedutisi nel tempo).

La Costituzione ha sofferto di tutto questo. Ha vissuto il congelamento di cui si è appena detto, costretta a sopportare la fase di una sua attuazione gradualistica, ivi compreso nell’ambito del regionalismo e dell’autonomismo. Ne ha vissuto tutto lo scotto il ruolo delle autonomie politiche. Le altre autonomie, quelle territoriali – che, invero, conoscevano una definizione costituzionale della loro *mission* molto più precisa dal punto di vista della positivizzazione costituzionale, con ambiti competenziali molto ben disegnati e che per questo avrebbero dovuto poter funzionare di vita propria –, nella concreta realtà, sono risultate perdenti rispetto ai partiti politici e alle altre autonomie politiche, come quelle sindacali, previste nella Carta con un ruolo di sviluppo della democrazia partecipativa.

La democrazia territoriale ha vissuto, quindi, di vita grama e di quella dipendenza dal centro, intendendo per tale “le teste pensanti” della rappresentanza politico-partitica, i vertici del sistema partitico nazionale.

Dopo il “1989” sperimentato in Italia, assistiamo ad una sorta di eterogenesi dei fini. A partire da tale data, infatti, con la (piena esplicitazione della) crisi del sistema politico-partitico, il Paese ritrova condizioni ottimali perché le autonomie regionali e quelle locali riprendessero lo spazio di protagonismo istituzionale che già la Costituzione del ’48 aveva previsto per le stesse ma che la ‘costituzione materiale’ aveva, nei fatti, se non proprio negato, fortemente svalutato.

Alla fine del decennio ritroviamo, così, le riforme costituzionali del 1999/2001, che vanno a rafforzare la forma di governo regionale, con la disponibilità offerta alle regioni di optare in sede statutaria fra un modello di elezione diretta del Presidente

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

della Giunta regionale e quella consiliare (in tale caso, in continuità con il passato). Un rafforzamento dell'Esecutivo che per molte regioni ha significato, nei fatti, indebolimento, quando si rifletta all'inadeguatezza di quelle opzioni statutarie che hanno ritenuto di poter 'impunemente' svalORIZZARE il ruolo e le funzioni di partecipazione politica istituzionalizzata dei partiti politici!

Nel 2001, il processo riformistico arriva a piena maturità con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale, *melius* istituzionale e sociale), con la valorizzazione dei comuni nell'esercizio della funzione amministrativa e con il rafforzamento (ancorché in gran parte incerto e confusionario) delle competenze legislative delle regioni.

In conclusione, dunque, non possiamo comprendere le ragioni profonde della crisi del regionalismo italiano, perdurata anche dopo la riforma costituzionale del 2001, se non teniamo in considerazione che, fino al 1989, si è registrato un protagonismo politico-istituzionale del sistema politico-partitico e una caratterizzazione di tale sistema come poco o per nulla rispettosa della regola costituzionale del "metodo democratico" imposta alla vita interna dei partiti politici.

Nei confronti di tale sistema, dopo il 1989, si è verificato un effetto dirompente, con la crisi del modello del partito politico di massa, che ha visto riscrivere le regole culturali, ideali, statutarie, di riferimento di questi importanti centri politico-comunitari che, per moltissimi profili e con diverso esito, hanno costituito una parte centrale, la vera 'architave', della vitalità democratica e del costituzionalismo del Paese nel sessantennio che abbiamo alle spalle.

Così, soprattutto in ragione della vitalità politica della nostra Costituzione, pienamente confermata dal "patriottismo costituzionale" espresso dal corpo elettorale in sede referendaria (2005), nei quasi settant'anni trascorsi, il tema centrale della politica costituzionale era quello di dare attuazione alla Costituzione in tutte le sue parti – e il Titolo V ne costituiva indubbiamente una parte centrale e innovativa rispetto allo Stato liberale –.

Oggi abbiamo un altro tema centrale che è dato dalla *crisi della politica*, ove quest'ultima è rappresentata da un ceto affannato nella vana ricerca del suo ruolo di tramite, importante ma non certo esclusivo, rispetto all'attuazione della Costituzione.

Per tale ragione, occorre riprendere tale tematica onde evitare pericolose derive plebiscitarie e populistiche; occorre riprendere tutte le ragioni volte a sostenere, a partire dalla dottrina più avvertita per continuare con tutti i cittadini, un forte senso etico-politico (superando le stesse angustie assiologiche che vorrebbero quest'ultimo, problematicamente e negativamente, connotato da un relativismo di valori), le ragioni della morale pubblica, quella *etica repubblicana* senza il cui rispetto rischierebbe di venir meno lo stesso consenso diffuso assicurato fin qui alla Carta costituzionale.

Occorre, per questo, far diventare strategico nella politica istituzionale del Paese, delle regioni e delle comunità locali, la tematica della riqualificazione della rappresentanza politica e con essa il rafforzamento delle funzioni e delle organizzazioni rappresentative.

C'è, tuttavia, un passaggio preliminare a quanto si dirà in prosieguo con finalità *de jure condendo* e *de politica condenda*, nel quale si vuole sottolineare che parti importanti dell'analisi e le stesse proposte con cui si accompagnano non si prefiggono di assumere coloriture politico-ideologiche.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

In altri termini, con ciò si vuole affermare che, a livello statale come anche a quello regionale, prima ancora di procedere al confronto/scontro sulle scelte politiche da attuare, occorre ricercare e convenire su una tavola comune di valori democratici, sui quali non è dato confliggere politicamente ma che vanno accolti come presupposto ad ogni confronto o lotta politica. L'obiettivo non recondito di una simile strategia (culturale e politica) è quello di raccogliere tutti gli uomini per bene e di buona volontà, a prescindere dall'attuale collocazione politica e ideologica. Una vera e propria larga intesa per salvare la politica! E ciò perché consci della gravità (diremmo della quasi-irreversibilità) della situazione politica attuale in termini di *accountability*, di credibilità delle istituzioni rappresentative.

Una situazione – quest'ultima – che pone un evidente problema democratico, creando le migliori condizioni di contorno per una vittoria delle mafie, con i loro trasversalismi e la loro capacità di penetrazione nei gangli vitali della rappresentanza politica e dei governi territoriali. Un primo obiettivo dichiarato è, dunque, quello di “salvare la politica” a prescindere dagli schieramenti in campo e di rivitalizzare le istituzioni territoriali, rendendole trasparenti ed efficienti.

Passando (molto in breve) al merito di ciò che sarebbe necessario fare, sembra che la questione centrale, a livello regionale, sia data, innanzitutto, dal degrado viepiù crescente della legalità nonché dalla chiusura oligarchica del sistema partitico sopravvissuto alla crisi dei primi anni '90. Invero, quando si parla di sistema partitico, più correttamente occorrerebbe rifarsi ad un controllo ristrettissimo delle ragioni sociali dei partiti da parte di pochi e in alcuni casi di pochissimi *leader*.

Con riferimento al primo dei due temi, quello della *legalità*, la questione ha la sua origine nella (molto discutibile) abrogazione da parte del legislatore di revisione di due disposizioni costituzionali (artt. 125 e 130), relativi ai *controlli* degli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali), che hanno prodotto, a valle, un regime di deresponsabilizzazione della burocrazia amministrativa, al quale non possono certo supplire né la magistratura né tampoco le opposizioni consiliari (quando pure ne avessero voglia e strumenti adeguati).

La revisione costituzionale adottata con la legge cost. n. 3 del 2001, come si ricorderà, infatti, annoverava, fra le sue previsioni, l'abrogazione dell'art. 125, I comma, e dell'art. 130 della Costituzione. Nelle due disposizioni costituzionali, ora soppresse, venivano disciplinate le forme di controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione e degli altri enti locali infra-regionali. In passato, tale controllo avveniva in forma decentrata da parte di un organo dello Stato istituito e disciplinato da leggi della Repubblica. Forme similari, anch'esse di tipo decentrato, erano previste per il controllo di legittimità (in casi determinati anche quelli di merito) sugli atti del sistema autonomistico. È ragionevole interrogarsi sulla bontà della scelta costituzionale o, se vogliamo, sulla relativa filosofia istituzionale, ma non si andrebbe molto lontani.

Sicché occorre limitarsi a riflettere sugli effetti dell'abrogazione delle richiamate disposizioni in tema di controllo, tanto sugli atti regionali quanto su quello degli enti locali. La risposta risulta articolata con riferimento alle diverse tipologie di enti e ciò sulla base della lettura delle disposizioni costituzionali novellate. Quanto alla regione, ne è presto seguita la cessazione dei controlli previsti dall'art. 130 Cost. Parimenti è avvenuto per gli enti locali, laddove la disciplina specifica in materia di controlli dettata nel TUEL (d.lgs. n. 267/2000) risulta viziata di incostituzionalità sopravvenuta. Più precisamente, in tutte le disposizioni del testo nelle quali fosse riscontrabile una previsione legislativa statale che fuoriuscisse dal limitato ambito allo stesso riconosciuto nella materia delle autonomie locali: e cioè quella delle legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali del sistema autonomistico.

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Ne consegue che il tema dei controlli va ora affrontato nella prospettiva, radicalmente, innovata della responsabilizzazione delle amministrazioni locali, assoggettate – da una parte – al vaglio politico del risultato dell'amministrazione affidato al voto degli amministrati e – dall'altra – alla responsabilità manageriale (che è responsabilità di risultato ma anche responsabilità civilistica, penale e amministrativo-contabile) dei dirigenti locali e, nei piccoli comuni, dei responsabili degli uffici e servizi.

A questo nuovo sistema di imputazione delle responsabilità per la gestione e i risultati dell'amministrazione fanno da cornice e da norma di chiusura nuove disposizioni – da adottarsi con legge statale, nel rispetto del principio della sussidiarietà e della leale collaborazione fra Stato, regioni e sistema autonomistico – volte a prevedere poteri sostitutivi del Governo nei confronti di organi regionali e del sistema locale ogni qualvolta risultino lesi i beni costituzionalmente protetti nell'art. 120, II comma, della Costituzione. Questi ultimi vanno dal rispetto della normativa comunitaria all'incolumità e sicurezza pubblica, dalla tutela dell'unità giuridica ed economica fino alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le stesse forme di controllo intestate alla Corte dei Conti, a giudizio di una parte della dottrina, dovrebbero, esse stesse, risultare caducativamente coinvolte dalla novellata architettura costituzionale (disegnata dagli artt. 114, 117 e 118 Cost.) e, soprattutto, dalla nuova concezione dell'amministrazione pubblica, tranne che per quanto non risulti direttamente collegato all'attuazione della disposizione costituzionale sul "buon andamento" e sulla "imparzialità" dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Alla luce della revisione costituzionale operata (art. 118, I co., Cost.), l'amministrazione pubblica è ora innanzitutto amministrazione comunale, salvo che esigenze unitarie e di differenziazione non comportino, rispettivamente nell'ambito delle competenze dello Stato e delle regioni, un loro conferimento a livelli più alti di quello comunale, secondo un moto ascensionale che segue la dimensione degli interessi oggetto della cura amministrativa.

La prima conclusione da trarsi è che per il sistema autonomistico occorre procedere ad un'analisi molto puntuale, ma questo sarà possibile appena il legislatore delegato si determinerà a dare attuazione alla lettera *p* dell'art. 117, II co., Cost., nel rispetto dello spirito e del testo della già richiamata "leale collaborazione" fra gli enti autonomi della Repubblica. La legislazione statale di attuazione costituzionale in materia, pertanto, non può essere rinviata *ad infinitum*. Già fin d'ora, tuttavia, può dirsi che gran parte dei controlli interni ora previsti dal TUEL (artt. 127-137 e poi nuovamente 141-145) non potrà sopravvivere se si vorrà rispettare la potestà statutaria e regolamentare accordata al sistema autonomistico. Il rispetto di tale autonomia (artt. 114, II co. e 117, VI co., Cost.), ora assurta al rango della diretta protezione costituzionale, infatti, rimette all'autonomia di questi soggetti la conformazione (o meno) e la relativa intensità ai principi ispiratori e alla stessa disciplina accolta nel dlgs n. 286 del 1999. Rimane un limitato spazio disponibile alla disciplina regolamentare della regione. Esso riguarda non certo l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite al sistema autonomistico, che sono di spettanza locale, bensì le sole forme del controllo sostitutorio relativo alle competenze amministrative conferite (o delegate) dalla regione agli enti locali. La Corte conferma pienamente questa lettura.

Quale strada rimane aperta alle regioni e agli enti locali? Per questi ultimi si è già detto. Non si danno alternative legislative che non appaiano pienamente rispettose dell'autonomia locale, costituzionalmente riconosciuta e garantita. Lo scenario obbligato è, quindi, quello disegnato dalla pedagogia istituzionale della responsabilizzazione istituzionale e politica del sistema autonomistico. Dunque, autocontrolli nelle forme statuite con regolamento da parte di ogni singolo ente. Buone pratiche in questa



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

direzione, tuttavia, sono quelle suggerite nel modello regionale emiliano (l.r. n. 6 del 2004) che assegna alla Regione la più corretta funzione del monitoraggio e dell'informazione condivisa con il sistema autonomistico. Diversamente è da dirsi per il ripensamento che appare urgente e indifferibile (se non si vorrà assistere passivamente ad una nuova stagione di 'mani pulite' soprattutto nel campo delle gestioni sanitarie e in materia ambientale/gestione dei rifiuti) di forme di controllo regionale sui propri atti e su quelli degli enti dalla stessa dipendenti. Una legge regionale in materia non può chiaramente surrogare – a pena di illegittimità costituzionale – le abrogate disposizioni della Carta. Esistono, d'altronde, delle alternative quanto mai aperte e praticabili. La Regione Valle d'Aosta ha varato un'Autorità in tema di controllo e la Corte costituzionale l'ha ritenuta pienamente conforme allo spirito e al dettato costituzionale novellato. Naturalmente anche per queste ultime vale quanto già osservato per le autonomie locali. Se la Costituzione sopprime i controlli preventivi sugli atti amministrativi delle regioni questo non vorrà certo significare la perdita del potere da parte di queste ultime di conformarsi in via legislativa, esse stesse, ai principi del d.lgs. n. 286/99, ovvero di istituire Autorità garanti, istituite con la finalità di assicurare il controllo sugli atti amministrativi delle regioni in condizione di autonomia e di indipendenza di giudizio. La stagione delle riforme regionali in questa direzione tuttavia non sembra ancora iniziata.

Se dal quadro della legittimità e della trasparenza dell'amministrazione statale, regionale o locale) passiamo ora alla questione degli uomini impegnati nelle Istituzioni, è da tempo che la questione posta dalla *qualità* (e dall'affidabilità e della credibilità) *della rappresentanza politica* fanno ritenere come assolutamente imprescindibile per la sua riqualificazione una iniziativa legislativa chiara, determinata e forte, volta a scoraggiare e impedire la presenza di trasversalismi, funzionali ad infiltrazioni di ogni tipo. Una iniziativa che impegni tanto i partiti politici, mediante una rivisitazione delle relative regole di democrazia interna, che il legislatore statale e regionale!

La legge statale di principio prevista dal novellato art. 122 della Costituzione è intervenuta da tempo (si tratta della legge n. 165 del 2004) e attende ora che, a livello di legislazione regionale concorrente, si metta mano alla necessaria disciplina legislativa volta a farsi carico di un regime innovato dello statuto dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità nel rispetto dei principi fissati dalla legge stessa e nella utilizzazione di tutti i margini che la stessa residua al legislatore regionale. Spazi che non sono, di certo, né inesistenti né di scarso rilievo politico-istituzionale! Ma anche questo non basta. Ancorché possa apparire a taluno una proposta venata da tendenze radicali, la questione dei *costi della politica* risulta essere molto seria e come tale invero viene percepita dallo stesso ceto politico statale più avvertito e dalla stampa libera. Le regioni spendono troppo (e male, per come evidenziano le iniziative del giudice penale in molte regioni) e le risorse spese per il loro funzionamento sono sottratte ad altre, più necessarie, politiche pubbliche.

Occorrerebbe lavorare per offrire spazio e speranze per l'avvenire ai tanti disoccupati e sottoccupati disperati delle nostre regioni, soprattutto meridionali. In questa direzione occorre/rebbe assolutamente dimezzare tutti i costi della politica, a partire dalle indennità di funzione e di presenza e dai benefit accordati ai consiglieri e agli assessori regionali, fino ai loro collaboratori istituzionali, ai gruppi consiliari, alle consulenze.

La riqualificazione della rappresentanza politica, a sua volta, dovrebbe accompagnarsi con alcuni obiettivi propri della democrazia nel nostro tempo: *a)* innanzitutto quello di dare piena attuazione alle novellate disposizioni costituzionali in materia di democrazia paritaria (rimuovendo con idonee misure legislative le discriminazioni fattuali fin qui operanti nei confronti dell'elettorato passivo delle donne); *b)* in secondo luogo, quello di progettare e dare adeguata attuazione ad una politica di 'ricambio

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

generazionale' del ceto politico, riservando a tal fine non meno del 50% delle candidature nelle liste elettorali a persone di età inferiore ai 30/35 anni. Come si vede, in questo caso, coinvolgendo direttamente la capacità di auto-riforma della politica!

Come si è osservato, dunque, si tratta innanzitutto di non fare finta che nulla di problematico sia intervenuto nel regionalismo (e nell'autonomismo locale) del Paese. Si tratta, di conseguenza, di riavviare un positivo e corale processo di discussione pubblica, capace di penetrare all'interno dei partiti e del mondo associativo e quindi all'interno dei consigli regionali. Si tratta di coinvolgere il mondo del volontariato e quel privato-sociale che rappresenta una parte importante delle risorse positive (diremmo strategiche, secondo l'approccio aziendalistico) delle regioni, il mondo del sindacato, quello della cultura, quella dell'associazionismo giovanile e dei mondi professionali. Un grande progetto di riflessione collettiva e di *riprogettazione politica (e istituzionale) della politica!* Esso dovrebbe partire dalla società per portare quell'aiuto che, in questa fase, serve assolutamente sia ai partiti (la cui progettualità invero nessuno riesce più a cogliere con nitidezza) che a tutte le istituzioni rappresentative. In sua assenza, lo spazio sarà/sarebbe inevitabilmente occupato dalla pratica della trasversalità, dal trasfughismo e dalla contiguità/contaminazione con le mafie e gli interessi occulti. Per le mafie sarà/sarebbe la vittoria; per la società civile e i suoi cittadini la sconfitta definitiva.

4. Una ulteriore, conclusiva, sottolineatura parrebbe opportuna e riguarda la prospettiva delle riforme costituzionali, le regole procedurali cui le stesse devono sottoporsi e i relativi limiti.

A partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 28 agosto 1789, come è noto, costituzionalismo significa innanzitutto 'garanzia dei diritti' e 'separazione dei poteri'. A tali pietre miliari della teoria costituzionale moderna il costituzionalismo sociale della democrazia repubblicana aggiunge un nuovo e dirimpante principio, quello della superiorità della Costituzione sulla legge.

A partire da tale evoluzione, la teoria costituzionale affronta le tematiche della forma statutaria contemporanea nei nuovi termini dello 'Stato costituzionale'. In tale approccio, intrecciate in modo indissolubile, rilevano la (parimenti evoluta) garanzia dei diritti fondamentali, intesi come situazioni giuridiche soggettive protette rispetto allo Stato e attraverso lo Stato, il principio di rigidità della Costituzione e quello della relativa garanzia ad opera di un Giudice delle leggi.

L'essenziale richiamo di tali fondamentali nozioni relative alle origini del costituzionalismo moderno e alla sua evoluzione nelle forme costituzionali contemporanee appariva utile a segnalare la risalente origine della questione oggetto di vaglio critico al momento del dibattito sulle riforme costituzionali, sempre più ricercato negli ultimi decenni ma con esiti del tutto limitati.

La revisione costituzionale e i suoi limiti, in altri termini, costituiscono un tema di riflessione teorica e pratica a partire dal momento in cui nel costituzionalismo contemporaneo si prende coscienza che il legislatore (e dunque la legge) può ritenersi sovrano decisore della vita e delle aspettative dei cittadini, e delle persone in generale, solo nell'ambito e nel rispetto del principio democratico e della sovranità popolare, – principi questi ultimi – che non si esercitano più nelle tradizionali forme dettate dall'originaria sovranità parlamentare, con il connesso legicentrismo, bensì nelle forme e nei limiti (e nella stessa 'mitezza') che una Costituzione assegna loro.

E ciò può dirsi sia per l'ordinamento italiano sia per gli altri ordinamenti di democrazia pluralistica, sia pure con forme differenziate.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Come è noto, al principio di costituzionalità si accompagna quello della rigidità della Costituzione, nonché quello, allo stesso strettamente connesso, del controllo della costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge.

Alla prima delle due richiamate tematiche si riconduce la stessa questione delle forme di legittimazione di una nuova Costituzione, nonché quella dei relativi rapporti fra potere costituente e potere di revisione costituzionale, che viene riconosciuto, nell'ordinamento costituzionale italiano e degli altri paesi di democrazia pluralista (europei e non), nel rispetto di taluni limiti espliciti e impliciti (artt. 139 e 138 Cost.).

Sotto tale profilo, dunque, per affrontare tale tematica, esiste innanzitutto una prima prospettiva, di tipo storico-costituzionale, e poi ve n'è una connessa a quelle clausole della Costituzione che sono state ben definite da autorevole dottrina tedesca (Häberle) come "clausole di eternità".

Rispetto al primo dei temi evocati, senza possibilità alcuna di approfondimento in questa sede, deve ricordarsi come nella prospettiva storico-costituzionale esistano almeno due modalità per affrontare il tema teorico centrale oggetto ora di analisi, quella innanzitutto (per così dire) negazionista, posta dalla dottrina giuspositivistica, affermatasi fino agli anni '20 del secolo scorso (soprattutto negli approcci di Jellinek, Carré de Malberg e, in Italia, di Santi Romano e V.E. Orlando).

In questa ottica, non varrebbe occuparsi del potere costituente, atteso che tale potere poco o nulla avrebbe a che fare con il mondo del diritto, esprimendo, in quanto potere non costituito, un mero 'fatto' (rivoluzionario nei relativi contenuti) di discontinuità con i previgenti sistemi giuridico-statali.

Ma vi è un secondo modo di affrontare tale tema ed è quello seguito nella dottrina italiana, già a partire dagli approfondimenti dottrinari avviati in epoca fascista, da Costantino Mortati, con la sua nozione di 'costituzione materiale' o 'sostanziale'.

In tale diverso approccio, il potere costituente non sarebbe più un mero potere di fatto bensì l'avvio di un processo che porta alla Costituzione, intesa come un nuovo ordine giuridico, discontinuo rispetto a quello previgente. In questa diversa ottica, come si può cogliere, non saremmo più in presenza di una incompatibilità tra 'fatto' e 'diritto', se non piuttosto di fronte ad una catena di eventi fra loro strettamente e razionalmente connessi, tutti ed ognuno considerati quali produttori di un nuovo ordine costituzionale. Il partito unico (il P.N.F.), prima, e i partiti politici nel loro pluralismo, in seguito, costituiscono, in tale teorica, i necessari centri politico-comunitari capaci di riannodare fatto e diritto, consentendo, in tal modo, la permanenza del potere costituente all'interno di una sfera giuridico-costituzionale. L'approccio viene qui evocato in quanto – qualora l'analisi di Mortati venisse pienamente o anche solo parzialmente condivisa – la crisi dei partiti operante a partire (almeno) dagli anni '80 del secolo scorso potrebbe costituire motivo di riflessione problematica aggiuntiva rispetto alle "sorti" del potere costituente nell'epoca contemporanea.

L'analisi teorica dei limiti alla revisione costituzionale – e dunque il rapporto astrattamente e concretamente esistente fra potere costituente e potere di revisione costituzionale (potere costituito e pertanto limitato) – non intende circoscriversi al mero approccio teorico-costituzionale, bensì estendersi alla stessa esperienza del 'cambiamento' costituzionale, sia in Italia, sia negli Stati approdati più di recente alla democrazia pluralistica dopo una settantennale esperienza di forma statale comunista, sia nelle più stabili esperienze costituzionali del Nord-America e del Canada, nonché in quelle, fin qui (ancora in gran parte) instabili, dei Paesi dell'America latina.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Sotto tale profilo, le ‘transizioni costituzionali’ in corso nei Paesi dell’Europa centro-orientale, in particolare, pongono interessanti questioni teorico-costituzionali, sia con riferimento alla natura, più o meno *statu nascenti*, delle relative transizioni costituzionali, sia con riferimento all’individuazione delle forme costituzionali idonee a segnare una discontinuità con le previgenti esperienze costituzionali a forma socialista.

Senza abusare dello spazio consentito dalla rivista, tuttavia, si vuole sottolineare come la riflessione sul tema intervenga in Italia in un periodo storico particolarmente denso di eventi politico-istituzionali e anche di diffuse preoccupazioni, tanto giuridico-costituzionali quanto politiche. Come si è già ricordato, lo svolgimento di un referendum costituzionale, il 25 e il 26 giugno del 2006, è stato chiamato a sanzionare un’importante (per quantità e rilievo delle disposizioni riguardate) revisione costituzionale relativa alla gran parte delle disposizioni della Seconda Parte della Costituzione. La crisi del Governo Letta ha impedito che una discutibile iniziativa di revisione costituzionale approdasse agli esiti attesi di revisione, che si sarebbe dovuta accompagnare con un referendum costituzionale obbligatorio.

Il Paese sta affrontando, da più di un ventennio, tutte le torsioni istituzionali che l’adozione di forme di governo iper-razionalizzate, da più tempo, vanno imprimendo alla vita politico-istituzionale del Paese, attraverso l’operatività di modelli di governo fondati, in modo più o meno intensi, sulla “democrazia di investitura” e sulla c.d. ‘presidenzializzazione e personalizzazione della politica’. Le riforme elettorali intervenute nel corso dell’ultimo decennio, in forma più o meno sistemicamente coerenti, non fanno che confermare tale prospettiva delle riforme istituzionali nel Paese. La riforma elettorale avviata dal Governo Renzi non sfugge a questa critica, né probabilmente sfugge alle stesse censure del Giudice delle leggi nei confronti della legge elettorale previgente.

Si è voluto così brevemente richiamare tale processo evolutivo in quanto il tentativo (fallito) di revisione costituzionale ha portato (e porta) correttamente a porre la questione teorica se con tale revisione non fossimo in presenza di una discontinuità con la forma di Stato repubblicana, vigente a partire dal 1 gennaio del 1948.

In altri termini, ci si è chiesto se la separazione dei poteri, all’interno di una forma di governo parlamentare, con i relativi necessari corollari posti dalla previsione di idonei “pesi e contrappesi”, sarebbe riuscita a sopravvivere alle previsioni di revisione della forma di governo accolte nel testo di ‘riforma della riforma’ della Costituzione.

Più espressamente, ci si è chiesto (e ci si chiede ancora) se la revisione costituzionale operasse all’interno e nel rispetto dei relativi limiti sanciti dagli artt. 138 Cost. e 139 Cost. – e dunque di un potere di revisione limitato dal rispetto dei richiamati principi di separazione e di equilibrio fra i poteri costituzionali, nonché dal vincolo di immodificabilità della “forma repubblicana” di Stato – oppure non ci trovassimo, piuttosto, in presenza di un vero e proprio atto di esercizio di potere costituente, che non sarebbe stato consentito e per questo avrebbe comportato, anche qualora confermato in via referendaria, una evidente illegittimità dei risultati dell’intero processo di revisione. Un processo – quest’ultimo – che sarebbe risultato probabilmente sanato sulla base di un principio di effettività costituzionale, non potendosi, se non in via astratta, pensarsi ad una funzione censoria da svolgersi da parte della Consulta *ex post facto*.

Naturalmente, esistevano altri motivi di preoccupazione teorico-costituzionale ed erano quelli posti con riferimento alla qualificazione simil-federale del testo di revisione (del 2006), che avrebbe assegnato nuove e più significative competenze (in materia di istruzione pubblica, di assistenza sociale e di tutela della salute) astrattamente capaci di mettere in questione il principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale,

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

in quanto suppostamente idonee ad incidere sui contenuti “essenziali” dei diritti civili e sociali. A questo fine, richiameremo in seguito i contenuti più significativi delle recenti revisioni costituzionali e degli stessi (falliti) tentativi di introdurre ulteriori revisioni costituzionali (coinvolgenti 53 disposizioni costituzionali del testo vigente).

Ma vi è un ultimo profilo non meno centrale nella discussione della questione (ieri come anche attualmente). Si tratta di una tematica che non riguarda la sola teoria costituzionale, rispondendo a perplessità poste dallo stesso cittadino. In altri termini, ci si è chiesti se fosse corretto e giuridicamente legittimo condizionare una libertà politica (che, in questo caso, si esprime con un “sì” o con un “no”) nel pronunciarsi su un quesito referendario che era del tutto ‘disomogeneo’ nei suoi contenuti. La migliore dottrina giuridica si è già espressa in modo fortemente critico sul punto (per tutti, Alessandro Pace), sollevando seri e convincenti dubbi di legittimità dal punto di vista formale. A tale ultimo profilo si ricollega strettamente la questione della natura della revisione, se si trattasse, cioè, di una mera revisione/integrazione del testo costituzionale, oppure, al contrario, di una vera e propria ‘riforma totale’ della Costituzione. La questione non appariva peregrina, in quanto dalle risposte al quesito appena sollevato sarebbe derivato appunto il giudizio sulla legittimità delle procedure relative alla riforma costituzionale. In altri termini, altro è la mera revisione della Costituzione, altro la sua “riforma totale”, che si dà appunto nell’ipotesi di cambiamento non puntuale della stessa.

In altri termini, ci si è chiesto se non vi fosse un rischio imminente nel referendum costituzionale (parliamo ancora del referendum 25-26 giugno 2006) che lo stesso non si trasformasse da mero ‘referendum’ in un ‘plebiscito’ sulla ‘riforma totale’ della Costituzione, almeno nelle sue parti valoriali e di principi.

In questa ultima ipotesi, avremmo avuto una ulteriore conferma di una deriva plebiscitaria e populistica della nostra democrazia, nel quadro più ampio caratterizzato da una sua concreta “decostituzionalizzazione”.

Chiamato a pronunciarsi sulla revisione di più di 50 disposizioni della Costituzione, si ricorderà che, il 25 e 26 giugno 2006, il corpo elettorale italiano si è espresso con un voto negativo, nel quadro di una significativa partecipazione al voto. Il Paese ha ritenuto che non fosse né convincente né accoglibile la proposta di una ‘nuova Costituzione’ disegnata dalla maggioranza parlamentare (al tempo di centro-destra). Invero, le forze parlamentari (sia del centro-destra sia del centro-sinistra) avevano affermato (se non proprio convenuto), in occasione della campagna referendaria, che, qualunque fosse stato l’esito del referendum, una riforma costituzionale comunque dovesse essere predisposta, al fine di armonizzare talune questioni connesse alle incongruenze presenti nel riparto delle competenze fra Stato e regioni, per come previste nella revisione costituzionale del 2001, e al fine di rivedere il vigente bicameralismo, da molti ritenuto inadeguato ai tempi, prevedendo, al contempo, fra l’altro, la riduzione del numero dei parlamentari. Si può dire, in tal senso, che vi sia ancora nel Paese un consenso di fondo per una revisione costituzionale che riguardi la mera “manutenzione” della Costituzione senza toccarne il ‘nucleo duro’, costituito, fra l’altro, dall’equilibrio costituzionale dei poteri storicamente conseguito, nonché da un riparto territoriale dei poteri dello Stato che – sia in un’ottica di regionalismo rafforzato che in uno di tipo federale – non sia comunque tale da comportare possibili disuguaglianze di trattamento fra cittadini, in base alle relative regioni di appartenenza. Il voto referendario ha anche respinto un modello di democrazia che per molti (costituzionalisti e comuni cittadini) era apparso implicare una possibile rottura della solidarietà interterritoriale e del principio di uguaglianza fra i cittadini, che erano i temi cruciali sottoposti al quesito referendario.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Infine, qualche osservazione sul metodo necessario da seguirsi nel predisporre le future riforme costituzionali, richiamando sul punto gli autorevoli orientamenti sostenuti, fra gli altri, da Leopodo Elia.

Una prima e centrale questione riguarda il rispetto dell'attuale art. 138 Cost., o perfino il suo rafforzamento, mediante una revisione costituzionale che preveda l'obbligo generalizzato di revisioni costituzionali non più solo a maggioranza assoluta dei parlamentari, in un voto ripetuto per due volte in ognuna delle due Camere, bensì a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le Camere, secondo una prima prospettazione di revisione, ovvero in una più significativa elevazione del quorum parlamentare necessario per approvare in seconda lettura il testo di revisione, secondo una seconda prospettazione (già da tempo peraltro sollecitata dalla più attenta dottrina), al fine di sottrarre la disponibilità della revisione costituzionale alle forze politiche maggioritarie (una tesi – quest'ultima – particolarmente sottolineata in vigenza della precedente legge elettorale, prevalentemente maggioritaria).

Invero, vi è anche chi, in dottrina, ha avanzato (già da tempo criticate) proposte di una nuova Assemblea costituente o di una Convenzione simile a quella che ha predisposto il 'Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa'. I risultati referendari, chiari nei loro contenuti, lasciano ritenere come non vi sia più spazio nel Paese, almeno nel breve-medio termine, per procedure derogatorie dell'attuale testo costituzionale. I cittadini italiani hanno chiesto – e con forza – che fosse rispettato il loro diritto politico di voto mediante la sottoposizione di un quesito (o di quesiti) che fosse(ro) omogeneo(i), secondo un orientamento più volte ribadito dalla Corte costituzionale in materia di referendum legislativo.

La strada più agevole (corretta ed opportuna) per le future revisioni costituzionali, in tale ottica, dovrebbe piuttosto seguire l'iter di proposte di revisione di singoli istituti costituzionali ritenuti meritevoli di riforma, della loro approvazione parlamentare e della loro sottoposizione, se non in modo puntuale, (almeno) per blocchi omogenei al loro interno, al voto referendario.

Invero, più che di organiche riforme costituzionali, molto più opportuno sarebbe l'orientamento volto a formalizzare, con le procedure e le garanzie proprie di una Costituzione rigida, ciò che si assume, *per communis opinio*, essere oggetto di consolidate consuetudini costituzionali, di 'modificazioni tacite' del testo costituzionale. Questa peraltro è la via maestra che maestri del diritto costituzionale, da sempre, ci hanno proposto con argomentazioni convincenti e condivisibili. Oltre al già ricordato Leopoldo Elia, in tal senso, si ricordano almeno Alessandro Pizzorusso, Lorenza Carlassare, Valerio Onida.

Se la Costituzione non è una legge qualsiasi ma una *inner law*, una *higher law*, le stesse procedure per la revisione costituzionale devono essere rigidamente seguite, se non si vuole procedere seguendo una strategia costituzionale che diviene/diverrebbe, nei fatti (e salva l'intenzione), uno 'sbrego della Costituzione', per ricordare una infelice definizione di Miglio.

Quanto poi al contenuto sostanziale delle riforme, se deve continuare ancora ad avere un senso la funzione del costituzionalismo moderno e contemporaneo (come è necessario che sia in vigenza dell'attuale testo costituzionale), non si può che prendere atto delle strette interconnessioni tra le opzioni di riforma in tema di forma di governo e di forma di Stato (con il peculiare assetto territoriale dei poteri recentemente accolto in Costituzione) e tra queste e le connesse, necessarie, forme di garanzia proprie di uno Stato costituzionale di diritto. Un modello – quest'ultimo – espressione della migliore cultura liberale e nel quale assumono rilievo centrale le modalità seguite per

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

assicurare l'equilibrio costituzionale dei poteri, secondo regole, ogni volta da valutare nel merito concreto, di piena operatività del principio di *check and balances*, dei freni e dei contrappesi.

Una prima riflessione riguarda, dunque, la questione della (presunta) 'necessità' della riforma costituzionale, atteso che la 'costituzione materiale' del Paese, almeno a partire dal 1994 (data di vigenza della nuova legislazione elettorale, prevalentemente maggioritaria), risulta ormai pienamente superata. La questione appena evocata rinvia esplicitamente al tema dei rapporti fra partiti politici/forma di governo/forma di stato, in una parola a ciò che delle prassi costituzionali, vigenti fino ai primi anni '90, la migliore dottrina coglieva come *ParteienStaat*, come 'democrazia dei partiti'. La realtà costituzionale, come abbiamo già osservato, ci dice che la Costituzione del '47 aveva effettivamente in controluce un'altra Costituzione, quella 'reale', costituita dai partiti. Tale osservazione costituisce una verità storico-politica indiscutibile, di cui oltre ai politologi hanno dovuto prendere coscienza anche i giuristi che non avessero avuto paura a 'sporcarsi le mani' con il tema dell'effettività del diritto costituzionale. Ricordiamo a questo proposito le lucide pagine scritte in materia da maestri del diritto costituzionale, fra cui sono da richiamare, almeno, Virga, Maranini, Crisafulli, Martines, Elia, Cheli, Rescigno, ma l'elenco, come è noto, è ben più ampio.

Che i partiti politici abbiano assicurato lo sviluppo della democrazia nel Paese, che abbiano promosso una attuazione dello Stato sociale (sia pure limitata, se considerata rispetto ai principi e alle disposizioni costituzionali di merito) soprattutto nel campo della salute e della istruzione di massa, costituisce anch'essa un'affermazione che non teme smentite. Che questi stessi partiti, in un quadro internazionale dominato dalla 'guerra fredda' e dallo scontro fra blocco sovietico e blocco atlantico, abbiano abusato del potere, originando prassi diffuse (direi ordinarie) di 'clientelismo' e di 'lottizzazione' dello Stato costituisce, parimenti, una certezza che solo le anime belle hanno fatto finta di scoprire solo con le azioni giudiziarie dei primi anni '90, con tutto ciò che ha fatto seguito alle vicende di Tangentopoli.

In un quadro di questo tipo, in verità, sarebbe da chiedersi come mai la coscienza critica del Paese, la coscienza pubblica, non è apparsa tanto conscia delle inevitabili derive svalutative della Costituzione (la 'Costituzione di carta') – di una Costituzione, cioè, messa al servizio dei partiti politici – perdendo o affievolendosi, in tal modo, le funzioni di garanzia (del pluralismo e delle minoranze) cui sono chiamati gli organi e le procedure costituzionali. Chi, poi, sia chiamato a 'difendere la Costituzione', se i costituzionalisti, i cittadini, gli organi di garanzia costituzionale è una questione strettamente connessa, che è corretto porre alla discussione pubblica (politica e giuridica).

Per sottolineare la validità di tale interrogativo, si può ricordare come la 'difesa' del primo costituzionalismo moderno (quello rivoluzionario, giacobino) fu, dai suoi costituenti, correttamente affidata alla fedeltà delle mogli, al coraggio dei mariti, alla innocenza dei bambini. Una metafora – quest'ultima – che voleva sottolineare come la Costituzione rimane pur sempre un documento di carta se essa non è fatta propria dalla coscienza civile e politica del popolo per cui essa esiste e per il cui bene pubblico è chiamata ad operare. In tal senso, in sintonia con autorevoli studiosi di diritto costituzionale, il giudizio che deve darsi di tali riforme risulta fortemente condizionato dall'assenza di uno 'spirito repubblicano' e perfino dalla stessa assenza, nelle proposizioni di riforma, di una volontà di piegarsi ai vincoli propri del costituzionalismo moderno.

Una ultima riflessione riguarda la deroga ad una delle disposizioni centrali della Costituzione, quella relativa al referendum costituzionale, ammesso dall'art. 138 Cost., come eventuale, nella sola ipotesi che il testo di riforma costituzionale non sia stato

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

approvato in seconda lettura con la maggioranza qualificata dei due terzi di ciascuna delle due Camere e ne abbiano fatto richiesta i soggetti titolari del potere di iniziativa referendaria. Le previsioni del ddl n. 813/2013 (Governo Letta) interviene sui tempi intercorrenti fra le lettura del testo di riforma, e sulla previsione del referendum popolare anche quando le riforme siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

In altri termini, si rende normale la revisione costituzionale 'a colpi di maggioranza' e s'impedisce, in tal modo, il ripetersi di referendum disertati dal corpo elettorale, come era avvenuto nei recenti casi del Friuli Venezia Giulia e del referendum confermativo (del 7 ottobre 2001) avente ad oggetto la revisione del tit. V. Interrogandosi sulle finalità e la *ratio* della riforma, le disposizioni sembrerebbero rafforzare la sovranità popolare di fronte a quella parlamentare.

Tuttavia, è da sottolineare che, nel contesto di una democrazia non più retta dal principio della rappresentanza proporzionale ma da quella (prevalentemente) maggioritaria, il referendum confermativo si trasforma in un evidente onere aggiuntivo per le minoranze (parlamentari e non) contrarie alle riforme. Queste ultime, così, non possono contare sull'astensionismo, che opererebbe a solo vantaggio della maggioranza (che procede alle revisioni senza ampi consensi, ed anzi 'a colpi di maggioranza'). Da tutto ciò si trae la conclusione che un istituto a tutela delle minoranze (il referendum ex art. 138 Cost.) viene stravolto e trasformato in una garanzia aggiuntiva per le maggioranze (parlamentari), di volta in volta 'protagoniste sfrenate' di modifiche della Carta costituzionale. Appare auspicabile che nella imminente stagione di riformismo costituzionale siano adeguatamente tenute in conto le ragioni garantistiche alla base di questi orientamenti ancorché solo essenzialmente argomentati.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE**

- AINIS, Michele (2006): *Vita e morte di una Costituzione : una storia italiana*. Roma, Editori Laterza.
- BIN, Roberto,(2002): *Capire la Costituzione*. Bari, Editori Laterza.
- CALAMANDREI, Piero (1995): *Costruire la democrazia : premesse alla Costituente*. Firenze, Vallecchi.
- CARLASSARE, Lorenza (2012): *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*. Milano, Feltrinelli.
- CHELI, Enzo (2008): *Il problema storico della Costituente*. Napoli, Editoriale Scientifica.
- CONSIGLIO REGIONALE TOSCANA (a cura di, in collaborazione con G. Amato, N. Iotti, G. Spadolini) (1989): *Quattro lezioni sulla Costituzione: attualità e riformabilità della Costituzione repubblicana*. Bologna, Il Mulino.
- D'IGNAZIO, G., GAMBINO, S. (2007): *La revisione costituzionale e i suoi limiti*. Milano, Giuffré.
- DOSSETTI, Giuseppe (1996): *La costituzione : le radici, i valori, le riforme*. Roma, Edizioni Lavoro.
- ELIA, Leopoldo, (1979): "La costituzione materiale di uno Stato pluriclasse", in *Il Parlamento*.
- FIORAVANTI, Maurizio (a cura di) (2009): *Il valore della Costituzione: l'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza.
- GAMBINO, Silvio (2009): *Stato e diritti sociali*. Napoli, Liguori.
- GROSSI, Pierfrancesco (2002): *Attuazione e inattuazione della Costituzione*. Milano, Giuffré.
- JEMOLO, Arturo Carlo (1996): *Che cos'è la costituzione* (con introduzione di Gustavo Zagrebelsky). Roma, Donzelli.
- ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI (2009): *La Costituzione ieri e oggi : atti del convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei*, (Roma, 9 e 10 gennaio 2008).
- MAROTTA, Sergio (a cura di) (1996): *I valori della Costituzione italiana : atti del convegno La Costituzione della Repubblica oggi : principi da custodire, istituti da riformare*, Napoli, La città del sole.
- MORTATI, Costantino (1945): *La Costituente; la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena.
- ONIDA, Valerio (2007): *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino.
- PALADIN, Livio (2004): *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*. Bologna, Il Mulino.
- PALERMO, Francesco (2007): *La 'manutenzione' costituzionale*, Cedam, Padova.
- RODOTÀ, Stefano (2013): *Il diritto di avere diritti*. Roma-Bari, Laterza.
- RUFFILLI, Roberto (1988): "Quel primo compromesso. I contrasti e le mediazioni all'origine della Repubblica", in *Il Mulino*, n. 1. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

NOTA

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL  
PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**por **Susana Viñuales**

Ayudante. Departamento de Derecho Administrativo, UNED

**I. INTRODUCCIÓN**

En el ordenamiento jurídico de la Unión Europea con carácter general solo el Tribunal de Justicia es competente para sancionar las infracciones del Derecho europeo en que puedan incurrir los Estados miembros. A tal fin está previsto el recurso por incumplimiento cuya legitimación activa corresponde tanto a la Comisión como a los Estados miembros.

Ahora bien, ni la Comisión ni los Estados miembros pueden acudir directamente a los Tribunales. Los Tratados establecen una fase administrativa previa que, en ambos casos corresponde tramitar a la Comisión como requisito *sine qua non* para la interposición del recurso por incumplimiento.

De este modo, el procedimiento a seguir ante cualquier posible infracción del Derecho europeo por los Estados miembros se compone de dos fases: una fase pre-contenciosa o administrativa, denominada generalmente “procedimiento de infracción”, en que la Comisión –por propia iniciativa o previa solicitud de un Estado miembro– lleva a cabo una serie de actos de naturaleza procedimental en relación con el Estado miembro presunto infractor del Derecho europeo, y otra propiamente contenciosa o judicial que se lleva a cabo ante el Tribunal de Justicia.

En efecto, en su misión de “guardiana de los Tratados”, la Comisión tiene que garantizar la pronta y correcta aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros (art. 17 del TFUE). Puede decirse, por tanto, que la competencia y el deber que tiene atribuidos de supervisar la aplicación del Derecho europeo y, en consecuencia, de incoar el procedimiento de infracción, constituye una de las piedras angulares del sistema jurídico de la Unión. Como ha puesto de relieve el Parlamento Europeo, tal cometido está en consonancia con la concepción de la Unión Europea basada en un Estado de Derecho (Informe del Parlamento Europeo de 4 de febrero de 2014).

Ahora bien, como veremos, uno de los elementos que caracterizan el procedimiento de infracción es la amplísima discrecionalidad que ostenta la Comisión. Tal discrecionalidad genera, entre otras cosas, una falta de transparencia en ciertos aspectos del desarrollo del procedimiento.

La pretensión de las páginas que siguen es ofrecer unas pinceladas sobre las notas que caracterizan el procedimiento de infracción, destacando entre ellas los aspectos que puedan cuestionar el respeto a las garantías procedimentales esenciales que el ordenamiento jurídico europeo reconoce a los que participan en su desarrollo (Estados miembros presuntos infractores, denunciantes...) y, en consecuencia, puedan poner en entredicho, de algún modo, los principios y valores esenciales en los que se fundamenta la Unión Europea.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**II. EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN PREVIO AL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO: FUNCIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES**

No puede desconocerse que los Estados miembros incumplen de forma constante y reiterada las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados y del Derecho derivado de la Unión Europea. Sin embargo, en el estado de desarrollo actual de las políticas europeas, la Comisión no dispone de recursos suficientes para identificar de forma sistemática todos los casos en que se producen infracciones. Ahora bien, de los informes que ésta presenta anualmente sobre el control de la aplicación del Derecho europeo, puede deducirse que los supuestos más frecuentes y generalizados de incumplimiento son los de falta de transposición o transposición tardía de la legislación de la Unión.

Es evidente que tales situaciones afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos y empresas y al disfrute de sus derechos, creando inseguridad jurídica e impidiéndoles aprovechar plenamente las ventajas del mercado interior. Los incumplimientos del Derecho europeo constituyen, por tanto, amenazas para el Estado de Derecho.

No sobra recordar la importancia del Estado de Derecho como condición para la legitimidad de cualquier forma de gobernanza democrática y para que los ciudadanos vean garantizados plenamente el disfrute de sus derechos (Resolución del Parlamento citada).

En este marco, la Comisión Europea desempeña un papel central como guardiana de los valores de la Unión. Y el procedimiento de infracción constituye un instrumento fundamental a su disposición para llevar a cabo la labor que tiene encomendada a través del control de la correcta aplicación del Derecho europeo por los Estados miembros.

Como se ha dicho, el ordenamiento jurídico europeo otorga a la Comisión la competencia para poner fin a tales situaciones de incumplimiento y recoge en los artículos 258 y 260 del TFUE los trámites a seguir al respecto. Ahora bien, las escasas previsiones contenidas en los mismos, junto con la amplia discrecionalidad de la Comisión para establecer sus normas de funcionamiento, han determinado que el Derecho originario sea completado con un importante número de instrumentos de *soft law*, así como por la incesante acción del Tribunal de Justicia.

Veamos brevemente los trámites que componen el procedimiento de infracción.

El procedimiento puede iniciarse: a) por iniciativa de la Comisión, como resultado de sus propias investigaciones o noticias (información obtenida a través de los medios de comunicación), o tras la denuncia de cualquier persona o entidad que se haya estimado pertinente; b) por iniciativa de un Estado miembro.

La Comisión dirigirá al Estado presunto infractor una *carta de emplazamiento*, instándole a que presente sus observaciones sobre un supuesto concreto de aplicación del Derecho de la Unión en un plazo adecuado decidido discrecionalmente por ella. Con la carta de emplazamiento se pretende fijar el objeto de la posible infracción, así como del ulterior litigio, si lo hubiera, por lo que debe recoger un resumen detallado de la queja así como los elementos necesarios para que el Estado miembro pueda ejercer su defensa. Es fundamental que se le otorgue la posibilidad de poner fin al incumplimiento antes de la interposición del recurso.

El Tribunal de Justicia ha declarado de forma reiterada que “la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando éste considere que no tiene el deber de utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado, y su observancia es un requisito sustancial de forma para la conformidad

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

a Derecho del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro” (Sentencias del Tribunal de Justicia, asuntos C-31/69, C-422/05, C-186/06 y C-457/07).

Si el Estado no formula observaciones o las observaciones no resultan satisfactorias para la Comisión, ésta estará obligada a emitir un *dictamen motivado* exigiendo al Estado que ponga fin a la infracción en un plazo determinado. El plazo es fijado de nuevo de forma discrecional por la Comisión. En la medida en que, a través del dictamen motivado la Comisión insta al Estado miembro a poner fin al incumplimiento detectado, deberá recoger las medidas que se estimen necesarias al efecto.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada, basada en la carta de emplazamiento, de las razones por las que la Comisión concluye que el Estado miembro de que se trate ha incumplido una o varias de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión Europea (asunto C-191/95).

En el caso de que el Estado miembro no adopte las medidas requeridas en el dictamen motivado en el plazo fijado por la Comisión, ésta podrá presentar recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

Es doctrina judicial reiterada que tanto el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro (carta de emplazamiento) como el dictamen motivado emitido por la Comisión, van a delimitar el objeto del litigio que, por lo tanto, ya no podrá ser ampliado. De modo que “el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo” (asuntos citados C422/05, C186/06 y C-457/07).

Por último hay que destacar que la jurisprudencia ha insistido de forma reiterada en la necesidad de la regularidad en este procedimiento administrativo previo, considerándola una “garantía esencial querida por el Tratado no solo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate sino también para garantizar que el eventual procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido” (C-350/02).

### **III. LA TRANSPARENCIA COMO GARANTÍA DE CALIDAD DEMOCRÁTICA**

#### **1. Discrecionalidad y falta de transparencia**

Ya hemos aludido a la amplia discrecionalidad que domina la actuación de la Comisión en el procedimiento de infracción, determinada en parte, por la ausencia en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea de una norma general reguladora del procedimiento administrativo y, amparada en cierto modo por el Tribunal de Justicia.

Tal discrecionalidad sitúa a la Comisión en una posición privilegiada a lo largo de la tramitación del procedimiento. Así, por una parte, la Comisión goza de libertad absoluta para determinar si existe infracción o no, y por tanto para tomar la decisión de iniciar el procedimiento, libertad que abarca tanto a la propia decisión de apertura como al momento en que se lleva a cabo. Además la Comisión ostenta amplia flexibilidad en la determinación de los plazos, concretamente en la fijación del plazo “razonable” que otorga al Estado miembro en la carta de emplazamiento o en el dictamen motivado.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

Ahora bien, a pesar de que los Tribunales han reconocido que ciertas dosis de discrecionalidad en la actuación de la Comisión pueden ser necesarias para garantizar la aplicación oportuna y correcta del Derecho de la Unión –objetivo básico que los Tratados le encomiendan–, una de sus consecuencias inmediatas es la falta de transparencia, que ha sido considerada por la doctrina como uno de los principales problemas que aquejan a los procedimientos de infracción (Ibáñez García, 2011; Smith, 2012: 184).

También el Parlamento Europeo ha manifestado gran preocupación por la ausencia de transparencia en los procedimientos de infracción, desde aquellas decisiones que preceden o excluyen al procedimiento hasta la opacidad en cuanto al estado de su tramitación o de las decisiones de la Comisión. Mas aun, culpa a la Comisión de no proporcionar a los ciudadanos ni a las demás Instituciones información suficiente sobre la verdadera situación en que se encuentra la aplicación del Derecho de la Unión.

La falta de transparencia se ve acentuada especialmente con relación a los denunciantes. Hay que recordar que las denuncias individuales de ciudadanos y empresas sigue siendo la principal fuente para detectar infracciones de la legislación de la Unión Europea, y por tanto, para incoar procedimientos de infracción. Se trata, además, de uno de los pocos ámbitos en que los ciudadanos entran efectivamente en contacto con las instituciones (Smith, 2012:185).

Pues bien, a pesar de su esencial papel como elemento de apoyo a la Comisión en el control de la aplicación del Derecho europeo, la realidad es que aparecen excluidos en muchos procedimientos.

Sus escasos derechos en el procedimiento de infracción se contemplan únicamente en instrumentos de *soft law*. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2 de abril de 2012, que sustituye a la anterior de 2002, viene a modernizar la gestión de las relaciones de la Comisión con los denunciantes. Con ella se mejoran algunos aspectos pero su posición en el procedimiento sigue adoleciendo de numerosas deficiencias.

Así, por una parte, los denunciantes ostentan determinadas facultades, como presentación de quejas, derecho a la información o derecho de audiencia antes del archivo. Sin embargo, por otra, el Tribunal de Justicia les ha denegado diversos derechos formales respecto a la Administración; así, no tienen derecho a exigir la apertura de un procedimiento de infracción, ni a intervenir en el mismo, ni a ser parte en un recurso por incumplimiento; tampoco tienen derecho de acceso a los documentos que son objeto de infracción si el expediente no está abierto, ni pueden exigir a la Administración una tramitación diligente de las denuncias o la adopción de decisiones motivadas (Sampol Pucurull, 2012:589; Smith, 2012:176 y ss).

Todo ello choca, a nuestro juicio, con el papel que los Tratados otorgan a los ciudadanos. Así, encontramos disposiciones que proclaman que “las decisiones serán tomadas de la forma mas abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (art. 1 del TUE), o que las Instituciones de la Unión “actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura” (art. 15 del TFUE).

Además el art. 298 del TFUE introducido recientemente en el ordenamiento jurídico europeo, establece que “en el cumplimiento de sus funciones, las Instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una Administración europea abierta, eficaz e independiente”.

A tal efecto, valoramos positivamente la adopción por parte de la Comisión de instrumentos de Derecho indicativo en los que determina la posición y los derechos de los

**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  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

denunciantes. El problema lo plantea la ausencia de fuerza jurídica de dichos instrumentos en que vienen recogidos, que no pueden hacerse valer ante los Tribunales, y por tanto, hace cuestionable la vinculación de la Comisión a los derechos y garantías reconocidos por ella misma.

Ciertamente, con la finalidad de mejorar la comunicación y solucionar los problemas entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros en relación con la aplicación del Derecho de la UE, en abril de 2008, la Comisión puso en marcha un Proyecto, denominado “Pilot EU”. Se trata de un método de trabajo al que se recurre para gestionar denuncias como primer paso del procedimiento de infracción.

Sin embargo, la realidad ha demostrado que dicho proyecto no ha pasado de ser una plataforma para “debates bilaterales entre la Comisión y el Estado miembro”, carente de estatuto jurídico. Y también en el marco de dicho proyecto, son constantes las quejas sobre falta de transparencia respecto a los denunciantes. Así por ejemplo, en la citada Comunicación de 2012 no se menciona el proyecto “Pilot UE”, ni se hace referencia a los derechos de que goza el denunciante ni a la protección que se le concede en el marco del mismo. Puede concluirse que en estos casos las decisiones de la Comisión que preceden o excluyen al procedimiento de infracción tampoco respetan las normas de transparencia y responsabilidad.

**2. Otras deficiencias con incidencia en las garantías de los ciudadanos**

La discrecionalidad de la Comisión en los procedimientos de infracción genera también otras deficiencias que inciden igualmente en la calidad de los procedimientos. Estas son, por ejemplo, la excesiva duración de los mismos que en muchos casos superan los cuatro años, el no poder contar con plazos fijos y no negociables, o no disponer de un procedimiento específico para el acceso de los denunciantes a la documentación y al contenido de la correspondencia intercambiada entre la Comisión y el Estado miembro al que se dirige el procedimiento.

Igualmente se han puesto de manifiesto las limitaciones del Parlamento Europeo en cuanto al acceso a la información relativa a las denuncias o a los expedientes de infracción.

De especial importancia resulta la ausencia de previsión en las normas reguladoras de la obligación de la Administración europea de motivar sus decisiones. Si bien, se trata de una obligación recogida en el Tratado (art. 296 del TFUE) e integrante del derecho fundamental a una buena administración (art. 41 de la CDFUE), no hay ninguna referencia en los procedimientos de infracción a la exigencia de que las distintas decisiones posibles –de interposición del recurso, de solicitud de multa ante el Tribunal de Justicia, de no interposición del recurso o de su archivo– sean adoptadas de forma escrita y motivada (Sampol Pucurrul, 2012:575).

Otro problema relevante deriva del uso en algunos casos de terminología vaga o indeterminada –como plazo “razonable”, “adecuado”, etc–. No solo porque su determinación se deje a la discrecionalidad de la Comisión, sino por el pronosticable incremento de la conflictividad que puede generar, pues en numerosos casos va a ser necesaria la intervención de los Tribunales ante las discrepancias interpretativas entre las partes.

Debemos recordar por último que muchos de los derechos mencionados encuentran su base en el texto de los Tratados (en especial en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y en tal medida, resultan de obligada observancia para la Comisión.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS****IV. CONCLUSIONES**

La Comisión tiene encomendada la tramitación de los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento –procedimiento de infracción– como forma de control de la correcta aplicación del Derecho europeo por los Estados miembros.

La escasa regulación del procedimiento de infracción en el Derecho de la Unión Europea, tanto originario como derivado, junto con la ausencia de una norma general de procedimiento administrativo en su ordenamiento jurídico, ha generado el diseño de un procedimiento con amplias dosis de discrecionalidad para la Comisión.

La principal consecuencia ha sido la falta de transparencia detectada en diversos momentos del procedimiento, en especial con relación de los denunciadores, así como respecto al acceso del Parlamento Europeo a la información. Pero también se aprecian otras deficiencias importantes, algunas de las cuales inciden sobre derechos fundamentales del procedimiento y pueden estar amparando actuaciones arbitrarias de la Comisión.

En el marco del Derecho Administrativo, cada vez más la transparencia se presenta como garantía del disfrute por los ciudadanos de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, y por tanto, garantía de una gobernanza democrática.

El logro de un procedimiento administrativo con las garantías de transparencia exigibles en un Estado de Derecho pasa por la regulación a través de instrumentos legislativos de alcance general de los derechos y obligaciones esenciales de los ciudadanos, limitando el uso por la Comisión del Derecho indicativo.

Desde el Tratado de Lisboa, la Unión Europea cuenta con un fundamento jurídico –en el nuevo art. 298.2 del TFUE– para acometer una regulación general del procedimiento administrativo que permita garantizar los principios de apertura, independencia y eficacia de la Administración europea así como los derechos que componen la “buena administración” recogidos en el art. 41 de la CDFUE.

**BIBLIOGRAFÍA**

- IBÁÑEZ GARCÍA, I., (2007), “El procedimiento precontencioso para el control de la aplicación del Derecho comunitario”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 248, págs. 3 a 46.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I., (2011), “La necesaria regulación del procedimiento de infracción del derecho de la Unión Europea”, en *Actualidad Administrativa*, nº 19, La Ley, nov. 2011.
- Informe Frassoni sobre los vigesimoprimer y vigesimosegundo informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2003 y 2004) (2005/2150(INI), Exposición de motivos.
- REBOLLO-PUIG, M., (2012), “Los procedimientos administrativos previos al recurso por incumplimiento”, en FUERTES, M. (Coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, págs. 339 a 368.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2010, sobre el vigesimosexto informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2008) (2010/2076(INI)).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2012, sobre el vigésimo octavo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2010) (2011/2275(INI)).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2014, sobre el vigésimo noveno informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE (2011) (2013/2119(INI)).
- SAMPOL PUCURRUL, M., (2012), “Los procedimientos de infracción ¿Hay Bases para una Codificación?”, en SORIANO GARCÍA, J-E. (DIR.), *Procedimiento Administrativo Europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, págs. 555 a 559.
- SMITH, M., (2012), “Procedimientos administrativos relacionados con el artículo 258 del TFUE: una perspectiva académica”, en FUERTES, M. (Coord.), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, págs. 167 a 187. ■



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015**ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

CRÉDITOS

**ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015**

**26 DE ENERO:** Seminario Estudios Constitucionales Comparados: *Descentralización Constitucional y organización local en Iberoamérica*, coorganizada con el Centro de Estudios y Constitucionales comparados de la Universidad Autónoma de Chile, con la colaboración del Foro de las Federaciones y el Centro Studi Sul Federalismo.

**29 Y 30 DE ENERO:** Jornadas *Constitución política y Constitución económica de la Segunda República*, en colaboración con la Universidad de Deusto, en Bilbao.

**6 DE FEBRERO:** Mesa Redonda *¿Qué sucede hoy en España?*, en colaboración con el Ayuntamiento de Tauste, en Tauste (Zaragoza)

**11 DE FEBRERO:** Diálogos *José Ortega y Gasset y la España de su tiempo*, entre Jordi Gracia, profesor y escritor, y José Carlos Mainer, Catedrático emérito de Literatura Española de la Universidad de Zaragoza. Modera Miguel Ángel Ruiz Carnicer, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza.

**18 DE FEBRERO:** IV Foro de las Autonomías, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en el Palacio del Senado en Madrid.

**19 Y 20 DE FEBRERO:** XIII Congreso anual de la Asociación de Constitucionalistas de España sobre *La organización territorial del Estado, hoy*, coorganizado con la Asociación de Constitucionalistas de España y en colaboración con la Universidad de Zaragoza, en el Edificio Paraninfo de la Universidad de Zaragoza.

**6 Y 7 DE MARZO:** 13º Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos, en colaboración con la AECID y el Congreso de los Diputados, sobre Parlamento y autonomía política.

**10 DE MARZO:** Jornada *La reforma constitucional: entre la oportunidad y la necesidad*, en colaboración con el Parlamento de Navarra, en Tudela (Navarra).

**11 DE MARZO:** Jornada *Migración y diversidad: una realidad transnacional*.

**18 DE MARZO:** Jornada sobre el libro *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España. Informe FUNCIVA*, coordinado por Javier Tajadura Tejada, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

**24 Y 25 DE MARZO:** Jornadas *Los principios y la interpretación judicial de los derechos fundamentales*, en colaboración con la Fundación Alexander Von Humboldt, coordinadas por María Elósegui Itxaso, Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Zaragoza.

**DEL 25 AL 27 DE MARZO:** I Jornada Parlamentaria *Fortalecimiento de la democracia y desafíos para la modernización del Parlamento*, en colaboración con la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE/IFED), en San José de Costa Rica.

**8 DE ABRIL:** Jornada *De la Carta Magna inglesa al Privilegio General de Aragón: los orígenes del parlamentarismo europeo*, coordinada por Esteban Sarasa.

**PORTADA**

**14 DE ABRIL:** Jornada *La reforma de la Constitución*, en colaboración con la Universidad de Verano de Teruel, en Teruel.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

**21 DE ABRIL:** Resolución del VIII Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el Parlamento, en Madrid.

**ÁREAS DE ESTUDIO**

**23 DE ABRIL:** Resolución del XIII Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial, con la colaboración de La Caixa, en Madrid.

**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**

**28 Y 29 DE ABRIL:** VII Jornadas sobre Derecho parlamentario *El Parlamento y la función presupuestaria en un contexto de reforma constitucional*, en colaboración con la UNED y el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, en la Facultad de Derecho/Políticas de la UNED en Madrid.

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

**5 DE MAYO:** II Congreso *La última evolución de la Unión Europea en el contexto global. Homenaje al Profesor y Magistrado Luis Ortega Alvarez*, bajo la dirección de Francisco Balaguer Callejón, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada. Coorganizado con la Universidad de Granada-Centre of Excellence on European Integration and Globalization (Ei&G), Fundación Peter Häberle, la Cátedra Jean Monnet “ad personam” de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

**CRÓNICA INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**6 DE MAYO:** Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad.

**ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2015**

**11 DE MAYO:** Debate *30 años de España en la Unión Europea. La idea de Europa en cambio*, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en Madrid.

**ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE DE 2015**

**20 DE MAYO:** Seminario de expertos en terrorismo y seguridad *Prevenir la radicalización violenta. La experiencia canadiense*, impartido por Christian Leuprecht, Profesor del Colegio Militar de Canadá, en colaboración con la Embajada de Canadá. ■

**CRÉDITOS**

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015

## CRÉDITOS

**ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015**

**2 DE JUNIO:** Jornada *A más buen gobierno, menos corrupción*, coorganizado con el Grupo Estrategias preventivas y reactivas contra la corrupción (Proyecto I+D DER2011-28122), de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y TransJus, en la Facultad de Derecho de Barcelona.

**6 DE JUNIO:** Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al concurso Premio Valores Educativos y ciudadanos, de la XVI Muestra de cortometrajes "Adolfo Aznar" convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en el Salón de Actos de La Caixa.

**10 Y 11 DE JUNIO:** Congreso internacional sobre *Élites y liderazgo en tiempos de cambio*, en colaboración con la Universidad de Salamanca, en Salamanca.

**23 DE JUNIO:** Jornada *Crisis y estructuración territorial del Estado*, en colaboración con la UNED, en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español, en Madrid.

**25 DE JUNIO:** Jornada *El papel de Rusia en el sureste de Europa*, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

**1 A 3 DE JULIO:** Seminario Administración Parlamentaria, en colaboración con el Congreso de los Diputados y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, en Cartagena de Indias (Colombia).

**4 A 6 DE SEPTIEMBRE:** Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid *El horizonte del Estado Federal*, en la Residencia "La Cristalera", de Miraflores de la Sierra (Madrid).

**29 DE SEPTIEMBRE:** Conferencia final del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español.

**1 A 3 DE OCTUBRE:** Seminario *Debate sobre el Estado autonómico (IV). La reforma de la Constitución*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en Altea (Alicante).

**8 DE OCTUBRE:** Jornada sobre la *Práctica española en materia de Derecho Internacional*, en colaboración con la Institución Fernando el Católico y la Universidad de Zaragoza.

**21 DE OCTUBRE:** Jornada *Entre la Ilustración y el Liberalismo: Ramón de Salas y su época* en colaboración con el Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

**26 DE OCTUBRE:** Diálogos *Más o menos Europa: ¿Hacia dónde va la Unión Europea?*, entre Carlos Closa e José Ignacio Torreblanca.

**MES DE OCTUBRE:** II Seminario de estudio sobre Parlamentos autonómicos.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
ENERO A MAYO 2015****ACTIVIDADES PREVISTAS  
JUNIO A DICIEMBRE DE 2015****CRÉDITOS**

**18 DE NOVIEMBRE:** Jornada *Las nuevas dimensiones del Terrorismo Global*, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo y el Instituto de Estudios Estratégicos de la Defensa.

**19 Y 20 DE NOVIEMBRE:** Seminario *Centros de Gobierno/América y Europa*, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en Madrid.

**MES DE NOVIEMBRE:** Jornada *La reivindicación de las instituciones (II). Hacia una Administración Pública generadora de desarrollo económico y social: perspectiva jurídica y de gestión*, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y ESADE.

**MES DE NOVIEMBRE:** Jornada sobre *La calidad de la democracia (propuestas para España)*, en colaboración con el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

**3 DE DICIEMBRE:** Jornada *Descentralización, eficiencia y legitimidad* en colaboración con la Embajada de Canadá.

**MES DE DICIEMBRE:** VI Observatorio Novedades del Federalismo en Europa en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert, en Barcelona. ■