

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

20

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

SUMARIO

5 PRESENTACIÓN

6 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 INFORME
FEDERAL FISCAL ARRANGEMENTS OF MYANMAR
por Tun Min Oo

21 INFORME
EL SECTOR EDUCATIVO EN EL FEDERALISMO ALEMÁN Y EN EL
CONTEXTO EUROPEO – ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA
CENTRALIZACIÓN: ¿QUO VADIS EN TIEMPOS DEL VIRUS CORONA?
por Hellmut Wollmann

43 INFORME
SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL ALEMÁN: ESPECIAL REFERENCIA
A SU REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017
por Francisco Gabriel Villalba Clemente

62 NOTA
COVID-19 AND THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM
por John Kincaid

67 NOTA
COVID-19 Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO
por Daniel Barceló

71 NOTA
THE COVID-19 CRISIS AND GERMAN FEDERALISM
por Johanna Schnabel

75 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

76 INFORME
A VUELTAS CON LA CREACIÓN DEL LLAMADO INGRESO MÍNIMO VITAL:
PROS Y CONTRAS DERIVADOS DE SU IMPLANTACIÓN
por Juan Calvo Vérguez

108 INFORME
EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL AL CONGRESO: PROPUESTAS DE
REFORMA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE NOVIEMBRE DE 2019
por Juan Used Navasa

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

143 NOVEDADES PARLAMENTARIAS

OLGA HERRAIZ SERRANO

144 NOTA

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL FEDERALISMO ELECTORAL
por Carlos Fernández Esquer

147 NOTA

**¿COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARA CONTROLAR
AL GOBIERNO O A LA OPOSICIÓN?**
por Andrés Iván Dueñas Castrillo

151 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

152 INFORME

**LOS PARTICULARES ALCANCES QUE PUEDE TRAER
LA INCORPORACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA
EN UN ESTADO CON UN SISTEMA PRESIDENCIAL
(Y EL ROL QUE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PUEDE
CUMPLIR AL RESPETO)**
por Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

179 INFORME

**LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA:
UN ESTUDIO COMPARADO EN AMÉRICA LATINA**
por Andrés Cervantes, Mario Matarrita y Sofía Reza

207 INFORME

**UN ANÁLISIS FILOSÓFICO DOGMÁTICO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL,
COMO DERECHO HUMANO: DESDE UNA PERSPECTIVA
IBEROAMERICANA Y EUROPEA**
por Tomás Cristóbal Alonso Sandoval

238 INFORME

**EL DERECHO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA. REFLEXIONES SOBRE
SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LAS CRÍTICAS DE DIFERENTES ACTORES SOCIALES**
por Fernando Casado Gutiérrez, Francesco Maniglio y Andrea Carrión

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

252 CALIDAD DEMOCRÁTICA
CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

253 INFORME
PARLAMENTO Y CRISIS SANITARIA:
ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESOLUCIÓN
DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
«SOBRE HABILITACIÓN DE LA CONVOCATORIA
DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN UNA SITUACIÓN DE
DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA»
por José Carlos Nieto Jiménez

271 INFORME
EL CANTO DEL CISNE DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA
por Paloma Requejo Rodríguez

288 INFORME
LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA
por José Antonio Rivas Leone

306 ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

307 ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

309 CRÉDITOS

310 INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

312 LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

Estimados amigos: con el ánimo de que podamos superar pronto la pandemia de la covid-19 que ha protagonizado todo este año 2020, os presentamos el número 20 de los Cuadernos, correspondiente al mes de diciembre.

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

Incorporamos una novedad importante en esta nueva edición: la catalogación de los informes que se publiquen a partir de ahora con el código DOI (Digital Object Identifier), identificador único y permanente para las publicaciones electrónicas que facilita su descripción y su localización en Internet. Mejoramos así nuestra publicación electrónica, favoreciendo la difusión de los autores que en ella colaboran, así como facilitando el acceso a los textos de todas aquellas personas que puedan estar interesadas.

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS

Entrando en el contenido de este número, en la sección “Novedades del Federalismo”, el federalismo alemán es el protagonista de dos de los informes: el primero de ellos, de Hellmut Wollmann, se refiere al sector educativo en tiempos de coronavirus, mientras que el segundo, de Francisco Gabriel Villalba Clemente, trata sobre el sistema de financiación y la compensación interterritorial tras la reforma constitucional de 2017. Sobre el Federalismo Fiscal en Myanmar escribe Tun Min Oo, completando esta sección tres notas relativas a cómo han afrontado el coronavirus tres sistemas federales: el americano, el mexicano y el alemán.

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

En las novedades del Estado autonómico, se aborda en el primero de los informes, de Juan Calvo Vérguez, la creación del ingreso mínimo vital, con sus pros y contras. Por su parte, Juan Used Navasa se refiere a las propuestas de reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados tras los resultados de las elecciones de 2019.

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

Dos cuestiones muy distintas integran las novedades parlamentarias: “Las Comunidades Autónomas y el federalismo electoral”, por Carlos Fernández Esquer, y el papel de las Comisiones de investigación, por Andrés Iván Dueñas Castrillo.

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

De los informes de la actualidad iberoamericana, tres tienen un alcance genérico para todo el territorio iberoamericano, versando sobre materias tan dispares como la incorporación de una institución parlamentaria en un sistema presidencial (Eloy Espinosa-Saldaña Barrera); los estados de excepción en tiempos de pandemia (Andrés Cervantes *et al*); y la desobediencia civil como derecho humano (Tomás Cristóbal Alonso Sandoval). Finalmente, sobre el derecho a la vivienda en Bolivia reflexionan Fernando Casado *et al*.

Para concluir, tres informes más en “Calidad democrática”: el análisis de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía sobre la convocatoria de la Diputación Permanente en situación de estado de alarma, por José Carlos Nieto Jiménez; la visión del referéndum de iniciativa compartida que nos ofrece Paloma Requejo Rodríguez; y una reflexión sobre la calidad democrática a cargo de José Antonio Rivas Leone.

Es evidente una vez más el enfoque inter-disciplinar de los cuadernos, que se manifiesta especialmente en sus autores. Asimismo queremos reiterar nuestro agradecimiento a todos los evaluadores su trabajo y dedicación. Por supuesto estamos también abiertos a aumentar nuestro equipo de revisores.

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

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 INFORME

FEDERAL FISCAL ARRANGEMENTS OF MYANMAR
por Tun Min Oo

21 INFORME

EL SECTOR EDUCATIVO EN EL FEDERALISMO ALEMÁN Y EN EL
CONTEXTO EUROPEO – ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA
CENTRALIZACIÓN: ¿QUO VADIS EN TIEMPOS DEL VIRUS CORONA?
por Hellmut Wollmann

43 INFORME

SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL ALEMÁN: ESPECIAL REFERENCIA
A SU REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017
por Francisco Gabriel Villalba Clemente

62 NOTA

COVID-19 AND THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM
por John Kincaid

67 NOTA

COVID-19 Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO
por Daniel Barceló

71 NOTA

THE COVID-19 CRISIS AND GERMAN FEDERALISM
por Johanna Schnabel

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

INFORME

FEDERAL FISCAL ARRANGEMENTS OF MYANMAR

por **Tun Min Oo**

Senior Program Manager, Forum of Federations Myanmar Office

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cómo citar este artículo / Citation:

Tun Min Oo (2020)

Federal fiscal arrangements of Myanmar, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0002>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

En este documento se analizan los actuales acuerdos fiscales de Myanmar, haciendo hincapié en tres elementos principales: la asignación de responsabilidades, la asignación de ingresos y la transferencia intergubernamental. En cada sección se exponen en primer lugar los principios rectores, a los que sigue una descripción de las disposiciones actuales estipuladas en la constitución de 2008 y, por último, se presenta una valoración sobre estas características.

Palabras Clave: Federalismo fiscal, Myanmar, transferencias intergubernamentales, asignación de ingresos, asignación de responsabilidades

ABSTRACT

This paper analyzes Myanmar's current fiscal arrangements, emphasizing three main elements: responsibility assignment, revenue assignment, and intergovernmental transfer. In each section, guiding principles are first spelled out, and it is followed by a description of the current arrangements stipulated by the 2008 constitution, and finally, remarks on the arrangements are presented.

Keywords: Fiscal Federalism, Myanmar, intergovernmental transfer, revenue assignment, responsibility assignment

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCTION

Myanmar is a country of around 51 million people with diverse ethnicities, languages, and cultures. It has experienced a variety of governance regimes since independence in 1948 from the British. After independence, Myanmar adopted parliamentary democracy, which was ended by a military coup in 1962. The country was run by a one-party system (Burma Socialist Program Party) to realize the so-called “Burmese Way to Socialism” until 1988. A nationwide uprising happened in 1988, which terminated the one-party system. The State Peace and Development Council (SPDC), which was transformed from State Law and Order Restoration Council (SLORC), governed the country for 22 years.

Following the nationwide uprising in 1988, the military junta took office and pledged to hold a general election in 1990. The National League for Democracy (NLD), led by Aung San Su Kyi, won a landslide victory in the election, but the junta refused to call a National Assembly as it pledged. Instead, a national convention was called in 1993 to draft principles for a new constitution by which a new government could be formed. The drafting process is seen as arbitrary, non-representative, and non-participatory (Croissant 2014) (Yash 2008). Given the military government’s influence over the drafting process, the primary purpose that could be achieved by the constitution is to maintain the military’s dominance over the civilian governments during the transition (Croissant 2014) (Yash 2008). The draft of the constitution was launched in December 2007. A referendum was held in May 2008, and the junta announced that the constitution was approved by the majority of people.

In 2010, a general election was held, and a process of reforms was started. According to (Bünthe and Portela 2012), two underlying factors, internal and external, are responsible for these reforms. The internal factor is that the military believes that it is secure for them to initiate the reform process, and the external one is the increasing concern by the military of Chinese economic dominance in Myanmar.

The 2008 constitution allows the existence of subnational governments guaranteed by the constitution, constitutional power-sharing among different government tiers, and a constitutional tribunal to resolve intergovernmental conflicts. A noteworthy feature of the constitution is military involvement in executive and legislative bodies at both the union and region/state level. According to Brand (2012), Myanmar could be described as a ‘quasi-federal’ state under the 2008 constitution.

According to the 2008 constitution, the Republic of the Union of Myanmar comprises seven regions where the majority of Bamar people reside, seven states where ethnic minority people reside, one union territory, and self-administered areas within states and regions. The union legislature is bi-cameral collectively called as the Pyidaungsu Hluttaw and consists of the upper house (called as Amyotha Hluttaw) representing states and regions, and the lower house (called as Pyithu Hluttaw) representing people and townships. State and regional legislatures are uni-cameral. The President heads the executive branch at the union level, and state/regional governments are headed by Chief Ministers who are nominated by the President and approved by the state/regional legislature. At the union and state/regional level, one-fourth of the legislature’s seats are taken by the military. On the executive side, three ministries, namely the Ministry of Defense, the Ministry of Security and Home Affairs, and the Ministry of Border Affairs, are headed by Ministers nominated by the Commander in Chief.

In terms of finance and resources, significant revenue sources are assigned to the union government, and states/regional governments depend heavily on the union

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

government's contribution. This fact undermines the state/regional governments' ability to make the best of their constitutionally assigned powers.

This paper analyzes Myanmar's current fiscal arrangements, emphasizing three main elements: responsibility assignment, revenue assignment, and intergovernmental transfer. In each section, guiding principles are first spelled out, and it is followed by a description of the current arrangements stipulated by the 2008 constitution, and finally, remarks on the arrangements are presented.

II. THE PRINCIPLES OF FISCAL FEDERALISM

Because fiscal arrangements are a fundamental building block of the federal system, constitutionally assigned responsibilities will not be translated into meaningful ones if efficient fiscal arrangements do not accompany them. In other words, money matters for the functioning of federal systems (Anderson 2010). Fiscal federalism is concerned with the assignment of spending, taxing, and regulatory functions to different government orders. According to the 'principle of equivalency,' benefiting areas and political jurisdiction of public service should be matched (A. Shah 2007). The European Union's 'subsidiarity principle,' which is referred to as 'decentralization theorem' in economic literature, states that responsibility should be assigned to a lower level of authority unless the advantages of centralization are convincing. Arguments for decentralization in revenue assignments are not as strong as in expenditure assignments (A. Shah 2007). Furthermore, the revenue-raising capacity of subnational governments is seldom sufficient to finance their constitutionally assigned responsibilities, compelling them to depend on the national government's contribution (R. a. Boadway 2007). Therefore, intergovernmental transfers play a critical role because it can affect the accountability of recipient governments and the equity and efficiency in the provision of public services to local residents (R. a. Boadway 2007).

III. RESPONSIBILITY AND REVENUE ASSIGNMENT**1. Principles of responsibility assignment**

In most federal constitutions, legislative responsibilities are explicitly assigned to each government order but have only implicit provisions for expenditure responsibilities. The responsibility to administer programs usually stem from the legislative assignment (Anderson, 2010). Spending, taxing, and regulatory functions should be decentralized unless it is convincing for centralization (Boadway and Shah, 2009), referred to as 'decentralization theorem' in economic literature and 'subsidiarity principle' by the European Union. There are four criteria to be considered in responsibility assignment according to Oats (1972): economies of scale, heterogeneity of preferences and needs, externalities, either positive or negative, and competition among governments. If one particular good or service has significant economies of scale, it should be assigned to a higher government level. Decentralization should be considered for those sectors where regional preferences and needs should be taken into consideration. Externalities have also impacted responsibility assignment requiring more centralized action or at least sufficient coordination among different government orders. Emulation among governments could lead to providing better services to people and thus be an argument for decentralization.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

2. Responsibility assignment by the 2008 constitution

According to Section 96 of the 2008 constitution, the Pyiduaungsu Hluttaw has the right to enact laws related to matters listed in Schedule One of the Union Legislative List. For regions and states, the legislative list is prescribed in Schedule Two of Region or State Hluttaw (section 188). Table 3.1 shows areas of responsibilities for the union government and region/state governments.

Table 3.1 legislative lists of the Pyidaungsu Hluttaw and Region/State Hluttaw

Union legislative list	Region or State legislative list
<ul style="list-style-type: none"> • Union defense and security sector • Foreigner affairs sector • Finance and planning sector • Economic sector • Agriculture and livestock breeding sector • Energy, electricity, mining and forestry sector • Industrial sector • Transport, communication and construction sector • Social sector • Management sector • Judicial sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Finance and planning sector • Economic sector • Agriculture and livestock breeding sector • Energy, electricity, mining and forestry sector • Industrial sector • Social sector • Management sector

Sub-divisions are prescribed for each sector. The finance and planning sector, for example, has 20 sub-divisions for the Pyidaungsu Hluttaw legislative list, including the union budget, the union fund, currency and coinage, income tax, commercial tax, stamp duty, customs duty, foreign aid, and financial assistance. For Region or State Legislative List, 11 sub-divisions are mentioned in Finance and Planning sector, such as the region or state budget, the region or state fund, land revenue, municipal taxes, among others.

Greater responsibilities are given to the union government, such as defense and foreign affairs, which are generally assigned to the federal government in federations. Areas of responsibilities such as health and education, where regional preferences and needs are to be reflected, are also exclusively assigned to the union. The region/state governments have limited responsibilities compared to the union government. Areas of responsibilities prescribed in the legislative lists seem to be overlapping and resemble a concurrent list. Indeed, however, if sub-divisions under each sector are scrutinized, it can be seen that primary critical responsibilities are under the jurisdiction of the union government. For example, less critical areas in the social sector, such as traditional medicine, stevedoring, prevention against fire, and natural disasters, are assigned to region/state governments. This fact of centralization in responsibilities assignment is evident in the following data from the Myanmar Citizens Budget papers produced by the Union Ministry of Planning and Finance.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Table 1.2 direct expenditure of governments (average exchange rates are referred to the annual report (2017-2018 & 2018-2019) of the Central Bank of Myanmar)

	2017-2018	2018-2019
	(billion USD)	(billion USD)
Total government expenditure	16.9	18
Union government's direct expenditure (without transfers to regions/states)	13.84	14.97
Region/state governments' direct expenditure	1.81	1.87

Figure 3.1 direct expenditure of governments

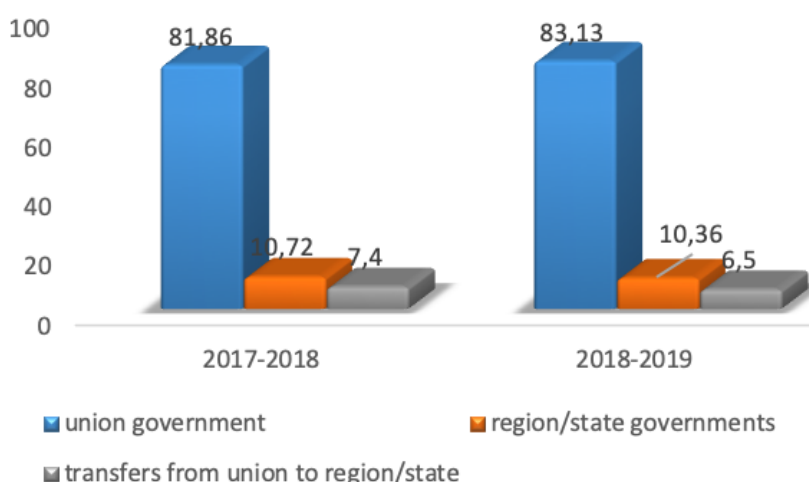


Table 3.2 and Figure 3.1 show the union and region/state governments' direct expenditure in the 2017-2018 and 2018-2019 fiscal years. Given the centralized assignment of responsibilities, the union government's direct expenditure constitutes around 80% of total government expenditure. The direct expenditure of region/state governments is around 10% of total expenditure.

3. Commentary on responsibility assignment

A centralized form of responsibility assignment has emerged in Myanmar. During a transition period from centralized governance to a decentralized one, it could be anticipated to have a centralized division of responsibilities in the initial phase of transition, during which reorganization and capacity building need to be done. However, the division of responsibilities should be evolved into a more decentralized form, taking the multi-ethnic context of Myanmar and guiding responsibility assignment principles into consideration.

For the time being, region/state governments fall short of adequate revenues and human resources to perform the currently assigned responsibilities. Ministries at the region/state level are deficient in human resources, directly accountable civil servants. Most of the staff at the region/state ministries are under the union line ministries' management and the Union Civil Service Board (Matthew Arnold et al. 2013).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Therefore, the specific context of Myanmar, some guiding principles, and reorganization and capacity building at the region/state level should be considered to realize the full benefits of reassignment of responsibilities as much as possible.

4. Principles of revenue assignment

Subnational governments should have their own revenues to some extent to enjoy fiscal autonomy (Bird 2006) to achieve cost-effectiveness and avoid heavy reliance on the union government's contribution (A. Shah 2007). Own-source revenue is defined as those revenues raised and managed by each tier of government by power assigned to them by the constitution (Anderson 2010). Although guiding principles on revenue assignment are indefinite, four general principles should be considered according to (A. Shah 2007): economic efficiency, national equity, administrative feasibility, and revenue adequacy. From an economic efficiency perspective, revenues on mobile tax-bases should be managed by a national government to maintain an internal economic union. Tax-bases meant to be redistributed among citizens should be assigned to a national government so that the free flow of resources is not distorted. To reduce administrative costs, the government level, which has the best capacity to assess the tax-bases, should be given the authority to manage these tax-bases. The expenditure responsibilities should be matched with revenue sources to ensure the accountability of governments (A. Shah 2007).

5. Revenue assignment by the 2008 constitution

Region/state governments can collect taxes and revenues prescribed in Schedule five of the constitution (section 254), and these can be regarded as own-source revenues of region/state governments. Among others, land revenues, excise revenue, toll fees, salt tax, tax on entertainments, and taxes and fees collected by municipalities are included. Broad-base taxes such as income tax, commercial tax, and customs duty are assigned to the union government in Schedule one. Moreover, residual power is assigned to the union government. Thus, the union government can enact laws on taxes and revenues that are not exclusively assigned to region/state governments.

According to the data published by the Union Ministry of Planning and Finance, own-source revenues of region/state amounts to 4.02% and 4.67% in total government revenues in 2018 and 2019 (table 3.3 and figure 3.2).

Some taxes and revenues of region/state are collected and administered by their departments, such as municipal taxes by municipalities. However, some others are collected by the union government departments, such as royalties on freshwater fisheries.

Table 3.3 own-source revenues of regions/states (average exchange rates are referred to the annual report (2017-2018 & 2018-2019) of the Central Bank of Myanmar)

	2017-2018	2018-2019
Total government revenue	13.98 billion (USD)	14.89 billion (USD)
Region/state governments' own-source revenue (excluding tax-sharing and transfers from the union government)	562.17 million (USD)	695.40 million (USD)

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020

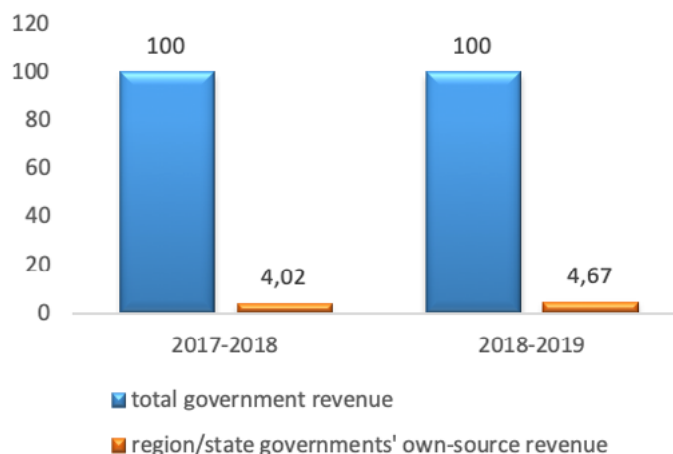
ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

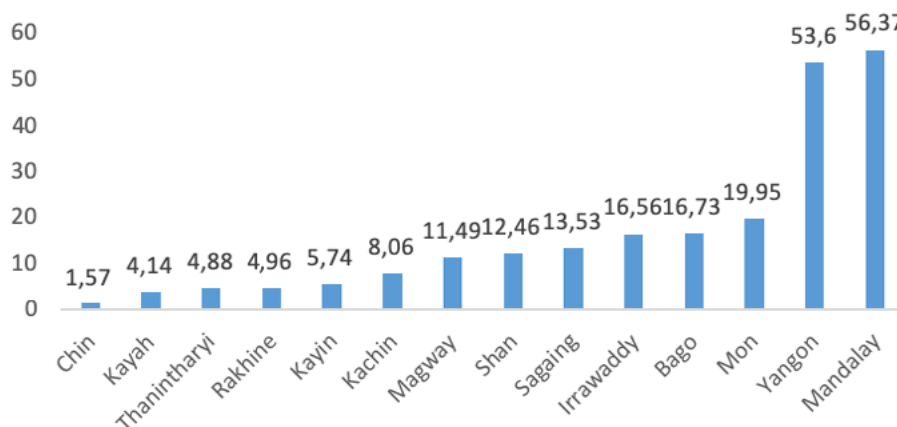
LISTA DE EVALUADORES

Figure 3.2 own-source revenue of regions/states excluding tax-sharing and transfers from the union governments



There is a disparity in the proportion of own-source revenues in the government’s revenue among regions and states (figure 3.3). Yangon and Mandalay regions stand out, having the highest own-source revenues, among others. However, the remaining regions and states’ own-source revenues range from 2% to 20% in their total revenues. This disparity could stem from differences in population distribution and economic activity concentration in specific regions and states. According to Myanmar Population and Housing Census (2014), 0.9% of the total population resides in Chin state, but it is 14.3% in Yangon region, and the population density of Chin state is 13 per squared kilometer, and that of Yangon region is 716 per squared kilometer. Moreover, the Nighttime-light based Gini coefficient has increased since 2006, and it demonstrates the increase in disparity in developmental stage among states and regions (Puttanapong and Zin Zin 2019).

Figure 3.3 proportion of own-source revenue in regions and states (2018-2019)



6. Commentary on revenue assignment

Many region/state governments have little own-source revenues compared to the union government. They rely on fiscal transfers from the union government to carry out their assigned responsibilities. Consequently, their fiscal autonomy, political accountability, and responsiveness to local needs and preferences may be weak. These issues can be addressed either by decentralizing taxing powers or by enhancing

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

equitable revenue-sharing arrangements. The union government departments already do tax administration and collection on behalf of region/state governments for some taxes and revenues. This results in uniformed and less complicated tax administration and reduced administrative costs for region/state governments. The discrepancy in own-source revenue among regions and states should also be corrected by specific fiscal arrangements to attract investment and economic activities in impoverished areas.

IV. INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

1. Principles and institutional arrangements of intergovernmental transfers

In many federations, federal governments raise more revenue than they need for their direct spending compared to subnational governments resulting in vertical fiscal imbalance. Intergovernmental fiscal transfers play a critical role in addressing this vertical fiscal imbalance. Designing intergovernmental transfers is of critical importance to achieving equity and efficiency objectives of federal fiscal arrangements. The following should be considered to design intergovernmental transfer: clarity of objectives, autonomy, responsiveness and accountability of and equity among subnational governments, predictability of the fund, and efficiency of the overall transfer system (R. a. Boadway 2007). Furthermore, open and transparent consultation with grantees is necessary to ensure consensus, local autonomy, and accountability (A. Shah 2005).

Additionally, institutional arrangements are essential for intergovernmental transfer and show great diversity across federations. Broadly, these arrangements can be classified into four categories (A. Shah 2005): national government agency model such as in Switzerland (the Ministry of Finance), national legislature model as in Brazil, intergovernmental forum model as in Canada (Fiscal Arrangement Committee), and an independent agency as in Australia (Commonwealth Grant Commission).

2. Intergovernmental transfer design in the 2008 constitution

The Financial Commission's formation and its duties and functions are prescribed in section 229 and 230 of the constitution. The Financial Commission is set up with the President as chairperson, the vice-presidents as vice-chairpersons, the Attorney General and the Auditor General of the Union government, Chief Ministers of regions/states, among others as members. The functions of the Commission include vetting region/state budgets and providing advice regarding financial matters. Generally, the intergovernmental transfer is managed by the Commission, where Chief Ministers are involved representing their regions and states. The Union Ministry of Planning and Finance provides technical support to the Commission.

Fiscal transfers from the union government to region/state governments amount to 7.4% (2017-2018 FY) and 6.5% (2018-2019 FY) in total government expenditure. Before the 2015-2016 fiscal year, the fiscal transfer's main objective was to finance the region/state governments' budget deficits. Since the 2015-2016 fiscal year, the formula-driven fiscal transfer has been practiced. Six equally weighted indicators are GDP per capita, tax collection per capita, and urban population for calculating fiscal constraint and total population, total area, and poverty index for assessing expenditure needs. The formula seems to aim at equitable distribution of transfer among regions and states. Regions and states receive a different amount of transfer from the union government based on the calculation by this formula (table 4.1).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

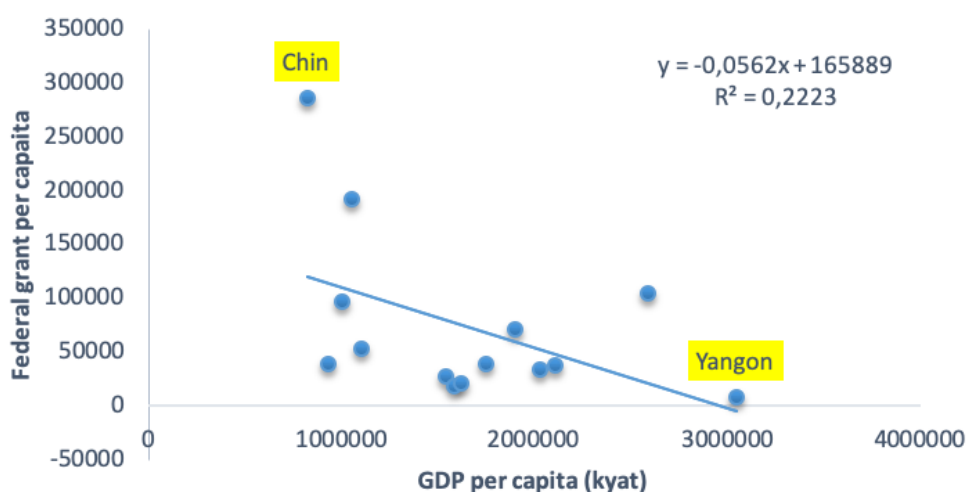
LISTA DE EVALUADORES

Table 4.1 distribution of formula-driven transfer to regions and states

State and Region	2017-2018 (% of the formula-driven allocation of transfer)
Yangon Region	4.3
Mon State	4.8
Thanintharyi	5.1
Kayar State	5.2
Mandalay Region	5.5
Bago Region	6.9
Kachin State	7
Kayin State	7.1
Ayeyarwady Region	7.2
Magway Region	7.6
Sagaing Region	8.3
Chin State	9.2
Rakhine State	10.3
Shan State	11.5

The equitability of this formula-driven transfer is assessed. There is a negative relationship to some extent between GDP per capita of states/regions and federal transfer per capita (figure 4.1). Furthermore, poverty incidence of states/regions and federal grant transfer have a positive relationship showing that the more impoverished states/regions receive more federal grant transfer (figure 4.2).

Figure 4.1 federal transfer per capita and GDP per capita (2017-2018) (regions/states)



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020

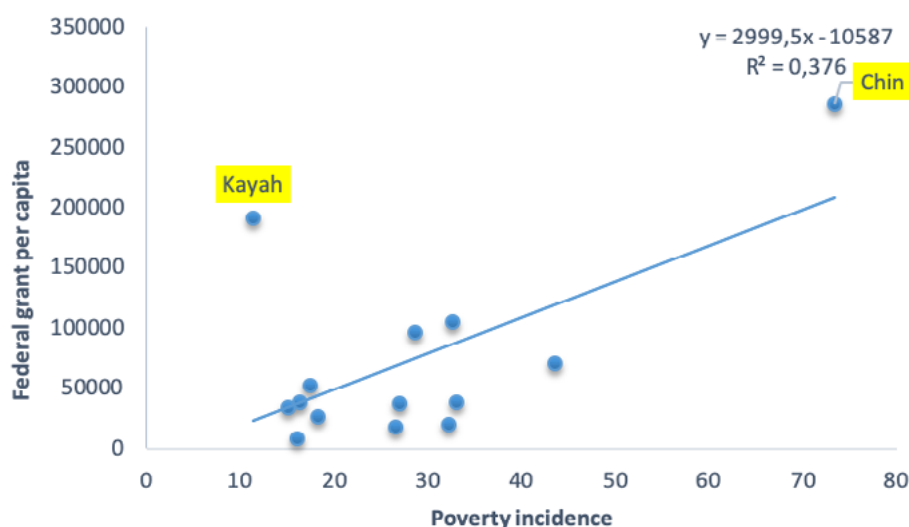
ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Figure 4.2 federal transfer and poverty incidence (2017-2018) (regions and states)



Additional to this transfer, two more transfers are given to regions and states, namely constituency development funds, which are equally transferred to each constituency and tax-sharing. Several tax bases are collected by the union government and shared with the producing regions/states. This tax-sharing program was started in the 2016-2017 fiscal year. These include personal income tax, commercial tax, special goods tax, and three stamp duties (table 4.1). The proportion to be shared and the type of tax-bases are at the discretion of the union government.

Table 4.1 tax-sharing with regions and states

Tax-base	Percentage to be shared with producing region/state
Commercial tax	15%
Special goods tax	15%
Personal income tax	5%
Stamp duties	2%

In the 2018-2019 fiscal year, revenue from taxes constitutes 38% of total government revenue, and significant contribution comes from income tax; 31%, commercial tax; 28%, special goods tax; 18%, and stamp duties; 1% among others (Department of Budget, Myanmar Citizens Budget 2018-2019 2018). Tax-bases that are shared with producing regions/states can be said to be broad-based taxes. Given the origin-basis approach in tax-sharing and differences in population size and economic activities, there is a disparity in the amount of tax-sharing each state and region receive.

The fiscal transfer, including tax-sharing, constitutes the central part of government revenues for most regions and states, ranging from 80% to 98% except Yangon and Mandalay region (figure 4.3). Therefore, fiscal transfer plays a critical role in regions and states in executing their constitutionally assigned responsibilities.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

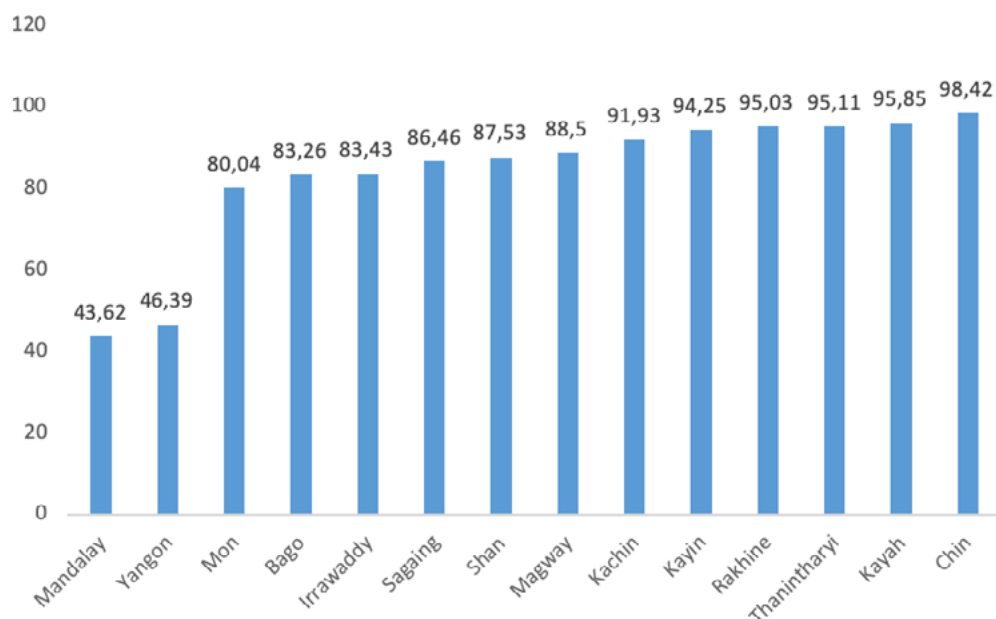
AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Figure 4.3 portion of transfer including tax-sharing in total revenues in regions and states (2018-2019)

3. Commentary on intergovernmental transfer design

Given the centralized revenue-raising assignment, most regions and states rely heavily on fiscal transfers, including tax-sharing from the union government to finance services they provide to their residents. This fact can impact region/state governments' incentives to raise revenue, accountability, and responsiveness to local needs. The existing formula-driven allocation of transfer can be said to be equitable to some extent; however, the recipient's fiscal autonomy and accountability and the transfer system's overall efficiency still need to be assessed with timely and reliable data, which is usually under-developed in Myanmar.

Good institutional design is critical to realize the full benefits of fiscal federalism. A specialized agency or agencies must do research and provide timely and proper analysis regarding intergovernmental fiscal relations (Bird 2006). Myanmar's fiscal transfer system is mainly designed by the Financial Commission with technical support from the Union Ministry of Planning and Finance. However, it faces several challenges, including under-development of technical expertise regarding intergovernmental fiscal relations. Therefore, capacity building of human resources and developing reliable data, and improving the Finance Commission structure should be undertaken to advance the institution's capacity and grasp the benefits of fiscal federalism.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****V. CONCLUSION**

The federalization process started in 2010 under the 2008 constitution. Federal fiscal arrangements are one of the building blocks for the process. Although federal fiscal arrangements are in place, they are highly centralized and show some deviation from guiding principles such as the subsidiarity principle. Regarding responsibility assignment, it biases towards the union government, leaving limited responsibilities to region/state governments. Decentralization should be considered in areas of responsibilities where regional needs and preferences are essential such as education. On revenue assignment, region/state governments have little own-source revenue and rely heavily on federal transfer to perform constitutionally assigned responsibilities. This fact can have a critical impact on fiscal autonomy, accountability, and responsiveness of recipient governments. These assignment issues should be evolved considering some guiding principles, the specific context of Myanmar, particularly long-lasting ethnic conflicts, and financial and human resources of region/state governments, which is inadequate for the time being. The existing intergovernmental transfer system is equitable to some extent, but its overall efficiency and impact on accountability, incentives to raise revenues, and recipients' fiscal autonomy needs further assessment. The existing institutional design seems to represent the interest of regions and states politically but has weak technical expertise regarding fiscal federalism for intergovernmental fiscal relations. The overall federal fiscal structure should be paid proper and enough attention to realize fiscal federalism's benefits.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAPHY**

- ANDERSON, George (2010): Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. New York: Oxford University Press.
- BIRD, Richard M., and François VAILLANCOURT, editors (2006): Perspectives on Fiscal Federalism. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- BOADWAY, Robin, and Anwah SHAH (2009): Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance. CAMBRIDGE.
- BOADWAY, Robin, and SHAH, Anwar, editors (2007): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices. Washington DC: The World Bank.
- BRAND, Marcus (2012): A bird in hand: the federal pattern of Myanmar's 2008 constitution. Vienna.
- BÜNTE, Marco, and Clara PORTELA (2012): Myanmar: The Beginning of Reforms and The End of Sanctions.
- CENTRAL BANK OF MYANMAR (2018): "Annual Report." Yangon.
- CENTRAL BANK OF MYANMAR (2019): "Annual Report." Yangon.
- CROISSANT, Aurel (2014): Ways of constitution-making in SouthEast Asia: Actors, Interests, and Dynamics.
- DEPARTMENT OF BUDGET, Myanmar (2017): Myanmar Citizens Budget 2017-2018. Citizens Budget Paper, Nay Pyi Taw: Department of Budget, Ministry of Planning and Finance.
- DEPARTMENT OF BUDGET, Myanmar (2018): Myanmar Citizens Budget 2018-2019. Citizens Budget Paper, Nay Pyi Taw: Department of Budget, Ministry of Planning and Finance.
- DEPARTMENT OF POPULATION, Myanmar (2014): Census Atlas Myanmar, the 2014 Myanmar Population and Housing Census. Nay Pyi Taw: Ministry of Labor, Immigration, and Population, Myanmar.
- ETHNIC NATIONALITIES AFFAIRS CENTER, ENAC (2018): Fiscal Federalism: Implications for Future Federal Democratic Union of Myanmar (Burmese version). May.
- MATTHEW Arnold et al (2013): State and Region Governments In Myanmar. The Asia Foundation and MDRI-CESD.
- PUTTANAPONG, Nattapong, and SHWE Zin Zin (2019): Spatial Inequality in Myanmar during 1992-2016: An Application of Spatial Statistics and Satellite Data. April.
- SHAH, Anwah (2005): A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Equalization Transfers. December.
- SHAH, Anwar (2007): Introduction:Principles of Fiscal Federalism.
- YASH, Ghai (2008): The 2008 Myanmar Constitution: Analysis and Assessment. December. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**EL SECTOR EDUCATIVO EN EL FEDERALISMO ALEMÁN Y EN EL CONTEXTO
EUROPEO – ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA CENTRALIZACIÓN:
¿QUO VADIS EN TIEMPOS DEL VIRUS CORONA? ¹**

**THE EDUCATION SECTOR IN GERMAN FEDERALISM AND IN THE EUROPEAN
CONTEXT - BETWEEN DECENTRALISATION AND CENTRALISATION:
QUO VADIS IN TIMES OF THE CORONA VIRUS?**

por Hellmut Wollmann

Profesor emérito, Humboldt Universität Berlin

Cómo citar este artículo / Citation:

Wollmann, Hellmut (2020):

El sector educativo en el federalismo alemán y en el contexto
europeo – entre la descentralización y la centralización:

¿quo vadis en tiempos del virus corona?, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0001>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****ABSTRACT**

The paper discusses changes which Germany's federal system and its distribution of competences, responsibilities and resources between the central/federal and the regional/Länder levels has undergone between the foundation of the Federal Republic in 1949 and the current situation. The guiding question is whether, when and why the development has pointed at decentralization or centralization. The discussion focuses on the education sector (schools, universities) which, in 1949, was given a pronouncedly decentralized constitutional and political status with the legislative, financial and operational responsibilities for the education sector (schools, universities) almost exclusively assigned to the regions (Länder) (and to a lesser degree to the local authorities). In the subsequent developmental stages and moves (constitutional amendments etc.) which are laid out in the paper the education sector experienced a sequence of "centralizing" federal (legislative and financial) interventions. Recently, in 2019, a major federal financial intervention has been inaugurated which is meant to promote the "digitisation" of the school sector and the importance and the impact of which has been heightened by the Corona virus crisis. In conclusion the paper discusses political initiatives and strategies for the regions (Länder) and local authorities to maintain (and also regain) their traditional role in the education sector.

Keywords: Education sector, German federalism; decentralization and centralization; Major financial interventions; Digitalisation, school sector

RESUMEN

En el artículo, se analizan los cambios del sistema federal alemán en relación a la distribución de competencias, desde el establecimiento de la República Federal en 1949 hasta el presente. La pregunta que se plantea es en qué momento y por qué se han desarrollado tendencias hacia una mayor descentralización o centralización. La discusión está focalizada en el sector educativo actual. En 1949 fue asignado un status constitucional y político explícitamente descentralizado debido a las responsabilidades legislativas, financieras y operacionales atribuidas casi exclusivamente a los Länder y (a menor grado) a los gobiernos locales. Desde entonces el sector educativo ha visto intervenciones federales (legislativas y financieras), culminando en 2019, en una intervención financiera federal para fomentar la "digitalización" del sector escolar cuya importancia e impacto se subrayó por la crisis de la COVID-19. En las conclusiones, el artículo discute iniciativas y estrategias de los Länder y de las autoridades locales para mantener (y también recuperar) su papel tradicional en el sector educativo.

Palabras clave: Sector educativo, federalismo alemán; descentralización, centralización; relaciones financieras, digitalización

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Un sistema educativo y científico de alto rendimiento y competitivo internacionalmente es un requisito indispensable para Alemania, especialmente como país pobre en materias primas, para garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos a largo plazo, la competitividad internacional y la capacidad de innovación de su economía y, por lo tanto, su viabilidad futura. A raíz de la pandemia del coronavirus, que también ha afectado a Alemania desde marzo de 2020, esta cuestión está ganando mayor urgencia.

El sistema educativo es un sistema multinivel (Benz 1985, 2004), que está compuesto por el gobierno federal y los Länder, así como dentro de estos últimos de los municipios y que se extiende supranacionalmente por la UE y más allá por las redes de actores internacionales (Hooghe y Marks 2001).

El artículo se centra en la cuestión de si, cómo y cuándo las responsabilidades políticas, legislativas, financieras y operativas y la influencia en el sector educativo en el sistema multinivel federal (y europeo) han cambiado con el tiempo (descentralizando o centralizando) y qué determinantes han sido efectivos. Esto es guiado conceptualmente por un procedimiento “histórico” (longitudinal), en el que, a partir de la situación inicial de la fundación de la República Federal, los cambios y factores influyentes deben observarse en el transcurso del tiempo hasta la actualidad.

En consecuencia, en el apartado introductorio, se describe la distribución de las competencias de los Länder (y dentro de ellos de los municipios), que está configurada por las condiciones históricas de origen de la Ley Fundamental (Grundgesetz, GG). Luego, en la parte principal del ensayo, se rastrea las líneas de desarrollo (“entre la descentralización y la centralización”) y sus determinantes. A continuación, se describe el desarrollo de la educación superior y la política escolar en los Länder. En una sección final, se formulan conclusiones resumidas y consideraciones de reforma. A continuación, la atención se centra principalmente en el sector de la educación superior y el sector de las escuelas (llamadas de educación general).

II. LA SOBERANÍA CULTURAL DE LOS LÄNDER

A diferencia de un “modelo de separación” constitucional en el que (como ejemplo en los Estados Unidos) a las autoridades centrales/nacionales y regionales/subnacionales se les asignan sus propios poderes legislativos y, al mismo tiempo, a cada uno sus propios poderes administrativos para la ejecución de estas tareas, el sistema federal de la República Federal creada en 1949 se basa en un “modelo”, en una división vertical de funciones (y poderes), donde el gobierno federal es en gran medida responsable de la legislación y los Länder son predominantemente responsables de las tareas administrativas, incluida la aplicación de las leyes federales y de las leyes de los Länder (y ahora también las normas por parte de la UE). Dentro de los Länder, la mayoría de las tareas administrativas, con la excepción principalmente del personal docente y la policía, las realizan los municipios (véanse, por ejemplo, Kropp 2011, 15, Kuhlmann & Wollmann 2019, 93). En esta división vertical de funciones típica del sistema federal alemán y en el correspondiente “modelo compuesto” (“*Verbundmodell*”), los patrones de acción de un “federalismo cooperativo” y un “entrelazamiento de políticas” (“*Politikverflechtung*”, Scharpf et al. 1976) son políticos y operativos actuando en “pilares” y redes verticales entre los dos niveles federales.

Por el contrario, el sector educativo se basó originalmente en las condiciones históricas de la Constitución de 1949 como una excepción en el “modelo de separación”, en el que los Länder son responsables tanto de la legislación como de la ejecución de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

las tareas. Sin embargo, esta competencia integral de los Länder, que incluye en particular la educación superior y la educación general – llamada “soberanía cultural” (“*Kulturhoheit*”) –, no se menciona explícitamente en la Ley Básica (GG), sino que se deriva constitucional y políticamente de la presunción general de competencia del artículo 30 GG. La “soberanía cultural” de los Länder tiene varias razones históricas (ver Hepp 2006, 242). Por un lado, según una dependencia del sendero (path dependency), en la Constitución de Weimar los Länder tenían una competencia exclusiva en asuntos culturales y, aún más allá en 1871, los Länder individuales incorporaron y conservaron sus respectivos derechos en la formación del “Imperio Bismarck”. Por otra parte, las potencias ocupantes, que después de 1945 tuvieron una influencia decisiva en la formación de la Ley Fundamental, presionaron para que los Länder establecieran una competencia educativa exclusiva para poner fin a cualquier repetición de una *Gleichschaltung* centralista. Por último, es importante que el Consejo Parlamentario (*Parlamentarischer Rat*) que en 1949 se ocupó de la redacción de la Ley Fundamental estuviera compuesto por representantes de los parlamentos de los Länder recién formados y que abogaran por una responsabilidad pronunciada de los Länder, especialmente en el sector de la educación. Significativamente en 1948 (más de un año antes de que la Ley Fundamental entrara en vigor el 19 de mayo de 1949 y, por lo tanto, antes de la fundación de la República Federal de Alemania), los gobiernos de los Länder declararon inmediatamente su intención y su voluntad de tomar la política cultural en sus propias manos. Además en una de sus primeras decisiones el 26 de marzo de 1957, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) reconoció y destacó la gran importancia constitucional de la soberanía cultural de los Länder como el “núcleo de la “estadidad” (“*Eigenstaatlichkeit*”) de los Länder y posteriormente la confirmó en la jurisprudencia establecida.

Al hacer frente a la destrucción sin precedentes y las dificultades sociales causadas por la afluencia de millones de personas desplazadas, que la Guerra Mundial desatada por la Alemania de Hitler había dejado atrás, la Federación, los Länder y los municipios se enfrentaron a las tareas de la reconstrucción en el curso de los años de la posguerra. Así, la Federación hizo un amplio uso de la competencia legislativa concurrente que se le atribuye en la Ley Fundamental (art. 72 GG), cuyas materias legislativas también se ampliaron varias veces. Aunque el artículo 72, párr. 2 GG que establece la “necesidad de establecer condiciones de vida uniformes en el Territorio Federal” se refería a la legislación concurrente como una restricción legislativa del gobierno federal (CF. Sturm 2010, 184), se desarrolló en la discusión política y la práctica una dinámica de un mandato constitucional para establecer “condiciones de vida uniformes en el Territorio Federal”, mediante el cual el Tribunal Constitucional Federal reconoció y aceptó una amplia discreción legislativa de la legislación federal en la aplicación del artículo. Por lo tanto, la legislación concurrente desarrolló una “dinámica de centralización” (Lehmbruch 2002, 101) y lógica unificada (“unitaria”) por medio de la legislación federal, mientras que la legislación de los Länder fue marginada.

Además, la tendencia a “mezclar” y “entrelazar” las competencias en el “modelo compuesto” del sistema federal se vio reforzada en los años cincuenta y especialmente en los años sesenta por el hecho de que el gobierno federal intervino en los campos de acción y competencia de los Länder debido a su poder financiero superior. Esto dio lugar a un “crecimiento salvaje” (“*Wildwuchs*”) de “dotación y gestión de fondos” fuera y sin reglamento constitucional (CF. Kropp 2011, 15, Scharpf 2009, 24) y estructuras de cooperación “entrelazadas”, que son apoyadas por una “financiación mixta” (con la mayor parte del gobierno federal) y “administración mixta” y que cambió las relaciones federal-Länder en una dirección centralizadora.

Las líneas de desarrollo unitarias y centralizadoras que surgieron durante las décadas de 1950 y 1960 fueron descritas como la formación de un “estado federal

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

unitario” (*“unitarischer Bundesstaat”*, Hesse 1962) o incluso un “estado unitario disfrazado” (*“verkappter Einheitsstaat”*, Abromeit 1992).

III. LÍNEAS DE DESARROLLO Y FASES DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL SISTEMA FEDERAL

1. El auge de la reforma en la década de 1960 en el sector educativo

A mediados de la década de 1960, el sector de la educación, que hasta ahora era una reserva exclusiva de los Länder y su “soberanía cultural”, se vio entremezclado entre un debate sobre la reforma del Estado y la sociedad en su conjunto. Esto se desencadenó principalmente por la llamada de alarma publicista de una “catástrofe educativa” (*“Bildungskatastrophe”*, Picht 1964), que trajo el retraso del sistema educativo alemán a la conciencia pública. Luego, en 1965, una llamada a “la educación como derecho civil” (Dahrendorf 1965) causó un revuelo publicista, y en 1968, el publicista Menetelk convocó un “desafío estadounidense” (Servan-Schreiber 1968), por la flagrante ventaja tecnológica e investigación de los Estados Unidos sobre Europa. Además, después de 1967/68, el mundo universitario y con él todo el sector educativo se vieron sacudidos y desafiados por la “revuelta estudiantil”.

En este contexto, se tomaron iniciativas y medidas de reforma de la política educativa que eliminaron la competencia exclusiva (según el “modelo de separación”) de los Länder y lo abrieron, por la creciente influencia del gobierno federal, a la lógica del “modelo compuesto” y del “federalismo cooperativo”.

En 1965, el gobierno federal y los Länder fundaron el Consejo Alemán de Educación, cuyos 18 miembros estaban compuestos por 14 representantes de los Länder y cuatro del gobierno federal, y que fue el primer órgano conjunto de cooperación educativa. Como reflejo de la “discusión de planificación” que surgió en la década de 1960, el Consejo de Educación tenía la tarea de elaborar planes para la educación alemana, hacer propuestas estructurales, calcular el marco financiero y emitir recomendaciones para la planificación a largo plazo. Paralelamente a esta iniciativa y al inicio de una cooperación federal-Länder en el sector educativo, la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK), que se fundó en 1948, intensificó sus actividades como centro para la autocoordinación educativa de los Länder.

Las universidades en particular se convirtieron en el centro de las actividades de reforma. La llamada a un aumento en la capacidad de formación de las universidades desencadenó el establecimiento y la construcción de nuevas universidades en la mayoría de los Länder, en cuyo financiamiento el gobierno federal participó masivamente. La reforma del sistema escolar, p.e. la introducción de escuelas integrales, se movió principalmente por la agenda política de los Länder.

2. Reforma constitucional de 1969

La reforma constitucional de 1969, que fue adoptada como la enmienda constitucional más radical desde 1949 bajo la gran coalición formada por la CDU/CSU y el SPD, giró por un lado en torno a una redistribución fundamental de los ingresos tributarios entre el gobierno federal y los Länder, sobre todo a través de la introducción de una “alianza fiscal” entre el gobierno federal y los Länder (Sturm 2015, 90). Por otro lado, tenía como objetivo esencial ordenar constitucionalmente los mecanismos institucionales de la cooperación financiera (“régimen de rotación”, “financiación mixta”) y administrativa (“administración mixta”) del gobierno federal en el cumplimiento de las tareas de los Länder, que se habían desarrollado desde 1949. Con este fin, el llamado

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

principio de conectividad se estableció como una regla constitucional (Art. 104a GG) según el cual el gobierno federal y los Länder asumen los gastos por separado para sus respectivas tareas. Por otro lado, como excepciones al principio de conectividad, se introdujeron las llamadas “tareas conjuntas”. En las llamadas tareas conjuntas (artículos 91a y b GG a.f.), el gobierno federal recibió derechos de cofinanciación y coadministración en determinados ámbitos de actuación de los Länder (por ejemplo, mejora de la estructura económica regional). Además, se concedió el reconocimiento constitucional (artículo 104a, párr. 2-4 GG a. F.), a que el gobierno federal puede otorgar, bajo condiciones constitucionalmente definidas, asistencia financiera a los Länder. En general, en la reforma constitucional de 1969, los avances centralizados logrados por el gobierno federal en el curso del desarrollo de la posguerra fueron reconocidos constitucionalmente y al mismo tiempo limitados en el sistema federal.

La creciente influencia financiera y operativa que el gobierno federal había adquirido en la práctica constitucional y administrativa durante la década de 1960 en la política educativa de los Länder (y por lo tanto en su “soberanía cultural” como el núcleo de su “estadidad”) fue reconocida constitucionalmente y consagrada en varias disposiciones claves de la reforma constitucional de 1969.

* Por un lado, se introdujo una tarea conjunta “Planificación educativa y promoción de la ciencia”. La planificación educativa incluyó todas las instituciones y niveles de educación, desde la educación preescolar hasta la educación superior y la educación de adultos (CF.Wissenschaftliche Dienste 2009). Esta fue la primera vez que un comité de planificación para todo el campo de la educación estaba anclado constitucionalmente por el gobierno federal y los Länder. Como ya se ha mencionado, se estableció en este contexto la Comisión Federal-Länder (BLK) para la Planificación Educativa.

* Por otra parte, la tarea conjunta “nueva construcción y expansión de instituciones de educación superior” se utilizó como marco constitucional para la planificación conjunta y la inversión en educación superior. Por lo tanto, la participación financiera del gobierno federal en las inversiones masivas para nuevos edificios universitarios de los Länder recibió su protección constitucional.

* Además, la competencia legislativa del marco federal (artículo 75 GG) se amplió para incluir la materia “principios generales de la educación superior”, según la cual el gobierno federal recibió influencia legislativa sobre la ley de educación superior, que hasta ahora había sido determinada únicamente por los Länder individuales.

En general, la reforma constitucional de 1969 confirmó los impulsos (centralizadores) que cambiaron el modelo de separación, que originalmente caracterizaba al sector educativo y estaba arraigado en la soberanía cultural de los Länder, hacia el modelo compuesto propio del sistema federal en su conjunto y el federalismo cooperativo (Hepp 2006, 243).

Confirmando la importancia educativa y las ganancias de papel del gobierno federal, el (primer) establecimiento de un Ministerio Federal de educación se produce en 1970. En 1970, el Consejo de Educación Alemán presentó inmediatamente un informe educativo que estaba estrechamente vinculado al plan estructural de educación publicado casi simultáneamente por el Consejo de Educación Alemán y subrayó la reclamación de la planificación y el control de las administraciones públicas en el sector educativo.

3. Reformas educativas en la década de 1970

La ola de reforma educativa se incrustó en una fase política en la que, desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1970, se utilizó una planificación

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

general del Estado y económica, a veces casi “planificación eufórica”, a la que la coalición social-liberal bajo Willy Brandt, formada en 1969, dio la fórmula de una política de “reformas interiores”.

En el sector escolar, el auge de la reforma a finales de los años sesenta y setenta se dirigió principalmente a una reorganización del sistema tradicional, en particular mediante el establecimiento de escuelas integrales y de jornada completa. El 23 de febrero de 1968, el Consejo de Educación (federal-estatal) adoptó recomendaciones sobre el “establecimiento de experimentos escolares con escuelas de jornada completa”. El KMK respondió a estas recomendaciones el 3 de julio de 1969 con la decisión de “llevar a cabo un programa experimental con escuelas de jornada completa” y con el acuerdo de que “con cada experimento individual... el Ministerio responsable de Educación y Asuntos Culturales había llevado a cabo una investigación científica”.

En el campo universitario, a fines de la década de 1970 el número total de 29 universidades “antiguas” en los Länder se había ampliado por 24 nuevas. El Land de Renania del Norte-Westfalia vio un aumento particularmente dramático en las nuevas universidades. Hasta principios de la década de 1960, con un total de cuatro universidades, era un Land claramente “pobre en universidades” en relación con su población de 16 millones. Diez nuevas universidades (la primera de las cuales fue fundada en 1965 como la Universidad Ruhr Bochum) lo convirtieron en el Land con la mayor densidad universitaria.

4. Influencias educativas internacionales y transnacionales

Desde finales de la década de 1990, varios acontecimientos internacionales y transnacionales han influido cada vez más en el debate y la práctica de la política educativa en Alemania.

Por un lado, la publicación del estudio PISA realizado bajo los auspicios de la OCDE en 2001, cuyos resultados revelaron deficiencias considerables del sistema educativo alemán, especialmente en la comparación internacional, desencadenó un debate sobre la reforma de la política educativa con una fuerza política y mediática parecida a la llamada de alarma de la “catástrofe educativa” de los años 60 (Hepp 2006, 151, Scheller 2010, 225). Después de que los experimentos escolares y varios proyectos modelo de la década de 1970 se habían convertido en silencio, las pruebas escolares comparativas en el estudio PISA y su enfoque metodológico se convirtieron en el foco de la discusión de la política educativa en Alemania. En 2002, el KMK presentó un programa de acción y un acuerdo sobre la introducción de normas de educación a nivel nacional y pruebas comparativas de rendimiento escolar (Hepp 2006, 251). En 2003, se fundó en Berlín un Instituto para el desarrollo de la calidad apoyado por todos los Länder.

Además, el llamado Proceso de Bolonia dio un fuerte impulso a la transformación radical de los programas de estudios y títulos en las universidades alemanas (CF. Scheller de 2010, 248). En mayo de 1998, los ministros de educación de Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania firmaron la llamada Declaración de la Sorbona de compromiso mutuo “sobre la armonización de la arquitectura del sistema europeo de educación superior”. Un año después, se firmó la declaración de Bolonia sobre la creación de un espacio europeo de educación superior hasta 2010. Esta declaración fue firmada por 29 estados europeos fuera del marco de la UE (véase Scheller 2010, 248). Aunque la Declaración de Bolonia hizo hincapié explícitamente en el “respeto por la diversidad de culturas, las lenguas de los sistemas educativos nacionales y la autonomía de las universidades”, ha influido profundamente en el diseño temático de los programas de grado y los exámenes al inducir a un número creciente de universidades a orientarse hacia el discurso de la reforma internacional. De acuerdo con

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

las máximas de una Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), las “agencias de acreditación” competidoras del sector privado externo fueron encargadas de la “certificación” requerida para la introducción de nuevos programas de grado. Como resultado”, el procedimiento de acreditación representa un mecanismo completamente nuevo para controlar tareas anteriormente originales y exclusivamente soberanas “ (Scheller 2010, 249).

También debe hacerse referencia a la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad adoptada por las Naciones Unidas (ONU) en 2006, que es válida en el sistema educativo alemán por el hecho de que la República Federal de Alemania, y con ella los Länder, se adhirió a ella en marzo de 2009 y, por lo tanto, la reconocieron como vinculante. El artículo 24 del Convenio garantiza el derecho de las “personas con discapacidad” a una educación “inclusiva”, es decir, a “un sistema educativo inclusivo a todos los niveles y a un aprendizaje permanente”. El caso normal debe ser que los niños “no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria o de asistir a las escuelas secundarias por motivos de discapacidad” (artículo 24, párr.2). Por lo tanto, el sistema de educación general debe ser accesible para todos y la asistencia escolar conjunta de niños discapacitados y no discapacitados en una escuela regular debe ser el “caso normal”.

En vista del hecho de que en los Länder, además de la mayoría de las “escuelas regulares” (ya sea el sistema escolar “dividido en Hauptschule/Realschule y Gymnasium” o ya sea las escuelas integrales) existen tradicionalmente separadas escuelas especiales (para físicamente, mentalmente, etc. discapacitados), la adhesión alemana a la Convención de la ONU presenta para la política escolar de los Länder un corte potencialmente profundo de gran alcance, personal, pedagógico y con graves consecuencias financieras. La cuestión de cómo se debe poner en acción la “inclusión” de los alumnos “discapacitados” es un tema de animado debate en la política, la ciencia y la práctica. Mientras que la CDU y CSU argumentan a favor del sistema escolar tradicional “estructurado” y de escuelas con necesidades educativas especiales, desde el SPD, los Verdes y die Linke se demanda una escuela “inclusiva”. Mientras tanto, algunos Länder (por ejemplo, Bremen y Schleswig-Holstein) han comenzado a disolver las escuelas especiales para integrarlas en las escuelas regulares (Kerber 2015, Nikolai 2020). En una evaluación comparativa internacional sobre la aplicación de la Convención de la ONU en 2015, se señaló críticamente que en Alemania “todavía hay escuelas de apoyo predominantemente separadas para alumnos con discapacidad”.

Por último, desde principios de la década de 1990, la integración europea ha tenido un impacto en la política educativa tanto a nivel federal como de los Länder. En el Tratado de Maastricht de 1992, se incluyó un capítulo sobre educación (artículo 126): “la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad promoviendo la cooperación entre los Estados miembros y, en su caso, apoyando las actividades de los Estados miembros”. Sin embargo, se añadió también: “con estricto respeto a la responsabilidad de los Estados miembros por el contenido y el diseño del sistema educativo, así como la diversidad de sus culturas e idiomas”. Del mismo modo, las medidas de promoción “previstas” como contribución a la consecución de los objetivos de este artículo “estaban sujetas a una prohibición restrictiva de armonización: “con exclusión de cualquier armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros”. Una regulación similar se puede encontrar para el ámbito de la “cultura “ (art 128).

El objetivo proclamado por el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) de “hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010” marcó una nueva fase de la política educativa europea (Scheller 2010, 246). El Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002) adoptó un

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

«programa de trabajo de educación y formación 2010» que incluía objetivos concretos y una lista de indicadores para medir los progresos realizados en la consecución de los objetivos. El «método abierto de coordinación» (OMC), establecido para toda la estrategia de Lisboa, se ha confirmado como una metodología para la implementación de los objetivos de la política educativa (véase Becker y Primova 2009, 12). Esto debería dar orientación a los Estados miembros de la UE para sus reformas políticas e iniciar procesos de reforma en áreas sensibles entre países y Estados que toquen el núcleo de la soberanía de cada país de la UE. Estas “estrategias” blandas de “convicción a través de la información” y el control indicativo, que están y permanecen por debajo del umbral de la legislación vinculante, tienen por objeto estimular los procesos de aprendizaje inter y transnacional (CF. Bauer & Knöll 2003).

En vista del inminente establecimiento de la UE (que luego se llevó a cabo por el Tratado de Maastricht del 1 de enero de 1993), se adoptó una nueva versión del artículo 23 GG, que anteriormente se había vuelto obsoleto como resultado de la unificación alemana. Su objetivo era tener en cuenta los temores de los Länder a la pérdida de importancia debido a la progresiva integración europea. En una declaración conjunta, los presidentes de los grupos parlamentarios expresaron su preocupación de que “la europeización amenaza la esencia misma del federalismo” y degrada a los Länder “a meras agencias para la implementación de las leyes, reglamentos y directivas europeas” (Drexler et al. 2004, Véase también Sturm 2015, 102). Los derechos de los Länder a participar en decisiones relevantes para Europa fueron asignados constitucionalmente al Bundesrat y, por lo tanto, como un ejemplo más del “federalismo ejecutivo”, y no a los Parlamentos de los Länder. El derecho de participación a través del Bundesrat, es decir, prácticamente los gobiernos de los Länder, es más pronunciado en caso de que la legislación federal transfiera “derechos soberanos”, que también incluyen los de los Länder, en particular los componentes de su “soberanía cultural”, a la UE. Esto requiere el “consentimiento” del Bundesrat que por lo tanto tiene derecho de veto. Se prevén derechos de participación significativamente más débiles del Bundesrat en caso de que las decisiones de la UE “afecten las responsabilidades de los Länder”. El Art. 23 GG estipula que el Bundesrat debe “participar en la formación de la voluntad de la Confederación”.

El manejo doméstico del art. 23 GG por el Bundesrat se especificó en la “Ley de cooperación entre el gobierno federal y los Länder en asuntos de la Unión Europea” de febrero de 1993, según la cual en el caso de que “en un proyecto centrado en los poderes legislativos de los Länder ... debería tenerse en cuenta la opinión del Bundesrat al determinar la posición de negociación por parte del gobierno federal... si la opinión del gobierno federal no está de acuerdo con la opinión del Bundesrat, se debe buscar un acuerdo... Si no se llega a un acuerdo y el Bundesrat confirma su opinión mediante una decisión tomada con dos tercios de sus votos, prevalecerá la opinión del Bundesrat”. De esta manera, el Bundesrat, también y especialmente en materia de política educativa, tiene un poder de determinación que debe ejercerse por una mayoría de dos tercios, a la que el gobierno federal o los ministros están vinculados en sus negociaciones en los órganos de la UE.

La participación del Bundesrat en asuntos de “educación escolar” y “cultura”, que está regulada a nivel nacional (en la Ley Fundamental y la ley de aplicación), también brinda al Bundesrat la notable oportunidad de contactar directamente a las instituciones de la UE (Consejo, Parlamento) si se considera descuidado procesalmente en estos campos.

En el caso de que las inminentes decisiones de la UE toquen la cuestión de “educación escolar (Art. 23 Párr. 1 lit. F GDPR) o “cultura y radiodifusión” art. 5 GG (en la versión modificada en 2006) en una regulación sin par en el contexto de la UE está estipulado

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

que un representante de un Land debe ser determinado por el Bundesrat para participar en las reuniones pertinentes de la UE como miembro con derecho a voto (para las controversias en torno a este Reglamento, véase Sturm 2010, 201, Lange 2007, 143).

Finalmente, debe recordarse que los derechos de participación otorgados al Bundesrat en el artículo 23 GG son ejercidos prácticamente por los gobiernos de los Länder y, como otro ejemplo de “federalismo ejecutivo” peculiar del federalismo alemán, excluyen a los parlamentos de los Länder.

5. Nuevas iniciativas federales, la Reforma del federalismo (I) de 2006 y la retirada del nivel federal del sector educativo

Como se mencionó, el estudio PISA del año 2001 apuntaba a déficits alarmantes en el sistema educativo alemán en comparación internacional y desencadenó una nueva ola de discusión y reforma en la política educativa. En este contexto, el gobierno federal “rojo-verde” bajo el Canciller Gerhard Schröder, reelegido en 2002, buscó un papel más fuerte para el gobierno federal en la política educativa. Se señaló explícitamente la soberanía de los Länder como origen de la falta de competitividad, expresó fuertes críticas al KMK y pidió un plan de estudios nacional para las áreas básicas e informes regulares de educación a nivel nacional (ver Schröder 2002).

Inicialmente, el gobierno federal “rojo-verde” (contra la oposición de la Oposición CDU / CSU en el Bundestag) persiguió el establecimiento y la expansión de las escuelas de jornada completa. El 12 de mayo de 2003, el gobierno federal y los Länder firmaron un acuerdo administrativo sobre un programa de inversión “educación y atención futura”, que proporcionó fondos federales de un total de 4 mil millones de euros para el establecimiento y expansión de estas escuelas para 2009 en una inversión masiva en la infraestructura educativa municipal. El Ministerio Federal de Educación (BMBF) también financió en coordinación con los Länder y aprovechando fondos del Fondo Social Europeo una investigación transnacional que acompaña al desarrollo escolar de jornada completa.

Además, en la última fase de la coalición Rojo-Verde en 2004, se negoció una “Iniciativa de Excelencia” entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder en el marco de la BLK (ver Hepp 2006, 259), que tenía como objetivo “fortalecer de manera sostenible a Alemania como un lugar para la ciencia, mejorar su competitividad internacional y hacer visible la investigación”. Con la Iniciativa de Excelencia, el gobierno alemán respondió al objetivo proclamado por el Consejo Europeo de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000 (CF. Hepp 2006, 259, Münch 2011, 178) a través de un acuerdo administrativo celebrado entre el gobierno federal y los Länder. Aunque ambas iniciativas de financiación federal, en particular la financiación de las escuelas durante de jornada completa, como una inversión en la infraestructura educativa municipal, interfirieron inequívocamente en las responsabilidades de los Länder, encontraron la aprobación de aquellos interesados en la asignación de los extensos fondos federales.

Ambos programas de financiación se inauguraron durante las deliberaciones de la Comisión “sobre la modernización del orden federal” creada por el Bundestag y el Bundesrat en octubre de 2003 (véase Sturm 2010, 203). Las discusiones ya muy avanzadas fracasaron porque no lograron llegar a un acuerdo entre el gobierno federal, que quería mantener su competencia en el ámbito de la política educativa, y los Länder, que insistieron en la recuperación de responsabilidades precisamente en cuestiones de política educativa, en particular la política de educación superior. Durante las negociaciones, la posición de los Länder se vio reforzada por una sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 27.7.2004 (“Juniorprofessur-Urteil”) que endureció las condiciones bajo las cuales el gobierno federal puede hacer uso de su competencia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

en el ámbito de la legislación marco. Después, bajo la gran coalición formada por la CDU/CSU y el SPD, las negociaciones sobre la reforma constitucional se reanudaron en 2005 y concluyeron rápidamente. La reforma del federalismo entró en vigor el 1 de septiembre de 2006.

Si bien la Federación afirmó su interés en limitar el alcance de las propuestas legislativas que requieren la aprobación del Bundesrat (“Veto-manejo”) y facilitar así la legislación federal, los Länder lograron su objetivo de (re -) fortalecer sus competencias y autonomía mediante la abolición y “desagregación” de varias de las regulaciones “mixtas” y “entrelazadas” (tareas conjuntas, legislación marco) introducidas en 1969. Esto acercó la estructura del sector educativo al “modelo de separación” original (Kropp 2011, 26).

* Junto con la competencia legislativa del nivel federal (artículo 75 GG), se abolió su componente regulador para los “principios generales de la educación superior”, por lo que los Länder (en gran medida) recuperaron su autonomía legislativa ilimitada en la educación superior, que se había perdido en 1969.

* Como resultado de la eliminación de la legislación marco (artículo 75 GG), los Länder también han recuperado la plena competencia legislativa para “las relaciones jurídicas de las personas en el servicio público de los Länder, los municipios y otros órganos de derecho público”, y cada Land también puede decidir independientemente sobre las regulaciones del profesorado de las escuelas y universidades (clasificación, remuneración, etc.).

* Según la nueva versión del artículo 104b GG, la Federación puede conceder ayudas financieras a los Länder “para inversiones particularmente significativas” con una importante restricción: “en la medida en que esta ley básica le otorga poderes legislativos”. Dado que la responsabilidad del gobierno federal con respecto a la educación no se conoce en la ley básica, se concluyó de esta cláusula que en el futuro se le prohibiría al gobierno federal hacer un compromiso financiero, particularmente en el sector escolar. Para este propósito se utilizó la fórmula de la “prohibición de la cooperación” (“*Kooperationsverbot*”) en la discusión política y en los medios de comunicación (véase Seckelmann 2012).

* Con ellos se eliminó el terreno constitucional de la financiación escolar de jornada completa, que se inauguró en 2003 bajo el anterior gobierno federal “rojo-verde” (Münch 2011, 175). Sin embargo, de conformidad con el nuevo art. 125 parr. 2 GG, los Länder continuaron recibiendo los fondos federales hasta 2009.

* Por último, la nueva versión del art. 91b parr. 2 GG creó una nueva tarea conjunta en la que el gobierno federal y los Länder “cooperan sobre la base de acuerdos para determinar el rendimiento del sistema educativo en la comparación internacional y en informes y recomendaciones relacionados”. Este es el primer reconocimiento constitucional de la importancia de las “comparaciones internacionales” para la educación alemana (Scheller 2010, 243). En referencia a una iniciativa conjunta y al uso de “informes y recomendaciones pertinentes”, el uso de los medios de influencia y el control “suaves”, que han sido introducidos por la UE en el marco del “Proceso de Bolonia” como un “método abierto de coordinación”.

El 14 de junio de 2007, el gobierno federal y los gobiernos de los Länder decidieron establecer una Conferencia Científica conjunta (GWK), que sucedió al BLK anterior (y disuelto). El GWK tiene como objetivo influir en el desarrollo de la ciencia y la investigación mediante la obtención y difusión de datos nacionales e internacionales relevantes.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Como resultado de la “reforma del federalismo I” de 2006 se puede concluir que la Federación se ha retirado en gran medida de su participación legislativa, financiera y operativa en la política educativa. A juzgar por el énfasis con que el gobierno federal rojo-verde se comprometió a la política educativa hasta finales de 2005 y posteriormente reclamó un papel de liderazgo en la política educativa, es obvio describir la reforma constitucional aprobada bajo la gran coalición negro-roja, en general, como una “capitulación del gobierno federal” (Scharpf 2009, 105). Sin embargo, queda por recordar que la “retirada” constitucionalmente señalada del gobierno federal de la política educativa fue acompañada al mismo tiempo por la continuación de extensos programas de financiación de políticas federales de educación.

6. La reforma del federalismo II de 2009

La llamada “reforma del federalismo II” que entró en vigor el 1 de agosto de 2009 (cuyos detalles no se deben discutir aquí, vease Kropp 2010, 227), introdujo el llamado “freno de la deuda” (“*Schuldenbremse*”) que postula la obligación de los Länder de guiarse en su gestión presupuestaria por los requisitos nacionales y europeos. Aunque el artículo 109, párr. 2 GG («el Gobierno federal y los Länder son independientes e independientes entre sí en su economía») mantiene el principio tradicional de la «soberanía presupuestaria» de los Länder, no obstante, el Gobierno federal y los Länder están obligados a manejar sus presupuestos “sin ingresos procedentes de préstamos” (Artículo 109, párr. 2 GG). Por lo tanto, los Länder están prohibidos constitucionalmente para abrir un margen de maniobra autónomo mediante préstamos.

Aunque las cuestiones de la política educativa no estuvieran directamente en el centro de la reforma del federalismo II, esta indirectamente tiene efectos considerables en el margen de maniobra de la política educativa de los Länder, ya que a ellos, especialmente a los Länder “financieramente débiles”, se les niega ahora la oportunidad de obtener los fondos necesarios para inversiones adicionales.

7. La reforma constitucional de 2017

El paquete de enmiendas constitucionales, que entró en vigor el 30 de julio de 2017, ha sido descrito como una “reforma silenciosa del federalismo III” (Hellermann 2018, Scheller 2019b, 207). La atención se centró en la nueva regulación de la compensación financiera intergubernamental, que era necesaria debido a la expiración inminente de la actual ley de compensación financiera el 31 de diciembre de 2019. Los violentos conflictos por la reforma revelaron líneas de confrontación no solo entre la Federación y los Länder, sino también entre los Länder mismos (“ricos” y “pobres”). En las disputas sobre la nueva versión de la compensación financiera, los “ricos” Länder que hasta ahora pagaron la compensación, presionaron para abolirla y reemplazarla con otra regulación. Después de prolongadas negociaciones, el gobierno federal acordó hacerse cargo de la brecha financiera creada por la abolición de la compensación financiera de los Länder mediante asignaciones federales correspondientes a los Länder necesitados. El abandono de la solidaridad tradicional de los Länder, que equivale a un acto de autodesprecio, y la voluntad del gobierno federal de cerrar la brecha con asignaciones financieras individuales a los Länder, indican un paso notable “en el camino hacia el centralismo” (von Altenbockum 2016) y, parafraseando al filósofo *Immanuel Kant*, revelan una “inmadurez federal autoinfligida”.

8. Intervención financiera federal en el sector educativo desde 2009

Uno de los temas tratados en el contexto de la compensación financiera fue el problema discutido con creciente severidad y urgencia por el público alemán de que las escuelas en muchos lugares se encuentran en una condición estructural desolada y

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

requieren una gran inversión en su renovación. La sustancia federal del conflicto fue que, por un lado, la construcción y renovación de las escuelas eran responsabilidad exclusiva (“soberanía cultural”) de los Länder y, dentro de ellos, la responsabilidad de los municipios como “autoridades escolares”. Por otro lado, los Länder financieramente débiles en particular apenas pudieron asumir estos costos, especialmente bajo las restricciones presupuestarias (“freno de la deuda”) resultantes de la “reforma del federalismo II” de 2009. Sin embargo, la “prohibición de cooperación” introducida en la reforma constitucional de 2006 en realidad descartó intervenciones financieras por parte del gobierno federal. En las negociaciones entre el gobierno federal y los Länder sobre la financiación de la renovación urgentemente reconocida de las escuelas, los Länder presionaron para un aumento en su parte del impuesto sobre el valor añadido (IVA), mientras que el gobierno federal insistió en la asignación de ayuda financiera. Al fin y al cabo, una versión revisada del artículo 104b GG ha sido adoptada, según la cual la Federación dará “ayuda financiera a los Länder para las inversiones de municipios financieramente débiles en el área de infraestructura municipal”. El potencial del conflicto, la intervención financiera del gobierno federal en el sector escolar como dominio de los Länder (y de las autoridades locales), estalló en la discusión por el llamado “pacto digital” poco después.

Desde principios de la década de 2010, el tema del rápido avance de la digitalización de todos los ámbitos de la vida se ha debatido con cada vez más urgencia en la esfera pública política y parlamentaria (véase Kersting & Graubner 2020). El 4 de marzo de 2010, el Bundestag estableció una comisión de investigación “Internet y sociedad digital”, que presentó su informe final en abril de 2013. En febrero de 2014, el Bundestag estableció un comité permanente sobre la agenda digital, y en marzo de 2018 se nombró un ministro de Estado para la digitalización. Desde 2017, el Consejo Nacional de Control de Normas (NKR), creado en 2008, ha abordado regularmente los déficits estructurales en la digitalización de la Administración alemana en sus informes anuales (véase National Control Council 2019, Kersting & Graubner 2020).

Al mismo tiempo, el debate público estuvo cada vez más dominado por la percepción de que el sector educativo también se está quedando atrás en términos de digitalización, lo que amenaza la competitividad internacional de Alemania. En octubre de 2016, el Ministerio Federal de Educación (BMBF) publicó una “ofensiva educativa para la sociedad del conocimiento digital” (BMBF 2016), que el KMK siguió dos meses después con una “educación en el mundo digital” (KMK 2016) (Scheller 2019). En este contexto, la “gran” coalición formada (nuevamente) por la CDU / CSU y el SPD acordó en su acuerdo de coalición del 12 de marzo de 2017 esforzarse por una enmienda constitucional del art. 104c GG, en la que se debería eliminar la restricción de la ayuda financiera a municipios “financieramente débiles”. Esto tenía por objeto lanzar una “ofensiva de inversión para las escuelas” para el desarrollo integral (especialmente digital) y el equipamiento de la infraestructura educativa municipal, es decir, de manera especial para las escuelas.

El proyecto de enmienda, llamado “Ofensiva Digital” en la discusión política, provocó una feroz controversia política y parlamentaria. Los Länder instaron a que la financiación debía producirse mediante un aumento de la cuota de los Länder en el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Por el contrario, el gobierno federal (como en el anterior caso de “inversiones en municipios financieramente débiles”) insistía en la modalidad de ayuda financiera a los Länder. Como crítica de peso de la ayuda financiera propuesta por el gobierno federal, el Tribunal Federal de Cuentas consideró que “con la extensión de la ayuda financiera a todos los municipios el gobierno federal está profundamente involucrado en la competencia básica de los Länder. Sin embargo, de acuerdo con la división federal de tareas existente, el gobierno federal no tiene competencia ... (Esto) contradice el principio de subsidiariedad y autorresponsabilidad

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

y disuelve cada vez más los contornos de la estructura básica federal” (Bundesrechnungshof 2018, 2). Al mismo tiempo, las autoridades locales han invocado el peligro de la ayuda financiera federal a través de la cual “el gobierno federal puede gobernar permanentemente los Länder y los municipios en el sistema escolar” (Henneke 2018).

En el conflicto entre el gobierno federal con la mayoría del Bundestag, por un lado, y los gobiernos de los Länder en el Bundesrat, por otro lado, la propuesta del gobierno federal fue al fin adoptada por el Bundestag y el Bundesrat con las mayorías requeridas después de algunas modificaciones. El art. 104c GG, que entró en vigor el 28 de marzo de 2019, otorga al gobierno federal la facultad de “conceder ayudas financieras a los Länder para inversiones de importancia general, así como gastos temporales especiales, directamente relacionados, de los Länder y los municipios para aumentar el rendimiento de la infraestructura educativa municipal”. Se fijaron más detalles en el acuerdo administrativo (*Verwaltungsvereinbarung*) celebrado entre el gobierno federal y los Länder el 16 de mayo de 2019. Como resultado, sin embargo, el gobierno federal prevaleció con su estrategia de ayuda financiera. Por lo tanto, la “prohibición de la cooperación” fijada en la reforma del federalismo I de 2006 fue prácticamente anulada.

IV. PLURALISMO FEDERAL Y DIVERSIDAD

Si bien, como se muestra anteriormente, el sector educativo a lo largo del tiempo en el sistema multinivel nacional y europeo muestra, por un lado, una “centralización” y “europeización” de los niveles de decisión e influencia y tendencias “unificadoras”, lo que resulta en muchos casos del hecho de que en la práctica del “federalismo cooperativo” los Länder están representados en organismos conjuntos de coordinación entre ellos lo que forma un llamado “tercer nivel” en la arquitectura federal. Además, esto refleja una “homogeneidad” políticamente y culturalmente compartida que se ha expresado en el postulado constitucional de “condiciones de vida iguales (o uniformes) en el territorio federal”. Por consiguiente, ciertas regulaciones y políticas adoptadas por los Länder tienen características bastante unificadoras. Por otro lado, en una “simultaneidad” algo dialéctica persiste un rasgo fundamental de descentralización (Scheller 2009, 226) dado que, debido a su tradicional “soberanía cultural”, los Länder siguen poseyendo y ejerciendo los derechos de toma de decisiones pertinentes y el margen de maniobra. Estos impulsos para una “pluralización” y “diversificación” de las políticas de los Länder fueron ampliados por la reforma del federalismo I de 2006, en la que los Länder afirmaron su interés en aumentar su margen de maniobra legislativa y política. Como muestran investigaciones empíricas sobre la legislación de los Länder y sus prácticas individuales existen “diferencias múltiples entre ellos” (Reus & Vogel 2008, 623). En este sentido, la reforma de 2006 “ha llevado a una diversidad de políticas sustancial en la legislatura de los Länder” (ibid. 625). Además, a raíz de la reunificación de 1990, los Länder han mostrado una creciente voluntad de seguir su propio camino, que, de acuerdo con la famosa canción de Frank Sinatra “I’ll do it my way”, fue descrita caprichosamente como “Doctrina de Sinatra” (Jeffery 1999, 339).

Esta pluralización y diversificación de reglamentos y soluciones institucionales es también especialmente evidente en el sector educativo. En el sector de la enseñanza superior, la reforma constitucional de 2006, que abolió la competencia legislativa marco federal y restableció la competencia individual global de cada Land, provocó enmiendas individuales en la mayoría de los Länder (véase Reus & Vogel 2018, 629). Además, en todos los Länder los derechos autónomos de las universidades han sido ampliados por su legislación individual, que no solo afecta a la organización interna de las universidades, sino también a la regulación de sus programas de estudios, sus reglamentos de examen, etc. Esto también se aplica a la aplicación del Proceso de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Bolonia (establecimiento de programas de grado y máster, reglamentos de exámenes, etc.), que en gran medida ha sido dejado a las universidades individuales por la legislación de los Länder (CF. Scheller de 2009, 248). En unos pocos años, el Proceso de Bolonia ha producido una variedad de programas de licenciatura y maestría (más de 13,000 en el período comprendido entre principios de siglo y 2012 solamente). Esta diversidad se ve aumentada aún más por el hecho de que continúan existiendo cursos de estudio tradicionales de diploma y examen a nivel de los Länder.

Así, la legislación escolar de los Länder ofrece “una imagen altamente inconsistente” (Hepp 2006, 246). En la mayoría de los Länder, se establecieron sistemas de escuelas secundarias de dos niveles como continuación del sistema tradicional “multinivel” y también se continuaron las escuelas secundarias independientes en este sistema. En algunos Länder (en relación con los experimentos con escuelas integrales de la década de 1970) se introdujeron escuelas integrales suplementarias. Hasta ahora, las escuelas especiales solo raramente se han “incluido” en las escuelas regulares (véase Nicolai 2020). La diversidad de los sistemas escolares que prevalecen entre los Länder ha sido ocasionalmente *apostrofizada* incluso como “incomparable” (Helbig & Nicolai 2015). Además, “un cambio de paradigma en la filosofía de organización y control” (Nicolai 2020) ha tenido lugar recientemente en el sector escolar en el que ciertos poderes de toma de decisiones (por ejemplo, en materia de currículos escolares internos) se han transferido y “descentralizado” al nivel de las escuelas individuales. La crítica a veces mordaz del “federalismo educativo” (“*Bildungsföderalismus*”) por un “pequeño estatalismo” (“*Kleinstaaterei*”) y una “miseria educativa” (“*Bildungsmisere*”) (Rentzsch 2016) se refiere sobre todo a la amplia variación y la baja comparabilidad de los currículos y las calificaciones escolares entre los Länder, lo que hace que la movilidad de un Land a otro, especialmente para los padres cuando se trasladan por trabajo, sea más difícil.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES DE REFORMA

Resumiendo el estudio realizado en este artículo, el avance (“centralizador”) del gobierno federal en el sector educativo y el impacto de la UE y otras redes supranacionales pueden interpretarse como un proceso en el que la estructura explícitamente descentralizada del sector educativo, debido a la emergencia de la Ley Fundamental, se ha adaptado (“ajustado”) a las condiciones generales nacionales e internacionales. Las iniciativas de política federal (como la “Iniciativa de Excelencia” en el sector de la educación superior o la “Ofensiva de digitalización” en el sector escolar) pueden considerarse medidas tomadas por el gobierno federal en interés del país en su conjunto para iniciar y apoyar y fomentar tareas que hasta ahora han sido descuidadas por los Länder y los municipios. El pacto digital de 2019 forma parte de un número creciente de otros programas federales de financiación en el ámbito de la educación (véase la lista en Scheller 2019a, 2019b, 208). Desde este punto de vista, la “simultaneidad” y la superposición de líneas e impulsos de desarrollo descentralizados y centralizados (Scheller 2009, 226) pueden verse como una expresión y evidencia de una “flexibilidad y adaptabilidad” del sistema federal (Benz 2004). Del mismo modo, las influencias supranacionales (en particular la UE, los estudios PISA, el Proceso de Bolonia “y la Convención de las Naciones Unidas) pueden interpretarse como impulsos para adaptar el sector educativo (subnacional) a los requisitos de acción supranacional.

Sin embargo, las “ganancias” constitucionales de la Federación (por la reforma federalista II de 2009 y la reforma de compensación financiera de 2015) y la secuencia creciente de programas de apoyo educativo (y otros) (con sus “riendas de oro”) en su suma desarrollan una fuerza constitucional y política centralizadora. Además, el aumento de los acuerdos administrativos (“*Verwaltungsvereinbarungen*”) entre el gobierno

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

federal y los gobiernos de los Länder para regular los programas de financiación tiene el efecto de fortalecer aún más el eje de poder propio del “federalismo ejecutivo” (*“Exekutivföderalismus”*) y la marginación de los parlamentos de los Länder, y más allá de la arena política de los Länder en su conjunto. Así que los análisis críticos y los gritos de Cassandra están extendiendo que el federalismo es “solo una sombra” (según Sturm 2017) y los Länder experimentaron una “enano-ización” (*“Verzwegung”*) (según el primer ministro de Baden-Württemberg, Kretschmann 2019). En vista de la “europeización” en curso, también se advierte que “los países no deben convertirse en meras agencias para la aplicación de las leyes, reglamentos y directivas europeos. Esto socavaría el núcleo de su estadidad” (Drexler et al. 2004).

Sin embargo, en este punto (también como una “película de contraste”) vale la pena recordar la eficiencia y la capacidad innovadora que los Länder (y los municipios) han demostrado como estructuras descentralizadas del sistema federal alemán en el pasado, especialmente en situaciones extremas y de crisis (Wollmann 2016). Esto se hizo evidente en los años inmediatos de la posguerra, cuando los recién formados Länder (Alemania Occidental) y los municipios, incluso antes de que se establecieran estructuras políticas y administrativas federales funcionales, tomaron medidas decisivas para hacer frente a las consecuencias sin precedentes de la guerra, incluida la afluencia de más de 10 millones de personas desplazadas y refugiados de las provincias orientales. Esto también se manifestó enérgicamente en el curso de la reunificación, cuando estructuras políticas y administrativas poderosas surgieron sorprendentemente de forma rápida en Alemania Oriental en los Länder y municipios recién formados, y al mismo tiempo los Länder y municipios de Alemania Occidental hicieron una contribución significativa al éxito de esta transformación secular a través de una amplia asistencia basada en la solidaridad (Wollmann 2020a, 2020b). Incluso recientemente, en la “crisis de los refugiados” de 2015/16, cuando más de 1 millón de migrantes y solicitantes de asilo acudieron a Alemania, los Länder y los municipios demostraron su capacidad para actuar con rapidez y eficacia (CF.Bogumil et al. 2018).

En este contexto, finalmente se insta y exige que los Länder y los municipios estén en condiciones políticas, financieras y operativas para dominar las tareas de política educativa, que son su prioridad debido a su “soberanía cultural” o como “autoridades escolares”, en su propia determinación y responsabilidad y con sus propios recursos. Esto debe hacerse en cooperación federal y coordinación con el nivel federal, así como con el nivel europeo.

Desde este punto de vista, aquí se indican tres “palancas de reforma”.

Por un lado, y ante todo, es esencial dotar a los Länder (así como a los municipios) de sus propios recursos financieros, que les permitan y les animen a hacer frente a las tareas futuras con su propio poder creativo, responsabilidad y creatividad. El “camino real” a la financiación requerida debería, en principio, conducir a ingresos fiscales propios. El Art. 106 Para. 4 GG estableció una vía constitucional vinculante, según la cual “la participación del gobierno federal y los Länder en el impuesto sobre el valor añadido (debe) reajustarse, si la relación entre los ingresos y los gastos del gobierno federal y los Länder se desarrolla de manera sustancialmente diferente”. Por lo tanto, la ayuda financiera del gobierno federal, también y especialmente a través de programas de financiación cofinanciados, debería ser la rara excepción. Para corregir los desequilibrios financieros restantes entre los Länder estos mismos deben volver a la compensación (igualación) financiera horizontal de los Länder como el núcleo de un “federalismo de solidaridad”, del que ellos renunciaron en 2017 en un acto de auto-inhabilitación colectiva. A pesar de las limitaciones financieras a corto y medio plazo a las que se enfrentan los presupuestos públicos como consecuencia de la crisis del Coronavirus y la disminución de los ingresos fiscales, mientras aumenta el gasto,

PORTADA

se debe dar prioridad a la financiación del sector educativo, incluida su digitalización global, como clave para asegurar el futuro del país.

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

El establecimiento de la igualdad financiera entre los Länder también podría reducir el riesgo inherente del “darwinismo federal” (Wollmann 2017, 383), en el que los Länder financieramente más fuertes obtienen ventajas sobre los Länder financieramente más débiles en términos de ubicación y atractivo (por ejemplo, mediante una mejor dotación material de sus universidades y escuelas y un salario más alto para su profesorado) y, por lo tanto, exacerbaban la asimetría estructural ya existente entre ellos en cualquier caso (Rentsch 2018).

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Los ámbitos políticos de los Länder, y en particular los parlamentos de los Länder, deberían recuperar la vitalidad política y la resonancia de la que depende la viabilidad e incluso la supervivencia política y funcional de los Länder en el sistema federal multinivel. La ampliación de los poderes legislativos de los Länder introducida por la reforma I de 2006 abrió un comienzo prometedor para ello. Además, deben desmantelarse los múltiples mecanismos institucionales del “federalismo ejecutivo”, que como ejes de poder de los gobiernos, eludiendo y marginando a los parlamentos, configuran los procesos de toma de decisiones en el sistema federal y más allá de la UE (Drexler et al. 2004). Un paso importante en esta dirección debe verse en que, en lugar del gran número de acuerdos administrativos negociados entre el gobierno federal y los gobiernos de los Länder en el “área arcana” ejecutiva interna (Scharpf 2009, 155), se celebran acuerdos que deben ser discutidos y aprobados públicamente por el Bundestag y los Parlamentos de los Länder.

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por último, los Länder y los municipios deberían aprovechar los procesos de aprendizaje mutuo que pueden desarrollarse y enriquecerse en la red de actores horizontal y verticalmente (véase Kersting & Graubner 2020). La tendencia a menudo observable a practicar “soluciones isleñas” aisladas debe superarse por el avance de que se realicen comparaciones prácticas basadas en el conocimiento y la experiencia (evaluación comparativa, mejores prácticas, “*best practice*”) entre Länder y municipios, de acuerdo con los “procedimientos abiertos de coordinación” (OMC). En el diseño y la implementación de la digitalización de las escuelas y de las formas de “nueva enseñanza y aprendizaje”, las experiencias pertinentes de otros países ejemplares deben utilizarse de manera específica (por ejemplo, Nueva Zelanda, véase Hasel 2019 y Hasel 2020). Además, deben seguirse los enfoques de la política “experimental” y de los proyectos modelo con evaluación acompañante de proyectos (véase Hellstern & Wollmann 1983) y, por lo tanto, la pluralidad de los Länder debe considerarse como una “situación de laboratorio” (véase Kropp et al. 2008, 727). Esto también podría servir para “desentrañar”, sobre la base de conocimientos establecidos, la confusa variedad de sistemas escolares que han surgido a lo largo de los años en y entre los Länder.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****REFERENCIAS**

- ALTENBOCKUM VON, J. (2016): Am Rockzipfel des Bundes, en: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2016.
- BECKER, P. & PRIMOVA, R. (2009): Die Europäische Union und die Bildungspolitik, Diskussionspapier 2009/07 SWP Berlin.
- BENZ, A. (1985): Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.
- BENZ, A. (2005): Governance im Mehrebenensystemen, en: Schuppert, G.F. (eds), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, pp. 95-120.
- BLUMENTHAL, J. v., (2010): Im Zweifel für die Einheitlichkeit? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, en Blumenthal, J. v. & Bröchler, S. (eds), Föderalismus in Deutschland, VS Verlag, pp. 177-196.
- BMBF (2015): Zusammenarbeit von Bund und Ländern, <https://www.bmbf.de/de/koooperation-von-bund-und-laendern-in-wissenschaft-und-bildung-77.html>
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2017): Die Exzellenzinitiative stärkt die universitäre Spitzenforschung <https://www.bmbf.de/de/die-exzellenzinitiative-staerkt-die-universitaere-spitzenforschung-1638.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- BOGUMIL, J., BURGI, M., KUHLMANN, S., HÄFNER, J., HEUBERGER, M. KRÖNKE, C. (2018): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Nomos.
- BRÜGELMANN, H. (2019): 10 Jahre Inklusion. Geschichte einer gescheiterten Reform? en: Gemeinsam Lernen- Zeitschrift für Schule, Pädagogik und Gesellschaft, Heft 2, pp. 32-37. <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/298912/10-jahre-inklusion> (consultada el 1 de junio de 2020).
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2018): Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 8.10.2018 <https://www.bundestag.de/blob/bundesrechnungshof-data> download.4.1.20.
- DAHRENDORF, R. (1968): Bildung als Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hoffmann & Campe.
- DRAMMEH, N. (2020): Fördermittel werden nicht abgerufen! Digitalpakt ist “zu kompliziert”, en: Kommunal vom 3.2.2020 <https://kommunal.de/digitalpakt-schule-probleme> (consultada el 1 de junio de 2020).
- DREXLER et al. (2004): Die Reform des Föderalismus. Positionspapier der Fraktionsvorsitzenden der Landtage in der Föderalismuskommission, Kommissions-Drucksache 0036, <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/drs/Kom-0036.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- EBNER, S. (2009): Verfassungsrechtliche Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs. Länderfinanzausgleich ein bundesstaatlicher Eckpfeiler (?), Verlag Dr. Müller.
- FEND, H. (1982): Gesamtschule im Vergleich, Weinheim: Beltz.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, GWK (2019): Monitoring Bericht 2019, Bonn <https://www.gwk-bonn.de/dokumente/materialien-der-gwk/> (consultada el 1 de junio de 2020).
- HASEL, V. F. (2019): Der tanzende Direktor, Lernen in der besten Schule der Welt, Kein & Aber: Zürich.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- HASEL, V.F. (2020): Innovatives Lehren und Lernen in Zeiten des Corona-Virus. Erfahrungen in und aus Schulen Neuseelands, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag.
- HELLERMANN, J. (2018): Eine stille Föderalismusreform III: Die Ausweitung der Bundeskompetenzen für Investitionshilfen, en: <https://verfassungsblog.de/eine-stille-foederalismusreform-iii-die-ausweitung-der-bundeskompetenzen-fuer-investitionshilfen/>
- HELLSTERN, G.-M. & WOLLMANN, H. (1983): Bilanz – Reformexperimente, wissenschaftliche Begleitung und politische Realität, en Hellstern, G.-M. & Wollmann, H. (eds.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie, Westdeutscher Verlag, pp. 1-78.
- HENNEKE, H. G. (2018): Digitalpakt: Der Bund erkaufte sich die Steuerung der Bildungspolitik, en FAZ vom 28.11.2018, <https://www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/digitalpakt-der-bund-erkaufte-sich-die-steuerung-der-bildungspolitik-15914285.html> (consultada el 1 de junio de 2020).
- HEPP, G.F. (2006): Bildungspolitik als Länderpolitik, en: Schneider, H. & Wehling, H.-G. (eds.), Landespolitik in Deutschland, VS Verlag, pp. 240-269.
- HESSE, K. (1962): Der unitarische Bundesstaat, C.F. Müller.
- HILDEBRANDT, A. & WOLF, F. (Hrsg.) (2016): Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer.
- HOOGHE, L. & MARKS, G. (2001): Multi-level Governance and European Integration, Roman & Littlefield, Lanham etc.
- IMMERFALL, S. (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die ‚Griechische Landschildkröte‘ auf den Weg?, en: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 197 – 216.
- JEFFERY, C. (1999): From cooperative federalism to a “Sinatra doctrine” oft he Länder? En Jeffery, C. (ed.), Recasting German federalism, London: Pinter, pp. 329-342.
- KERBEL, B. (2015): Inklusion: eine Schule für alle? En: Dossier Bildung, Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/213296/inklusion-worum-es-geht> (consultada el 1 de junio de 2020).
- KERSTING, N. & GRAUBNER, D. (2020): Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19 Pandemie, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag.
- KRETSCHMANN, W. (2018): Föderalismus ist das Fundament unseres Landes, en: Der Neue Kämmerer, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/service/presse/medien/pid/foederalismus-ist-das-fundament-unseres-landes/> (consultada el 1 de junio de 2020).
- KROPP, S. (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, VS Verlag.
- KROPP, S. (2011): Politikverflechtung – und kein Ende? Zur Reformfähigkeit des deutschen Föderalismus, en: Gagnon, A.G. & Sturm, R. (eds.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos, pp. 15-38.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- KROPP, S. et al. (2008): Demokratiequalität im "Ermessen" der Forschung. Der Vanhan-Index im Labor der deutschen Länder und Schweizer Kantone, en: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 39: 4, pp. 702-727.
- KUHLMANN, S. & WOLLMANN, H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, Springer VS.
- KULTUSMINISTERKONFERENZ, KMK (2016): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring, Berlin.
- LANGE, H. (2009): Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik, en: Erziehungswissenschaft, Jg. 228, Heft 35, pp. 137-164.
- LEHMBRUCH, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel, en: Benz, A. & Lehbruch, G. (eds.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS, Sonderheft 32/2001, pp. 53-110.
- LEIBFRIED, S. (2010): Die Exzellenzinitiative: Zwischenbilanz und Perspektiven, eds. für die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Exzellenzinitiative der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften Frankfurt am Main, New York.
- LEUNIG, S. & POCK M. (2010): Landespolitik nach der Föderalismusreform I, en: Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 157-175.
- LHOTTA, R. (2010): ‚Picking up the slack‘: Bundesstaatsreform durch justizielle Modifikation von Leitideen?, en Blumenthal, J. & Bröchler, S. (eds), Föderalismusreform in Deutschland, VS Verlag, pp. 59-94.
- MAYNTZ, R., & SCHARPF, F. W. (1973): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. En R. Mayntz, & F. W. Scharpf (Eds.), Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper, pp. 115-145.
- MÜNCH, U. (2011): Deutscher Bildungsföderalismus - Chancen und Risiken, en: Gagnon, A.G.& Sturm, R. (eds.), Föderalismus als Verfassungsrealität, Nomos, pp. 173-192.
- NIKOLAI, R. (2020): Schulpolitik im deutschen Föderalismus: Von Kontinuitäten und Brüchen seit 1949 bis heute und aktuelle Herausforderungen, en: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (eds.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- PICHT, G. (1964): Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten Walter.
- RENTZSCH, W. (1918): Bildungsmisere im Bundesstaat, en Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.8.2018, pp. 6.
- REUS, I. & VOGEL, S. (2008): Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure, en: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft, 12, pp. 621-642.
- RICHTER, I. (2005): Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, en: Recht der Jugend und des Bildungswesens, pp. 3-10.
- ROBBE, P, ROHLEDER, K. & GRAMANN, K. (2009): Auswirkungen der Föderalismusreform I, Infobrief, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, <http://www.bundestag.auswirkungen-der-foederalimusreform-I-data>, download 31.12.19.
- SCHARPF, F.W. (2009): Föderalismusreform, Campus.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- SCHARPF, F. W., Reissert, B. & Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg.
- SCHELLER, H. (2006): Der deutsche Bildungsföderalismus- zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, en: Vogel, B. et al (eds.), Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im internationalen Vergleich, Nomos, pp. 30-46.
- SCHELLER, H. (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus im Spannungsfeld zwischen föderalem Kompetenzstreit und europäischer Harmonisierung, en: Detterbeck, K., Rensch, W. & Schieren, S. (eds.), Föderalismus in Deutschland, München 2010, pp. 225-253.
- SCHELLER, H. (2019a): ‚Digitalpakt Schule‘, Föderale Kulturhoheit zulasten der Zukunftsfähigkeit des Bildungswesens?, en: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27-28/2019.
- SCHELLER, H. (2019b): Jenseits von “Zentralisierung” und “Vertikalisierung” – schleichende “Kommunalisierung” des deutschen Föderalismus?, en: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (eds.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden.
- SCHRÖDER, G. (2002): Ein Gesetz für alle Schulen, Pisa und die Konsequenzen für das deutsche Schulsystem, en: DIE ZEIT 27).
- SECKELMANN, M. (2012): Das sog. ‘Kooperationsverbot’ und die Mittel zu seiner Behebung, en: Die Öffentliche Verwaltung, pp. 701-708.
- SERVAN-SCHREIBER, J.-J. (1968): Die Amerikanische Herausforderung, Hoffmann und Campe.
- SONDERMANN, M., SIMON, D., SCHOLZ, A.-M., HORNBOSTEL S. (2008): Die Exzellenzinitiative: Beobachtungen aus der Implementierungsphase, iFQ-Working Paper No. 5, Dezember 2008.
- SPEISER, G. (2017): Der neue Art. 104c GG: Bundesfinanzhilfen für kommunale Bildungsinvestitionen, en: Recht und Politik, Jg. 53, Heft 4, pp. 473-479.
- STURM, R. (2010): Föderalismus, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- STURM, R. (2015): Der deutsche Föderalismus, Baden-Baden: Nomos.
- STURM, R. (2017): Der Föderalismus – nur noch ein Schatten, en: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.9.2017, p. 8.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG, (2009): Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG, (2018): Einzelfrage zu Art. 104c GG.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, DEUTSCHER BUNDESTAG (2012): Empfehlungen zur Akkreditierung als Instrument der Qualitätssicherung, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2259-12.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (consultada el 1 de junio de 2020)..
- WOLF, F. & HEINZ, D. (2016): Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Hildebrandt, A. & Wolf, F. (eds.), Politik der Bundesländer, Wiesbaden: Springer, pp. 11-34.
- WOLLMANN, H. (2016): Zur Handlungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland - Entwicklungslinien und Handlungsfelder, en: Kersting, Norbert (ed.), Urbane Innovation, Springer VS Verlag.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- WOLLMANN, H. (2017): Il “pendolo” del federalismo tedesco. Da un assetto omogeneo e decentratato ad uno heterogeneo e ricentralizzato?, en Vandelli, L. et al. (eds.). Le Autonomie territoriali : trasformazioni e innovazioni dopo la crisi, Maggioli Editori, pp. 365-394.
- WOLLMANN, H. (2020a): The transformation of public administration in East Germany following Unification, en: Kuhlmann, S, I. Proeller, D. Schimanke & J. Ziekow (eds.): Public Administration in Germany, Palgrave Macmillan.
- WOLLMANN, H. (2020b): Transformation Ostdeutschlands und Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik nach 1990 in vergleichender Perspektive - zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, en: Knüpling, Felix/ Kölling, Mario/ Kropp, Sabine/ Scheller, Henrik (eds.), 70 Jahre Grundgesetz, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- WOLLMANN, H. (2020c): Entwicklungs- und Konfliktlinien des Bildungssektors im deutschen Föderalismus: Neue Dynamik durch Digitalisierung in Zeiten des Corona Virus?, en: Roters, Wolfgang/Gräf, Horst & Wollmann, Hellmut (eds.), Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Staat, Politik und Wissenschaft im 21. Jahrhundert, Springer VS Verlag. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL ALEMÁN: ESPECIAL REFERENCIA
A SU REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2017**

**THE GERMAN FEDERAL SYSTEM OF INTER-TERRITORIAL COMPENSATION:
SPECIAL REFERENCE TO THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2017**

por **Francisco Gabriel Villalba Clemente**

Profesor Derecho Constitucional, Universidad de Alicante

Cómo citar este artículo / Citation:
Villalba Clemente, Francisco Gabriel (2020):
Sobre el sistema de financiación y compensación
interterritorial alemán: especial referencia
a su reforma constitucional de 2017, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0003>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

El presente artículo describe las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados (Länder) que componen la República Federal de Alemania a lo largo de los años desde la promulgación de la Ley Fundamental de 1949 hasta la última reforma financiera aprobada durante el verano de 2017. Centraremos el estudio en el análisis de las distintas reformas efectuadas sobre dos puntos clave de todo el sistema financiero germano. Por un lado, el límite al endeudamiento público tratado de forma exhaustiva en la reforma financiera de 2009 que supuso la introducción de una novedad legislativa muy significativa al establecer un límite al endeudamiento público que permitiera el cumplimiento por parte del Estado alemán de las directrices marcadas por la Unión Europea y, por otro lado, el sistema de compensación financiera en sus dos vertientes- vertical y horizontal-siendo ésta última introducida en la legislación germana a raíz de la aprobación de la reforma de 1955 y que ha sido modificado en diversas ocasiones.

El análisis se divide en cuatro bloques: la evolución del sistema de financiación y compensación interterritorial; caracteres básicos del sistema de financiación; el procedimiento de realización del sistema de financiación y compensación interterritorial hasta 2017 y la reforma llevada a cabo en 2017. Por último, finalizaremos el trabajo con una serie de valoraciones extraídas de nuestro análisis.

Palabras clave: federalismo fiscal, compensación financiera, límite endeudamiento, nivelación horizontal.

ABSTRACT

This article describes the financial relations between the Federation and the Länder that make up the Federal Republic of Germany over the years from the enactment of the Basic Law of 1949 until the last financial reform approved during the summer of 2017. We will focus the study on the analysis of the different reforms carried out on two key points of the entire German financial system. On the one hand, the limit on public debt dealt with exhaustively in the 2009 financial reform, which meant the introduction of a very significant legislative novelty by establishing a limit on public debt that would allow the German State to comply with the guidelines set by the European Union and, on the other hand, the financial compensation system in its two aspects - vertical and horizontal - the latter being introduced into German legislation as a result of the approval of the 1955 reform and which has been modified on various occasions.

The analysis is divided into four blocks: the evolution of the inter-territorial financing and compensation system; basic characteristics of the financing system; the procedure for carrying out the inter-territorial financing and compensation system until 2017 and the reform carried out in 2017. Finally, we will finalize the work with a series of assessments extracted from our analysis.

Keywords: fiscal federalism, financial compensation, debt limit, horizontal leveling.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene por objeto principal tratar la reforma del sistema de financiación y compensación interterritorial alemán llevada a cabo en 2017. Para ello, hemos dividido nuestro análisis en varios bloques. En primer lugar, describiremos, brevemente cuál ha sido la evolución del sistema de financiación y compensación interterritorial a través de sus principales reformas, haciendo una breve mención a cada una de las reformas de la Ley Fundamental alemana, con especial referencia a los cambios legislativos que se refieren específicamente al sistema de compensación financiero interterritorial.

En segundo lugar, analizaremos los caracteres básicos del sistema de financiación territorial establecidos por la Ley Fundamental, centrándonos específicamente en la financiación y la compensación interterritorial y detallaremos el procedimiento de realización del sistema de financiación y compensación interterritorial alemán.

En tercer lugar, trataremos la reforma llevada a cabo en 2017; para intentar aportar una nueva línea de investigación al asunto de la nivelación horizontal, cuya redefinición y eliminación en la normativa constitucional alemana-tan anhelada por algunos de los Länder considerados “ricos”- ha sido en cierto modo llevada a cabo mediante dicha reforma del sistema financiero y de compensación interterritorial.

Finalmente, concluiremos nuestro trabajo con una serie de valoraciones extraídas de nuestro análisis, que eventualmente pueden contribuir al debate sobre el sistema de financiación y compensación interterritorial en España.

**II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN**

En este apartado vamos a analizar las modificaciones que han sufrido los preceptos y las leyes que regulan dicho sistema, centrándonos fundamentalmente en su vertiente horizontal-de Land a Land- cuya reforma aprobada en 2017 es la que va a ocupar la parte final de nuestro artículo.

En este sentido, podemos afirmar que la primera regulación constitucional en la que se hace referencia expresamente a la necesidad de establecer un sistema de reajuste financiero la encontramos en la reforma de 1955¹ que, junto con la enmienda constitucional a la norma suprema aprobada un año después² introdujeron la obligación de proceder a un reajuste financiero horizontal entre los Länder y una compensación financiera federal para el supuesto de que la Federación creara instituciones en los Länder.

1. Finanzverfassungsgesetz, de 23 de diciembre de 1955. Desde la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn de 1.949 han sido innumerables los estudios que se han divulgado sobre esta materia, entre los que podemos destacar el trabajo de Buchanan publicado un año después de la proclamación de la norma suprema alemana. Dicho estudio supondría un anticipo de la regulación que quedaría finalmente plasmada años más tarde en la normativa alemana, cuando en 1.955 se aprobó una la reforma de la Ley Fundamental en el mismo sentido. Fue a partir de esa fecha cuando, por imperativo constitucional, se creó un sistema de nivelación horizontal que ayudara a alcanzar los objetivos de equidad fiscal marcados por la legislación alemana entre los estados federados, con el objetivo de proporcionar condiciones de vida muy semejantes en todo el territorio germano. En este estudio se habla por primera vez de la necesidad de establecer un sistema de nivelación en los sistemas de financiación descentralizados-estados compuestos- que logren una equidad horizontal entre las regiones que los compongan para instaurar en todo el territorio nacional unas mismas condiciones de vida tal y como establecía la norma fundamental.

2. Ley de reforma constitucional de 24 de diciembre de 1956.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La reforma de 1955 trajo consigo una nueva redacción del artículo 107 de la Ley Fundamental necesaria para establecer un sistema de compensación que velara por la consecución de la equidad financiera de los Länder proclamada en la norma suprema. La antigua redacción se limitaba a establecer una revisión del sistema de reparto de ingresos, pero nada regulaba sobre la necesidad de establecer una compensación de los Länder con mayor capacidad financiera en favor de los que, tras haberse realizado el reparto de ingresos obtuviesen una menor capacidad fiscal para dar cumplimiento a lo dispuesto en la propia norma suprema "...deberá asegurarse unas condiciones de vida similares en todo el territorio federal".

En este sentido cabe citar a Alberti (1986:545) que veía necesaria que la norma suprema incluyera:

"la obligación legal de proceder a una distribución horizontal de fondos, por la que los Länder con mayor potencia financiera debían transferir fondos a los Länder más débiles; dando así cumplimiento al principio de reajuste horizontal al que varias sentencias del Tribunal Federal Alemán habían hecho referencia como "inherente" al sistema federal".

Para el desarrollo de tal sistema se aprobó la primera Ley de compensación financiera de 23 de diciembre de 1955. Esta Ley federal que fue aprobada con el consentimiento del Bundesrat, que como hemos dicho es preceptivo, y en ella se desarrollaban los requisitos y los objetivos que debían cumplirse para una perfecta implantación del sistema de compensación horizontal previsto en la norma suprema.

Las prácticas originarias llevadas al cabo al margen de lo estipulado en la ley por la Federación y los Länder que trataban de asegurar un equilibrio financiero en todos los territorios que formaban el Estado alemán y que consistían en la realización de transferencias de fondos de la primera a los segundos incentivaron la reforma de 1955. La idea que se perseguía era que en ella quedaran plasmadas constitucionalmente y se actuara siempre conforme a la ley. Aun así, se siguieron produciendo porque el sistema creado en 1955 resultó insuficiente. Este hecho fue la causa por la que se incluyó en el proyecto de reforma financiera de 1969 -la denominada Gran Reforma Financiera por la gran cantidad de modificaciones efectuadas en la Ley fundamental, más de cincuenta- nuevas cláusulas que regularan con mayor rigidez el sistema de compensación creado y, de esta manera, se acabara con los movimientos o transferencias de fondos federales a los Länder realizados al margen de la ley que tantos problemas estaban generando.

Ahora bien, la regularización constitucional de estas prácticas no debía suponer la tolerancia o la admisión de que gracias al sistema de compensación financiera aquellos Länder considerados como "receptores" de las transferencias de los Länder "donantes" se olvidarán de sus obligaciones financieras y no reglamentasen medios suficientes para mejorar su capacidad fiscal. Esta premisa quedó ya plasmada en la Comisión Troeger que proclamó la necesidad de que cada Land fuera responsable financieramente independientemente de los beneficios fiscales que pudiese obtener por medio de mandatos constitucionales como el establecido en el artículo 107.2 de la ley Fundamental.

Con la entrada en vigor de esta enmienda constitucional se estableció un sistema riguroso de compensación financiera que pretendía evitar que los Länder receptores al hacerse conocedores de la ayuda financiera que iban a percibir fueran cuales fuesen sus ingresos fiscales no se preocuparan de mejorar sus rendimientos para así aumentar su capacidad fiscal.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En definitiva, lo que se pretendía con esta reforma era establecer un sistema que, si bien ayudase a dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales establecidas en los preceptos 106 y 107 de la ley Fundamental en cuanto a equiparación de condiciones de vida y de equidad fiscal en todo el territorio alemán, no conllevara a su vez, un desgaste excesivo para los Länder “donantes” ni un beneficio fiscal sin consecuencias para los Länder “receptores”.

Este sistema proporcionó durante un par de décadas a la República Federal de Alemania una cierta estabilidad económica que se vio truncada tras la reunificación alemana al entrar en escena cinco Länder provenientes de la parte oriental de Alemania que presentaban unos modelos económicos menos desarrollados comparados con la parte occidental.

Para afrontar la reunificación alemana con éxito y garantizar el mandato previsto en el artículo 106.3.2. de la Ley Fundamental que exigía la equiparación de las condiciones de vida en todo el territorio alemán se acordaron un paquete de medidas económicas conocido como el Solidarpakt I de 1993, si bien cabe advertir que en los primeros años de la reunificación los nuevos Länder, dada su precaria economía no participaron en el sistema de compensación. Entre las medidas que comprendía y, dentro de las cuestiones relativas a la compensación y solidaridad interterritorial que aquí nos ocupa, destaca la introducción de una “derrama solidaria” que debía suponer una fuerte inyección económica a los nuevos Länder que sirviera para modernizar las infraestructuras, actualizar la industria para aumentar su productividad entre otros fines.

El Solidarpakt de 1993 estaba diseñado para un plazo de 12 años (hasta 2005) y según Padrós “fruto de los acuerdos de 1993 (Padrós, 2013:18), se aprueba la Finanzausgleichgesetz³-Ley de compensación financiera- del mismo año” que puede entenderse como la arteria principal del sistema de la solidaridad interterritorial entre los territorios de la República Federal de Alemania. En dicha ley se desarrollan los preceptos constitucionales que regulan el sistema de distribución de ingresos entre la Federación y los Länder y los distintos niveles de compensación-vertical y horizontal- tratados en la norma suprema además de las cuestiones relativas a las ayudas financieras que puedan recibir de la Federación los Länder más necesitados.

En la citada Ley de compensación se establece que el cálculo del importe de las transferencias destinadas a lograr una equidad fiscal entre los Estados alemanes, debe producirse con posterioridad a la distribución de ingresos entre los Länder teniendo en cuenta dos mecanismos:

- el primero que mide la capacidad financiera de cada Land según haya sido su participación en los ingresos de los impuestos propios y los ingresos de los impuestos comunes y,
- en segundo lugar, habrá que tener en cuenta también una fórmula matemática que consiste en dividir los ingresos totales de los Länder entre la población total de Alemania y multiplicarla por el número de habitantes del Land que corresponda para calcularle su posición como donante o como receptor.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tras la aplicación de estos dos mecanismos cada Land será situado dentro del cupo de los Länder “donantes”-aquellos cuya capacidad financiera resultante sea superior a la media nacional o, bien dentro de los denominados Länder “receptores” que serán aquellos Länder que no alcancen la media del 92% de la capacidad financiera, calculada según lo que antes hemos indicado.

Este sistema de compensación desarrollado en la ley de Compensación financiera de 1993 en base a las medidas establecidas en el Solidaripakt I del mismo año fue duramente criticado por los Länder ricos. Tales críticas fueron planteadas al Alto Tribunal Alemán, quien falló en varias resoluciones destacando por encima de todas sus sentencias de 11 de noviembre de 1999⁴. El fallo de la sentencia proclama inconstitucional el criterio del número de población de cada Land utilizado, según el cual los Länder receptores con mayor número de población debían percibir más ayuda que los que tuviesen menor número de habitantes.

Como consecuencia de esta Sentencia y de los no muy esperanzadores resultados que arrojaban las medidas adoptadas en 1993 se acordó entre el gobierno federal y los Länder el Solidaripakt III del año 2.001 y se aprobaron las leyes que lo acompañan- La Ley Maßstäbesgesetz y la Solidaripaktfortführungsgesetz.

Como veremos más adelante, este sistema fue también objeto de numerosas críticas e incluso fueron presentados varios recursos ante el Tribunal Federal Alemán por diversos Länder ante el constante flujo de fondos que debían hacer en favor de territorios menos favorecidos en el marco de la nivelación horizontal.

En 2003, comenzó su andadura una nueva reforma legislativa de la Ley Fundamental que vio la luz en septiembre de 2006 (Elías, 2006). Esta reforma se centró en la consecución de una mayor claridad en cuanto a las responsabilidades competenciales de ambos niveles de poder y en la reducción del número de leyes que necesitaban de la aprobación del Bundesrat, es decir, en opinión de Arroyo Gil, el objetivo último de la reforma del federalismo alemán no es otro que agilizar y hacer más transparente el procedimiento legislativo (Arroyo, 2009:34).

En opinión de Kölling y de conformidad con la doctrina citada, otro de los objetivos de dicha reforma era reducir una de las señas de identidad del federalismo cooperativo alemán: la cooperación entre el nivel federal y los Länder en las tareas conjuntas.

Se pretendía, así, un cambio en la concepción federalista hacia un federalismo competitivo que no se alcanzó “*por la variedad en la materia de competencias exclusivas de los Länder que se desarrolló tras la reforma*” (Kölling, 2019).

Dicha reforma constitucional incluyó muy pocas modificaciones a nivel financiero debido a las discrepancias entre los distintos Länder habida cuenta que los más débiles consideraban que un cambio en el sistema de financiación que derivara un sistema más competitivo podría originar una ampliación en la brecha del desarrollo económico entre los Länder más prósperos y aquellos que necesitaban de la nivelación fiscal para garantizar a sus ciudadanos los recursos básicos.

4. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats de 11 de noviembre de 1999- 2 BvF 2/98 -, Rn. 1-347. El recurso fue presentado por los Länder ricos-Baviera, Hesse y Baden-Wurtemberg-argumentando que el sistema de solidaridad territorial no era constitucional porque permitía que los Länder pobres se embarcaran en iniciativas y políticas que después debían sufragarse a cargo de los fondos de solidaridad. Esta sentencia puede consultarse en alemán en http://www.bverfg.de/e/fs19991111_2bvfo00298.html (última consulta 18/11/2020). Vid También el análisis magnífico de esta sentencia en el estudio de (Cabellos, 2000).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tuvieron que transcurrir cuatro décadas-desde la Gran Reforma de 1969- para que viera la luz una nueva reforma sobre aspectos financieros de la Ley Fundamental. Dicha reforma es de suma importancia para las relaciones financieras entre la Federación y los Länder que se engendró poco después de la reforma legislativa de 2006 y que terminó aprobándose en 2009 (Arroyo 2010).

Cabe destacar sobre esta reforma que sus mayores logros fueron la introducción de un límite constitucional a la capacidad de endeudamiento de las distintas partes que integran el Estado federal alemán y la creación del Consejo de Estabilidad. También fue tratada en la misma la posibilidad de potenciar la responsabilidad de los Länder mediante el aumento de su autonomía impositiva, cuestión siempre muy debatida y que ha generado verdaderas disputas entre los distintos poderes territoriales- véase Federación y Land.

Las continuas quejas emitidas por los Länder “donantes” sobre las reglas de juego que han de cumplir según establece el sistema compensatorio mermaba año tras año sus relaciones con el gobierno federal.

Los Länder más prósperos y que más han incitado a la tramitación de una enmienda del sistema de nivelación fiscal han sido Baviera, Hesse y Baden-Wurtemberg, que incluso han llevado sus peticiones “insolidarias” hasta el Alto Tribunal alemán. Resulta anecdótico que Baviera, uno de los Länder que más ha recibido fondos durante la década de los 80 se haya olvidado de sus peticiones de Land “pobre” y exija ahora una reforma del mecanismo de compensación financiera.

Esta tensa relación ha provocado largas negociaciones que han acabado en la reforma financiera comentada del año 2.009 y, finalmente la de 2.017 que se centra en la redefinición y/o eliminación de la nivelación horizontal para dar sustento a las peticiones históricas de los Länder “más ricos” en la que ahondaremos en el siguiente epígrafe.

III. CARACTERES BÁSICOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN

Para comenzar cabe decir que, tal y como señalan autores como García Frías, una de las características principales del sistema germano de financiación territorial es la uniformidad-pues en la redacción originaria de la Ley Fundamental no se reconoce ningún tipo de derecho histórico a ninguno de los Länder; que diera lugar un sistema asimétrico de financiación territorial (a diferencia, como se sabe, de lo que sucede en el caso español) (Bosch 2006).⁵

El marco financiero territorial se encuentra en el Título X de la Ley Fundamental denominado “La Hacienda” y comprende los artículos 104 a 115.

Este marco constitucional⁶ se puede desglosar en seis ejes fundamentales: reparto de competencias tributarias, criterios de distribución del gasto público entre la

5. Esto mismo ocurrió con los nuevos Länder tras la reunificación alemana respetándose así la uniformidad conseguida años antes. Esta uniformidad ha evitado muchos de los conflictos territoriales que se dan en otros Estados compuestos al no consentir privilegios a ninguno de los Länder que pudieran dar cabida a regulaciones distintas sobre el sistema de financiación general.

6. Sobre esta materia existen multitud de manuales y comentarios a la Ley Fundamental, podemos citar, entre otras: ARNDT, H.W.(1988), *Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts*, Munich: Ed.Vahlen p.48 y ss; BIRK, D. (1988), *Steuerrecht I. Allgemeines*, Munich: Ed.C.H.,Beck,;en castellano tenemos a ALBERTI, E. (1986): *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid: Ed, CEPC, pp. 261-314.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Federación y los Länder, sistema de compensación financiera interterritorial, límites al endeudamiento público, presupuesto de los entes territoriales y la contabilidad y auditoría pública. De todos ellos nos centraremos en el modelo de financiación y compensación interterritorial, objeto principal de nuestra investigación.

El sistema de compensación financiera plasmado constitucionalmente en el Título X de la Ley Fundamental tiene como finalidad principal la obligación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 106.3.2 de la Ley Fundamental que establece que se deben “evitar cargas excesivas y asegurar la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio de la República Federal de Alemania”.

En este sentido y tomando como referencia de nuevo a García Frías, se debe tener en cuenta que en *todo sistema de federalismo fiscal existe un grupo de ingresos orientados a compensar desigualdades interterritoriales que responden al principio de solidaridad y que sirven para compensar las imperfecciones que produce el propio sistema al establecer los mismos criterios para todos los territorios independientemente de su capacidad fiscal*.

Tales ingresos destinados a la compensación interterritorial forman parte del denominado sistema de compensación financiera o nivelación fiscal- que en el caso alemán se plasma constitucionalmente por primera vez con la reforma de 1955 de la Ley Fundamental ya citada anteriormente que introduce la obligación de proceder a un reajuste financiero horizontal entre los Länder (horizontal *Finanzausgleich*).

El sistema de compensación posee dos vertientes⁷ o mecanismos utilizados para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el referenciado artículo de la Ley Fundamental:

- Por un lado, la compensación vertical-de la Federación a los Länder-comprendiendo las transferencias de fondos, a modo de subvenciones federales por ejemplo, que se realizan entre entes de distinto poder territorial, esto es entre el gobierno federal y los Länder y entre éstos últimos y los municipios más desfavorecidos que los integren.
- Por otro lado, la compensación horizontal⁸-entre los diversos estados federados, es decir, entre entes territoriales del mismo nivel- que viene regulada en el apartado primero del artículo 107 de la norma suprema. Atendiendo a lo dispuesto en dicha norma, los Estados cuya capacidad fiscal esté por encima de la media nacional-Estados “donantes”-están obligados a transferir fondos a los Estados “receptores” que no llegan a alcanzar dicha cuota.

Ambas vertientes tienen como finalidad primordial la compensación de desigualdades económicas y la transferencia de recursos que sirvan para el crecimiento económico de las zonas menos desarrolladas.

7. Sobre las diferencias entre compensación vertical y horizontal en el sistema de compensación germano. FERREIRO, J.J. (1979): La compensación interterritorial en la República Federal de Alemania en *Revista PGP*, nº 3, 1979, pp.111.

8. Se mide atendiendo a los ingresos por habitante siendo el criterio de la población ajustado a efectos a determinar los recursos a transferir, hecho muy criticado por considerar ese ajuste realizado basándose en criterios subjetivos y fluctuantes dependiendo de los partidos políticos más influyentes en la fase crucial de la compensación financiera.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El marco constitucional del sistema de reajuste financiero o compensación financiera interterritorial, como adelanté anteriormente, se encuentra regulado⁹ en el artículo 107 de la Ley Fundamental-completado a través de diversas Leyes de compensación financiera y otras leyes aprobadas en 2.001¹⁰ y la ulterior Ley de 13 de julio de 2017 con las que se daba cumplimiento a los mandatos constitucionales previstos en el apartado 2 del artículo 107 y en el artículo 106.3.2. ambos de La Ley Fundamental.

El primero de ellos a analizar -artículo 107-fija la obligación legal de garantizar la compensación señalando expresamente en él que “se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder”.

Con esta prerrogativa constitucional se consigue conectar los artículos 106 y 107, de manera que el primero regula el sistema de distribución de ingresos cuyo resultado servirá de base para determinar el porcentaje de compensación a aplicar para cada Land establecido en el siguiente precepto.

Ambos artículos de obligado cumplimiento para el funcionamiento del sistema de financiación alemán-sin la distribución de ingresos y su posterior compensación no podría mantenerse la estructura federal establecida en la Ley Fundamental-Son considerados esenciales para alcanzar unas similares condiciones de vida en todo el territorio federal (prerrogativa expresada con sucinta claridad en el 106.3.2. Ley Fundamental).

Como decía, el sistema de compensación financiera debe entenderse como una continuación del sistema de reparto o distribución de ingresos- cuyas reglas vienen determinadas en el precepto citado de la Constitución alemana- dado que la compensación financiera interterritorial solamente se producirá una vez se haya efectuado el reparto o la distribución de ingresos de cada uno de los Länder.

El segundo de los preceptos aludidos-artículo 106.3.2- contiene la finalidad de este sistema compensatorio que es la de evitar cargas excesivas y asegurar la homogeneidad de las condiciones de vida dentro del territorio de la República Federal de Alemania.

Este precepto regulador del sistema compensatorio sienta las bases sobre las que se desarrolla todo el proceso de compensación financiera. Dicho proceso, es decir, los porcentajes de participación, los porcentajes a compensar entre los Länder, los objetivos y requisitos que han de darse para que los Länder sean considerados donantes o receptores y con derecho a percibir una subvención complementaria se regulan por leyes federales que requieren del consentimiento del Bundesrat y que han recibido la denominación de Leyes de Compensación financiera.

Ahora bien, el Alto Tribunal alemán ha dejado claro en numerosas sentencias que dicha equiparación entre los Länder que se persigue “no ha de ser completa sino más bien se trataría de una aproximación a la media federal” BVerfGE 72¹¹. En tal sentido los límites a este principio de solidaridad desarrollado por las leyes mencionadas

9. También puede citarse el apartado A del 106 como norma que regula el sistema de compensación financiera, aunque al ser tratado con mayor detalle en el precepto siguiente suela nombrarse únicamente el 107 como base reguladora de la Finanzausgleich.

10. Leyes que se aprueban para dar cumplimiento al consenso al que llegaron el gobierno federal y los Länder denominado “Solidarpakt II que venía a completar lo dispuesto en 1.993 en el primer pacto de Solidaridad que trataremos con mayor detalle más adelante.

11. Vid. BVerfGE 72, 330-436 -Urteil de 24 de junio de 1986 2 BvF 1/83, 2 BvF 5/83, 2 BvF 6/83, 2 BvF 1/85, 2 BvF 2/85 - Länderfinanzausgleich (horizontaler) und Bundesergänzungszuweisungen.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

en el párrafo anterior que son reflejo del precepto 107.2 han sido señalados por la jurisprudencia del TFC desde comienzos de la década de los 50 del siglo pasado. El Tribunal Constitucional Alemán dictaminó en 1953 que “las transferencias de nivelación que exige el principio de Estado federal no deben debilitar de forma decisiva la capacidad económica de los Länder que aportan recursos a la nivelación y, por otra parte, tampoco deben provocar una nivelación total de los recursos de los distintos Länder”. Lo que pretendían los gobiernos de los Länder que presentaron el recurso era que se derogaran las leyes mencionadas por considerar que las mismas exigían una nivelación- compensación financiera total entre los Länder, entendiéndose dicha nivelación total como un método en el que los Länder que aportaran mayores recursos a la Federación para lograr la ansiada capacidad financiera equitativa de todos los Länder, saldrían perjudicados. En la sentencia mencionada y muchas más, el TFC estableció que tal nivelación total no existía ya que las propias leyes regulaban mecanismos que evitaban graves perjuicios para cualquier Länder y, que, por tanto, las leyes financieras recurridas eran conforme a la Ley Fundamental.

IV. PROCEDIMIENTO DE REALIZACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL ALEMÁN

El sistema de compensación que vamos a detallar en las páginas siguientes se inicia, como hemos señalado antes, una vez se ha producido la asignación a cada uno de los estados federados de los ingresos tributarios y se han calculado las necesidades de gasto que cada uno de ellos requiere para garantizar la disposición de fondos suficientes que les permitan desarrollar adecuadamente sus funciones. Con esto quiero decir que el sistema de distribución de ingresos regulado en el artículo 106 de la Ley Fundamental precede al sistema compensatorio y deben ambos estar perfectamente conectados para que el sistema de financiación funcione de manera correcta.

Como en todo sistema de estructura federal-Alemania no es una excepción- una vez se ha hecho el reparto de la participación de los ingresos siguen existiendo notables diferencias en cuanto a la capacidad financiera entre los distintos entes territoriales en los que se divide el Estado federal. En el caso alemán, esta diferencia de capacidad financiera entre los Länder se pretende evitar mediante una serie de mecanismos tendentes a alcanzar una homogeneidad fiscal entre los territorios proclamada en la propia norma constitucional de manera que todos los estados alcancen una capacidad financiera per cápita no inferior al 92% de la media nacional.

Para lograr dicho objetivo, la norma suprema y las leyes que desarrollan los preceptos dedicados al sistema de compensación obligan a transferir fondos a los Länder más débiles-aquellos con capacidad financiera por debajo de la media nacional- tanto a la Federación como a aquellos Länder que tras aplicar una fórmula en base a criterios de población que mide su capacidad financiera, obtengan unos resultados fiscales por encima de la media nacional.

El sistema de compensación financiera se divide en 4 etapas claramente diferenciadas que alternan la compensación vertical y la horizontal:

En primer lugar, se produce una compensación vertical al distribuirse los ingresos de los impuestos comunes (Tejerizo, 2009): I.V.A.; I.R.P.F. y IS. entre la Federación y los Länder¹².

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

A continuación, una parte del I.V.A. recaudado se distribuye entre los Länder produciéndose en esta etapa compensación horizontal entre entes del mismo nivel territorial. Este reparto del I.V.A.¹³ se distribuye teniendo en cuenta la población de cada estado. El 75% se distribuye entre los estados y se reserva el restante 25% de ese impuesto recaudado para transferir fondos a los estados cuya capacidad fiscal resultante tras la distribución de ingresos tributarios fuese inferior a la media nacional.

En la siguiente fase, los Länder más ricos-aquellos que están por encima de la media nacional en cuanto a capacidad financiera se refiere según dispone la normativa vigente- están obligados por mandato constitucional a transferir parte de sus ingresos- mediante la aplicación de una fórmula que tiene en cuenta criterios como el de la población que será analizada con mayor detalle más adelante- a los Länder más pobres-considerados así aquellos que no superan la media nacional. Es en esta fase donde se han operado los cambios fundamentales del sistema de compensación mediante la reforma constitucional de 2017, que luego veremos en detalle, que en cierto modo la elimina.

Por último, la cuarta fase de este sistema compensatorio establece la posibilidad de seguir recibiendo transferencias los Länder más pobres, en modo de subvenciones federales-compensación vertical- que faciliten a estos Länder a alcanzar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Esta cuarta fase- denominada por algunos autores como “cláusula de cierre del sistema” tiene lugar si tras haber finalizado la compensación entre Länder explicada anteriormente, siguieran existiendo Estados que no alcanzan la media nacional y, por tanto, no van a poder disponer de recursos suficientes para cubrir sus necesidades fiscales. Por tanto, se pone en funcionamiento esta cláusula cuando los estados “receptores”, una vez recibidos los fondos de compensación no hayan alcanzado el 99,5 % de capacidad fiscal de la media nacional. Así, por normativa se establece que todos aquellos estados que no hubiesen llegado a dicho porcentaje recibirán un porcentaje del 77,5%¹⁴ del importe que necesiten para llegar al 99,5% marcado por ley.

En este sentido, con el objetivo de que los Länder puedan hacer frente a necesidades especiales, esta cuarta fase también se pondrá en funcionamiento debiendo la Federación transferirles fondos adicionales- denominados subvenciones federales- para hacer frente a los gastos necesarios para cubrir esas “situaciones especiales”¹⁵.

De la Fuente (2017) considera como objetivo principal del sistema de compensación, como ya se ha indicado, la consecución de la igualdad de los recursos con los que cuentan los distintos territorios que componen el Estado federal alemán que cuenta cada uno de ellos con capacidades fiscales diferentes.

13. No es propiamente nivelación horizontal sino más bien forma parte de la distribución de ingresos pero que al estar íntimamente ligado a la equiparación financiera de los estados resulta necesario transcribir para entender los motivos o criterios seguidos en el mecanismo de la nivelación horizontal.

14. Con anterioridad a las leyes de 2.001 que tuvieron su origen en el Solidaripakt II de ese mismo año la compensación federal era mucho mayor-alcanzaba el 90%.

15. Es necesario en este punto citar la Sentencia del TFC de 11 de noviembre de 1.999 que señala que no encuentra argumento alguno para darle cabida constitucional a las “situaciones de necesidades especiales” instando al legislador a una reforma. Tal enmienda se produjo en 2.001 en la que no se eliminaron estos supuestos excepcionales, sino que en el articulado de la reforma se introdujo una lista tasada de supuestos que permitían las transferencias sobrevenidas “por situaciones especiales”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL DE 2017

El análisis de esta reforma constitucional de 2017 debe hacerse atendiendo a la evolución histórica de la concepción de federalismo¹⁶ alemán que, como ha ocurrido también en otros Estados compuestos y hemos visto en el anterior epígrafe, ha sido cambiante.

En el caso germano la doctrina es unánime en cuanto a que la colaboración o coordinación entre ambos entes ha sido una característica intrínseca a la estructura federal alemana desde sus orígenes en el II Reich. Ahora bien, aunque dicha coordinación y colaboración entre la Federación y los Länder se producía no es hasta la aprobación de la gran reforma financiera de 1969-con la inclusión de las denominadas *tareas comunes* cuando puede empezar a hablarse de una nueva concepción de federalismo *cooperativo*. Para el buen funcionamiento de esta suerte de cooperativismo federal resulta imprescindible la creación de órganos de colaboración entre ambos entes.

Dentro de este federalismo cooperativo juega un papel preponderante el sistema de financiación y compensación interterritorial estudiado anteriormente y objeto de la reforma de 2017 que vamos a analizar.

Como hemos visto anteriormente, el sistema de compensación¹⁷ y de financiación en general ha sido objeto, desde su inicial implantación en la legislación alemana, de numerosas críticas y diversas enmiendas por las cargas fiscales que suponía para los Länder “donantes” y los conflictos de intereses que surgían entre los Estados federados, sobre todo, tras la reunificación alemana que supuso la entrada en escena de cinco nuevos Länder muy diezmados económicamente. Tales quejas eran de tal envergadura que no en pocas ocasiones han trascendido al Alto Tribunal Alemán como se ha comentado en las páginas precedentes.

En este contexto de continuas críticas por parte de los Länder más prósperos, y dando respuesta a un reclamo histórico de éstos, se inicia la tramitación parlamentaria de una nueva reforma financiera sobre el mecanismo de compensación regulado en el artículo 107 de la Ley Fundamental y las Leyes de Acompañamiento con la ambiciosa pretensión de dar una solución definitiva a la controversia que generaba la redistribución financiera entre los Länder “ricos” y “pobres”.

La Ley que modifica la Ley Fundamental fue producto de una iniciativa del Gobierno federal presentada a finales de 2016 que se basa en la Resolución de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Federación y de los Estados de 14 de octubre de 2016 sobre la revisión del sistema federal de compensación financiera a partir de 2020. En dicho acuerdo se le atribuye al Gobierno federal la obligación de presentar un proyecto de ley de la reforma constitucional en tal sentido.

16. Por todos es sabido que la organización de un Estado de corte federal se origina en Estados Unidos, tras la aprobación en 1787 de su Constitución en la que se declara la unión federal de las 13 ex colonias británicas. Ahora bien, la forma de entender el federalismo-tal y como se entendió en sus orígenes-como una unión de varios Estados con competencias propias con poder solamente sobre una parte del territorio y un Gobierno central que ejerce su poder sobre todo el territorio de la federación ha sido variable conforme han ido cambiando las necesidades de la sociedad. Este federalismo descrito que recibió el nombre de federalismo dual, se caracteriza básicamente por la separación total de competencias entre ambos entes territoriales-gobierno central y los gobiernos estatales-y perduró en Estados Unidos hasta la llegada del New Deal. Con la puesta en marcha de esta política, la concepción de federalismo evolucionó hacia una suerte de federalismo cooperativo en el que la base principal es la coordinación o colaboración entre el Gobierno central y los Estados en el ejercicio de sus poderes.

17. Vid. Para una mayor profundización en el principio de solidaridad alemana. MARTÍNEZ, D. (2013): La solidaridad interterritorial alemana en *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, núm.10, 2.013.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Con la reforma de 2017, se modifica significativamente el sistema de financiación y compensación interterritorial¹⁸ vigente hasta ahora y se consigue dar un giro centralizador al sistema financiero germano en el que el Ejecutivo federal deberá asumir un mayor nivel de carga fiscal con competencias de nivelación financiera que hasta entonces le correspondía a los Länder cuya renta per cápita superaba la media nacional. A partir de ahora, el peso sobre la tarea redistributiva entre los territorios alemanes recaerá sobre la Federación-nivelación vertical-, focalizándose la solidaridad interterritorial a través del Gobierno federal y no solamente por medio de los gobiernos estatales que tantas controversias generaban.

Ahora bien, a cambio de un mayor desembolso económico- cerca de 9.700 millones de euros-de la Federación a los Länder, ésta, asume competencias en materia de inversión en mejoras en el campo de la educación y de las infraestructuras (autopistas y carreteras) hasta ahora un ámbito competencial exclusivo de los estados federados. Esta asunción de competencias permitiría que los Länder “donantes” también se vieran beneficiados en estos ámbitos al invertir la Federación en sus territorios fondos dirigidos a mejorar dichos servicios.

La reforma de la Ley Fundamental siguió el siguiente procedimiento:

El resultado final de la votación en el Bundestag fue de 455 votos a favor de la aprobación de la ley de modificación de un total de 631 miembros, alcanzando la obligatoria mayoría de dos tercios de componentes de la Cámara. La mayoría de los votos en contra pertenecían a afiliados al partido de Los Verdes. Tras el resultado de esta votación se alzaron las primeras críticas que no consideran justo el reparto fiscal acordado.

Posteriormente, tal y como establece la legislación alemana, se procedió a la votación de la reforma constitucional en el Bundesrat¹⁹, donde se acordó por unanimidad la aprobación de la misma.

Dicha reforma constitucional vio la luz finalmente el 13 de octubre de 2017 con fecha de entrada en vigor el uno de enero de 2020. La razón por la cual se estableció un periodo de *vacatio legis* tan extenso es porque el pacto de solidaridad entre el Gobierno federal y los Länder-Solidarpakt de 2001 expiraba el 31 de diciembre de 2019.

La revisión constitucional afectó a 13 artículos de la Ley Fundamental (90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g).

En este estudio, como hemos señalado, nos vamos a ocupar específicamente de la reforma del artículo 107 que contiene la fórmula del sistema compensatorio en la financiación alemana y del artículo 143f y 143 g de nueva creación que regulan vigencia de las relaciones financieras previstas en la nueva normativa.

Una vez examinados los objetivos que se marcaron antes de la aprobación de la reforma, vamos a pasar a analizar las modificaciones del texto constitucional efectuada en

18. Para conocer el sistema de solidaridad autonómico español y poder compararlo con el sistema compensatorio alemán puede acudir a la magnífica obra de ALBERTI, E. (2001): *El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes* Ed. Institut d'Estudis Autonòmics; Barcelona, 2001.

19. Vid. GÓMEZ, G. y ARROYO, A. (2005): El reparto territorial de facultades legislativas y el Bundesrat en el federalismo alemán (1871-2006) en *Cuadernos de Derecho Público* nº26, 2005, pp.217-275. En la misma línea de profundización sobre las características de este órgano alemán se puede acudir a: GUDE, A. (2001): A propósito de la reforma del Senado en España: La composición del Bundesrat alemán en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 2001, pp.129-152.

PORTADA

2017 y cuya entrada en vigor estaba prevista para el 1 de enero de 2020 que afectan al sistema de compensación y sus consecuencias para cada una de las partes.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Respecto del artículo 107 se producen las siguientes modificaciones:

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Por lo que respecta al apartado primero del artículo 107 cabe decir que su modificación implica una simplificación en el sistema de reparto de una parte del impuesto de volumen de negocios, dado que se elimina el trámite legislativo de la obligación de aprobar una ley federal para que pudiera producirse dicho reparto.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

La enmienda al apartado 2 del indicado precepto es sin duda la que tiene mayor envergadura de toda la reforma de 2017 dado que supone un giro enorme en todo el sistema de compensación, dado que la eliminación de parte del mismo supone una focalización mayor de la compensación en sentido vertical por encima de la nivelación horizontal. Dicho de otro modo, a partir de la nueva redacción en la que desaparece de la legislación alemana esta frase *“En la Ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los Länder obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación”*, los Länder que por mandato constitucional debían compensar, ya no están obligados a ello.

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

La introducción de un nuevo apartado f dentro del artículo 143 de la Ley Fundamental permite conocer el plazo de vigencia de las normas que sobre la base del apartado 2 del 107 se hayan aprobado y entren en vigor en enero de 2020. Así se dispone que no podrán ser derogadas tales disposiciones con anterioridad al 31 de diciembre de 2030 y, aún pasada tal fecha deberá hacerse la derogación con el cumplimiento de los requisitos previstos en el 143.f *“ el Gobierno federal, el Bundestag o al menos tres Länder en conjunto han solicitado la celebración de negociaciones para la reorganización de las relaciones financieras federales, y transcurridos cinco años desde la notificación al Presidente Federal de la solicitud de negociaciones...no ha entrado en vigor ningún reordenamiento legal de las relaciones financieras federales.”*.

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

Por su parte la vigencia artículo 107 se regula en el apartado g del citado precepto 143 de la Ley Fundamental de cuya lectura se desprende que la distribución fiscal entre los Länder y demás medidas compensatorias vigentes hasta el 31 de diciembre de 2019 serán reguladas según lo dispuesto en el mismo sin cambio alguno hasta el 01 de enero de 2020, fecha de entrada en vigor de la reforma de 2017.

LISTA DE EVALUADORES**VI. CONCLUSIONES**

No cabe duda de que no hay sistema de financiación perfecto en un Estado compuesto al intervenir varios entes territoriales con intereses opuestos, pero dicha imperfección es menor si la Constitución define claramente la distribución de competencias legislativas y tributarias de manera que se puedan evitar los problemas competenciales.

Ahora bien, el sistema financiero alemán al igual que el de la mayoría de los estados compuestos se encuentra en un estado de constante transición por los continuos cambios que se van produciendo a lo largo de los años tanto a nivel económico como social y político que han generado controversias entre los distintos poderes territoriales. Una de las mayores polémicas subyacentes a la estructura federal alemana basada en la cooperación entre los distintos entes territoriales es el sistema de compensación financiera o nivelación fiscal basado en el principio de solidaridad interterritorial que ocupa parte sustancial del artículo. Es este deber de solidaridad interterritorial entre los Länder- que se vio incrementado con la reunificación alemana- la causa principal

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de los grandes debates que se han producido en la sociedad germana en cuanto a la imperiosa necesidad de reforma del sistema de compensación horizontal.

El primer objetivo que perseguía la reforma de 2017 era diluir la obligación de trasvase de fondos prefijada por mandato constitucional de los Estados más poderosos a los más débiles económicamente hablando. La reforma contiene una disminución sustancial de dicha obligación dado que a partir de su entrada en vigor la etapa del sistema de compensación horizontal entre los Länder queda derogada quedando por tanto liberados de tal carga fiscal que tantas disputas generaba.

Ahora bien, cabe apuntar que el cumplimiento de este objetivo conlleva consigo un cambio sustancial en la concepción federalista alemana. En una primera estimación superficial sobre la reforma, siendo todavía muy pronto para un análisis en profundidad, se puede afirmar que la idea cooperativista ha primado sobre la competitividad dado que no se ha dotado de mayor autonomía fiscal a los Länder-requisito fundamental de un federalismo competitivo- sino que simplemente se ha dotado a la Federación de mayores competencias que irán ligadas a relaciones de colaboración de corte cooperativo.

Además, se intentó con esta reforma establecer unas directrices que acabaran con las críticas suscitadas por Estados como Baviera que no aceptaban un sistema de compensación fiscal que tuviera un efecto incentivador adverso de la nivelación fiscal. En este sentido, los Estados contribuyentes netos argumentaban que este sistema generaba un clima de “tranquilidad fiscal” entre los Estados receptores que ponía en peligro la estabilidad económica de todo el territorio alemán. Esto es, con el sistema anterior a la reforma de 2017, los gobiernos de los Estados más débiles tenían asegurada la suficiencia financiera de sus regiones gracias a las transferencias de fondos que recibían de la Federación y de los Länder más prósperos. Esta forma de suministrar las necesidades de gasto a los Länder que se encontraban por debajo de la media nacional de la capacidad financiera-obtenida esta cifra basándose en criterios cuanto menos opacos y muy criticados como el de la población ajustada-era muy criticada por los Länder donantes.

La reforma ha conseguido liberar de esta carga fiscal a los Länder donantes, si bien, se sigue consintiendo a los Estados receptores que logren la suficiencia financiera a través de subvenciones federales. Como consecuencia de esta política de reajuste fiscal mantenida tras la reforma, las regiones que reciben fondos seguirán, eventualmente, sin plantearse mejoras en sus programas políticos de medidas fiscales.

Con este planteamiento, puede afirmarse que el objetivo perseguido con la reforma de sosegar las críticas de los Länder donantes no se ha alcanzado con la revisión constitucional dado los Estados receptores van a continuar percibiendo los fondos necesarios para cubrir sus gastos por imperativo legal -aunque ahora provengan de la Federación, por lo que no es de extrañar que surjan nuevos debates a corto plazo para que se castigue a aquellos Estados receptores que no cumplen con los programas de Estabilidad presupuestaria que se establezcan en las leyes de acompañamiento a esta reforma.

En lo que respecta a un análisis formal de la modificación del apartado primero del artículo 107 cabe decir que supone una disminución de la complejidad del sistema de compensación habida cuenta que ya no va a ser necesaria una ley federal que marque las pautas a seguir para el reparto del Impuesto del volumen de negocios entre los Länder, lo que beneficiará sin duda a todos los sujetos implicados en el mismo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La consecuencia de la modificación del segundo apartado del referido precepto es el que mayor polémica ha generado tanto para los partidos políticos involucrados en la votación de la reforma como en la doctrina alemana. Para los defensores de continuar manteniendo el criterio de solidaridad inexpugnable para dar ejemplo de integración nacional ante el resto de los estados miembros de la Unión Europea, la eliminación de la compensación horizontal ha sido un grave error porque con ello los Länder ricos como Baviera salen muy favorecidos, por lo que la brecha económica podría aumentarse considerablemente a corto plazo. Sin embargo, en el lado opuesto, con Baviera a la cabeza-que ha sido uno de los Estados precursores de varios recursos ante el Alto Tribunal Alemán-ven esta reforma con buenos ojos porque han sido escuchadas sus rogativas, hartos de financiar con su esfuerzo económico la mala gestión de los Länder menos prósperos.

Desde el punto de vista cooperativo puede decirse que con esta enmienda se quiebra la línea colaborativa entre Länder-si bien persiste la colaboración vertical- presente en el federalismo alemán desde la originaria redacción de la Ley en 1949 y, sobre todo, desde su reforma de 1969 en la que se plasmaron en la constitución los mecanismos colaborativos denominados “tareas comunes” Dichas formas de colaboración fueron consolidadas por el consagrado principio de solidaridad interterritorial que podría decirse entra en profunda crisis de identidad con la eliminación de la nivelación horizontal.

De acuerdo con las palabras del profesor Kölling esta reforma puede valorarse como un cambio en la trayectoria del sistema de financiación alemán y, por ende, con consecuencias para las relaciones entre la Federación y los Länder.

Esta reforma supone en términos generales un aumento de la focalización de la compensación vertical en favor de la Federación que, a cambio, de un aumento de su carga fiscal y minoración de sus ingresos al aumentar su reparto entre los Länder, verá fortalecida su posición y se origina una vertiente federal más centralizadora.

Para la Federación supone un mayor control sobre la deuda de los Länder y también sobre la política presupuestaria de los Estados que a partir de ahora deberán aprobarla sujetándose a criterios de estabilidad, adquiriendo en este momento un papel preponderante el Consejo de Estabilidad presupuestaria.

Para los Länder más prósperos, esta reforma va a suponer una inyección económica por partida doble dado que, por un lado, no van a estar obligados a transferir fondos a los Estados más desfavorecidos y, por otro, van a comenzar a recibir fondos para invertir en infraestructuras y educación en su territorio.

Dicho en otras palabras, con la reforma del sistema de compensación ambas partes salen ganando, ya que, por un lado, los Länder hartos de solidarizarse con los más necesitados, se ven liberados de parte de sus obligaciones compensatorias y, por otro lado, aunque a primera vista se piense que solamente la reforma le origina pérdidas económicas a la Federación, ésta consigue más competencias y un mayor control sobre la capacidad financiera de los Länder al controlar la deuda estatal.

En opinión de Kölling, la cual comparto, la reforma supone una re-centralización del sistema fiscal alemán basada en la autolimitación de los Länder. De esta manera, la Federación asume con la reforma un mayor control sobre la deuda de sus estados que va a suponer un fortalecimiento del sistema federal más centralizado. Con esta reforma se modula la “cláusula de intangibilidad” que se postula en el artículo 79.3 de la Ley Fundamental por la cual no es posible la revisión de la estructura federal para evitar, precisamente lo que se está consiguiendo, la consolidación de

PORTADA

un estado federal centralista, tan temido por las fuerzas aliadas que formaron el Estado alemán.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Un mayor control del endeudamiento favorecido por las directrices de la UE reduce la capacidad de autonomía impositiva de los Länder por lo que en líneas generales y, a falta de poder comprobar los resultados de la reforma, se descarta cualquier posibilidad de incremento de la competitividad entre los Länder.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Finalmente, resulta necesario comentar que no es posible analizar los resultados de la entrada en vigor de dicha reforma a fecha de la redacción de este artículo por el escaso tiempo que ha transcurrido desde el uno de enero del presente ejercicio- fecha de inicio de su vigencia-, debiendo sumarle a esto la grave crisis sanitaria que ha sacudido a todos los países desde marzo y que ha paralizado cualquier expectativa que pudiera tenerse de la enmienda.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALBERTI, E. (1986): Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ALBERTI, E. (2001): El component solidaritat en el sistema de finançament de les comunitats autònomes, Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms.
- ARIAS, S. (2016): Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania. Contenido, garantías y posición en el ordenamiento jurídico alemán. Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- ARROYO, A. (2009): El Estado federal en crisis (A propósito de la República Federal de Alemania). Recensión a los libros de Edin Šarčević: Das Bundessta-atsprinzip, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000; Ronald Sturm: Föderalismus in Deutschland, Leske+Budrich, Opladen, 2001; Hans-Georg Wehling (ed.): Die deutschen Länder, Leske+Budrich, Opladen, 2.ª ed., n.º 117.
- ARROYO, A. (2006): El federalismo alemán en la encrucijada (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARROYO, A. (2009): La reforma constitucional del federalismo alemán: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, n.º 11. Institut d'Estudis Autònoms.
- ARROYO, A. (2010): La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en la República Federal de Alemania, en: Revista de Estudios autonómicos y federales, n.º 10.
- ARROYO, A. (2010): Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: el Bundesrat o Consejo Federal alemán. En J. Tudela Aranda / F. Knüpling (Eds.). España y modelos de federalismo, Col. Cuadernos y Debates, n.º 204: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/ Fundación Manuel Giménez Abad.
- BENDA, M. E. (2001): Manual de derecho constitucional. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- BOSCH, N. (2006): El finançament dels governs subcentrals en els països federal, en: Revista d'Estudis Autònoms i Federals, n.º 3.
- BUCHANAN, J. (1950): Federalism and fiscal equity, en: American Economic Review, vol.40 n.º 4.
- CABELLOS, M. Á. (2000): La Sentència del Tribunal Constitucional Alemany sobre la Llei de perequació financiera, en: Institut d'Estudis Autònoms.
- CABELLOS, M. A. (2006): Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania. Tema del semestre, rgdc, n.º 2.
- CLEMENS, F. (2006): Federalismo Fiscal y Nivelación fiscal en Alemania, en: C.L.M. ECONOMÍA, n.º 8.
- DE LA FUENTE, Á. (2017): La financiación regional en Alemania y en España: Una perspectiva comparada, en: Fedea Instituto de Análisis Económico.
- ELÍAS, C. (2006): La reforma de la Constitución financiera en Alemania: una reforma pendiente, en: Revista de Derecho Constitucional Europeo, n.º 6.
- FERREIRO, J. (1979): La compensación interterritorial en la República Federal Alemana. PGP.
- GARCÍA, Á. (2006): La financiación de los Länder, en: Revista catalana de dret públic, Barcelona, n.º 32.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- GÓMEZ, G. y Arroyo, A. (2005) El reparto territorial de facultades legislativas y el Bundesrat en el federalismo alemán(1871-2.006), en: Cuadernos de derecho público, nº 26,2.
- GÓMEZ G. (2009): La reforma constitucional del federalismo financiero alemán y la reforma constitucional española de 2011, en: Cuadernos de Derecho Público, n.º 38.
- GUDE, A. (2011): A propósito de la reforma del Senado en España. En la composición del Bundesrat alemán. En: Anuario de derecho parlamentario. nº11.
- KLUTH, W. (2007): La reforma del federalismo alemán, en: Revista de Derecho Político.
- KÖLLING, M. (2016): Las relaciones financieras entre la Federación y los Länder a partir de 2020. Acerca del reciente acuerdo sobre las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad. n.º 12.
- KÖLLING, M. (2019): El federalismo alemán tras la caída del muro-necesidades y oportunidades de reforma del federalismo cooperativo desde 1989, en: Revista General de Derecho Constitucional, n.º 30.
- MARTÍNEZ, D. (2013): La solidaridad interterritorial alemán, en: Documentos-Instituto de Estudios Fiscales, n.º 10.
- PADRÓS, C. (2013): El modelo federal alemán de relaciones financieras y de igualación financiera entre Estados (Länderfinanzausgleich), en: Revista de estudios autonómicos y federales.
- TEJERIZO, J.M. (2009): La financiación territorial en los estados descentralizados, en: Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- VEGA, A. (2006): El principio de solidaridad interterritorial en España y Alemania: aplicación y límites, en: Revista de estudios federales y autonómicos.
- VEGA, A. (2014): El principio de solidaridad interterritorial en Alemania, en: Revista de Estudios Federales y Autonómicos. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

COVID-19 AND THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM¹**por John Kincaid**

Robert B. y Helen S. Meyner Profesor de Gobierno y Servicio Público en el Lafayette College, Easton, Pennsylvania, Presidente del Centro para el Estudio del Federalismo

COVID-19 has posed a major challenge to the American federal system. The system has responded comparatively poorly if measured by cases and deaths, not because of structural flaws, but because of partisan polarization and a president not amenable to cooperative federalism and a coherent pandemic response. Among federal and quasi-federal countries, only Argentina, Belgium, Spain, and Mexico have performed worse than the United States as measured by COVID deaths per capita.

The principle problem is partisanship. The political parties are not functioning to integrate the system as they often did in the past but rather to fragment the federal system.

The system demonstrated resilience, however, because the states' constitutionally protected police power enabled them to compensate in a dual federalist manner. The states also functioned as laboratories of democracy, reflecting diverse policy preferences and pandemic experiments. Although dual federalism was a second-best solution in principle, it was the best politically available solution.

Many critics argue that a key failure was the lack of a single, federally managed, presidentially led, national response. However, given the emergency uncertainty that accompanied the novel coronavirus, the best course of national action was not readily evident at first.

Nevertheless, it seems to be largely forgotten that, initially, the federal government responded vigorously. President Trump restricted travel from China on January 31. On March 13, Trump issued 57 simultaneous disaster declarations for all states, D.C., and U.S. territories—the first all-state declaration in U.S. history. The Families First Coronavirus Response Act, passed by 90-8 Senate votes and 363-40 House votes, was signed on March 18, providing \$95 billion in new outlays. The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES) of March 27, which passed by a 96-0 Senate vote and House voice vote, provided \$2.2 trillion. The April 23 \$484 billion Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act passed the House by 388-5 and the Senate by voice vote. On June 5, Trump signed the Paycheck Protection Program Flexibility Act, which passed the House by 417-1 and the Senate by voice vote. The Federal Reserve initiated many stimulus programs, including \$2.3 trillion in lending to support households, employers, financial markets, and state and local governments, including a Municipal Liquidity Facility for the state and local bond market.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

The principal act, CARES, offered an array of aid programs, including about \$150 billion in direct aid to state and local governments. Taken altogether, Congress provided state and local governments with about \$360 billion.

After this burst of bipartisan activity from mid-March to early June, however, things fell apart as partisan fissures opened between the parties in Congress, between Congress and the White House, between the White House and governors, and among groups of governors as well. One consequence, of course, is that Congress has not passed a second stimulus. Whether this is desirable or undesirable depends on your point of view. The major stumbling blocks are different philosophies of fiscal responsibility and the age-old federalism conflict over how to distribute federal aid among the states in a way that does not unfairly benefit certain states at the expense of other states.

Meanwhile, the federal government lacks constitutional authority to command a national response. When Trump claimed “total” power to reopen states’ economies on April 13, he retreated the next day under heavy criticism. Former Vice President Joe Biden, citing “a constitutional issue,” similarly retreated from his mid-August call for a national mask-wearing mandate. Now he’s apparently limiting his mask mandate to federal property. Further, the Trump administration’s pandemic performance lends little confidence that a presidentially led federal response would have been desirable. Moreover, if Trump has authoritarian inclinations, a national response might have exacerbated those proclivities. Crises often precipitate centralization and executive overreach. There is little evidence of this, although some executive actions such as Trump’s directing the Centers for Disease Control and Prevention (CDC) in September to issue a nationwide moratorium on tenant evictions to reduce infection transmissions triggered alarms in some quarters.

So, let’s look at COVID-19 from the perspective of some currently prominent models of federalism, one being nationalist cooperative federalism.

Nationalist Cooperative Federalism

The contemporary school of nationalist federalism defines cooperative federalism as states’ willingness to comply with national directives. The model treats states as though they were prisoners of war facing a jailer who says “if you cooperate, you will get extra rations; if you don’t cooperate, we’ll hammer you.” Advocates of this model contend that states actually enjoy their status as prefects of the federal government because they have wiggle room in implementing federal policies.

This model “situates uniformity and finality for first-order norms at the national level, while allowing dialogue and plurality at the level of state implementation of those norms.” But this model is ill-suited to the pandemic because it ignores James Madison’s warning that “[e]nlightened statesmen will not always be at the helm” and, thus, whether first-order norms emanating from the Trump administration would have been desirable norms. The pandemic also puts this school in the odd position of having to say that the governors who implemented the strictest and longest lockdowns were uncooperative, a position wholly endorsed by President Trump who called these so-called uncooperative governors “mutineers” and tweeted such messages as “Liberate Michigan.” I don’t think this is where the advocates of this model of federalism want to be, but it’s where they end up.

Part of the problem may be that in situating first-order norms at the national level, this model does not specify just what the legitimate source of first-order norms should be. Must these first-order norms emanate only from acts of Congress signed into law by a president or can they emanate from Supreme Court rulings, presidential executive

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

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

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

orders, and agency regulations? The notion that anything coming out of Washington, DC, must be viewed as a first-order norm requiring state compliance leaves no room for what we have traditionally understood to be federalism as a system of non-centralized power rather than a decentralized unitary system.

This model does not seem to leave any room for a loyal opposition either, namely, states and groups of states that might have rational and legitimate reasons for opposing certain first-order norms emanating from the federal government. On what grounds can one label states that have opposing points of view “uncooperative”? Given partisan polarization, moreover, first-order norms emanating from the federal government would trigger resistance from many state and local governments controlled by the opposition party.

Although centralization has shrunk state autonomy, making states, in many respects, administrative arms of the federal government, COVID-19 showed that state sovereignty is far from dead.

Non-Centralized Cooperative Federalism

A national response can also rest on reciprocal federal-state-local coordination, which is the essence of cooperative federalism. This occurred in Germany where Chancellor Angela Merkel and the sixteen *Länder* heads negotiated common COVID guidelines and maintained good communications. Such cooperative federalism in the United States foundered on (1) partisan polarization, (2) President Trump’s “personal presidency,” and also (3) the coronavirus’s arrival during a presidential election year, an impeachment trial of a president running for reelection, and low public trust in the federal government and in fellow citizens.

Although Trump held more than 90 conference calls with state, local, and tribal leaders between January and the end of March, he did not forge a reciprocally cooperative relationship. He sought to shift blame for failures onto governors, and his public statements featured bilateral rather than multilateral relations with governors, especially feuds with some Democratic governors, which included name-calling and threats of federal funding cuts. He also battled with some Republican governors, such as Maryland’s Larry Hogan. Hence, many governors turned to Vice President Mike Pence for help.

The president’s intergovernmental behavior cohered with his “imagining the presidency as a platform for his personal expression. He did not conceptualize cooperative federalism as a partnership of shared powers aimed at achieving common objectives. Instead, the transgressive character of his presidency breached customary intergovernmental norms, although many agencies, such as the CDC and Army Corps of Engineers largely maintained those norms.

Governors also played a role in failing to formulate a cooperative nationwide response because of their party divisions. Partisanship is such a fundamental cleavage today that it affects how people view COVID-19 and make health-care choices. A prominent feature of the U.S. response has been sharp partisan divisions among both political leaders and citizens in their perceptions of the pandemic’s severity and beliefs about appropriate policies and personal behaviors. Most Democratic governors and mayors imposed earlier, longer, and more draconian stay-at-home orders (SAHOs) than did Republican executives. Democrats prioritized virus suppression. Republicans generally saw the economy as an equally or more important priority, namely, a need to balance COVID-19 responses with economic sustainability and minimizing other collateral damages of lockdowns. This partisanship has generated conflicts not

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

only between the president and Democratic governors but also between governors of one party and county and municipal executives of the other party. Over time, among citizens too, Democrats reduced social activities and practiced social distancing more than independents, while Republicans engaged in more social activities and less social distancing than either group.

A president more amenable to intergovernmental cooperation might have tempered partisan conflict and provided political cover for Republican governors but would still have had difficulty replicating Germany's cooperative federalism because more cross-party cooperation is present in Germany.

Dual Federalism and States as Laboratories

Consequently, the dualism of American federalism, which is a barrier to unilateral federal-government action, enabled the states to respond to COVID-19. Although dual federalism has long been declared dead, path dependency, as well as the system's constitutional structure, have ensured the endurance of important elements of dual federalism, which the U.S. Supreme Court reaffirmed in *Gamble v. United States* in 2019. The vast lockdowns instituted by so many governors have no precedent in U.S. history. The unprecedented exercises of power over citizens and the national economy mandated by most governors, and by many mayors and county executives, have been extraordinary manifestations of dual federalism, demonstrating that the police power, which was not delegated to the United States, remains potent. The Tenth Amendment appears to be alive and well in this respect, and, to date, the U.S. Supreme Court has not curtailed these state powers, although on September 14, a U.S. district court judge ruled that Pennsylvania governor's March lockdown violated various rights provisions of the U.S. Constitution. That ruling is on appeal.

Under radical uncertainty, such as the novel coronavirus, it may be desirable for the states to be laboratories of democracy, at least until sufficient knowledge is available to formulate and negotiate a sensible nationwide policy. The outlines of possible consensus did not emerge until several months into the pandemic when many policymakers concluded that widespread testing, mask wearing, social distancing, and contact tracing are pre-vaccine keys to mitigation.

The laboratories-of-democracy concept presupposes that some experiments will be adopted by other states and/or the federal government. State and local officials nationwide have shared many policy ideas and used their national associations to disseminate information; however, innovation diffusion has been hampered by partisan barriers as it has been in other fields. Not all U.S. states adopted a SAHO, and those adopting them exhibited considerable variation in length, severity, and reopening metrics. In turn, neither the White House nor the Congress seems to have tried to use the results of state experiments to foster cooperative collaboration.

A potential liability of a laboratories-of-democracy response is that infections can cross state lines. However, this was mitigated after many lockdowns by (1) a 95 percent drop in domestic air travel by April 2, (2) steep declines in ground interstate public transportation, (3) self-quarantines of out-of-state arrivals ordered by many states, and (4) many individuals curtailing their own mobility.

The states' responses have not been ideal or as efficacious as might have been a cooperative-federalism response, but absent the states' constitutional authority to act, the pandemic would have been worse. In this respect, dual federalism came to the rescue. The constitutional design allowed states to respond according to their diverse preferences and also largely confined the consequences of each state's choices to that state.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

System failures were not due mainly to structural flaws but to partisan polarization, which, itself, is largely the result of the centralization that has occurred since the late 1960s and the nationalization of so many issues once decided by the states. Absent the polarization generated by nationalization's weakening of federalism, the system might have responded to the crisis in a more effective spirit of cooperative federalism.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

A more centralized response may arrive next year, though. Biden says he will institute a more centralized response to COVID-19. Also, the federal court case coming out of Pennsylvania could ultimately curtail states' powers on individual-rights grounds. The district court judge opined that since the deferential *Jacobson v. Massachusetts* case in 1905, "there has been substantial development of federal civil liberties law. This development has seen a jurisprudential shift whereby federal courts have given greater deference to considerations of individual liberties, as weighed against the exercise of state police powers."

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

These two potential developments could substantially re-shape the way states will be able to respond to future public health crises. ■

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA**COVID-19 Y EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO¹**por **Daniel Barceló**

Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

I. ¿QUÉ NIVELES DE GOBIERNO Y QUÉ INSTITUCIONES SE ENCARGAN DE LA GESTIÓN DE LAS EMERGENCIAS Y LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA?

El sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano del siglo XIX, se inspiró en el modelo estadounidense de lista expresa de competencias de los poderes federales por una parte, y por otra de competencias reservadas a los Estados mediante la llamada “cláusula residual”. Pero el federalismo dual del siglo XIX ha dado paso a un sistema de distribución de competencias, que en su gran mayoría son concurrentes al día de hoy. La concurrencia se produce tanto en la función legislativa como en la ejecutiva. La materia de salud es concurrente (Art. 73, fracción XVI Constitución, véase anexo).

¿Qué pertenece a cada orden de gobierno? La concurrencia tanto legislativa como ejecutiva se distribuye entre la Federación y los Estados mediante una “Ley General de Salud” que aprueba el Congreso Federal, y cuya ejecución ésta última distribuye entre la administración pública federal y la administración pública de cada Estado. Es decir, es una Ley y no la Constitución directamente la que hace la delimitación de competencias. La Ley General de Salud condiciona las competencias legislativas y ejecutivas de los Estados, y le atribuye al gobierno federal la coordinación de la gestión sanitaria multinivel en todo momento, competencia que se torna más intensa cuando se manifiesta una epidemia o una situación de emergencia sanitaria internacional.

La Constitución mexicana prevé la declaratoria de emergencia sanitaria, como facultad exclusiva del gobierno federal sin intermediación del Congreso. Una vez declarada el Presidente puede restringir derechos fundamentales y libertades públicas por decreto. Y además cabe destacar que el Congreso no cuenta con un poder constitucional de control del gobierno durante una pandemia, es decir, el Senado no puede llevar a cabo un control territorializado sobre cómo se gestiona la pandemia en cada Estado. Aún hay que añadir que en México el Senado no participa en la aprobación anual del presupuesto -o en sus reformas- ya que es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Esto último abre la puerta a la discrecionalidad del Presidente en el otorgamiento de apoyos económicos a los Estados gobernados por su mismo partido político, para reducir el impacto sanitario y económico de la pandemia. (Y reitero y subrayo: El Senado no controla al Presidente en tiempo real).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahora bien, existe un control dentro del propio Poder Ejecutivo federal dispuesto por la Constitución para la gestión de las emergencias sanitarias. La Constitución, desde 1917, creó el “Consejo de Salubridad General”, precisamente para el control de epidemias. El Consejo es un cuerpo colegiado integrado por científicos de la medicina que tiene la obligación de emitir recomendaciones al Presidente de la República y al Secretario de Salud sobre las acciones que se deben tomar para la contención de una epidemia. El Consejo tiene incluso la potestad de emitir normas de obligado cumplimiento en toda la República en una situación de emergencia sanitaria, que alteran el orden jerárquico de las fuentes del derecho para tiempos de normalidad. ¿Cómo ha operado este Consejo establecido en la Constitución durante la pandemia C19?: No ha operado. Es percepción generalizada entre las oposiciones en el Congreso, los medios de comunicación y la academia que el Presidente de la República lo ha ignorado y en su lugar ha confiado la vocería y aún las decisiones de política sanitaria en un solo individuo, el Subsecretario de Atención y Prevención de la Salud del gobierno federal.

Existen mecanismos de coordinación intergubernamental en la Constitución y en la Ley General de Salud. La coordinación no ha sido el problema, sino la toma de las decisiones centrales sin participación de los Estados. En México hay “Executive Federalism”, pero no “Parliamentary Federalism”.

II. ¿CÓMO HAN GESTIONADO/IMPLEMENTADO LAS MEDIDAS ESTAS UNIDADES EN RESPUESTA A LA EMERGENCIA DE LA COVID-19?

La política del Presidente de la República desde el inicio de la pandemia hasta el día de hoy se ha mantenido inalterada, tanto en el aspecto sanitario como en el económico. Todo ello sin consensuarlo con las demás fuerzas políticas representadas en el Congreso federal, ni con los gobernadores de los Estados. El Presidente puso en la balanza la salud de los mexicanos por un lado y la protección de la economía por el otro, y ha decidido privilegiar la economía. Pero la economía -dice el Presidente- de los grupos sociales más pobres. En su visión personal, el apoyo económico a los más pobres entra en conflicto con la protección de la economía de empresas pequeñas, medianas y grandes que constituyen el sustento de la clase media y alta. Y para proteger la economía de los más pobres -sostiene- ha evitado tomar medidas que implican la restricción obligatoria, por decreto presidencial, de derechos fundamentales y libertades públicas. Ello con la única excepción de las clases presenciales en escuelas públicas y privadas, que han sido suspendidas desde el 20 de marzo.

El gobierno federal prefiere emitir exhortos a la población, no decretos obligatorios. Estableció un semáforo epidemiológico en función al riesgo sanitario para la población, que opera por Estados. La idea original del Presidente era que el gobierno federal administrara el semáforo, pero tal esquema fue duramente rechazado por los Estados. Se llegó a un acuerdo. El semáforo se gestiona con información de la Secretaría de Salud federal y de las secretarías de salud estatales, pero es cada Gobernador -con fundamento en su poder de policía- el que decide el color en su Estado; y es el Gobernador el que por decreto dispone las medidas restrictivas a los derechos humanos necesarias para salvaguardar la salud sin producir el colapso de sus economías.

En materia económica el Presidente no ha variado en nada su plan de gobierno con el que accedió al poder en julio de 2018. Ello a pesar de los obligados recortes al presupuesto para el próximo año debido a la caída de la actividad económica y por tanto de recaudación de impuestos.

En el aspecto sanitario su política consiste en una campaña de información preventiva por un lado; y por el otro equipar hospitales públicos y privados para evitar el colapso

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de los servicios de salud por exceso de pacientes en un periodo reducido de tiempo, como sucedió en España e Italia. Se ha negado a testar masivamente a la población con pruebas PCR. El Presidente no usa mascarilla sanitaria hasta el día de hoy.

¿Qué han hecho los Estados?

Un comentario de contexto: en marzo el pronóstico del gobierno federal era que en México tendríamos 6 mil muertos y que la pandemia sería controlada hacia mediados del mes de mayo del 2020. La realidad ha sido otra: al día de hoy la cifra oficial de muertes supera las 100 mil personas; la cifra de centros independientes la estima en 230 mil aproximadamente. En cuanto a la economía, se ha registrado una caída del 10% del Producto Interno Bruto

Los gobiernos de los Estados, al ver que el pronóstico de letalidad del COVID-19 del gobierno federal era equivocado, se desviaron de la política federal tanto en el aspecto sanitario como en el económico. En menor grado y sin estridencias los gobiernos estatales gobernados por el partido del Presidente; y mediante una confrontación aguda y pública con el Presidente los gobiernos de 10 Estados, esto es, los gobiernos de un tercio de los Estados de la República. En los Estados sí se han establecido por decreto restricciones a los derechos fundamentales para proteger la salud; y sí se ha apoyado económicamente a las empresas, además de a las familias e individuos.

Los gobiernos de 10 Estados de la República formaron lo que llaman la “Alianza Federalista”, desde la cual en grupo confrontan al Presidente a través de los medios de comunicación y redes sociales. Por un lado cuestionan la inteligencia de la política sanitaria y económica presidencial, y por otro el trato inequitativo que el Presidente les otorga a los Estados en cuanto a la distribución de recursos económicos por identidades de partido político. La Alianza Federalista exige una reconstrucción del federalismo, pero detrás de tal exigencia solo alcanzan a identificar el arreglo fiscal como una de las cuestiones a reformar.

**III. ¿CUÁLES SON LAS LECCIONES PARA EL FUTURO,
QUE REFORMAS SE ESTÁN ADOPTANDO?**

1. La Alianza Federalista solo propone una reforma profunda al arreglo federal para que los Estados cuenten con recursos económicos suficientes para proveer el derecho a la salud en tiempos de normalidad y de pandemias. La idea es secundada por especialistas. A ello agregaría yo que es necesario ajustar igualmente los controles internos parlamentarios y jurisdiccionales sobre los Gobernadores en las Constituciones de los Estados, pues en los Estados se reproduce el hiperpresidencialismo federal que ha facilitado corrupción, dispendio y negligencia impunes.
2. Es necesario someter a control parlamentario al Presidente de México para declarar una emergencia sanitaria en todo el territorio nacional o en partes de él, en términos del artículo 27 de la CADH. Y también construir un control parlamentario sobre el gobierno federal en tiempo real por la gestión sanitaria de la pandemia, pero sin posibilidad de censura vinculante.
3. Es necesario reconstruir el Senado de la República como cámara de representación de los gobiernos de los Estados, para lo cual se requiere, en mi opinión, otorgarle: (1, 2) dos potestades expresamente en la Constitución, (3) configurar procedimientos parlamentarios multinivel Senado-Congresos Estatales; y (4) reformar la forma de integración del Senado mexicano. Telegráficamente (tweet) son las siguientes:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

3.1. El Senado debe participar en la aprobación del presupuesto federal en tiempos de normalidad, y en la reforma a los mismos para enfrentar pandemias para fomentar equidad interterritorial.

3.2. El Senado debe contar con el poder de supervisar a los Secretarios del Presidente en tiempo real cuando se manifiesta una pandemia, pero sin potestad de censura vinculante. Debe haber un control indirecto desde los Estados a través del Senado.

3.3. El Senado debe configurar procedimientos parlamentarios multinivel para comunicarse con los Congresos de los Estados, de tal manera que los funcionarios de los Estados tengan voz -no voto- en la toma de decisiones federales, y en el control parlamentario del gobierno federal.

3.4. Es necesario reformar la integración del Senado: Debe haber un Senador elegido y removido por mayoría absoluta del Congreso del Estado a propuesta del Gobernador. Ello para que el Senado no actúe exclusivamente en la lógica dictada por los dirigentes de los partidos políticos nacionales.

IV. CONCLUSIÓN

Ciertamente hay fallos en el arreglo constitucional del federalismo mexicano. Pero ha de considerarse fallos aún mayores en el diseño del sistema presidencial, especialmente en lo concerniente con los poderes del Congreso y del Senado de la República.

ANEXO

Artículo 73, fracción XVI, Constitución Federal de México:

El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. (...). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

THE COVID-19 CRISIS AND GERMAN FEDERALISM¹por **Johanna Schnabel**Profesora del Instituto Otto Suhr de Ciencias Políticas
de la Universidad Libre de Berlín**I. MAIN CHARACTERISTICS OF GERMANY'S FEDERAL SYSTEM**

Centralization, administrative federalism (i.e., a functional allocation of power), and close intergovernmental coordination are the main characteristics of Germany's federal system. The distribution of power is clearly in favor of the federal government. A high degree of centralization leaves the *Länder* with education, culture, the police, and local authorities as their only exclusive powers (Kaiser & Vogel, 2019). Most other policy areas are either under federal jurisdiction or shared powers. However, centralization has occurred mainly in the legislative sphere (Kaiser & Vogel, 2019). Since powers are distributed along functional lines, the constituent units implement federal legislation by adopting executive orders and decrees. The federal government has a small civil service and relies on the *Länder* to implement its decisions. Germany is a textbook example of administrative federalism (Hueglin & Fenna, 2015). As a consequence, governments coordinate frequently and closely – via formal institutions and informal arrangements. The *Länder* participate in federal decision-making via the *Bundesrat*, which consists of members of the *Länder* governments. In addition, intergovernmental councils (called ministerial conferences) exist in a range of policy areas (Hegele & Behnke, 2013, 2017). The federal government is a member of some conferences, but others involve only the *Länder*.

The COVID-19 pandemic confirmed the administrative federalism and coordinated character of the German system. The management of the crisis was surprisingly decentralized, however. Most measures were decided upon – and not just implemented – by the *Länder*. The crisis thus highlighted their importance as decision-makers and public service providers. What is more, the *Länder* not only accepted their responsibility but asserted their powers *vis-à-vis* the federal government.

II. RESPONSIBILITIES FOR EMERGENCY MANAGEMENT AND HEALTH CARE DELIVERY

The distribution of powers in the event of a public health crisis are clearly geared towards the *Länder* – which is rather unusual in German federalism – but they also induce coordination.

Although health is a shared jurisdiction, the *Länder* are responsible for planning hospital capacity (Wassener, 2002). Responsibilities for emergency management during a

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

public health crisis are defined in the Infectious Disease Act (*Infektionsschutzgesetz*, IfSG) of 2001. The IfSG is a federal law but, given the functional distribution of powers, the *Länder* are in charge of implementing it. More specifically, the IfSG authorizes the *Länder* to impose a range of containment measures in the event of a pandemic (or epidemic). The *Länder* decide, however, if and when they want to introduce which of these measures. Public Health Offices (*örtliche Gesundheitsämter*), which operate under *Land* jurisdiction, implement these decisions. The IfSG thus provides the *Länder* with significant discretion beyond that typical of administrative federalism. The IfSG assigns the federal government the role of the coordinator, but does not allow the federal government to impose containment measures itself.

The IfSG authorizes the federal government to procure medical equipment and medication, however. The federal government also maintains its jurisdiction over international borders and travel. A fast-tracked reform in March 2020 gave the federal government (temporarily) even more powers in this area.²

III. MANAGEMENT OF THE CRISIS

In line with the decentralized approach mandated by the IfSG, the *Länder* decided on the bulk of measures to contain the virus. Each *Land* adopted its own decrees to ban events and gatherings; close schools, restaurants, bars, non-essential shops, and other premises; require facemasks in certain places and buildings; and impose quarantine on travelers. Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein closed their domestic borders to tourists. Once the peak of infections was reached in the first wave, the *Länder* relaxed most measures – and tightened them again when signs of a second wave emerged. They also decided to return to classroom teaching at primary and secondary schools, and to delay the beginning of the new semester at universities.

There were only a few areas in which the federal government exercised decision-making authority. These were mainly the closure and reopening of international borders and the procurement of protection personal equipment (PPE) and ventilators. It also introduced several economic stimulus measures, such as financial assistance to small and medium enterprises – and to the *Länder*. Some of these stimulus measures were implemented by the *Länder*, given the functional distribution of powers.

Most of crisis measures – restrictions and procurement alike – were coordinated. The only unilateral decisions, without prior consultation, concerned the closure of schools – with Saarland being the first *Land* to end classroom teaching on 13 March 2020 and the others following very quickly – and some details regarding its resumption. There is also no evidence that the federal government's decision to reopen borders to EU/Schengen members and the United Kingdom was discussed with the *Länder*. Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein decided to close their domestic borders on their own. None of these decisions led to intergovernmental conflict.

Some tensions occurred in the easing phase, when several *Länder* announced their intention to lift measures rather sooner than later while the federal government preferred a more prudent approach. More recently, during the second wave and two weeks into the second lockdown, the federal government wanted to tighten the measures further, which many *Länder* opposed. In both situations, the federal government had to concede. In terms of federal relations, these tensions reflect the assertive role

2. Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (27 March 2020).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

of the *Länder* during the COVID-19 pandemic, but again, they did not lead to actual intergovernmental conflict. After the first lockdown, the chancellor and the premiers agreed that the *Länder* would simply ease several measures on their own, which led to more diversity. During the second lockdown, the tensions meant that decisions were postponed. However, they did not prevent further coordination.

To coordinate the management of the crisis, the chancellor and the premiers used an existing format – the Conference of Premiers (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK). During the first lockdown, weekly meetings were arranged, followed by joint press conferences at which the first ministers announced joint resolutions and agreements. Coordination of the reopening of restaurants and bars also occurred via the Conference of Ministers of the Economy (*Wirtschaftsministerkonferenz*, WMK). The Conference of Ministers of Education (*Kultusministerkonferenz*, KMK) discussed protective measures at schools, school leaving exams, and semester times.

The *Bundesrat*, the federal institution for which Germany is famous, played a minor role. Most decisions were executive decisions and were made by the *Länder*. Via the *Bundesrat*, the *Länder* gave their consent to the reform of the IfSG in March 2020 and to fiscal stimulus measures. While the side-lining of parliaments during the crisis was an issue with regard to parliamentary scrutiny, the minor role of the *Bundesrat* has not been a problem for federal relations given that there was very little decision-making by the federal government (apart from the economic stimulus measures), and coordination occurred via the ministerial conferences.

IV. LESSONS FOR THE FUTURE AND REFORMS

In summary, the management of the COVID-19 pandemic combined decentralized decision-making with intergovernmental coordination. Administrative federalism, which meant that the *Länder* had to implement the IfSG, provided them with a rather unusual degree of discretion.

This approach seems to be a good recipe for successful crisis management. It reaps the benefits of federalism (i.e., decisions closer to the citizens, consideration of local circumstances in a pandemic affecting regions differently) while avoiding adverse effects of decentralization such as contradiction, inefficiency, competition, and conflict. Decentralized and coordinated decision-making achieves a national approach and pools resources while at the same time allowing measures to be tailored to local circumstances. Indeed, the “patchwork of measures”, which some media argued would compromise the management of the crisis, was never a problem. Differences were minor – and beneficial, as federalism scholars were quick to point out (Behnke, 2020; Kropp, 2020).

Nevertheless, centralization seems to be on the table. Even some *Länder*, such as Bavaria,³ suggested giving the federal government more powers so as to enable central government leadership.⁴ While the role of the *Länder* during the pandemic was unusual, these suggestions confirm another element of German federalism – i.e., the tendency to rely on the federal government.

3. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/mehr-corona-macht-fuer-den-bund-kritik-an-soeder-vorstoss,SdrSkryY> [access: 18.11.20]

4. See also: <https://www.tagesschau.de/inland/bund-laender-corona-101.html> [access: 17.11.20]

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****REFERENCES**

- BEHNKE, N. (2020). Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse. *Aus Politik Und Zeitgeschichte*, 70(35–37), 9–15.
- HEGELE, Y., & BEHNKE, N. (2013). Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), 21–49.
- HEGELE, Y., & BEHNKE, N. (2017). Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, 27(5), 529–548.
- HUEGLIN, T. O., & FENNA, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2nd ed.). Toronto: University of Toronto Press.
- KAISER, A., & VOGEL, S. (2019). Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 84–111.
- KROPP, S. (2020). Zerreiβprobe für den Flickenteppich? *VerfBlog*. Retrieved from <https://verfassungsblog.de/zerreissprobe-fuer-den-flickenteppich/>
- WASSENER, D. (2002). Federalism and the German Health-Care System. In K. G. Banting & S. M. Corbett (Eds.), *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective on Multi-Level Governance* (pp. 69–105). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

76 INFORME

A VUELTAS CON LA CREACIÓN DEL LLAMADO INGRESO MÍNIMO VITAL:
PROS Y CONTRAS DERIVADOS DE SU IMPLANTACIÓN
por Juan Calvo Vérguez

108 INFORME

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL AL CONGRESO: PROPUESTAS DE
REFORMA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE NOVIEMBRE DE 2019
por Juan Used Navasa

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**A VUELTAS CON LA CREACIÓN DEL LLAMADO INGRESO MÍNIMO VITAL:
PROS Y CONTRAS DERIVADOS DE SU IMPLANTACIÓN**

**THE CREATION OF THE MINIMUM LIVING INCOME:
PROS AND CONS OF ITS INTRODUCTION**

por Juan Calvo Vérguez

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Extremadura

Cómo citar este artículo / Citation:

Calvo Vérguez, Juan (2020):

A vueltas con la creación del llamado ingreso mínimo vital:
pros y contras derivados de su implantación, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0011>

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto analizar los principales rasgos configuradores del llamado Ingreso Mínimo Vital creado a través del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, a través del cual se persigue, como principal objetivo de una prestación no contributiva, la reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, y la redistribución de la riqueza. Se reflexiona asimismo acerca de la conveniencia de este tipo de prestaciones de cara a facilitar la inserción laboral de sus perceptores.

Palabras Clave: Renta Básica Universal, Ingreso Mínimo Vital, Real Decreto-Ley 20/2020, pobreza extrema, mercado laboral.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the main features of the so-called Minimum Life Income created by the Royal Decree-Law 20/2020, of May 29, with the main objective of reduction of poverty, especially extreme poverty, and the redistribution of wealth. It also aims to facilitate the labor insertion of its recipients.

Keywords: Universal Basic Income, Minimum Life Income, Royal Decree-Law 20/2020, extreme poverty, labor market, Spain.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL IMV. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS ESTUDIOS EFECTUADOS RELATIVOS AL DISEÑO DE UNA RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN: DEL INFORME DE AIREF A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PRESENTADA POR LOS SINDICATOS

Como seguramente se recordará, con fecha 2 de marzo de 2018 el Consejo de Ministros aprobó encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un análisis sobre prestaciones de ingresos mínimos, el cual terminó cristalizando en la elaboración de un estudio titulado “Los Programas de Rentas Mínimas en España”, publicado a mediados del mes de junio de 2019¹.

Dicho estudio vino a poner de manifiesto que con una renta mínima con un coste fiscal de un total de 3.500 millones de euros se podría reducir en un 60,4% la pobreza severa en España, beneficiando con esta medida a un total de 1,8 millones de hogares. Concretamente de acuerdo con lo señalado en el citado Informe, desde el punto de vista de la eficacia la propuesta de Renta Mínima formulada permitiría reducir la tasa de pobreza un 12,1% y un 27,6% la tasa de pobreza extrema. Y ello sin perjuicio de reconocer que la falta de focalización en el objetivo principal, materializada en los requisitos para acceder a la prestación, dificultaría una mayor reducción de la pobreza.

El citado Informe diseñaba dos posibles alternativas de actuación que incidirían en una reducción de la tasa de pobreza severa mayor (con un coste fiscal inferior) y que incrementarían el número de hogares beneficiarios. La primera alternativa elaborada proponía dos tramos para la asignación de la prestación. Si los ingresos por hogar se situasen por debajo del 20% de la mediana, los adultos percibirían una prestación cuya cuantía se situaría en el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), índice empleado como es sabido en nuestro país como referencia para la concesión de ayudas, y 1.200 euros/año por hija/o a cargo. Y, si los ingresos variasen entre el 20% y el 60% de la mediana, se tendría derecho a 1.200 euros/año por hija/o a cargo. Esta medida afectaría a un total de 1,8 millones de hogares y tendría una reducción del 60,4% de la tasa de pobreza severa, mientras que el resultado en la caída de la tasa de pobreza sería mucho más modesta, alcanzando un 2%.

De este modo, al amparo de esta primera alternativa planteada se proponía eliminar los requisitos previstos en relación con las situaciones de paro de larga duración, centrandose en cambio los esfuerzos en el nivel de renta del hogar. De acuerdo con la propuesta planteada aquellos que cobrasen menos de 3.000 euros al año percibirían un ingreso complementario procedente del Estado de 426 euros que resultaría compatible con el trabajo. Dicha ayuda se ampliaría, en caso de tener hijos a cargo, hasta 1.200 euros al año por cada uno de ellos hasta un máximo de tres. Y, para los hogares con ingresos por debajo de 8.400 euros anuales, solo se complementaría la parte de los vástagos a cargo.

Por su parte la segunda alternativa diseñada por la AIReF también presentaba dos tramos para la asignación de la prestación. Si los ingresos del hogar se encontrasen por debajo del 30% de la mediana, habría una ayuda decreciente desde el 80% al 10% del IPREM más un complemento por hija/o a cargo equivalente a 1.680 €/año. Y, si los ingresos del hogar oscilasen entre el 30% y el 60%, los beneficiarios tendrían derecho a la asignación por hija/o a cargo de 1.200 €/año.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En consecuencia respecto de aquellas rentas por debajo de 4.200 euros al año la ayuda ascendería a 426 euros, si bien ésta se iría reduciendo en hasta el 10% del IPREM con la finalidad de evitar los denominados “saltos del escalón”, pudiendo contar con un complemento de hasta 1.680 euros al año por hijo a cargo hasta un máximo de tres. Esta propuesta también afectaría a 1,8 millones de hogares, si bien la reducción de la tasa de pobreza extrema sería menor, un 46%, mientras que la disminución de la tasa de pobreza sería de un 4,7%. Ambas alternativas tendrían un coste de 5.500 millones de euros, permitiendo ello alcanzar o superar los objetivos de reducción de la pobreza con un menor coste fiscal. Las alternativas propuestas originarían además un ahorro de cerca de 2.000 millones por la supresión de duplicidades, de manera que el coste neto sería de 3.500 millones de euros. Además, presentarían entre un 50% y un 60% de mejores resultados en términos de reducción de la pobreza severa (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1. Comparativa del coste fiscal y hogares beneficiarios de la ILP y las dos opciones

CUADRO 14. COMPARATIVA DEL COSTE FISCAL Y HOGARES BENEFICIARIOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste (M€)	7.200	5.500	5.500
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8

Gráfico 2. Comparativa de los efectos redistributivos de la ILP y las dos opciones

CUADRO 15. COMPARATIVA DE LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA ILP Y LAS DOS OPCIONES

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación Tasa pobreza (60% mediana)	-12,1	-2,0	-4,7
Variación Tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

(Fuente: www.eldiario.es, consultada el 23 de junio de 2019)

Dicha propuesta vendría a sustituir a las actuales prestaciones nacionales y autonómicas existentes, permitiendo a las Comunidades Autónomas complementar la prestación tanto en términos de cobertura como de generosidad. La referida prestación quedaría además encuadrada dentro del sistema de Seguridad Social como una prestación no contributiva, pudiendo ser gestionada mediante el principio de “ventanilla única” a través de los trabajadores sociales de las Corporaciones Locales, incluyendo además dicha actuación la delimitación de los beneficiarios y la derivación de estos hacia los servicios que necesitasen, ya se trate de políticas activas de empleo o de lucha contra la exclusión social. Su introducción tendría lugar de manera gradual en un plazo de tres años, lo que implicaría anualmente una décima más de déficit estructural, cuya compensación con otras medidas resultaría factible.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En todo caso ambas alternativas posibilitarían la eliminación de eventuales repuntes del gasto por el denominado “efecto llamada”, implicando un coste global de 5.500 millones de euros que, no obstante, iría acompañado de una supresión de duplicidades del sistema de ingresos mínimos en España por importe de 2.000 millones de euros. Así las cosas el coste total de la medida sería de unos 3.500 millones de euros.

Ya en el año 2016, con anterioridad a la aparición del estudio de AIREF, se presentó una iniciativa legislativa popular (ILP) a propuesta de los sindicatos UGT y CCOO que incluía un planteamiento de Renta Mínima destinado a establecer una prestación de ingresos mínimos (426 euros para los ciudadanos sin recursos y en extrema pobreza) en el ámbito de la protección social de Seguridad Social. Dicha ILP fue tomada en consideración por el Parlamento español en el mes de febrero de 2017 con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos.

El objetivo último de la citada ILP no era otro que reducir la desigualdad en la distribución de la renta un 4,2%. A través del llamado Índice de Gini, que mide la desigualdad de la distribución de la renta², se tomó un valor en 2017 de 0,341 que se reduciría con la introducción de la esta renta mínima hasta el 0,3267. El número de personas por debajo del umbral de pobreza, definido como el 60% de la renta mediana, se situó en torno a 9,9 millones de personas, un 21,6% del total de la población.

De acuerdo con lo establecido en la citada ILP tendrían acceso a este ingreso mínimo los miembros de aquellos hogares que viviesen bajo el umbral de la pobreza severa (cuya porcentaje en España se sitúa en la actualidad en un 7%), el cual pasaría con la aplicación de la propuesta de los sindicatos al 5%, situándose en todo caso por encima de la media de la UE, cifrada en el 3,5%. Las personas con derecho a percibir esta paga serían aquellas con ingresos por debajo del 30% de la renta disponible, es decir, aquellas que cobrasen 355 euros al mes por individuo o 746 euros en un hogar tipo con 2 adultos y 2 niños. Dicha prestación tendría un coste fiscal estimado para 2017 de más de 7.200 millones de euros, con riesgo de que aumentase a 9.800 millones por el posible “efecto llamada” que pudiera llegar a producirse. Y, en situaciones de crisis graves y prolongadas, el coste podría alcanzar los 11.000 millones de euros.

De este modo la citada propuesta contenía para todos los beneficiarios la aplicación del “suelo” del 80% del IPREM y cantidades adicionales por hijo, siendo necesario para acceder a ella la percepción de rentas inferiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional así como hallarse, al menos, un año inscrito en el servicio público de empleo como parado.

Frente a lo anterior, la propuesta de AIREF anteriormente analizada reduciría este número de personas a 8,7 millones de personas, cifrando la tasa de hogares situados en el umbral de pobreza severa en el 2,7%. Tomando un criterio más restrictivo de umbral

2. El Índice Gini alcanza valor 0, cuando la renta se distribuye igualitariamente en la sociedad, y 100 si toda la riqueza está en manos de un único individuo. De este modo, cuanto más bajo sea el valor más igualitariamente está distribuida la renta en la sociedad, y cuanto más alto sucederá lo contrario. Ya en el año 2013 el citado Índice Gini alcanzó en nuestro país el máximo valor de toda la etapa de crisis económica, a saber, 34,7. A partir de entonces, y conforme la recuperación fue consolidándose, la cifra fue descendiendo, alcanzando un 34,6 en 2014, un 34,5 en 2015, un 34,1 en 2016 y un 33,2 en 2017. Se alcanzó así el valor más bajo desde 2008, obteniéndose en 2017 los menores niveles de desigualdad de renta desde el comienzo de la crisis. Concretamente el Índice Gini más bajo correspondió a los años previos a la crisis (2005 a 2007), cuando la tasa de paro era muy baja para estándares españoles, por debajo del 10%. A medida que se inició la recesión y se elevó la tasa de desempleo también aumentó la desigualdad. Así, el máximo de desigualdad se alcanzó en el año 2013, que también fue el máximo de desempleo con un 26%. Con la recuperación de la actividad y la disminución de la tasa de paro a partir de 2014, también comenzó a mejorar la distribución de renta. Durante el período comprendido entre los años 2014 a 2018 se produjo una caída conjunta del desempleo y de la desigualdad. En 2018 se alcanzó el nivel de distribución de 2007, mientras que en 2019 se produjo una mejora de los registros de desempleo y, por tanto, también de los de desigualdad.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de pobreza, el 30% de la renta mediana, la citada prestación reduciría las personas bajo ese nivel de renta de 3,1 millones a 2,2 millones. Y ello sin perjuicio de reconocer que la citada prestación no se hallaba totalmente focalizada en los segmentos inferiores de la distribución de renta, de manera que habría un total de 7,5 millones de individuos pobres que no serían beneficiarios de esta renta mínima, situándose el umbral de pobreza en 2017 en ingresos de 8.522 euros. Así pues el establecimiento de una cuantía fija de prestación introduciría ineficiencias en el sistema. La cuantía general se correspondería con el 80% del IPREM, que se dejaría de percibir en cuanto se superase en un euro el límite de renta. En consecuencia el coste marginal derivado de obtener un euro de renta más por otros medios sería muy elevado.

La propuesta de AIREF analizada contemplaba establecer como requisito principal para el acceso a la prestación la renta del hogar, diseñando a tal efecto varios tramos de renta por hogar para aquellos destinatarios más pobres, pero focalizando en todo caso la ayuda en la pobreza severa y eliminando los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios, haciendo la prestación compatible con el empleo y permitiendo que éste actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.

Por otra parte la prestación propuesta por AIREF planteaba la necesidad de estar inscrito de manera ininterrumpida como demandante de empleo al menos durante los 12 meses anteriores a la solicitud, lo que permitiría identificar pobreza con desempleo de larga duración, a pesar de que existen como es sabido otros factores causantes de la pobreza. En este sentido la combinación de límites de renta individuales con límites de renta por hogar para percibir la prestación podría impedir focalizar la prestación en los colectivos más vulnerables. A mayor abundamiento, el Informe de AIREF reconocía que el requisito de ser desempleado podría agravar los desincentivos de salida al mercado laboral identificados en algunos de estos programas, cuando este efecto parece mitigarse en el caso de aquellas prestaciones que permiten cierta compatibilidad con el empleo (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Efectos de la introducción de la ILP

CUADRO 13. EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DE LA ILP

	Indicador	Antes	Después	Variación
	Índice de Gini	0,34	0,33	-4,2%
	Relación P90/P10	5,27	4,77	9,6%
	Relación P50/P10	2,56	2,34	-8,8%
Pobreza (50% mediana)	Tasa pobreza (60% mediana)	21,61%	19,00%	-12,1%
	Personas bajo umbral de pobreza (60% mediana)	9.853.640	8.651.459	-12,2%
	Distancia media umbral pobreza (60% mediana)	3.193 €	2.864 €	-10,3%
Pobreza severa (30% mediana)	Tasa pobreza severa (30% mediana)	6,87%	4,97%	-27,6%
	Personas bajo umbral de pobreza (30% mediana)	3.065.615	2.193.494	-28,4%
	Distancia media umbral pobreza (30% mediana)	1.794 €	1.840 €	2,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

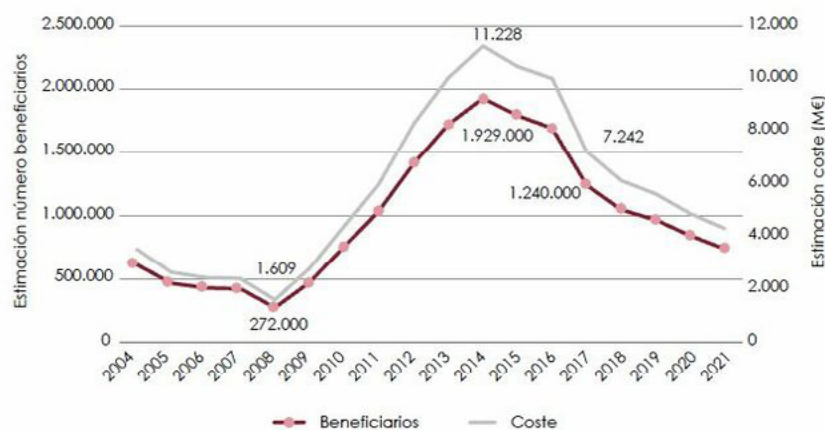
ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Gráfico 4. Estimación de los Beneficiarios y coste de la ILP

GRÁFICO 30. ESTIMACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS (TITULARES)
Y COSTE DE LA ILP

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2004 – ECV 2017 y proyecciones AIReF de paro de larga duración.

(Fuente: www.eldiario.es, consultada el 23 de junio de 2019)

En resumen, la prestación de la ILP propuesta en 2016 presentaba un elevado coste fiscal en relación con la reducción de pobreza severa³ que obtenía, cuantificada para 2017 en más de 7.000 millones de euros, con máximos que alcanzarían los 11.000 millones en situaciones de crisis graves y prolongadas y con riesgo de un efecto llamada que lo elevaría en 2.600 millones de euros. La existencia de un eventual “efecto llamada” se produciría respecto de los 515.000 parados de larga duración (12 meses en desempleo) que no estuviesen activamente buscando trabajo, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2017. Si dichos individuos se inscribieran en un servicio público de empleo el coste de la renta mínima se incrementaría en 2.600 millones de euros, además de elevar artificialmente las tasas de actividad y desempleo.

Se originaría así un elevado coste fiscal que, sin embargo, habría que enmarcar dentro de la situación de déficit estructural de las Administraciones Públicas en España existente con anterioridad a la aparición de la pandemia de la COVID-19, superior a 2 puntos del PIB y con un nivel de deuda cercano al 100% del PIB. En este sentido la creación de una nueva prestación debería enmarcarse en una estrategia fiscal a medio plazo creíble que asegurase la sostenibilidad de las Administraciones Públicas.

Todo ello sin perjuicio de que pudiera llegar a producirse un eventual surgimiento de debilidades en el diseño institucional de la prestación con motivo del solapamiento que se produciría con Programas actuales existentes tanto a nivel nacional (PREPARA, Renta Activa de Inserción, Subsidio Extraordinario de Desempleo, etc.) como con los programas de rentas mínimas autonómicas, debido a una falta de integración con otras políticas sociales desarrolladas por las Corporaciones Locales, lo que obligaría a definir unos sistemas de gestión, seguimiento y evaluación fundamentales para establecer un proceso de mejora continua de todas las políticas públicas.

La compatibilidad con otras prestaciones, especialmente con las rentas mínimas autonómicas, habría igualmente de estudiarse ya que, a juicio de AIReF, en el supuesto de que se eliminaran las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas al incorporar la

3. España es en la actualidad el segundo país de la Unión Europea, solo por detrás de Rumanía, con la tasa más alta de pobreza severa, cifrada concretamente en el 6,9% frente al 3,5% de la UE.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

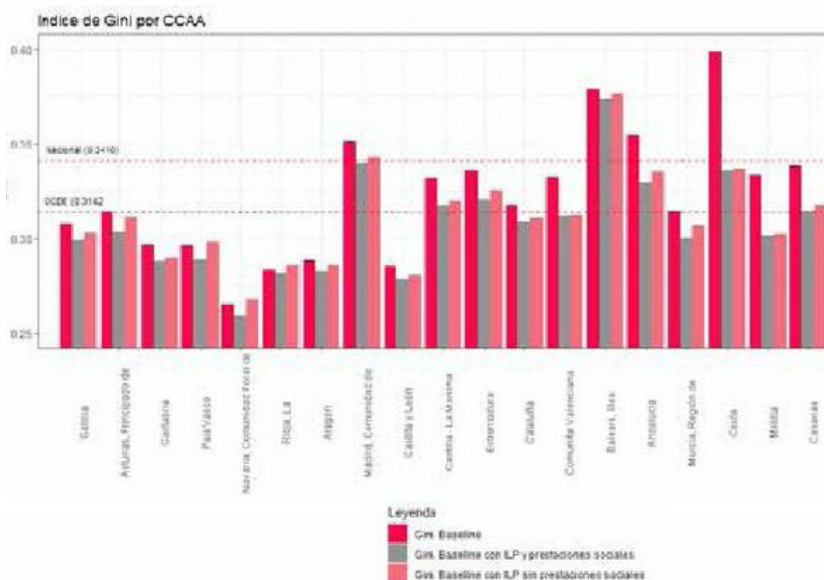
INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

iniciativa del ILP en las Regiones con programas de rentas más generosos se produciría un impacto negativo en la distribución de la renta en Comunidades como Asturias⁴, País Vasco⁵ y Navarra⁶ (Gráfico 5).

Gráfico 5. Índice de GINI por CCAA en tres escenarios

GRÁFICO 38. ÍNDICE DE GINI POR CCAA EN TRES ESCENARIOS



nte: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.

(Fuente: www.eldiario.es, consultada el 23 de junio de 2019)

Finalmente un estudio del Observatorio Social de La Caixa publicado a finales del mes de septiembre de 2019⁷ bajo el título “Reforzar el bienestar social. Del ingreso mínimo a la renta básica” analizó nuevas fórmulas en torno a los conceptos de Renta Básica, rentas e ingresos mínimos que podrían implantarse en España para garantizar un mínimo vital de ingresos a través de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La citada propuesta (que tomó en consideración circunstancias tales como, por ejemplo, que los más pobres ni coticen ni tributen por renta, no adquiriendo derechos y no beneficiándose del sistema social⁸) contemplaba que el

4. Con carácter general la prestación diseñada en Asturias (llamada Salario Social Básico) constituye una prestación de carácter económico que contempla igualmente apoyos personalizados y la participación en programas integrales que favorezcan la incorporación e inserción social de las personas y colectivos en riesgo de exclusión, especialmente en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo.

5. La prestación en vigor en País Vasco (denominada Renta de Garantía de Ingresos) constituye una prestación económica a la que se añade el derecho a los instrumentos orientados a prevenir el riesgo de exclusión, a paliar situaciones de exclusión personal, social y laboral y a facilitar la inclusión.

6. En efecto, el sistema de ingresos mínimos en España se encuentra en la actualidad muy fragmentado entre las distintas prestaciones, presentando un carácter heterogéneo a nivel autonómico, tanto en número de beneficiarios como en cuantías, lo que termina generando un problema de equidad. Así, por ejemplo, una familia en situación de pobreza extrema en el País Vasco, Cataluña o Navarra recibe más del doble de ayudas (entre los 800 y 1.000 al mes para un hogar con dos hijos) que en la Comunidad Valenciana (400 euros al mes).

7. Fuente: <https://observatoriosociallacaixa.org/es/informe-renta-basica> (consultado el 26 de septiembre de 2019).

8. Tal y como se destaca, por ejemplo, en el presente Informe elaborado, la ayuda social por hijo que brinda la Seguridad Social es de una cuantía menor a la desgravación que se puede obtener en el IRPF. Ello viene a poner de manifiesto la existencia de una “fractura” entre el sistema impositivo y las prestaciones sociales, lo que revierte a su vez en un modelo de redistribución no equitativo a resultas del cual los más vulnerables quedan excluidos de los beneficios fiscales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

conjunto de los ciudadanos estuviese obligado a presentar la declaración de la Renta, incluidos aquellos contribuyentes que tuvieran ingresos bajos, al contrario de lo que sucede en la actualidad, al excluirse como es sabido de la citada obligación a aquellos sujetos que no perciben rentas del trabajo de más de 22.000 euros procedentes de un pagador o más de 12.643 euros de varios pagadores.

De acuerdo con la citada propuesta, denominada “crédito fiscal universal”, se crearía un “mínimo vital” que se convertiría en una renta garantizada destinada a asegurar un mínimo de ingresos a todas las personas para satisfacer las necesidades básicas de todo individuo y, con ello, su plena libertad. En virtud de la citada propuesta el conjunto de los ciudadanos habría de presentar su declaración de la renta y, si estuviesen por debajo del mínimo vital que se estableciera a nivel nacional, el Estado les devolvería la diferencia. En cambio, si se hallasen por encima de ese mínimo habrían de pagar lo que correspondiese de IRPF. De cara a la fijación del citado mínimo vital podría tomarse como referencia la cifra de 5.550 euros anuales que en la actualidad no se somete a tributación en el IRPF, cantidad que aumenta además, por ejemplo, en 1.150 euros anuales cuando el contribuyente tiene más de 65 años.

Así pues aquel contribuyente que se situase por encima de un mínimo vital exento pagaría su contribución del Impuesto sobre la Renta, mientras que el que estuviese por debajo recibiría un dinero hasta cubrir ese mínimo, lo que constituiría una especie de complemento a las rentas de aquella persona que no tenga los recursos suficientes a modo de impuesto negativo o crédito fiscal⁹, pudiendo cobrarlo de forma mensual o bien al cabo del año igual que se hace con la ayuda por hijo en el IRPF.

En suma, para quienes se situasen por encima de ese mínimo el Impuesto sobre la Renta sería positivo, mientras que para quienes se situasen por debajo sería negativo. De cualquier manera todos los ciudadanos tendrían la obligación de presentar su declaración de ingreso del Impuesto.

II. LA EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS BORRADORES ELABORADOS POR EL EJECUTIVO RELATIVOS AL DISEÑO DEL IMV

Como es sabido de un tiempo a esta parte el Ejecutivo estatal había venido acometiendo, a través de la elaboración de distintos borradores de trabajo, el diseño de una prestación no contributiva de la Seguridad Social, de carácter familiar, destinada a garantizar unos ingresos mínimos a aquellas personas o unidades de convivencia que carecen de ellos o que cuentan, por estar en una situación de precariedad, con unos ingresos muy bajos. La percepción de dicha prestación beneficiaría especialmente a aquellos hogares (unidades de convivencia) formados por un solo progenitor (en su mayoría mujeres), con una altísima tasa de pobreza, así como a los que tuviesen niños a cargo. La percepción de la ayuda (que complementaría las rentas mínimas abonadas por las CC.AA.) estaría ligada a itinerarios de inclusión social, tanto de ámbito laboral (con la posibilidad de percibir la ayuda al mismo tiempo que ingresos salariales), como de inclusión (caso, por ejemplo, de los dirigidos a las personas con drogodependencia).

Con carácter general, y de acuerdo con los distintos borradores elaborados al respecto, una determinada unidad de convivencia estaría en situación de vulnerabilidad económica cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales del ejercicio

9. Véase en este sentido MIRAS MARÍN, N. (2019) quien señala que “El concepto actual de ‘renta básica universal’ tiene el influjo de este ‘impuesto negativo’, pero difiere en que no se configura como este, sino que supondría un quantum personal a recibir de forma incondicional y general”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

anterior a la solicitud (así como el importe del patrimonio neto, descontada la vivienda habitual) fuese inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada que correspondiese en función de la modalidad y composición de la unidad de convivencia. La existencia de esta última habría de acreditarse con el Libro de familia, el certificado del Registro Civil, la inscripción en un Registro de parejas de hecho y el certificado de empadronamiento en la misma vivienda.

En efecto, de cara a efectuar su solicitud se tomarían en consideración aquellos núcleos familiares que residiesen en un mismo domicilio y que contasen con “vínculo matrimonial o pareja de hecho”, incluyéndose también a familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento. A tal efecto, como se ha expuesto, se exigiría presentar el Libro de Familia, certificado del Registro Civil, inscripción en un registro de parejas de hecho y certificado de empadronamiento en la misma vivienda.¹⁰

Por su parte los ingresos que probasen la situación de vulnerabilidad habrían de acreditarse con los datos fiscales de las Administraciones tributarias. En todo caso se requeriría haber residido el último año de forma legal y efectiva en España, debiendo acreditarse dicha condición a través del Registro central de extranjeros o mediante el respectivo documento que acredite la condición de residente legal.

Además de la necesaria concurrencia del requisito relativo a la carencia de rentas suficientes, la percepción de la ayuda se condicionaría al cumplimiento de unos “itinerarios” diseñados por la Administración, los cuales se proyectarían sobre el terreno laboral o sobre ámbitos asistenciales (asistencia a centros de atención por parte de enfermos mentales o de desintoxicación en el caso de drogadictos).

Podrían beneficiarse de este Ingreso Mínimo Vital (IMV) los hogares unipersonales, los conformados por dos o más personas mayores de edad sin hijos y los núcleos familiares de dos o más adultos con menores a cargo. Con carácter adicional se contemplaba que las víctimas de violencia de género que se hubiesen visto forzadas a abandonar su domicilio habitual pudieran acceder igualmente al IMV, considerando como unidad de convivencia a aquella en la que existiese una persona que, habiendo sido víctima de maltrato, hubiese abandonado su domicilio habitual.¹¹

Las familias destinatarias del IMV habrían de cumplir pues unos niveles de renta y de patrimonio neto, sin perjuicio de que puedan aplicarse unas “primas” para familias monoparentales o atendiendo al número de hijos a cargo.

Concretamente los principales requisitos para poder acceder al Ingreso Mínimo Vital se concretarían en: un promedio mensual de ingresos y rentas inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada, dependiendo del tipo de familia; tener residencia legal y efectiva

10. Concretamente se exigiría presentar los siguientes documentos: DNI, Libro de Familia, o certificado de nacimiento; para acreditar la residencia legal en España, inscripción en el registro central de extranjeros, tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea o autorización de residencia; para acreditar el domicilio en España, certificado de empadronamiento; y, al objeto de acreditar la existencia de la unidad de convivencia, certificado de empadronamiento, Libro de Familia, certificado del Registro Civil o inscripción en el registro de parejas de hecho. No sería necesario en cambio acreditar los ingresos y el patrimonio, dado que dicha labor se llevaría a cabo de manera automática por el Instituto Nacional de la Seguridad Social contando con la información de la Hacienda Pública. Y tampoco sería necesario haber efectuado la declaración de la Renta.

11. No obstante respecto de estos colectivos especiales se preveía ya desde un primer momento la necesidad de acreditar esta condición a través de un informe emitido por los servicios que las atendiesen o por los servicios sociales públicos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

en España¹², y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante, al menos, el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud, lo que en principio excluiría a los solicitantes de asilo; y ser mayor de 23 años y menor de 65 años. En el supuesto de que no se contase con menores a cargo, se exigiría haber vivido de forma independiente durante, al menos, tres años antes de la solicitud de esta renta mínima vital.

La renta que no podría superarse al objeto de poder acceder a la prestación sería la equivalente a la prestación no contributiva de la Seguridad Social, que en la actualidad es de 395,60 euros por un total de catorce pagas. En el supuesto de que el titular de la prestación encontrase trabajo, parte de su salario estaría transitoriamente exento en el cálculo de la prestación. Y si el titular ya trabajase y su salario se incrementara, la cuantía de la prestación se reduciría en una cuantía inferior. Asimismo si el titular no estuviese ocupado se exigiría la inscripción como demandante de empleo para el acceso a la prestación.

De este modo los perceptores habrían de justificar que están en búsqueda activa de empleo y demostrar que ha solicitado todas las ayudas, prestaciones y pensiones posibles de los diferentes niveles de la Administración, incluidas las de alimentos. En efecto, el conjunto de miembros del hogar deberán acreditar haber solicitado previamente las pensiones y prestaciones vigentes a las que pudieran tener derecho, incluidas las del derecho de alimentos.

Aquellas familias que tuviesen una vivienda en propiedad valorada en más de 100.000 euros no podrían acceder al IMV, aunque careciesen por completo de ingresos. Se proyectaba así la fijación de unos topes de patrimonio financiero e inmobiliario que, en principio, se concretaban en seis veces el propio Ingreso Mínimo Vital anual (unos 33.200 euros). Las personas beneficiarias habrían de ser mayores de 23 años y menores de 65. Su cuantía inicial sería de 461 euros (concretamente la cuantía correspondiente a una mensualidad de una pensión no contributiva de la Seguridad Social, a saber, 461,53 euros) respecto de aquellos hogares con un ingreso por unidad de consumo inferior a unos 230 euros al mes, si bien dicha suma podría aumentar si existiesen niños a cargo hasta alcanzar un máximo de 1.015 euros mensuales. Concretamente a partir de los citados 461 euros para un hogar formado por un adulto se aplicarían una serie de coeficientes multiplicadores en función del tipo de familia y del número de menores, con un añadido para los hogares monoparentales.

Su percepción, financiada vía impuestos generales y no a través de cotizaciones sociales, sería así prioritaria para aquellas familias que ya percibieran una asignación económica por hijos o menores acogidos a cargo a cuenta de la Seguridad Social, las cuales no tendrían que cursar la solicitud para tener acceso a esta nueva medida de protección social, al producirse el reconocimiento de modo automático. Aquellas familias o personas con hijos a cargo que ya cobrasen un subsidio de la Seguridad Social por esta circunstancia percibirían, con efectos desde el día 1 de junio de 2020, el IMV sin la necesidad de solicitarlo previamente. No obstante a partir del 1 de enero de 2021 tendrían que solicitar la ayuda siguiendo los cauces habituales establecidos, en el caso de que continuaran concurriendo las condiciones necesarias para su percepción.

Ya el Borrador inicial de la regulación aprobada preveía la percepción de rentas por un importe de 700 euros mensuales para un adulto con hijo a cargo, de 838 euros en caso

12. En efecto, resultaría exigible de cara al acceso al IMV tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante, al menos, el año anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Dicha circunstancia habría de acreditarse con el Registro central de extranjeros o el respectivo documento que acreditase la condición de residente legal.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de ser un adulto con dos hijos a cargo y de 977 euros para un adulto con tres o más hijos a cargo. En el supuesto de que concurriesen dos cabezas de familia, siendo los beneficiarios dos adultos sin hijo a cargo la ayuda ascendería hasta los 600 euros al mes y hasta los 738 euros en caso de ser dos adultos con un menor a cargo, así como 877 euros tratándose de dos adultos con dos hijos a cargo. Por último, tratándose de tres adultos sin cargas se preveía una ayuda de 730 euros y de hasta 877 euros para tres adultos con un menor a cargo u otros modelos de familia.

La Seguridad Social (encargada de la gestión de la prestación¹³) no tendría en cuenta a la hora de conceder el ingreso mínimo con carácter mensual si el beneficiario también recibe becas de estudio, ayudas a la vivienda o aquellas que se conceden en casos de emergencia. De cara a computar los ingresos que condicionarían el acceso al IMV, si bien se excluirían las prestaciones establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción, sí que se tomaría en cuenta el importe de las pensiones y prestaciones, ya fuesen estas contributivas o no contributivas y públicas o privadas. Y, sin perjuicio de tomar en consideración las rentas del trabajo, del capital mobiliario, por arrendamientos de inmuebles, de actividades económicas, las ganancias patrimoniales y cualesquiera otras rentas (en base a lo cual se exigiría a los perceptores del ingreso la presentación de la declaración de la Renta) quedarían excluidas de dicho cómputo, tal y como se ha expuesto, las ayudas económicas finalistas tales como becas o ayudas para el estudio, por vivienda o de emergencia.

Así las cosas el IMV sería compatible con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia, procediendo a negociarse en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en qué casos el aumento de los ingresos por rentas laborales en un año no supone la pérdida de la ayuda. En la determinación de dichas circunstancias se prestaría una especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

Se permitiría por tanto que los beneficiarios de este IMV pudieran compaginar la ayuda con un empleo, al objeto de incentivar la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral, en vez de disuadir de ella. Y se computarían todos los ingresos por rentas del hogar, incluyéndose además un examen del patrimonio.

En suma, la prestación se dirigiría a hogares con unas condiciones de extrema pobreza, con desempleo y sin ningún tipo de ingresos, presentando un carácter permanente y constituyendo un complemento de las prestaciones autonómicas vigentes. De cara a su concesión se valoraría, en primer lugar, el nivel de ingresos del conjunto de la familia, no del solicitante. Y, en segundo término, la preparación para la búsqueda de trabajo, combinándose con medidas de integración social y laboral a través del establecimiento de itinerarios de inclusión.

La gestión del IMV correspondería al Instituto Nacional de la Seguridad Social a través de sus Centros de Atención e Información, si bien la última versión de los borradores elaborados introducía ya la excepción relativa a los Territorios Forales de País Vasco y

13. Y ello en tanto en cuanto la Seguridad Social asumiría la obligación de comprobar “regularmente” que el beneficiario sigue cumpliendo los requisitos, debiendo por su parte los perceptores de la ayuda comunicar cualquier eventual cambio que afecte a su prestación durante los 30 días siguientes a dicho cambio. Su solicitud quedaría habilitada a partir del 15 de junio de 2020. Todas aquellas solicitudes validadas que se cursaran desde ese momento hasta el 15 de septiembre de 2020 se cobrarían con carácter retroactivo desde el 1 de junio. De cara a la presentación de la solicitud se preveía articular una “puerta de acceso multicanal” que permitiera igualmente solicitar la ayuda a través de otros organismos públicos oficiales tales como los servicios sociales de los Ayuntamientos o de las Comunidades Autónomas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Navarra, que asumirían, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes al Instituto Nacional de Seguridad Social en relación con la prestación económica no contributiva del IMV, siendo los órganos autonómicos de los citados territorios quienes realizarán toda la gestión de la renta mínima sin la participación de la Seguridad Social¹⁴. El derecho a su percepción se devengaría a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud, que habría de resolverse en un plazo máximo de tres meses, siendo el silencio administrativo negativo.

La difusión del IMV correspondería así a las propias Regiones y Municipios, fomentándose a tal efecto la vinculación de la prestación con los itinerarios de inclusión social a través de las Comunidades Autónomas, con pleno respeto al orden competencial. Ello exigiría la creación de un órgano de coordinación entre el Estado y las Autonomías destinado a activar los itinerarios de inclusión social así como a reforzar la colaboración con las Entidades Locales y del Tercer Sector de Acción Social. A tal efecto se preveía la creación del citado órgano de coordinación Estado-CCAA con el fin de reforzar la colaboración y cooperación en el ámbito del IMV y los referidos itinerarios de inclusión social.

Por último, se preveían varios tipos de sanciones vinculadas a la infracción en la que pudiera incurrir el beneficiario. Las infracciones leves (no proporcionar la documentación) serían sancionadas con una simple advertencia, mientras que las graves (no comunicar cambios en la situación del hogar que dan lugar a la ayuda) o muy graves (actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan) podrían terminar conduciendo a la pérdida de la ayuda o el pago de una cuantía equivalente a seis meses.

III. LA APROBACIÓN DEFINITIVA DEL IMV A TRAVÉS DEL REAL DECRETO-LEY 20/2020, DE 29 DE MAYO.

Con fecha 1 de junio de 2020 se publicó en el BOE el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Dicha regulación entró en vigor el mismo día de su publicación en el citado Boletín. Con posterioridad la citada regulación sería modificada por el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, cuya entrada en vigor se produjo el 23 de septiembre de 2020.

Tal y como se precisa ya en la Exposición de Motivos del citado RD Ley 20/2020, el IMV nace con el objetivo principal de garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, tratando con ello de eliminar el vínculo existente entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos.

La citada prestación persigue por tanto facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad. Si bien la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta medida se coloca en el origen de su situación de vulnerabilidad, se pretende que la forma concreta que adopte su inclusión

14. A este respecto se clarificaría en el posterior Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo (añadiéndose un cuarto párrafo al apartado 3 de la Disposición Transitoria Primera del RD Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital) que en aquellos supuestos en los que la unidad de convivencia descrita en la letra b) del apartado 2 de la citada Disposición tuviera su domicilio en la Comunidad Foral de Navarra o la del País Vasco la referencia a la Agencia Estatal de Administración Tributaria realizada se entendería referida a las Haciendas Tributarias Forales de Navarra y de los territorios históricos del País Vasco, respectivamente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

social varíe en función de las características de cada individuo. Así, para algunos, será el acceso a oportunidades educativas, mientras que para otros se concretará en la incorporación al mercado de trabajo o en la solución a una condición sanitaria determinada. Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos.

Al objeto de aplicar dicho sistema de incentivos se estima esencial la cooperación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación para los beneficiarios del IMV ya que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, pieza clave en la articulación del sistema. Se pretende además a este respecto que el sector privado sea igualmente copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose a tal efecto el diseño de un “Sello de Inclusión Social” que acredite a todas aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del IMV. Dicho “Sello de Inclusión Social” constituye una acreditación para las empresas privadas que ayuden a los colectivos vulnerables con descuento en compras a través de la llamada “Tarjeta Social Digital”, permitiendo su integración en el mercado de trabajo o incorporando en sus plantillas a personas beneficiarias de esta prestación.¹⁵

Según se afirma en la Exposición de Motivos del RD Ley 20/2020 *“El ingreso mínimo vital no es una política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Esta política actuará así como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en el futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune, pero que afectarán especialmente a los grupos sociales más vulnerables”*.

Al objeto de evitar el surgimiento de duplicidades se estima no obstante que la puesta en marcha del IMV exige acometer una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Así, por ejemplo, ya de entrada se dispone la eliminación de la actual prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%¹⁶. En todo

15. A tal efecto la Disposición Adicional Primera del RD Ley 20/2020 incluye un mandato a regular reglamentariamente el citado “Sello de Inclusión Social”, con el que se distinguirá a aquellos empleadores de beneficiarios del ingreso mínimo vital que contribuyan al tránsito de los beneficiarios del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad. Por lo que respecta a la configuración de la citada “Tarjeta Social Digital”, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Final Quinta del citado RD Ley, la misma incluirá, de manera paulatina, la información actualizada de todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico y financiadas con cargo a recursos públicos que pueda tener el beneficiario, recogiendo además la información de aquellas prestaciones que puedan tener los cónyuges u otros miembros de la familia del titular de la tarjeta. De este modo a través de dicha Tarjeta se recogerá información relativa al conjunto de ayudas de las que puedan gozar los ciudadanos, al objeto de que las Administraciones puedan detectar, en su caso, la incompatibilidad de prestaciones o los presuntos intentos de fraude con la puesta en marcha del IMV.

16. Véase a este respecto la Disposición Transitoria Primera del presente RD Ley 20/2020, que determina la prestación transitoria del ingreso mínimo vital durante 2020 para los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, que cumplan determinados requisitos y cuya asignación económica sea inferior al importe de la prestación del IMV. Tal y como se desprende de la citada Disposición a partir del 31 de diciembre de 2020 los beneficiarios que mantengan los requisitos que dieron lugar al reconocimiento de la citada prestación transitoria pasarán a ser beneficiarios del IMV. Y ello sin perjuicio de que, apreciándose inicialmente la concurrencia de circunstancias de extraordinaria necesidad derivadas de la crisis sanitaria que demandaban su cobertura urgente, el INSS procediese a reconocer la prestación transitoria del IMV a los actuales beneficiarios de la prestación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social que reúnan determinados requisitos. Para la comprobación de dichos requisitos, de forma extraordinaria, y como excepción a lo dispuesto en el art. 95.1 k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), no se

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

caso se estima necesario acometer una progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas al objeto de posibilitar una focalización en colectivos particularmente vulnerables que contribuya a una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país.

El diseño y la gestión del IMV responde a lo que en la Exposición de Motivos del RD Ley 20/2020 se denomina un modelo de “gobernanza compartida”. Así, en su diseño participan de forma articulada y coordinada las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, persigue un doble objetivo. Con ello se persigue, en primer lugar, lograr un despliegue más efectivo de la política de cara al ciudadano, en la medida en que la evaluación de los programas de sostenimiento de rentas en otros contextos ha identificado como uno de los problemas recurrentes el hecho de que muchos de sus potenciales beneficiarios acaban no accediendo a ellos, bien por la complejidad de los procedimientos, la naturaleza de los colectivos a los que va dirigido, o una combinación de estos factores. En este sentido a través de la implicación de las CC.AA. y de las Entidades Locales (y, en particular, de sus servicios sociales) se busca, según se precisa en la Exposición de Motivos del RD Ley 20/2020, “llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes, con el objeto de minimizar los problemas de acceso a la política pública”.

Ahora bien con independencia de lo anterior, la participación de las CC.AA. y Entidades Locales persigue igualmente consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio. Se trata así de cohonestar el ejercicio del autogobierno en el ámbito de las

consideraría necesario recabar el consentimiento para la tramitación de la prestación económica por hijo o menor a cargo, en tanto en cuanto la prestación transitoria del IMV representa una mejora en la misma. Por otro lado la Disposición Transitoria Séptima regula la integración de la prestación por hijo o menor a cargo en la prestación del IMV señalándose que, con efectos a partir del 1 de junio de 2020 no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%. Y ello sin perjuicio de que las personas beneficiarias que, a 31 de diciembre de 2020, no cumplieren los requisitos para ser beneficiarios del IMV, puedan ejercer el derecho de opción para volver a la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social. En todo caso es objeto de regulación a través de la citada Disposición Transitoria el régimen transitorio aplicable a las personas beneficiarias de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%. Con posterioridad, tras la reforma introducida a este respecto por el Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, al que posteriormente nos referiremos, el art. 16 del RD Ley 20/2020, encargado de regular la incompatibilidad del IMV con la asignación por hijo o menor a cargo, pasará a disponer lo siguiente: *“La percepción de la prestación de ingreso mínimo vital será incompatible con la percepción de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, cuando exista identidad de causantes o beneficiarios de esta. En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea superior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo referida en el párrafo anterior, se reconocerá el derecho a la prestación de ingreso mínimo vital. Dicho reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo. En el supuesto de que la cuantía de la prestación de ingreso mínimo vital sea inferior a la de la asignación económica por hijo o menor a cargo, y el interesado optara por la primera, su reconocimiento extinguirá el derecho a la asignación económica por hijo o menor a cargo. Si optara por la asignación económica por hijo o menor a cargo, se denegará por esta causa la solicitud de la prestación de ingreso mínimo vital”*. Con carácter adicional, y al objeto de articular la referida integración de la asignación por hijo o menor a cargo en el IMV, la Disp. Transit. Séptima del RD Ley 20/2020 pasó a establecer, al amparo de la nueva redacción otorgada por el RD Ley 30/2020, que *“A partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento del sistema de la Seguridad Social, que quedará a extinguir, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo tercero. No obstante, los beneficiarios de la prestación económica transitoria de ingreso mínimo vital que a 31 de diciembre de 2020 no cumplan los requisitos para ser beneficiarios del ingreso mínimo vital podrán ejercer el derecho de opción para volver a la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social. A la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, los beneficiarios de la asignación económica por cada hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento continuarán percibiendo dicha prestación hasta que dejen de concurrir los requisitos y proceda su extinción. Las solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma se regirán por la norma vigente al tiempo de su presentación, excepto en relación con la actualización de los límites de ingresos anuales, para la cual se aplicarán las normas relativas a la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad. Las solicitudes presentadas dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor de este real decreto-ley, en las que se alegue la imposibilidad para su presentación en una fecha anterior, derivada de la suspensión de plazos administrativos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se considerarán presentadas en la fecha que la persona solicitante indique que quiso ejercer su derecho y se produjo dicha imposibilidad”*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

políticas sociales de los citados Entes Regionales con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social.

Al margen de lo anterior se ha de destacar igualmente la colaboración existente en el diseño y la gestión del IMV entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), por parte del Ministerio de Hacienda. Y ello en tanto en cuanto se busca diseñar un modelo de política social construido sobre la base de una visión integral de la Hacienda Pública comprensiva, tanto de los tributos como de las prestaciones monetarias¹⁷. Todo ello partiendo de la consideración del IMV como prestación no contributiva de la Seguridad Social.¹⁸

Con carácter general el RD Ley 20/2020 se estructura en nueve Capítulos, treinta y siete artículos, cinco Disposiciones Adicionales, siete Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, once Disposiciones Finales y dos Anexos.

Su Capítulo I comprende las disposiciones generales del IMV, regulando el objeto, el concepto y naturaleza, así como sus características. Como ya se ha expuesto el principal objetivo de la citada prestación no contributiva lo constituye la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema, así como la redistribución de la riqueza. Al asegurar un determinado nivel de renta con independencia del lugar de residencia, esta prestación de la Seguridad Social busca promover la igualdad efectiva de todos los ciudadanos.

El Capítulo II del RD Ley regula ámbito subjetivo del ingreso mínimo vital. De acuerdo con lo establecido al efecto podrán ser beneficiarias del IMV las personas que vivan solas o los integrantes de una unidad de convivencia que, con carácter general, estará formada por dos o más personas que residan en la misma vivienda y que estén unidas entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, si bien se establecen excepciones para contemplar determinados supuestos, como es el caso de aquellas personas que, sin tener vínculos familiares, compartan vivienda por situación de necesidad¹⁹. En todo caso, para adquirir la condición de beneficiario se exigen una serie de requisitos para el acceso y el mantenimiento del derecho a la prestación.

Asimismo es objeto de regulación la figura del titular de la prestación, adquiriendo dicha consideración aquellas personas con plena capacidad de obrar que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia, asumiendo también, en este último caso, la representación de la unidad de convivencia.

17. Así, por ejemplo, la Disposición Final Cuarta del RD Ley 20/2020 modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, con la finalidad de incluir la prestación del IMV dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social y de incorporar las necesarias obligaciones de facilitación de datos para el reconocimiento, gestión y supervisión de la prestación por parte del Ministerio de Hacienda, Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales, Ministerio del Interior, mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales y organismos competentes autonómicos.

18. En este sentido la Disposición Adicional Segunda del RD Ley 20/2020 prevé la inclusión de las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Por su parte la Disposición Final Primera modifica el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de prestaciones sociales públicas, al objeto de que se incorpore desde el momento de su puesta en marcha la prestación económica del IMV.

19. A través del citado concepto de unidad de convivencia, regulado en el art. 6 del RD Ley, se designa a la formada por aquellas personas, miembros del hogar, que viven juntas, hallándose unidas por vínculo familiar o como pareja de hecho, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, o adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. El hecho de vivir juntas determina que algunos gastos se compartan, lo que motiva la adaptación de la suma a percibir.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Tal y como ya se ha expuesto el derecho a la prestación se configura en función de la situación de vulnerabilidad económica. A estos efectos se considera que concurre esta situación cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior sea, al menos, 10 euros inferior al nivel de renta garantizada para cada supuesto previsto, en función de las características de la persona beneficiaria individual o de la unidad de convivencia, requiriéndose además que su patrimonio, excluida la vivienda habitual, sea inferior a los límites establecidos en el RDley 20/2020²⁰. Tal y como se advierte además en el citado RDley, la percepción del IMV resulta compatible con el empleo, de forma que la percepción de dicha prestación no desincentive la participación en el mercado laboral.

Se afirma además en el Capítulo III de este RDley 20/2020 que el IMV constituye una prestación económica de periodicidad mensual que cubre la diferencia resultante entre el conjunto de ingresos que ha recibido el hogar unipersonal o la unidad de convivencia durante el año anterior y la renta garantizada determinada por el citado RDley para cada supuesto, resultante para el ejercicio 2020 de la aplicación de la escala establecida en su Anexo I. De cualquier manera la Disposición Final Séptima del RDley autoriza al Gobierno para actualizar los valores, escalas y porcentajes establecidos al efecto cuando, atendiendo a la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, así como a las evaluaciones periódicas de la AIREF²¹, se aprecie la necesidad de dicha modificación con el fin de que la prestación pueda mantener su acción protectora orientada a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas.

Como regla general la renta garantizada para un hogar unipersonal es el equivalente al cien por cien del importe anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social vigente en cada momento, dividido por 12. El importe de la citada renta garantizada se incrementa además en función de la composición de la unidad de convivencia mediante la aplicación de unas escalas de incrementos.

El diseño del IMV persigue proteger especialmente a los hogares monoparentales, estableciendo a tal efecto un complemento de monoparentalidad del 22% de la cuantía mensual de la pensión no contributiva unipersonal. Asimismo, protege de manera más intensa a la infancia, al establecer escalas de equivalencia para los menores superiores a las utilizadas habitualmente en este tipo de prestaciones. Por otro lado, y con la finalidad de garantizar un determinado nivel de ingresos a los hogares en situación de vulnerabilidad, el IMV tiene carácter indefinido y se mantiene en tanto en cuanto subsistan las causas que motivaron su concesión.

Tal y como se desprende del Anexo II al RDley 20/2020 los umbrales fijados al efecto parten de la base de tres veces la pensión contributiva (16.614 euros) con multiplicadores según sean mayores las unidades de convivencia. El límite de patrimonio aumenta en función del número de personas de la unidad de convivencia, siendo de 16.614 euros

20. Se ha de precisar además a este respecto que, con posterioridad, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se procedería a priorizar el examen del criterio de vulnerabilidad al tramitar las solicitudes, estableciéndose el trámite de inadmisión previa (dado que su no concurrencia constituye el principal motivo de denegación de solicitudes) para la situación vinculada exclusivamente a la situación de vulnerabilidad económica.

21. Téngase presente a este respecto que el resultado del IMV y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por AIREF mediante la emisión de la correspondiente opinión. Igualmente se contempla la creación de una Comisión de seguimiento presidida por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y que contará con la presencia del Secretario de Estado de Seguridad Social, a la que se sumará un Consejo Consultivo del Ingreso Mínimo Vital, como órgano de cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

para una persona que viva sola para, a continuación, incrementarse por cada miembro adicional hasta un máximo de 43.196 euros (Gráfico 6).

Gráfico 6.

Unidades de convivencia	Límites de patrimonio
Un adulto	16.614,00 €
Un adulto y un niño	23.259,60 €
Un adulto y dos niños	29.905,20 €
Un adulto y tres o más niños	36.550,80 €
Dos adultos	23.259,60 €
Dos adultos y un niño	29.905,20 €
Dos adultos y dos niños	36.550,80 €
Dos adultos y tres o más niños	43.196,40 €
Tres adultos	29.905,20 €
Tres adultos y un niño	36.550,80 €
Tres adultos y dos niños	43.196,40 €
Cuatro adultos	36.550,80 €
Cuatro adultos y un niño	43.196,40 €
Otras familias	43.196,40 €

El IMV toma como punto de referencia una amplia tipología de hogares en función del número de miembros y de si son monoparentales para, a continuación, establecer un nivel de renta garantizable diferente para cada tipo de hogar. El nivel mínimo, que corresponde a los hogares unipersonales, es de 5.538 euros al año, el equivalente a una pensión no contributiva. A partir de la citada cuantía se introduce un coeficiente adicional por cada miembro del hogar (0,3 por cada adulto/menor) y un beneficio para los hogares monoparentales (plus 0,22), de acuerdo con la siguiente tabla (Gráfico 7, Anexo I del RD Ley 20/2020).

Gráfico 7.

	Anclaje de la Renta Garantizable (1)	Escala de Incrementos (2)	Renta Garantizable (3= 1* 2)
1 Adulto solo	5.538	1	5.538
1 Adulto y un niño		1,3 + 0,22 = 1,52	8.418
1 Adulto y 2 niños		1,6 + 0,22 = 1,82	10.080
1 Adulto y 3 o más niños		1,9 + 0,22 = 2,12	11.741
2 Adultos		1,3	7.200
2 Adultos y 1 niño		1,6	8.861
2 Adultos y 2 niños		1,9	10.523
2 Adultos y 3 o más niños		2,2	12.184
3 Adultos		1,6	8.861
3 Adultos y 1 niño		1,9	10.523
3 Adultos y 2 o más niños		2,2	12.184
4 Adultos		1,9	10.523
4 Adultos y 1 niño		2,2	12.184
Otros		2,2	12.184

5.538 € = una anualidad de Pensión No Contributiva



Se incrementa en 0.3 por cada adulto/menor y se añade un plus (0.22) para hogares monoparentales

Tomándose como referencia un total de catorce tipos de hogar con umbrales distintos de renta (con especial atención, como se ha indicado, a las familias monoparentales) el mínimo para un hogar de una sola persona se sitúa en 461 euros por 12 pagas, esto es, el equivalente a la prestación no contributiva de la Seguridad Social (395,60 euros por 14 pagas). A partir de dicha cuantía son objeto de aplicación una serie coeficientes multiplicadores en función del tipo de familia y del número de menores, con especial atención

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a las citadas familias monoparentales. Y ello con independencia de que la cuantía de la prestación pueda modificarse si se alteran las circunstancias personales, económicas o patrimoniales de la persona beneficiaria del IMV o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia (Gráfico 8).

Gráfico 8.

TIPOLOGIA	IMPORTE
Un adulto	462
Un adulto y un niño	700 + 100 si es familia monoparental
Un adulto y dos niños	838 + 100 si es familia monoparental
Un adulto y tres o más niños	977 + 100 si es familia monoparental
Dos adultos	600
Dos adultos y un niño	738
Dos adultos y dos niños	877
Dos adultos y tres o más niños	1015
Tres adultos	738
Tres adultos y un niño	877
Tres adultos y dos niños	1015
Cuatro adultos	877
Cuatro adultos y un niño	1015
Otras familias	1015

Por otra parte a través del citado Capítulo III del RD Ley 20/2020 se regulan igualmente las causas de suspensión y extinción del derecho así como las incompatibilidades y el reintegro de las prestaciones indebidas. Por otra parte, se definen los conceptos de renta y de patrimonio que se han de tener en cuenta para el cómputo de los ingresos y de la situación patrimonial, a partir de lo cual se determina el derecho a la prestación. Y son objeto de regulación los mecanismos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación.

Téngase presente en todo caso que la percepción del IMV resulta compatible con los rendimientos del trabajo, siendo diseñada como un mecanismo incentivador al empleo e imponiéndose la obligación por parte de sus beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones²². Y ello con la finalidad de otorgar la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito.²³

22. Esta compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo ha sido defendida por determinados autores. Así, por ejemplo, AYALA, L. (2020) considera al respecto que “La clave (...) para evitar posibles desincentivos no es fijar unas cuantías bajas respecto al salario mínimo, sino favorecer la compatibilidad entre la percepción de rentas del trabajo y el cobro de la prestación, a la vez que se impide el abuso o el fraude en la contratación”.

23. Ahora bien sin perjuicio de lo anterior se ha de destacar por ejemplo que, a través de la Disposición Transitoria Quinta del presente RD Ley, se regula una exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios del Curso académico 2020/2021 para aquellos a quienes se reconozca la prestación del IMV entre los meses de junio y diciembre de 2020 que, habiendo solicitado una beca de la Administración General del Estado para cursar estudios postobligatorios, no la obtengan por superar los umbrales de renta y patrimonio. Se estima a este respecto que la situación socioeconómica provocada por la pandemia de la COVID-19 justifica la adopción de medidas para fomentar el acceso a la enseñanza superior pública. Si bien, con carácter general, la obtención de una beca para la realización de estudios conducentes a la obtención de un título universitario de carácter oficial lleva aparejada la exención del pago de los precios públicos por dichos servicios académicos, se considera que el contexto de crisis global existente demanda la adopción de medidas extraordinarias destinadas a evitar el abandono escolar de personas que se hayan visto gravemente afectadas por la pandemia. En esta misma línea cabe destacar la inclusión de las personas beneficiarias del IMV entre el grupo de personas que se encuentran exentas de la aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica ambulatoria. En cambio, no podrán ser beneficiarias de la prestación del IMV las personas usuarias de una prestación de servicio residencial, de carácter social, sanitario o socio-sanitario, con carácter permanente y financiada con fondos públicos, salvo en el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual, así como otras excepciones que se establezcan reglamentariamente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

De cara a efectuar el cómputo de los ingresos quedan expresamente excluidas las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas. Significa ello que el IMV se configura como una especie de prestación “suelo” compatible con las prestaciones autonómicas que las CC.AA., en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. Su diseño permite así a los Entes Regionales modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial.

El Capítulo IV del RD Ley 20/2020 regula el procedimiento para la solicitud, así como el inicio de la tramitación y resolución del IMV. Con la finalidad de facilitar la presentación de la solicitud se habilitan diferentes canales a disposición de los ciudadanos. Asimismo, se podrán suscribir convenios con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales²⁴ para la presentación de las solicitudes e iniciación y tramitación del expediente, por su proximidad y conocimiento de la realidad social de su territorio.²⁵

La Disposición Transitoria Segunda del RD Ley 20/2020 procedió a regular el día a partir del cual podrían presentarse solicitudes y el momento a partir del cual se devengaría la prestación. Con carácter adicional la Disposición Transitoria Tercera del citado RD Ley diseñó un procedimiento excepcional relacionado directamente con la situación económica generada a raíz de la pandemia de la COVID-19 destinado a asegurar que el IMV llegue con urgencia a las personas y hogares que más lo necesitan y que más están padeciendo las consecuencias de la crisis²⁶.

Tal y como se ha expuesto, el Instituto Nacional de la Seguridad Social es el competente para el reconocimiento y control de la prestación. Y ello con independencia de la posibilidad (prevista en el citado Capítulo IV) de suscribir convenios²⁷. La tramitación del

24. Por lo que respecta al alcance de los convenios a suscribir con las Entidades Locales ya en el Borrador del Convenio de colaboración entre el INSS y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se especificaba que aquellos Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes serían los que habrían de iniciar el expediente administrativo de cada solicitante. Con carácter adicional se precisaba en el citado Borrador que los Entes Locales habrían de proceder a comprobar de oficio el mantenimiento de la unidad de convivencia, debiendo además recibir y trasladar al INSS todo cambio de las condiciones económicas de cada familia, además de comprobar el cumplimiento de las obligaciones y elaborar informes que servirían para determinar las sanciones de los incumplidores. Se ha de recordar por otra parte que, de acuerdo con lo establecido en el RD Ley 20/2020, aquellos “gastos” que se derivasen de la iniciación de los expedientes habrían de ser financiados por las Entidades Locales exclusivamente con cargo a los ingresos corrientes que previesen obtener en el mismo ejercicio en el que se iniciase el procedimiento regulado, sin que se pudiera exceder el superávit previsto al cierre del ejercicio.

25. Véase a este respecto la Disposición Adicional Cuarta del RD Ley, que contempla el estudio por parte del Gobierno de la celebración de convenios con Comunidades Autónomas que contemplan fórmulas de gestión de la prestación.

26. A tal efecto se permitió el reconocimiento de la prestación para las solicitudes cursadas durante 2020 teniendo en cuenta la situación de ingresos durante dicho año, en lugar de los ingresos del año anterior, al objeto de poder tener en cuenta las situaciones de vulnerabilidad generadas por las consecuencias económicas y sociales que estaba ocasionando la pandemia. Así, a efectos de acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas, se considerarían los ingresos que hubiese tenido la persona o unidad de convivencia durante dicho año 2020, siempre y cuando en el ejercicio anterior no superase la mitad de los límites de patrimonio establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia y cuyos ingresos no superasen en más del 50% de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia en el ejercicio 2019 en los términos establecidos al efecto. De este modo durante el ejercicio anterior no se podría la mitad de los límites de patrimonio neto establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia. Así, por ejemplo, tratándose de un hogar de una persona, el patrimonio en 2019 habría de tener un valor igual o inferior a 8.307 euros. Una vez cumplido dicho límite podrían acceder al IMV aquellos hogares cuya renta en 2020 no superase en más del 50% los límites establecidos para toda la unidad de convivencia en el ejercicio 2019, teniendo presente para efectuar el citado cálculo la parte proporcional de los ingresos del hogar durante el tiempo transcurrido de 2020. En todo caso la urgente necesidad existente de proceder al pago de las prestaciones, ante la necesidad social derivada de la crisis de la COVID-19, hace que los plazos de implementación sean muy breves, dificultando ello el desarrollo de los sistemas informáticos adecuados y siendo necesario a tal efecto reordenar los procedimientos de control.

27. A este respecto se ha de precisar que, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, fue objeto de modificación el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, añadiéndose un nuevo apartado 4 en el art. 20 del citado RD Ley, en virtud del cual las

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

procedimiento se realizará por medios telemáticos. Se ha de tener presente además a este respecto que, en los llamados Territorios Forales, atendiendo a la especificidad de sus Haciendas, la Disposición Adicional Quinta del presente RD Ley 20/2020 contempla que dichos territorios asuman las funciones y servicios atribuidos al INSS previéndose que, mientras no se asuman dichas funciones, se firme una encomienda de gestión.²⁸

La necesaria cooperación que ha de existir entre las Administraciones Públicas es objeto de regulación en el Capítulo V del RD Ley 20/2020. A tal efecto se contempla la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del IMV, en coordinación con todas las administraciones involucradas. Asimismo, se prevé la firma de convenios con otros órganos de la Administración, con Comunidades Autónomas y Entidades Locales²⁹, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el procedimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines del ingreso mínimo vital.

Dentro del ámbito de esta cooperación destaca en particular la creación de la llamada Comisión de seguimiento del Ingreso Mínimo Vital, entendida como órgano de cooperación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en materia de inclusión, así como la del Consejo consultivo del ingreso mínimo vital, que constituye un órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales.

El régimen de financiación del IMV se realizará a cargo del Estado mediante la correspondiente transferencia a los Presupuestos de la Seguridad Social. A tal efecto a través de la Disposición Adicional Tercera del RD Ley 20/2020 se regula el crédito extraordinario en el Presupuesto del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para financiar el importe global de la prestación correspondiente al ejercicio 2020. A tal efecto se dotarían, mediante la oportuna modificación presupuestaria, los créditos presupuestarios que resultasen adecuados para la financiación de la presente prestación no

resoluciones de las prestaciones de Ingreso Mínimo Vital se comunicaran por el Instituto Nacional de la Seguridad Social sin necesidad del consentimiento previo del titular de los datos personales, así como a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a través de la adhesión a los procedimientos informáticos con los requisitos establecidos por el INSS, con la finalidad de facilitar la información estrictamente necesaria para el reconocimiento y control de las prestaciones competencia de dichas administraciones. La información facilitada no podrá ser utilizada con ninguna otra finalidad si no es con el consentimiento del interesado. Todo ello en aplicación de los arts. 5.1.b) y c) y 6 del Reglamento (UE) n.º 2016/679 y del art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Asimismo en dichas condiciones se comunicaran las resoluciones de las prestaciones del Ingreso Mínimo Vital a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Corporaciones Locales, para la realización de aquellas actividades que, en el marco de la colaboración y cooperación, deban realizar dichas administraciones, en materia de gestión y control del ingreso mínimo vital que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social. Igualmente el INSS podrá comunicar de forma telemática, sin el consentimiento previo del titular de los datos personales, la información que resulte necesaria sobre el Ingreso Mínimo Vital a las instituciones y organismos públicos que lo soliciten para que puedan realizar, dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones derivadas de la aplicación de aquél.

28. Muy crítico con esta circunstancia se muestra MORENO PUEYO, M. J. (2020), para quien *“No tiene cabida, desde un estricto análisis jurídico del régimen económico de la Seguridad Social y de sus sistemas financieros que la norma invoque la especificidad de las haciendas forales para justificar que los territorios forales, a diferencia de las restantes Comunidades Autónomas, asuman la gestión del IMV cuando las partidas presupuestarias que lo financian integran el presupuesto único y diferenciado de la Seguridad Social, por lo que, en orden a la financiación de la competencia asumida, las particularidades forales no juegan papel alguno”*; rechaza así el citado autor, acertadamente a nuestro juicio, el otorgamiento de un tratamiento específico a los Territorios Forales, en tanto en cuanto el IMV se hará efectivo a los residentes en dichos territorios con cargo a la caja única de la Seguridad Social y no de acuerdo con su régimen fiscal propio.

29. En el caso específico de las Entidades Locales, la Disposición Final Sexta del RD Ley contempla la necesidad de incentivar la participación de aquellas en la iniciación e instrucción del procedimiento del IMV, posibilitando que los gastos que se deriven del desarrollo de estas funciones se puedan financiar con cargo al superávit previsto al cierre del ejercicio, y previendo además que, a efectos de determinar en relación con el ejercicio 2020 la situación de incumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria, se tome en consideración, con carácter excepcional, si aquella ha estado causada por estos gastos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

contributiva. Asimismo fue objeto de modificación la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), para incluir la prestación del IMV dentro de la relación de créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que se consideran ampliables en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden.

Los Capítulos VII y VIII del RD Ley 20/2020 establecen, respectivamente, el régimen de obligaciones y el de infracciones y sanciones. De acuerdo con lo señalado al respecto, tanto las personas titulares y beneficiarias del derecho que hayan cometido la infracción como aquellas otras que hubiesen cooperado en su comisión serán responsables de las infracciones tipificadas al efecto. En este sentido se ha de destacar la equiparación efectuada del autor de la infracción con el cooperador necesario (el empresario) a la hora de imponer la sanción.

Se califica, por ejemplo, como infracción muy grave el incumplimiento reiterado de la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Seguridad Social o de las condiciones asociadas a la compatibilidad de la prestación del IMV con las rentas del trabajo o la actividad económica, así como actuar fraudulentamente con el fin de obtener prestaciones indebidas o superiores a las que correspondan o prolongar indebidamente su disfrute, mediante la aportación de datos o documentos falsos y no facilitar la información debida cuando de ello se derive la percepción de la ayuda en un importe superior al 50% de lo que le correspondería³⁰.

Las infracciones muy graves son sancionadas con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta seis meses si bien, en el supuesto de que las infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, habría que devolver seis mensualidades de la prestación. También se establecen otros supuestos en los que el INSS podrá decretar que no se tenga derecho a esta ayuda hasta durante cinco años.

Dentro del ámbito de infracciones graves se incluyen diversas conductas típicas relativas a falta de presentación de documentación, no comunicar cambios relevantes de situación o incumplir con la obligación de participar en las estrategias de inclusión o en las condiciones para compatibilizar el IMV con otros ingresos, siendo sancionadas todas ellas con la pérdida de la prestación por un periodo de hasta seis meses³¹.

Asimismo constituye infracción grave no comunicar que se va a realizar un viaje de más de 15 días al extranjero o no cumplir con la obligación de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Por otro lado cometer tres infracciones leves dará lugar a una infracción grave.³²

En cuanto al ámbito de las infracciones leves, destaca por ejemplo la relativa a no proporcionar la documentación e información precisa, sancionada con el apercibimiento de la persona infractora.

30. A tal efecto si una persona falsifica su patrimonio o ingresos para poder percibir el IMV o bien oculta cambios sustanciales en cualquiera de ellos para lograr esta prestación deberá reintegrar en su totalidad todo lo recibido, pudiendo además el infractor ser objeto de responsabilidades administrativas, civiles y/o penales.

31. No obstante, en el supuesto de que dichas infracciones diesen lugar a la extinción del derecho, la sanción consistirá en el deber de ingresar tres mensualidades de la prestación. De acuerdo con lo dispuesto por el art. 15 del RD Ley 20/2020, son causas de extinción de la prestación: el fallecimiento del titular del derecho (si bien, en el supuesto de que otro miembro de la unidad de convivencia cumpliera con los requisitos para ser titular, se podría presentar una nueva solicitud en el plazo de tres meses desde el fallecimiento); pérdida definitiva de alguno de los requisitos exigidos; resolución de un procedimiento sancionador; salida del territorio nacional sin comunicación; e incumplimiento reiterado de las condiciones asociadas a la compatibilidad del IMV con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia.

32. El ámbito de estas infracciones graves resultaría posteriormente modificado por el Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Al margen de lo anterior, se establecen sanciones accesorias tales como la extinción del derecho o la imposibilidad de resultar beneficiario a futuro, sin perjuicio del necesario reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, para los casos de falseamiento, ocultación fraudulenta de cambios en la situación o cualquier otra actuación fraudulenta que den lugar al acceso indebido a la prestación, a su mantenimiento o a un aumento indebido de su importe.³³

Recapitulando, el IMV fija un umbral para cada tipo de hogar, que dependerá del número de miembros³⁴, estableciéndose además un complemento adicional de 100 euros para las situaciones de monoparentalidad. Una vez analizadas las rentas del hogar destinatario del Ingreso, incluidas las salariales, el IMV cubrirá la diferencia entre la renta existente y el umbral fijado a través de la percepción de una cuantía que va desde el equivalente a una pensión no contributiva para un adulto solo (unos 460 euros al mes en 12 pagas) a algo menos del Salario Mínimo Interprofesional (1.000 euros al mes en 12 pagas).

La cuantía de las pagas irá desde los 462 euros en caso de que sea un adulto el percceptor del ingreso hasta los 1.015 euros mensuales en caso de tratarse de dos adultos con más de dos hijos a su cargo. Se prevén además rentas de: 700 euros mensuales para un adulto con un hijo a cargo; 838 euros en caso de ser un adulto con dos hijos a cargo; y de 977 euros para un adulto con tres o más hijos a cargo.

En el caso de ser dos cabezas de familia, aparte del supuesto anteriormente mencionado en el que se concedería la ayuda de 1.015 euros, siendo los beneficiarios dos adultos sin hijo a cargo la ayuda ascendería: hasta los 600 euros al mes; hasta los 738 euros en caso de ser dos adultos con un menor a cargo; y hasta 877 euros si se trata de dos adultos con dos hijos a cargo. Por último, tratándose de una unidad integrada por tres adultos sin cargas se prevé una ayuda de 730 euros y de hasta 877 euros para tres adultos con un menor a cargo.

Así pues, atendiendo a cuantías anuales, la renta garantizada a los hogares comprenderá desde 5.538 euros anuales (el equivalente a un año de una pensión no contributiva) a los 12.184 euros al año (hallándose el hogar formado por tres adultos y dos o más niños, o cuatro adultos y un niño). Tratándose de un hogar formado por un adulto y un niño la suma a percibir sería de 8.418 euros al año y en el caso de un hogar con dos adultos y dos niños, de 10.523 euros al año.

Por otro lado, para un solo individuo el valor del patrimonio no podrá ser superior a los 16.400 euros, procediéndose a elevar el citado umbral en función de los miembros de la unidad familiar hasta los 46.000 euros.

Se considera que en una unidad de convivencia se da una circunstancia de pobreza cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales correspondiente al ejercicio anterior al año en el que se presenta la solicitud sea inferior a la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda en función de la modalidad y composición de la unidad de convivencia³⁵. A tal efecto se tomará en consideración la renta familiar,

33. Téngase presente además a este respecto que el régimen sancionador aplicable sería asimismo revisado tras la aprobación del Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

34. El IMV parte de una amplia tipología de hogares configurada en función del número de miembros y de si son monoparentales, estableciéndose un nivel de renta garantizable diferente para cada tipo de hogar. El nivel mínimo, que corresponde a los hogares unipersonales, es de 5.538 euros al año, el equivalente a una pensión no contributiva. A partir de esta cuantía se lleva a cabo el establecimiento de un coeficiente adicional por cada miembro del hogar (0,3 por cada adulto/menor) y un beneficio para los hogares monoparentales (plus 0,22),

35. La más baja de dichas modalidades sería la relativa a un hogar formado por un solo adulto con una renta de 5.538 euros anuales (461,5 euros mensuales en 12 pagas), la cual se iría incrementando en función de los miembros que

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

calculada en función del patrimonio neto, menos la deuda y excluida la vivienda habitual, tomando no obstante en consideración el valor del inmueble.

La prestación será compatible con las rentas mínimas de las Autonomías, procediéndose a fijar un “suelo común para los hogares” que cumplan los requisitos exigidos. Las Regiones podrán complementar dichos ingresos en la forma en que lo consideren oportuno.

De cara a poder acceder a la prestación se deberá acreditar la situación de vulnerabilidad y llevar al menos un año residiendo de forma legal en España lo que, en principio, deja fuera a los migrantes en situación irregular. No obstante la regulación aprobada contempla determinadas excepciones tales como las relativas a los solicitantes de protección internacional, las víctimas de trata de seres humanos que cuenten con la expedición de autorización de residencia provisional o las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, aunque se encuentren en situación irregular³⁶.

El IMV contempla igualmente la asistencia a aquellas personas que, a resultas de la crisis global de la COVID-19, hayan pasado a padecer una situación de pobreza extrema, disponiéndose al efecto su percepción por parte de aquellos hogares que experimenten una caída de ingresos muy intensa que les haga cumplir en 2020 unos requisitos que no se cumplieron en 2019. Así, en el supuesto de que dicha caída superase el 50% de la renta percibida en 2019, siempre y cuando su patrimonio no supere los límites previstos al efecto, percibirán igualmente el IMV sin perjuicio de que, a la finalización de 2020, se proceda a valorar nuevamente su situación efectuándose, en su caso, la oportuna revalorización o el ajuste que proceda.

Tal y como se ha expuesto, con carácter general el beneficiario deberá ser mayor de 23 años, salvo que tenga al menos un menor de edad a su cargo, y menor de 65 años, en cuyo caso la edad mínima de solicitud será de 18 años. Si no tiene menores a cargo, deberá

formasen parte del hogar, con más protección para las familias monoparentales (formadas por un solo adulto con menores a su cargo) y para aquellas con niños. En todo caso se ha de tener presente al respecto que, tras la posterior reforma introducida por el Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, se modificó el referido concepto de “renta garantizada”, pasando a disponer el apartado 2 del art. 10 del RD Ley 20/2020 lo siguiente: “2. A los efectos señalados en el apartado anterior, se considera renta garantizada: a) En el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijada anualmente en la ley de presupuestos generales del estado, dividido por doce.

b) En el caso de una unidad de convivencia la cuantía mensual de la letra a) se incrementará en un 30 por ciento por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento.

c) A la cuantía mensual establecida en la letra b) se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida en la letra a) en el supuesto de que la unidad de convivencia sea monoparental. A los efectos de determinar la cuantía de la prestación, se entenderá por unidad de convivencia monoparental la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

En el supuesto de que los descendientes o menores referidos en el párrafo anterior convivan exclusivamente con sus progenitores o, en su caso, con sus abuelos o guardadores o acogedores, se reconocerá el mismo complemento, cuando uno de estos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez. También se entenderá como unidad de convivencia monoparental, a efectos de la percepción del indicado complemento, la formada exclusivamente por una mujer que ha sufrido violencia de género, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, y uno o más descendientes hasta el segundo grado, menores de edad, sobre los que tenga la guarda y custodia o, en su caso, uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción”.

36. En este sentido, se reconoce con carácter general la percepción de la ayuda a aquellas mujeres víctimas de violencia doméstica o personas con menores a cargo que hayan iniciado los trámites de separación y vayan a vivir con otra familia. Los arts. 7.1a.2º y 7.1.a3º del RD Ley 20/2020 exoneran a las personas víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual, así como a las personas víctimas de violencia de género, del requisito de residencia legal continuada en España durante un año. Ahora bien a tal efecto se requerirá hallarse inscrito como demandante de empleo, para lo cual resulta necesario disponer de una autorización de residencia con reconocimiento de acceso al mercado laboral.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

haber vivido de forma independiente durante al menos tres años antes de la solicitud de la renta mínima vital. Hallándose el solicitante de la prestación emancipado, su edad mínima deberá ser de 21 años, salvo en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género y víctimas de trata de seres humanos, en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad.

El límite de edad de cara a su percepción se sitúa en todo caso en los 65 años. También podrán acceder al IMV aquellas mujeres víctimas de maltrato que haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañadas de sus hijos y sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad.

El IMV promueve estrategias de inclusión de las personas beneficiarias, previéndose la aplicación de un “incentivo” para aquellas unidades de convivencia donde uno o todos los activos estén trabajando. La percepción del ingreso está ligada a la puesta en marcha de estrategias destinadas a mejorar la inclusión, las cuales serán establecidas por las Comunidades Autónomas y Entes Locales en el ámbito de sus competencias, vinculándose a la participación en el mercado de trabajo y también al acceso a la formación atendiendo a las características de cada beneficiario.

Debido a ello se incorporarán incentivos al empleo, de tal forma que las personas que se beneficien de la ayuda no se vean penalizadas en términos de la prestación al acceder a oportunidades laborales. Así, por ejemplo, si el titular de la prestación no tuviese empleo y lo encontrase, parte de su salario estaría exento transitoriamente en el cálculo de la prestación. Y si, hallándose ya ocupado, su salario se incrementase, la cuantía de la prestación se reduciría en una cantidad inferior. En el supuesto de que el titular no estuviese ocupado, se exigiría la inscripción como demandante de empleo para el acceso a la prestación.

En ausencia de dichas circunstancias, los cobros se efectuarán hasta completar los ingresos mínimos. Así, si el beneficiario tuviese un ingreso de 200 euros por empleo a tiempo parcial, se le darían 262 euros adicionales. Y, tratándose de dos adultos y dos niños (con derecho a una prestación de 877 euros), siendo sus ingresos mensuales de 300 euros, recibirían 577.

Igualmente se contempla la creación de una Comisión de seguimiento presidida por el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y que contará con la presencia del Secretario de Estado de Seguridad Social, a la que se sumará un Consejo Consultivo del IMV, que operará como órgano de cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

Si bien la duración del cobro del IMV es indefinida mientras el titular del derecho mantenga las condiciones por el que se lo concedieron, se establecen determinadas situaciones en las que la Administración suspenderá el cobro de la ayuda. Así sucederá, por ejemplo, si se pierde temporalmente alguno de los requisitos exigidos para su reconocimiento o si se incumplen alguna de dichas exigencias por parte de la persona beneficiaria, del titular o de algún miembro de su unidad de convivencia de las obligaciones asumidas al acceder a la prestación. Con carácter adicional se suspenderá la percepción de la renta si el titular se traslada al extranjero por un periodo, continuado o no, superior a noventa días naturales al año, sin haber comunicado a la entidad gestora con antelación el mismo ni estar debidamente justificado o si incumplen las condiciones asociadas a la compatibilidad del ingreso mínimo vital con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta. En el supuesto de que dicha suspensión durase más de un año, el derecho quedaría extinguido y el beneficiario tendría que volver a solicitarlo desde cero.

Como se ha señalado la regulación aprobada establece, asimismo, sanciones para aquellos que hayan cometido la infracción en el cobro de la prestación, así como para quienes

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

hubiesen cooperado en su comisión, que serán responsables de las infracciones tipificadas en el Real Decreto-Ley 20/2020. Dichas sanciones van desde la extinción del derecho a la imposibilidad de resultar beneficiario a futuro, e incluyen en ambos casos el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Determinadas cuestiones del IMV quedan no obstante pendientes de un posterior desarrollo reglamentario. Es el caso, por ejemplo, de la relativa a la fijación del exceso temporal de renta mínima garantizada reconocida a cada beneficiario cuando se acepte un empleo, excepción introducida con la finalidad de no desincentivar la aceptación de un empleo que sería también de aplicación a aquellas personas que, si bien ya tienen rentas salariales, cumplen los requisitos exigidos para cobrar el IMV. El futuro desarrollo reglamentario de la norma aprobada prevé además ampliar el número de horas que puedan trabajarse por encima de su límite de renta mínima garantizada, la cual se vería aminorada en menor proporción que el aumento de dichas horas de trabajo durante un determinado período de tiempo.

IV. REFLEXIONES CRÍTICAS

Con carácter general las llamadas Rentas Mínimas de Inserción, a diferencia de lo que sucede con la Renta Básica Universal, ni son universales ni incondicionales³⁷. Únicamente se perciben por aquellos residentes legales en situación de grave precariedad económica. Y, de cara a su cobro, se exigen unas condiciones asociadas relativas a la disponibilidad a aceptar empleos y a abandonar cualquier eventual situación de dependencia de los fondos públicos. Todo ello con el objetivo último de ayudar a paliar situaciones de pobreza extrema.

En líneas generales el modelo más defendido de renta de ciudadanía lo constituye aquel modelo de Renta Básica de Inserción en el que la adjudicación está vinculada a los niveles de ingresos, que tendrían que ser inferiores a un cierto umbral, resultando además condicionada a participar en programas de formación de empleo y voluntariado. Se procedería así a otorgar dicha renta a aquellos hogares que no alcancen un umbral establecido en función de las posibilidades de gasto. Y ello tomando en consideración el propio tamaño del hogar, añadiendo una determinada cantidad por cada miembro adicional.³⁸

Desde nuestro punto de vista resulta necesario buscar fórmulas que defiendan a una parte de la sociedad a la que le costará mucho tener ingresos, al objeto de evitar que se produzca una fractura de la cohesión social. Ahora bien, de cara a la introducción de un instrumento de este tipo hace falta modificar el mecanismo de protección social. *A priori* una Renta Básica Universal puede diseñarse para reducir la inequidad existente distribuyéndose de forma desigual. No obstante, si no se reparte la misma cantidad a todos los ciudadanos entonces podría no tratarse de una auténtica Renta Universal.

En principio una Renta Básica bien diseñada haría a los pobres y a los desposeídos más independientes y aumentaría su capacidad para agruparse en asociaciones o cooperati-

37. Téngase presente a este respecto que la Renta Básica constituye, por definición, una ayuda incondicional, al mantenerse el subsidio sea cual sea el nivel de ingresos del receptor, garantizándose así la subsistencia con independencia de la actividad que desarrolle el beneficiario.

38. De esta opinión se muestran partidarias DE LA RICA, S. y GORJÓN, L. (2019); a juicio de estas autoras "Sólo de esta manera este instrumento será eficaz y equitativo en la lucha contra la pobreza". Con carácter adicional defienden las citadas autoras el diseño de un sistema de estímulos al empleo para quienes reciben la ayuda (de manera que, ante una posible oferta laboral, siempre sea preferible la opción de aceptarla) así como el establecimiento de una orientación personalizada que diseñe los itinerarios de formación más adecuados para cada persona atendiendo a sus competencias y, sobre todo, a la demanda del mercado.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

vas y resistir así las eventuales adversidades que puedan llegar a derivarse de la coyuntura económica. Los ciudadanos más vulnerables tendrían cubiertas las necesidades básicas, mientras que otros obtendrían ingresos por actividades, como el cuidado de los familiares. Sin embargo, a la hora de diseñar un programa de estas características no sólo se han de tener presentes los efectos de equilibrio parcial para ver cómo reaccionan aquellas personas que reciben la renta universal sino que, necesariamente, también se han de evaluar los costes (no es deseable su financiación incrementando el endeudamiento público ni elevando la presión fiscal), así como su incidencia en variables tales como el incremento de la productividad, la evolución de los salarios y la disponibilidad de oferta de trabajo. Y, en este sentido, si se quiere asumir dicho esfuerzo, la sociedad debe escoger entre generosidad y presión fiscal.

Creemos que existen en la actualidad alternativas razonables a la percepción de una Renta Básica Universal tales como el acceso a complementos de carácter temporal que permitan proteger a colectivos tales como desempleados, trabajadores pobres o autónomos afectados por un cese de la actividad.

Por lo que respecta en particular al objeto de nuestro estudio, la percepción del llamado Ingreso Mínimo Vital, estimamos que su operatividad únicamente resulta admisible si el mismo actúa como ingreso “puente” para ayudar a las personas en pobreza extrema o en riesgo de exclusión social a incorporarse al mercado de trabajo y adquirir un nivel de poder adquisitivo que les permitan salir del programa de renta de inserción, hallándose en conexión con la activación de políticas activas de empleo. Lo cierto es, sin embargo, que los llamados “itinerarios de inclusión” establecidos al efecto se centran en cuestiones tales como programas para tratar la drogadicción, terapias de tratamiento psicológico y programas de formación profesional para cubrir lagunas educativas, lo que sitúa a los beneficiarios de las ayudas en situaciones alejadas de la incorporación al mercado de trabajo.

No abogamos por convertir este modelo de renta vital en una ayuda de carácter permanente que, adicionalmente, coexista con prestaciones similares vigentes en todas las Comunidades Autónomas, ya que ello provocaría una duplicidad de ayudas, coadyuvando además a gestionar de forma ineficaz unos recursos limitados y elevando el gasto.

A nuestro juicio la articulación del IMV plantea diversos interrogantes, especialmente si adquiere un carácter permanente. Y ello teniendo presente de entrada que un Ingreso Mínimo Vital como el diseñado a través de la regulación recogida en el RD Ley 20/2020 no constituye una renta básica, que por definición es universal e incondicional, frente al carácter selectivo y condicional del citado Ingreso Mínimo Vital.

La discutible compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con las rentas mínimas articuladas por las distintas CC.AA. o Entes Locales, en la medida en que puede conducir al solapamiento entre las prestaciones de diferentes Administraciones (dejándose además la labor de evitar el mismo a los citados Entes territoriales³⁹) obliga, a nuestro juicio, a ajustar bien su cuantía para evitar situaciones en las que la suma de las dos ayudas

39. Tal y como ha puesto de manifiesto a este respecto VAQUERO GARCÍA, A. (2020), “Si se quiere garantizar un mínimo de cobertura económica a las personas más vulnerables debe ser la Administración General del Estado la responsable de ese Ingreso Mínimo Vital. Al igual que no es viable que las pensiones de jubilación o la cobertura por desempleo sean programas dotados económicamente a nivel regional. Este planteamiento es el único que garantizaría una ayuda igual en toda España, junto con unos mismos derechos de acceso y condiciones de disfrute a todos los individuos”; apunta además el citado autor que, de hacerse la delegación de competencias sobre el IMV, debería ofrecerse a todas las CC.AA., posibilitando ello “aunar los esfuerzos que ya se vienen haciendo desde la óptica autonómica, que tendrán que decidir si reformular sus actuaciones regionales para mantener sus propios programas, o englobarlos bajo una única actuación”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

percibidas pueda llegar a superar la cuantía del SMI. Será necesario que las CC.AA. procedan a redefinir y reajustar sus prestaciones. En este sentido estimamos discutible que la prestación regional no se contabilice a la hora de determinar si una persona cumple los requisitos para acceder al IMV. E igualmente creemos que puede llegar a producir efectos distorsionadores o de desequilibrio el hecho de que el RD Ley 20/2020 no concrete el desarrollo de los itinerarios de inclusión que debe llevar aparejada esta prestación en cumplimiento de su objetivo de origen de incorporar a sus beneficiarios a la sociedad, remitiendo de manera genérica el despliegue de estos itinerarios a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales las cuales, en el ejercicio de sus competencias, se estima que pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales.

En este sentido se ha de saludar con satisfacción que, de un tiempo a esta parte, el INSS haya acometido diversas iniciativas destinadas a mejorar el proceso de tramitación, procediendo a desarrollar un protocolo de intercambio de información con las Comunidades Autónomas para el traspaso de datos de las solicitudes resueltas, así como habilitando un procedimiento de cruce masivo de datos con la Agencia Tributaria y alcanzando acuerdos con diversos Ayuntamientos para que estos aporten directamente la información referida al padrón municipal necesaria para tramitar el IMV, lo que habría de agilizar gran parte del proceso.

Tras la reciente reforma operada por el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se posibilita el cruce masivo de datos de titulares y beneficiarios de las solicitudes con los que obren en el padrón para poder obtener la información padronal de forma automática en el caso en que coincida la información entre aquél (el padrón municipal) y la solicitud, evitándose con ello que el ciudadano tenga que solicitar estos documentos a los municipios. No se requerirá, en relación con estos datos, el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.

Igualmente, al amparo de la reforma operada por el citado RD Ley 28/2020, y por lo que respecta a las rentas procedentes de las Comunidades Autónomas, el INSS podrá reconocer a dichos perceptores hasta el 31 de diciembre de 2020 si la Comunidad Autónoma en cuestión certifica la constitución de la unidad de convivencia y tiene en su poder la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos de la prestación (salvo el de vulnerabilidad económica, el cual es objeto de comprobación con la Agencia Tributaria o, en su caso, con las Haciendas Forales).

Otras reformas inicialmente proyectadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (y que finalmente terminarían siendo igualmente recogidas en el RD Ley 28/2020, de 22 de septiembre) son las relativas a sustituir el requisito relativo a exigir la confirmación de que el solicitante esté inscrito como demandante de empleo por el establecimiento de la citada obligación *a posteriori* (con la finalidad de simplificar su tramitación⁴⁰), la ampliación hasta finales de 2020 (frente a la fecha inicial

40. En efecto, al amparo de la citada reforma tiene lugar la eliminación del requisito previo consistente en estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo, el cual pasa a ser una obligación *a posteriori* que el beneficiario deberá cumplir en los seis meses siguientes al reconocimiento del IMV. Quedan no obstante exonerados del cumplimiento de dicha obligación los estudiantes de estudios reglados menores de 28 años, los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia así como a personas mayores de 65 años, discapacitadas en un grado igual o superior al 65%, en situación de dependencia reconocida o perceptoras de pensiones contributivas de incapacidad permanente absoluta o de gran invalidez, de invalidez no contributiva o jubilación no contributiva. Al margen de lo anterior el RD Ley 28/2020 aprobó la prórroga de la consideración como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo de las enfermedades padecidas por el personal que presta servicio en centros sanitarios o socio-sanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS, ya incluida con carácter previo en el RD Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las Entidades Locales el cual, sin embargo, no fue finalmente convalidado por el Congreso de los Diputados.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

del 15 de septiembre de 2020) del cobro retroactivo del IMV desde el 1 de junio⁴¹ o la prolongación del plazo para recibir respuesta a las solicitudes presentadas, al objeto de evitar la caducidad de las mismas. A tal efecto se ha ampliado el plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes hasta seis meses, garantizándose la tramitación de todas las peticiones recibidas sin que se produzca ninguna desestimación por silencio administrativo negativo.

Asimismo, con la finalidad de simplificar la tramitación administrativa del IMV la Disposición Adicional Undécima del RD Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, ha introducido en el art. 19 del RD Ley 20/2020 un nuevo apartado 8 de conformidad con el cual *“En ningún caso será exigible al solicitante la acreditación de hechos, datos o circunstancias que la Administración de la Seguridad Social deba conocer por sí misma, tales como la situación del beneficiario en relación con el sistema de la Seguridad Social; o la percepción por los miembros de la unidad de convivencia de otra prestación económica que conste en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas”*.

Por su parte tras la aprobación del posterior Real Decreto-Ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo se dispondría, a través de su Disposición Final Quinta, la introducción de nuevas vías de justificación y documentación de hogares que confluyen en una misma vivienda, clarificándose además el concepto de “hogar monoparental”. Asimismo, tratándose de menores de 30 años se limitó el requisito de tres años de vida independiente y un año de cotización a la Seguridad Social, pasando a ser necesario únicamente que los citados menores de 30 años acrediten un año de vida independiente para solicitar el IMV.

La citada Disposición Final Quinta del citado RD Ley 30/2020 procedió a completar la regulación de los procedimientos de reconocimiento de esta prestación no contributiva, garantizando la consecución de una mayor seguridad jurídica en el reconocimiento de las prestaciones y posibilitando una mejor comprensión de la población, lo que repercute positivamente en agilizar el acceso a la misma, al facilitar la tramitación de la prestación.

Por su parte la modificación introducida por el RD Ley 30/2020 en la Disposición Transitoria Tercera del RD Ley 20/2020, a través de la cual se regula el régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, persigue corregir la necesidad de otorgar la prestación a aquellos sujetos que, como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, vean o puedan llegar a ver afectado sus ingresos de forma inmediata a lo largo de 2020, obligando al Ejecutivo a hacer frente, no ya solo durante el citado ejercicio sino también durante 2021, a la necesaria protección de los mismos. Y ello a pesar de que dichos sujetos no se hallasen con anterioridad al inicio de la crisis sanitaria en situación de vulnerabilidad.⁴²

41. De acuerdo con la nueva redacción otorgada por el RD Ley 28/2020 a la Disp. Transit. Segunda del RD Ley 20/2020 las solicitudes de acceso a la prestación económica podrán presentarse a partir del día 15 de junio de 2020. Si la solicitud se presentase antes del 1 de enero de 2021 los efectos económicos se retrotraerían al día 1 de junio de 2020 siempre que, en dicha fecha, se acrediten todos los requisitos para su acceso. En caso de no cumplirse los requisitos en la referida fecha los efectos económicos se fijarían el día primero del mes siguiente a aquel en que se cumplan los mismos. Y, siendo la solicitud presentada con posterioridad al 31 de diciembre de 2020, los efectos económicos se fijarían el día primero del mes siguiente a la presentación de la solicitud.

42. De acuerdo con la nueva redacción otorgada a esta Disp. Transit. Tercera del RD Ley 20/2020 *“Excepcionalmente y cuando no sean beneficiarios de prestaciones o subsidios de desempleo, y a los exclusivos efectos de cómputo de rentas, se podrán presentar solicitudes hasta 31 de diciembre de 2021 en aquellos supuestos de vulnerabilidad económica que se hayan producido durante el año en curso. A efectos de acreditar provisionalmente el cumplimiento del requisito de rentas, se considerará la parte proporcional de los ingresos que haya tenido la unidad de convivencia durante el tiempo transcurrido en el año corriente, siempre y cuando no supere la mitad de los límites de patrimonio neto establecidos de forma general para las citadas unidades de convivencia y cuyos ingresos no superen en más del 50 por ciento de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia, de conformidad con la información correspondiente al último ejercicio fiscal respecto del que las Administraciones Tributarias*

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En resumen, a través de este conjunto de reformas introducidas por el RD Ley 30/2020 se busca reforzar la agilidad del procedimiento a través del cual se reconoce la prestación, reforzando la seguridad jurídica y completando las disfuncionalidades detectadas en los primeros meses de vigencia del IMV, con el fin último de posibilitar que las personas y unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica puedan acceder a la prestación a la mayor brevedad posible⁴³.

Por último, con la finalidad de completar las necesidades puestas de relieve durante el tiempo de vigencia del IMV así como de garantizar una mayor protección, a través de la Disposición Final Tercera del RD Ley 30/2020 se modifica el RD Leg. 8/2015, de 30 de octubre, otorgándose nueva redacción a determinados artículos del citado Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (concretamente los arts. 351, 352.2, 354 y 355.1, Sección 3.^a del Capítulo I del Título VI del Texto Refundido y arts. 357, 358.2, 359 y 361.3) destinados a regular las prestaciones familiares de esta

dispongan de información suficiente en los términos establecidos en el presente real decreto-ley. En este supuesto se podrá tomar como referencia de ingresos del año en curso, los datos obrantes en los ficheros y bases de datos de la seguridad social que permitan la verificación de dicha situación, o bien, y en su defecto, lo que figure en la declaración responsable. En todo caso, en el año siguiente se procederá a la regularización de las cuantías abonadas en relación con los datos de promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación, de conformidad con la información de que dispongan las Administraciones Tributarias, dando lugar, en su caso, a las actuaciones previstas en el artículo 17 del real decreto-ley”.

43. La nueva delimitación del concepto de “unidad de convivencia”, tras la redacción otorgada al art. 6 del RD Ley 20/2020, es la siguiente: “1. Se considera unidad de convivencia la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial, como pareja de hecho o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. A efectos de lo establecido en este artículo, se considerará pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no alterará la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos previstos en el apartado anterior. 2. Como excepción al apartado anterior, también tendrán la consideración de unidad de convivencia a las personas previstas en esta norma: a) La constituida por una persona víctima de violencia de género que haya abandonado su domicilio familiar habitual acompañada de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente y sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad, afinidad o adopción; b) La constituida por una persona acompañada de sus hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente y sus familiares hasta el segundo grado por consanguinidad, afinidad o adopción, que haya iniciado los trámites de separación o divorcio; c) La formada por dos o más personas de al menos 23 años que, sin mantener entre sí una relación de las consignadas en este precepto, habiten en un mismo domicilio, cuando al menos una de ellas tenga una discapacidad valorada en un porcentaje igual o superior al 65 por ciento y no sea beneficiaria de pensión de invalidez no contributiva o de incapacidad permanente, o tenga más de 65 años y no sea beneficiaria de pensión de jubilación contributiva o no contributiva o se trate de persona declarada en situación de exclusión por el órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma o entidad local, así como aquellas otras situaciones determinadas reglamentariamente en las que sea necesaria la convivencia en el mismo domicilio. 3. En los casos en los que una persona comparta vivienda con una unidad de convivencia formada por personas con vínculos de parentesco o análogos, se entenderá que no forma parte de esta a efectos de la prestación, considerándose la existencia de una unidad de convivencia constituida por los miembros de la familia o relación análoga por una parte, y de una persona beneficiaria individual por otra si esta reúne los requisitos del artículo 4.1.b). Cuando varias personas sin vínculos de parentesco o análogos entre sí, compartan vivienda con una unidad de convivencia formada por personas con vínculos de parentesco o análogos, se considerará la existencia de dos unidades de convivencia, una formada por las personas que carecen de vínculo entre sí y cumplan los requisitos indicados en el apartado anterior y otra constituida por los miembros de la familia o relación análoga. 4. Se considerará que no rompe la convivencia la separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares. A tal efecto, es requisito para la consideración de integrante de la unidad de convivencia la residencia efectiva, legal y continuada en España. 5. En ningún caso una misma persona podrá formar parte de dos o más unidades de convivencia. 6. Cuando se acredite, mediante título jurídico o mediante certificado de los servicios sociales que correspondan, el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio por una unidad de convivencia integrada al menos por un menor o persona con discapacidad, dicha zona de uso exclusivo será considerada domicilio a los efectos previstos en este real decreto-ley. 7. Si en virtud de un contrato queda acreditado el uso individualizado, por una persona sola o por una unidad de convivencia, de una habitación en establecimiento hotelero o similar, será considerado domicilio a los efectos previstos en esta norma. Lo establecido en el párrafo anterior no será aplicable a los pactos o acuerdos entre los convivientes sobre el uso del domicilio o de determinadas zonas del mismo, sin contraprestación económica”.

PORTADA

última, corrigiendo de esta manera determinadas situaciones puntuales planteadas tras la inicial aprobación del RD Ley 20/2020, de 29 de mayo.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

De cualquier manera, y al margen de este conjunto de mejoras introducidas, desde nuestro punto de vista resulta esencial que este tipo de ayudas adquieran un carácter temporal y operen como incentivos al empleo, siendo aplicable un descuento de carácter progresivo según vayan elevándose las rentas salariales percibidas. Debido a ello estimamos muy discutible que la percepción del IMV no esté vinculada a la búsqueda activa de empleo, dejándose la supervisión de ésta al libre albedrío de las CC.AA. a través de sus políticas activas.

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

Para finalizar, en nuestra opinión el Estado no debe limitarse únicamente a habilitar las partidas presupuestarias necesarias para el pago de la prestación, dejando el resto en manos de los Entes regionales y, en particular, la finalidad de integración social y superación de la pobreza. Lo contrario podría terminar afectando a los principios constitucionales de igualdad y solidaridad interterritorial.⁴⁴

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

44. Véase a este respecto MORENO PUEYO, M. J., “El ingreso mínimo vital: los principios y los mitos”, ob. cit., quien señala que “El Estado no debe limitarse al diseño legal de esta prestación, sino que debe implicarse en la gestión de la misma, sin perjuicio de que se arbitren fórmulas de coparticipación de las comunidades autónomas y entes locales (...) El papel del Estado no puede acabar reducido a la simple función legislativa, sino que debe extenderse también al ámbito de la gestión del IMV”.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

AYALA, L. (2020): Prestaciones sociales e incentivos laborales, Diario El País, www.elpais.com (consultada el 1 de junio de 2020).

DE LA RICA, S. y GORJÓN, L. (2019): Los sistemas de renta mínima a debate, Diario El País, https://elpais.com/economia/2019/12/11/actualidad/1576069777_429235.html (consultado el 15 de diciembre de 2019).

MIRAS MARÍN, N. (2019): La renta básica universal y los impuestos sobre la automatización robótica, en: Gaceta Fiscal, núm. 402 (consultado en www.datadiar.com).

MORENO PUEYO, M. J. (2020): El ingreso mínimo vital: los principios y los mitos, Diario El Mundo, www.elmundo.es (consultada el 18 de junio de 2020).

VAQUERO GARCÍA, A. (2020): Un Ingreso Mínimo Vital con gestión compartida, Diario Expansión, <https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2020/06/09/un-ingreso-minimo-vital-con-gestion.html> (consultada el 9 de junio de 2020). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL AL CONGRESO: PROPUESTAS DE
REFORMA A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE NOVIEMBRE DE 2019**
THE SPANISH ELECTORAL SYSTEM TO CONGRESS: PROPOSALS FOR REFORM

por **Juan Used Navasa**

Graduado, Universidad de Zaragoza

Cómo citar este artículo / Citation:

Used Navasa, Juan (2020):

El sistema electoral español al congreso: propuestas de reforma
a partir de los resultados de noviembre de 2019, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0012>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

Este trabajo se basa en el estudio del sistema electoral español al Congreso de los Diputados, y la realización de diversas propuestas de modificación del mismo, a partir del cálculo matemático que dichas modificaciones provocarían con los resultados de las elecciones generales celebradas en noviembre de 2019. Tras cada celebración de elecciones, resurgen las críticas y consideraciones acerca de la calidad del sistema electoral, su posible falta de proporcionalidad y el injusto tratamiento que reciben algunas fuerzas políticas por parte de este. Para su valoración, se toma como base los resultados de las elecciones generales celebradas en noviembre de 2019. Se analiza matemáticamente la proporcionalidad de dichas elecciones, y posteriormente, se realizan posibles reformas de componentes del sistema para examinar los posibles resultados y cómo estos afectan a la proporcionalidad. Por otro lado, también se estudia el valor del voto de los ciudadanos según la circunscripción, y sus posibles mejoras. Además, se analiza la gobernabilidad y los sistemas que la favorecen, en comparativa con el sistema español. Finalmente, se procede a realizar unas conclusiones y sugerencias de mejora del sistema con la implementación de alguna de las medidas desarrolladas.

Palabras clave: sistema electoral, proporcionalidad, escaños, España.

ABSTRACT

This degree project is based on the study of the Spanish electoral system to the Congress, and the realization of various proposals to modify it based on the mathematical calculation that said modifications would cause with the results of the general elections held in November 2019. After each election, criticism and considerations about the quality of the electoral system, its possible lack of proportionality and the unfair treatment that some political forces receive from it reappear. To carry it out, the results of the general elections held in November 2019 are taken as a basis. The proportionality of the elections is analyzed and later, possible reforms of system components are made to examine the possible results and how these affect proportionality. On the other hand, the value of the vote of citizens according to the electoral district, and its possible improvements are also studied. In addition, governance and systems that favor it are analyzed, in comparison to the Spanish system. Finally, we proceed to make some conclusions and suggestions for improving the system with the implementation of some of the measures developed.

Keywords: electoral system, proportionality, seats, Spain.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Desde la promulgación de la Constitución Española en 1978, se han celebrado 14 elecciones generales al Congreso de los Diputados. Durante los años de absoluto dominio del bipartidismo por parte de los dos grandes partidos, se entendía que el funcionamiento del sistema electoral adolecía de cierta desproporcionalidad. No obstante, en los últimos años y tras el decaimiento del bipartidismo, la aparición de nuevas fuerzas políticas ha modificado el panorama electoral y han puesto en duda su efectividad. Este efecto se ha acrecentado todavía más con una fragmentación de la Cámara Baja nunca vista hasta la actualidad, que obliga a las fuerzas políticas, todavía más, a llegar a acuerdos para gobernar.

Hay que destacar que ya desde el momento en el que se tomaron las decisiones que establecían el sistema electoral, se dudaba del mismo. De este modo, Adolfo Suárez y su gobierno, buscaron implantar las medidas que les permitiera alcanzar la mayoría de los Diputados del Congreso en las urnas, utilizando fórmulas que primasen el voto rural como una de las claves principales (Alzaga, 2020:119). Por lo tanto, fue decisivo el número y la dimensión de las circunscripciones electorales, y la fórmula electoral D'Hont, donde no computaran los votos restantes en cada distrito. También, en la búsqueda de sobreponderar el voto rural, se fijaría una dimensión del Congreso (350) menor a la que debería haber sido según nuestra población, en comparación con otros países (Alzaga, 2020:120). Algunas de estas medidas son las que llevaron a la crítica sobre la falta de proporcionalidad del sistema.

Además, en la actualidad, no solo es relevante el mayor número de partidos en el Congreso de los Diputados, sino que los bloques ideológicos se han fraccionado de manera sustancial. Nuevos partidos políticos han captado el voto de muchos ciudadanos, debido al deterioro de la percepción social sobre el incremento de la corrupción, el mal funcionamiento de la democracia, y todo ello acrecentado por la coyuntura de crisis económica (Delgado, 2020:278).

Los partidos que históricamente más cuestionan el sistema son los minoritarios de ámbito nacional, que son a los que habitualmente más perjudica el sistema, y por lo tanto, los que han levantado la mayoría de las protestas. Este hecho es lógico, y representa el carácter conservador del ordenamiento electoral. Los partidos mayoritarios que han obtenido alta representación gracias al sistema establecido, no tendría sentido que fueran en contra del instrumento normativo que les ha permitido alcanzar el poder. Por lo tanto, es muy coherente que las críticas al sistema provengan de la oposición o de partidos minoritarios (Oliver, 2020:252).

En la actualidad, el cuestionamiento del sistema electoral se encuentra muy generalizado y a la orden del día. La principal demanda sigue siendo la de aumentar la proporcionalidad del sistema. Que los partidos mayoritarios obtengan más escaños de los que les corresponde atendiendo a sus votos, mientras que los partidos minoritarios nacionales logran menos escaños que partidos regionalistas con un número de votos inmensamente inferior, o las diferencias entre el valor de un escaño según el territorio en cuestión, son las críticas más habituales realizadas en relación con dicha proporcionalidad. Más recientemente a esta crítica se le ha sumado la de la falta de gobernabilidad, debido a la enorme fragmentación del Congreso.

En este trabajo se trata de explicar las principales características del sistema electoral para el Congreso, y de analizar matemáticamente cómo sus elementos afectan a los resultados y a la proporcionalidad del mismo, a partir de los resultados de las elecciones generales celebradas en noviembre de 2019. Existe un amplio debate acerca de cuáles son los componentes de nuestro sistema que afectan a dicha proporcionalidad, y por

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ello, resulta de vital interés determinar la influencia real de los mismos. Al mismo tiempo, no se puede olvidar que la proporcionalidad es un elemento más del sistema electoral, que se debe estudiar con perspectiva en relación con la representatividad y la gobernabilidad.

La valoración de los resultados de las elecciones de las elecciones del 10 de noviembre de 2019 se va a realizar desde tres puntos de vista diferentes. En el primer apartado se estudiará la proporcionalidad en sentido estricto, es decir, que el porcentaje de escaños adjudicados sea equivalente al porcentaje de votos obtenidos. En un segundo análisis, se valorará el valor igual del voto, con esto se hace referencia a que el valor de un escaño sea el mismo en todas las circunscripciones, es decir, que un escaño se corresponda al mismo número de votos independientemente de la circunscripción.

Por último, se estudia la gobernabilidad, que es la facilidad para formar gobiernos y que sean estables. Este punto es muy relevante, ya que a pesar de que la proporcionalidad es importante, en la práctica es imprescindible que se forme dicho gobierno. En estos momentos la gobernabilidad en España se presenta como un problema incluso más importante que la representatividad. La falta de acuerdo de los partidos para formar gobierno ha provocado un escenario en el cual ha habido 2 elecciones generales en el año 2019, y un total de 4 elecciones generales en 4 años desde 2015. Esta situación pone de manifiesto que a la habitual crítica al sistema por la “supuesta” falta de proporcionalidad, hay que añadirle el problema de la gobernabilidad.

Previamente al estudio de los resultados desde los puntos de vista mencionados, y al análisis de cualquier posible solución, es necesario observar los resultados que se han producido en las elecciones a estudio. Así pues, ganador de las elecciones generales noviembre 2019 fue el PSOE con 120 escaños, seguido del PP con 89. El siguiente con más escaños fue el partido VOX con 52 escaños, y en cuarto lugar la coalición electoral Unidas Podemos que obtuvo 35 escaños¹.

El quinto partido con más escaños se trata de ERC, un partido que tan solo se presenta en las provincias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que obtuvo 13 escaños, mientras que Cs es el sexto, el cual obtuvo 10 escaños. El partido Cs, con casi el doble de porcentaje de votos (6,80%) que ERC (3,61%), obtiene menor número de escaños, algo que como se verá a lo largo de este trabajo, ejemplifica ciertas anomalías del sistema que merman la proporcionalidad del mismo.²

Los 32 escaños restantes se distribuyen entre 10 partidos, los cuales a excepción de MÁS PAÍS³ que se presentó en un buen número de provincias, tan solo presentaron candidaturas en una provincia o en las correspondientes a una Comunidad Autónoma. Como se analiza en el trabajo, este hecho junto al de Cs mencionado y el de UP, representa los problemas que sufren los partidos minoritarios de ámbito nacional. Al mismo tiempo, diversos partidos de ámbito regional obtienen representación en la Cámara Baja, la cual representa al conjunto de la ciudadanía de nuestro país.

1. Estos escaños son obtenidos mediante la suma de la coalición Unidas Podemos con Izquierda Unida y las confluencias territoriales que la integran. En estas elecciones obtuvieron Unidas Podemos-IU 26 escaños, ECP 7 escaños y Podemos-EU 2 escaños.

2. Resultados elecciones noviembre 2019 consultados en la web del Ministerio del Interior. En línea: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html> (Consulta el 14 de marzo de 2020)

3. Los 3 escaños obtenidos por MÁS PAÍS se corresponden a 2 obtenidos en la Comunidad de Madrid por Más país-Equo y a 1 obtenido por Más compromís en Valencia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

II. VALORACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL AL CONGRESO A PARTIR DE LOS RESULTADOS DEL 10 NOVIEMBRE DE 2019

1. La proporcionalidad en sentido estricto

En este apartado se va a analizar la proporcionalidad en sentido estricto. Como se ha visto anteriormente en el trabajo, esta proporcionalidad se refiere a la equivalencia entre los porcentajes de votos obtenidos por los diferentes partidos políticos y el porcentaje de escaños adjudicado. Dicha proporcionalidad busca que los electores tengan mayor representatividad, propugnando que exista la mayor relación posible entre el número de votos y Diputados que consiguen escaño (Magín, 2016:233).

Para medir esta proporcionalidad del sistema electoral español al Congreso de los Diputados se va a utilizar el Índice de Rose (Rose, 1984). Para obtener este Índice se resta al 100% el incremento de porcentaje de escaños que han recibido los partidos sobrerrepresentados, estos son, los que han obtenido más escaños de los que les correspondería proporcionalmente a los votos que han obtenido en las elecciones. Esta sobrerrepresentación por parte de ciertos partidos se obtiene porque hay otros que han perdido exactamente lo que los primeros han ganado (Ramírez, 2013:40).

Tabla 1:
Índice de Rose resultados noviembre 2019
con el sistema electoral actual

Partidos Políticos	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PSOE	28%	120	34,29%	6,29%
PP	20,81%	89	25,43%	4,62%
VOX	15,08%	52	14,86%	-0,22%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	28	8%	-2,58%
Cs	6,80%	10	2,86%	-3,94%
ERC	3,61%	13	3,71%	0,10%
ECP	2,26%	7	2,00%	-0,26%
JxCAT	2,19%	8	2,29%	0,10%
PNV	1,56%	6	1,71%	0,15%
MÁS PAÍS	1,67%	2	0,57%	-1,10%
EH Bildu	1,14%	5	1,43%	0,29%
CUP	1,02%	2	0,57%	-0,45%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	1	0,29%	-0,44%
CCa	0,51%	2	0,57%	0,06%
BNG	0,50%	1	0,29%	-0,21%
NA+	0,41%	2	0,57%	0,16%
PRC	0,28%	1	0,29%	0,01%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	1	0,29%	0,21%
		350	100%	11,98%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Se observa que ciertos partidos políticos reciben porcentualmente más escaños de los que deberían obtener en relación con el porcentaje de votos obtenido en las elecciones.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por otro lado, otros partidos están infrarrepresentados porque obtienen menos escaños de los que les corresponderían por los votos recibidos. La diferencia positiva debido a esta sobrerrepresentación es de 11,98%, por lo que el Índice de Rose en los resultados de las elecciones de noviembre de 2019 al Congreso es de 88,02%. De esta manera, se puede determinar que ha habido una proporcionalidad en sentido estricto de 88,02%, lo cual indica que no es todo lo proporcional que podría ser como veremos en las posibles soluciones.

Respecto a elecciones anteriores, antes del surgimiento de partidos como Podemos y Ciudadanos, el bipartidismo era aún más predominante y esto se veía reflejado en una menor proporcionalidad. Como se observa en el Anexo II de este trabajo, las elecciones de junio de 2016 fueron de las elecciones con mayor Índice de Rose (91,70%). En las de abril de 2019, previas a las elecciones estudiadas en este trabajo y como se observa en el Anexo I, la proporcionalidad disminuyó hasta un 89,80%. Finalmente en las elecciones de noviembre de 2019 la proporcionalidad fue todavía menor, más cercana a los tiempos del bipartidismo donde los 2 principales partidos se acercaban a la mayoría absoluta.

En todos estos resultados, el primer partido ganador presenta siempre una obtención de escaños de alrededor de 6 puntos porcentuales por encima de lo que le corresponde por los votos recibidos. De esta forma, en las elecciones de noviembre de 2019, el motivo principal por el que el Índice de Rose es menor es que el segundo partido con más votos ha obtenido más escaños de los que sus votos le corresponderían. En concreto, esta diferencia es de 4,62 puntos porcentuales, lo cual resulta bastante más elevado que las dos elecciones anteriores.

En este apartado se desarrollan las posibles soluciones para conseguir un sistema totalmente proporcional. Entre los aspectos que afectan a esta proporcionalidad pura están el tamaño de la circunscripción, el tamaño del Congreso y la fórmula electoral utilizada.

A) Tamaño de la circunscripción electoral

Como se ha dicho anteriormente, la Constitución Española, en su artículo 68.2, declara que la circunscripción es la provincia. El tamaño de la circunscripción ha sido objeto de amplio debate desde su establecimiento en la Carta Magna.⁴ El reducido tamaño de la misma ha provocado que principalmente en las provincias pequeñas, y por lo tanto, en aquellas con menor adjudicación de escaños, los principales partidos con votos en ellas consigan todos los escaños. Este elemento resulta esencial en el sistema electoral ya que puede afectar a la proporcionalidad, sobre todo en este tipo de provincias, donde el reducido número de escaños a repartir en ellas funciona como una “barrera electoral” indirecta para los partidos que no consiguen representación.

De modo contrario, en las circunscripciones con mayor magnitud, el resultado es más proporcional. Al haber mayor número de escaños a repartir, las posibilidades de obtener un escaño para las distintas candidaturas son mayores, por lo tanto, es más probable que haya representación de mayor número de partidos. Esto produce que en las pequeñas circunscripciones haya partidos sobrerrepresentados e infrarrepresentados (Magín, 2016:234). Por ejemplo en Soria, los únicos dos escaños a repartir fueron obtenidos por el PSOE y el PP, con un 35,12% y 33,46% de los votos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

respectivamente. De este modo obtenían cada uno el 50% de los escaños, produciéndose esa sobrerrepresentación. Al mismo tiempo todos los demás partidos veían sus votos desperdiciados, en concreto VOX con el 13,72% de los votos y Unidas Podemos con el 7,67% de los mismos, obtenían 0 escaños y estaban infrarrepresentados.

De esta manera, cuanto menor sea la magnitud de la circunscripción, los resultados son menos proporcionales, al repartirse los escaños entre menor número de partidos, y la situación contraria ocurre en las circunscripciones de mayor magnitud. De los 350 escaños del Congreso, 104 de encuentran en 28 provincias, que son pequeñas, ya que tienen 5 Diputados o menos, en ellas existe mayor desproporcionalidad. Otros 129 escaños se adjudican en 18 circunscripciones de tamaño mediano que poseen entre 6 y 10 Diputados. Finalmente, los restantes 117 escaños se reparten entre las 6 provincias más grandes que tienen todas más de 10 Diputados. En ellas es donde se obtienen los resultados más proporcionales (Delgado Sotillos, 2020:278).

Para solucionar este problema y conseguir un sistema más proporcional, a continuación, se presentan dos situaciones hipotéticas de modificación de la circunscripción. En vez de tomar la provincia, se ha estudiado tanto una circunscripción única, como el caso en el que las circunscripciones son las Comunidades Autónomas de nuestro país.

Antes de realizar dicho estudio, hay que destacar que este cambio de la circunscripción requiere una modificación de la Constitución Española. En concreto, como se ha dicho, que la circunscripción es la provincia se encuentra en el Título III, De las Cortes generales, Capítulo primero, De las Cámaras, artículo 68.2 de la C.E. Para ello, se debe cumplir el artículo 167 de la Constitución, y por lo tanto, es necesario que sea aprobado por mayoría de tres quintos en ambas Cámaras. En cualquier caso, esta modificación resulta en la práctica bastante complicada ya que debe haber un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias para llevar a cabo dicha reforma.

a) Circunscripción única

En el supuesto de una circunscripción única se va a diferenciar entre una situación sin barrera electoral, y otra con ella. En la actual LOREG, existe una barrera del 3%, sin embargo, se aplica a nivel provincial, porque la circunscripción es la provincia, por lo que en la práctica no tiene importancia real. Una barrera del 3% solo es efectiva en circunscripciones con más de 24 escaños (Oliver, 2020:242). Por lo que tan solo en las provincias de Madrid y Barcelona puede ocurrir que un partido con menos del 3% de los votos pudiera obtener escaños con el reparto de la fórmula D'Hont. No obstante, este hecho no ocurre en las elecciones de noviembre de 2019 al Congreso. Es más, desde 1978, esta barrera tan solo ha afectado una vez a un escaño: en las elecciones del 6 de junio de 1993, en la provincia de Madrid, al candidato cabeza de lista de partido Centro Democrático y Social (Oliver, 2020:243).

Con una circunscripción única, la barrera electoral sí tiene influencia en el acceso al reparto de escaños, ya que hay muchos partidos que no la superan, pero sí entrarían en el reparto de escaños de la ley electoral. Con barrera, lo lógico es que sea menos proporcional, y sin ella nos encontremos ante un sistema muy proporcional. Es por esto por lo que se han realizado ambas hipótesis.

PORTADA

- Sin barrera electoral

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tabla 2:
**Composición del Congreso con circunscripción única
y sin barrera electoral**

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	102	120
PP	5.047.040	20,81%	76	89
VOX	3.656.979	15,08%	55	52
UNIDAS PODEMOS	2.551.502	10,58%	38	28
Cs	1.650.318	6,80%	24	10
ERC	874.859	3,61%	13	13
ECP	549.173	2,26%	8	7
JxCAT	530.225	2,19%	7	8
MÁS PAÍS	402.129	1,67%	6	2
PNV	379.002	1,56%	5	6
EH Bildu	277.621	1,14%	4	5
CUP	246.971	1,02%	3	2
PACMA	228.856	0,94%	3	0
MÉS COMPROMÍS	176.287	0,73%	2	1
CCa	124.289	0,51%	1	2
BNG	120.456	0,50%	1	1
NA+	99.078	0,41%	1	2
PRC	68.830	0,28%	1	1
¡TERUEL EXISTE!	19.761	0,08%	0	1
			350	350

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Como se observa en la Tabla 2, con esta circunscripción única el Congreso está más fragmentado, ya que los escaños se reparten más entre los partidos. Principalmente los dos grandes partidos pierden una gran cantidad de escaños, el PSOE pasa de los 120 obtenidos a 102, perdiendo 18 escaños, y el PP de los 89 a 76, disminuyendo en 13 escaños. Como se esperaba, los partidos minoritarios de ámbito nacional son los más beneficiados, ya que no concentran el voto en circunscripciones concretas, y en este caso al ser única la circunscripción, la gran cantidad total de votos que obtienen se ve recompensada. VOX sube 3 escaños, pero el gran aumento es el de Unidas Podemos y Cs. El primero pasan de 28 a 38 escaños, aumentando en 10, y teniendo en cuenta a ECP que sube uno, aumentarían en un total de 11. El segundo aumenta de 10 a 24, produciendo el mayor aumento de todos, 14 escaños. También hay que destacar que Más País con sus confluencias, aumenta de 3 a 7 escaños, una subida más acorde a los votos conseguidos. Finalmente, el partido NA+⁵ baja de 2 escaños a uno.

5. Navarra Suma (NA+) es una coalición electoral de ámbito navarro integrada por los partidos políticos Unión del pueblo Navarro, Ciudadanos y Partido Popular de Navarra para concurrir por la circunscripción de Navarra.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En cuanto a los partidos de ámbito regional, el único que obtiene más escaños es CUP que sube un escaño, mientras que JxCAT, PNV, EH Bildu y CCa pierden uno cada uno de ellos. TERUEL EXISTE pierde el escaño conseguido, por tanto, no entra en el Congreso. ERC, PRC y BNG mantienen los mismos escaños respecto a lo obtenido en las elecciones. Finalmente, hay que destacar la irrupción de PACMA en el Congreso con este modelo, obteniendo nada menos que 3 escaños, que se corresponden con sus más de 200.000 votos. PACMA es el claro ejemplo de un partido que tiene bastantes más votos que otros que entran en el Congreso, pero obtiene todos esos apoyos de forma muy dispersa y sin concentrar el voto en ninguna circunscripción, al contrario que los partidos regionales.

Tabla 3:
Índice de Rose resultados noviembre 2019 con
circunscripción única y sin barrera electoral

Partidos Políticos	% votos	Escaños	%Escaños	Diferencia%
PSOE	28%	102	29,14%	1,14%
PP	20,81%	76	21,71%	0,90%
VOX	15,08%	55	15,71%	0,63%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	38	10,86%	0,28%
Cs	6,80%	24	6,86%	0,06%
ERC	3,61%	13	3,71%	0,10%
ECP	2,26%	8	2,29%	0,03%
JxCAT	2,19%	7	2,00%	-0,19%
PNV	1,56%	6	1,71%	0,15%
MÁS PAÍS	1,67%	5	1,43%	-0,24%
EH Bildu	1,14%	4	1,14%	0,00%
CUP	1,02%	3	0,86%	-0,16%
PACMA	0,94%	3	0,86%	-0,08%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	2	0,57%	-0,16%
CCa	0,51%	1	0,29%	-0,22%
BNG	0,50%	1	0,29%	-0,21%
NA+	0,41%	1	0,29%	-0,12%
PRC	0,28%	1	0,29%	0,01%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	0	0,00%	0
		350	100%	3,31%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

En la Tabla 3 se ha calculado el Índice de Rose en este supuesto de circunscripción única sin barrera electoral. En esta situación vemos que la proporcionalidad es altísima ya que el Índice es del 96,69%, más de 8 puntos porcentuales superior al de las elecciones. Esto ocurre porque al existir solo una circunscripción, todos los votos tienen

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

el mismo valor y cada escaño se corresponde prácticamente con el mismo número de votos, de esta forma se obtiene una proporcionalidad muy alta. Esto también ocurre por la inexistencia de una barrera electoral, que permite a todos los partidos entrar en el reparto de la Ley D'Hont y obtener escaños.

Como se ha dicho, con esta situación ya no se encuentran en ventaja los partidos que concentran el voto en una zona determinada y los mayoritarios nacionales no se benefician en tanta medida. Tan solo el partido más votado (PSOE) presenta más de un 1% de diferencia entre el porcentaje de escaños obtenido y los votos recibidos. Por el contrario, los partidos nacionales minoritarios ganan mucho protagonismo, incluso con la novedosa incursión de PACMA en el Congreso.

En cuanto a las desventajas de este sistema, en un país como España con zonas muy despobladas, la crítica puede dirigirse a que muchos territorios no tendrán la misma voz que tienen con el sistema actual, ya que, al igualar el valor del voto, las grandes urbes y ciudades cobran mayor protagonismo por su alta población. También se da la mayor fragmentación del parlamento, con la entrada de otro partido nuevo y los escaños más repartidos entre los partidos. En este caso, los partidos mayoritarios concentran menor número de votos, por lo tanto, necesitarán todavía más los apoyos de otros partidos para gobernar.

Por ejemplo, en los Países Bajos (Magín, 2016:221) utilizan la fórmula D'Hont, pero es uno de los países con mayor proporcionalidad. Esto ocurre porque es un sistema proporcional puro, al igual que en esta propuesta, la circunscripción del país es única y no existe una barrera electoral. El "umbral electoral", es decir, el porcentaje mínimo de votos necesarios para obtener al menos un escaño es del 0,67% (Oliver, 2020:238).

Como consecuencia, la mayoría de los votos se aprovechan y el resultado es muy proporcional. Obviamente, esto conlleva una pluralidad de candidaturas y mayor dificultad para formar coaliciones de gobierno. Por otro lado, se produce el alejamiento del elector respecto al representante con este tipo de circunscripción, algo que ocurriría todavía más en España al ser un país más grande y con mayor población.

- Con barrera electoral

Tabla 4:
**Composición del Congreso con circunscripción única
y con barrera electoral del 3%**

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	116	120
PP	5.047.040	20,81%	86	89
VOX	3.656.979	15,08%	62	52
UNIDAS PODEMOS	2.551.502	10,58%	43	26
Cs	1.650.318	6,80%	28	10
ERC	874.859	3,61%	15	13
			350	310

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En la Tabla 4 se ha calculado como quedaría en Congreso con una circunscripción única pero en este caso con una barrera electoral. La barrera electoral que se ha tomado ha sido del 3%, la misma que hay actualmente, pero en este caso, como la circunscripción es única, se aplica a todo el país. Como se puede apreciar, los resultados son completamente diferentes. Tan solo 6 partidos superan dicha barrera, y por lo tanto, pueden obtener algún escaño. El resto de las candidaturas que han obtenido escaños en las elecciones, y que con esta barrera a nivel nacional no obtienen ninguno, representan 40 escaños de los 350 totales que ahora se reparten entre los que sí superan esta barrera.

Los dos partidos mayoritarios, PSOE y PP, pierden escaños, en concreto 4 y 3 respectivamente. Por lo tanto, son los restantes 4 partidos los que aumentan de manera considerable su representación. Salvo ERC que no es un partido de ámbito nacional, el cual sube 2 escaños, los demás son esos partidos minoritarios nacionales que más les perjudica el sistema actual. En concreto, VOX aumenta 10 escaños, Unidas Podemos 17 y Cs, el que más de todos, 18 escaños.

Tabla 5:
Índice de Rose resultados noviembre 2019 con circunscripción única y con barrera electoral

Partidos Políticos	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia%
PSOE	28%	116	33,14%	5,14%
PP	20,81%	86	24,57%	3,76%
VOX	15,08%	62	17,71%	2,63%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	43	12,29%	1,71%
Cs	6,80%	28	8,00%	1,20%
ERC-SOBIRANISTES	3,61%	15	4,29%	0,68%
		350	100%	15,12%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

En el caso de la existencia de barrera para la circunscripción única, la proporcionalidad del sistema se reduce inmensamente. Como se observa en la Tabla 5, todos los partidos obtienen proporcionalmente más escaños que los que se corresponde a sus votos. Con la presencia de la barrera, casi 4 millones del total de los votos de las elecciones de noviembre de 2019 al Congreso (24.258.228) no se traducen en ningún escaño y por lo tanto la proporcionalidad disminuye. El Índice de Rose en este caso es del 84,88%, resulta más reducido incluso que el de las elecciones con el sistema actual.

Con este sistema, excepto por la presencia de ERC, todos los demás partidos nacionalistas que acuden al Congreso a representar al territorio donde han obtenido escaño no obtienen representación. Con una circunscripción única con barrera electoral del 3%, estos partidos no obtienen los votos necesarios para superarla y acceder a escaños del Congreso. De este resultado se benefician los partidos de implantación estatal minoritarios, que sí obtienen los votos necesarios a nivel nacional, y no concentran su voto únicamente en ciertos territorios (Magín 2016:23). Con esta situación propuesta, se reduce la existencia de partidos que solo acuden a la Cámara Baja a representar a territorios concretos del Estado, y no a un conjunto más diverso de ciudadanos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

territorialmente hablando. No obstante, con el sistema actual los partidos nacionalistas funcionan proporcionalmente, por lo tanto, se pierde mucha proporcionalidad por la barrera al eliminar del reparto tantos partidos. Además, con este modelo, también disminuye la importancia del voto en zonas rurales y como hemos visto, con la existencia de barrera, la proporcionalidad se reduce ampliamente.

b) Circunscripción autonómica

En este apartado se estudia cuál sería la composición del Congreso a partir de los resultados de las elecciones de noviembre de 2019 en el caso de que la circunscripción fuera la Comunidad Autónoma, en vez de la provincia. Como se ha dicho, para llevar a cabo esta modificación de la circunscripción es necesario un cambio constitucional, el cual requiere para su realización la aprobación por tres quintas partes de las Cortes Generales (art. 167 CE), en consecuencia, su aplicación es compleja.

Para llevarla a cabo, en primer lugar, se han tenido que repartir los escaños que corresponderían a cada CA. Con las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla, se ha procedido como en el sistema actual, otorgándoseles 1 escaño a cada una. En cuanto a las 17 CCAA, se han repartido los 348 escaños restantes según la población, del mismo modo que se realiza para las provincias actualmente, pero sin ningún reparto inicial. Dicho reparto se encuentra desarrollado numéricamente en el Anexo III. Los 10 escaños que no se pueden repartir a partes enteras, se han adjudicado a las 10 CCAA con mayor fracción decimal obtenida en el cociente anteriormente calculado. De esta forma, el reparto se ha establecido como se indica en la Tabla 6. Cataluña y la Comunidad de Madrid son las que más aumentan sus escaños y las Castillas las que más pierden, en comparación con lo que obtienen sus provincias en la actualidad.

Tabla 6:
Reparto de 350 escaños en las circunscripciones autonómicas

Andalucía	62	Aragón	10
Cataluña	57	Islas Baleares	9
Comunidad de Madrid	49	Extremadura	8
Comunidad Valenciana	37	Principado de Asturias	8
Galicia	20	Comunidad Foral de Navarra	5
Castilla y León	18	Cantabria	4
País Vasco	16	La Rioja	3
Islas Canarias	16	Melilla	1
Castilla - La Mancha	15	Ceuta	1
Región de Murcia	11		

Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE y de la LOREG

Posteriormente, mediante la utilización de la fórmula D'Hont, se han repartido los escaños que corresponden a cada partido en cada CA según los votos obtenidos en estas en las elecciones de noviembre de 2019. Se observa en los resultados que los dos grandes partidos pierden una sustancial cantidad de diputados, en concreto 12 cada uno de ellos. VOX se mantiene, y tanto UP como Cs son los que más aumentan, casi coincidiendo con esos escaños que han perdido los partidos mayoritarios. Esto ocurre porque con el pequeño tamaño de la circunscripción actual, estos partidos no llegan en muchas provincias a obtener ningún escaño por el reducido número de los mismos que se reparten en cada una de ellas. Con esta propuesta, las circunscripciones aumentan

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

su tamaño, y con más escaños a repartir, sí que obtienen representación en casi todas las CCAA, en detrimento de los mayoritarios, que pierden bastantes escaños.

Otro partido minoritario estatal como Más País, aumenta por esta misma razón, concretamente un escaño en Madrid y otro en la Comunidad Valenciana. En cuanto a los partidos regionalistas, no sufren variaciones exageradas. ERC gana un escaño y EH Bildu pierde uno. TERUEL EXISTE no entra en el Congreso, ya que en Aragón se reducen los escaños a repartir en la CA en comparativa con la suma de las 3 provincias en la actualidad. Además, ya no concentra el voto en una circunscripción con tan pocos habitantes como Teruel, y en Aragón, sus votos se diluyen en mayor medida. Finalmente, cabe destacar que CUP duplica sus escaños, al producirse una circunstancia similar a la mencionada con los partidos minoritarios nacionales, pero en este caso en Cataluña. Atendiendo a las 4 provincias catalanas, le resulta más difícil conseguir escaños, y hay votos que se ven desperdiciados, pero en la totalidad de la CA sus votos se aprovechan más y obtiene 2 escaños más que en la actualidad.

En todas las CCAA se ha considerado una barrera electoral del 3%, del mismo modo que en el sistema actual para la provincia. Sin embargo, resulta muy interesante que los resultados no varían ni un solo escaño, con la existencia de barrera o en ausencia de la misma. Cabría esperar que, al aumentar el tamaño de la circunscripción, esta barrera tuviera aplicación real, sobre todo en las CCAA más grandes, como Andalucía, Comunidad de Madrid o Cataluña, pero esto no ocurre en ningún caso.

Tabla 7:
Composición del Congreso con circunscripción autonómica

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	108	120
PP	5.047.040	20,81%	77	89
VOX	3.656.979	15,08%	52	52
UNIDAS PODEMOS	2.551.502	10,58%	37	28
Cs	1.650.318	6,80%	21	10
ERC	874.859	3,61%	14	13
ECP	549.173	2,26%	8	7
JxCAT	530.225	2,19%	8	8
MÁS PAÍS	402.129	1,67%	3	2
PNV	379.002	1,56%	6	6
EH Bildu	277.621	1,14%	4	5
CUP	246.971	1,02%	4	2
MÉS COMPROMÍS	176.287	0,73%	2	1
CCa	124.289	0,51%	2	2
BNG	120.456	0,50%	1	1
NA+	99.078	0,41%	2	2
PRC	68.830	0,28%	1	1
¡TERUEL EXISTE!	19.761	0,08%	0	1
			350	350

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Por último, se ha calculado la proporcionalidad de esta propuesta en las elecciones a estudio. Dicha proporcionalidad aumenta de manera sustancial, en comparativa con el sistema actual en el que hay un 88,02% de proporcionalidad. Con la CA como circunscripción, la proporcionalidad según el Índice de Rose es del 94,93%, casi 7 puntos porcentuales superior. Las diferencias en cada partido entre los votos que reciben y los escaños que obtienen, no son en ningún caso tan divergentes como en el sistema actual.

Tabla 8:
Índice de Rose resultados noviembre 2019
con circunscripción autonómica

Partidos Políticos	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PSOE	28%	108	30,86%	2,86%
PP	20,81%	77	22,00%	1,19%
VOX	15,08%	52	14,86%	-0,22%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	37	10,57%	-0,01%
Cs	6,80%	21	6,00%	-0,80%
ERC	3,61%	14	4,00%	0,39%
ECP	2,26%	8	2,29%	0,03%
JxCAT	2,19%	8	2,29%	0,10%
PNV	1,56%	6	1,71%	0,15%
MÁS PAÍS	1,67%	3	0,86%	-0,81%
EH Bildu	1,14%	4	1,14%	0,00%
CUP	1,02%	4	1,14%	0,12%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	2	0,57%	-0,16%
CCa	0,51%	2	0,57%	0,06%
BNG	0,50%	1	0,29%	-0,21%
NA+	0,41%	2	0,57%	0,16%
PRC	0,28%	1	0,29%	0,01%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	0	0,00%	
		350		5,07%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Únicamente los dos primeros partidos, PSOE y PP, obtienen significativamente más escaños de los que les corresponde a tenor de los votos recibidos. Aún así, es una diferencia razonable, ya que es prácticamente imposible que haya una proporcionalidad del 100%. En comparación con el sistema actual donde obtienen 6,29% y 4,62% más de escaños en relación a los votos respectivamente, el 2,86% y 1,19% que obtienen de más con la circunscripción autonómica resulta moderado.

Este modelo es similar al de Finlandia, el cual tiene una alta proporcionalidad. En Finlandia también utilizan la fórmula D'Hont y se divide el país en circunscripciones. Sin embargo, tan solo hay 13 circunscripciones, entre las que dividen sus 200 escaños, por lo que el tamaño de estas es más similar al de nuestra CA que al de la provincia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Con esta última, la proporcionalidad es menor, y es por esto, por lo que aumentar el tamaño de la circunscripción y reducir el número de las mismas, aumenta la proporcionalidad (Magín, 2016:221).

B) Tamaño del Congreso

Actualmente el Congreso está formado por 350 Diputados. Se ha visto que el artículo 68.1 de la Constitución Española indica que el número de Diputados puede variar entre 300 y 400. En la LOREG, el artículo 162.1 establece que el Congreso está formado por 350 Diputados. En aras de intentar conseguir una mayor proporcionalidad y modificar lo mínimo la Carta Magna, con lo que esto conlleva, en este apartado se estudia cómo se conformaría el Congreso si se aumenta el número de Diputados al máximo establecido por la CE, es decir, a 400 Diputados.

Para esta modificación, a pesar de ser necesario cierto consenso, es más factible que una reforma de la Constitución. Habría que modificar la LOREG, y al tratarse de una Ley Orgánica, es necesaria una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Esto se regula en el artículo 81 de la CE, en el apartado 2: «la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

Por otro lado, si atendemos al *ratio* entre el número de habitantes y los Diputados del Congreso, este es de aproximadamente un parlamentario por cada 132.000 habitantes. Este número es bastante superior a la media europea de las Cámaras Legislativas, ya que se sitúa en torno a un escaño por cada 50.000 habitantes (Magín, 2016:251). A pesar de estos datos, en España hay una creencia muy arraigada de que sobran políticos y con ello los gastos que esto conlleva, por lo tanto, un aumento del número de parlamentarios no estaría exento de crítica y controversia.

Tabla 9:
Reparto de 400 escaños en las circunscripciones

Madrid	44	Córdoba	7	Álava	4
Barcelona	38	Girona	7	Salamanca	4
Valencia	18	Guipúzcoa	7	Lugo	4
Sevilla	14	Almería	7	La Rioja	4
Alicante	14	Toledo	6	Ourense	4
Málaga	13	Badajoz	6	Guadalajara	4
Murcia	12	Navarra	6	Huesca	3
Cádiz	10	Jaén	6	Cuenca	3
Vizcaya	9	Cantabria	6	Zamora	3
Baleares	9	Castellón	6	Palencia	3
Las Palmas	9	Huelva	5	Ávila	3
Coruña (A)	9	Valladolid	5	Segovia	3
S.C.Tenerife	9	Ciudad Real	5	Teruel	3
Asturias	9	León	5	Soria	3
Zaragoza	8	Lérida	5	Melilla	1
Pontevedra	8	Cáceres	5	Ceuta	1
Granada	8	Albacete	4		
Tarragona	7	Burgos	4		

Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE y de la LOREG

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En la Tabla 9, se ha calculado cuantos escaños le corresponderían a cada circunscripción si el total fuese de 400 escaños. El procedimiento ha sido el mismo utilizado en las elecciones actuales y descrito en el artículo 162 de la LOREG. Se ha realizado un reparto inicial de 2 escaños a cada provincia, excepto Ceuta y Melilla que solo tienen una cada una en total. Después se adjudicó a cada provincia los escaños correspondientes en números enteros al dividir la población por la cuota de reparto. El resto sobrante se han asignado a las provincias con mayor fracción decimal obtenida en el anterior cociente.

Con este sistema un gran número de circunscripciones aumentan su número de escaños. No obstante, las más grandes incrementan en varios escaños, mientras que muchas de las pequeñas se quedan con los mismos que en el caso actual de 350. Estos datos evidencian una vez más, que donde radica la desproporcionalidad del sistema es en el gran número de circunscripciones de pequeño tamaño, en las cuales se consiguen escaños con menor número de votos.

Tabla 10: Composición del Congreso con 400 escaños

Partidos Políticos	Escaños propuesta	% Escaños propuesta	Escaños actuales	% Escaños actuales
PSOE	137	34,25%	120	34,29%
PP	97	24,25%	89	25,43%
VOX	58	14,50%	52	14,86%
UNIDAS PODEMOS	35	8,75%	28	8,00%
Cs	13	3,25%	10	2,86%
ERC	15	3,75%	13	3,71%
ECP	8	2,00%	7	2,00%
JxCAT	10	2,50%	8	2,29%
PNV	8	2,00%	6	1,71%
MÁS PAÍS	2	0,50%	2	0,57%
EH Bildu	5	1,25%	5	1,43%
CUP	3	0,75%	2	0,57%
MÉS COMPROMÍS	1	0,25%	1	0,29%
Cca	3	0,75%	2	0,57%
BNG	1	0,25%	1	0,29%
NA+	2	0,50%	2	0,57%
PRC	1	0,25%	1	0,29%
¡TERUEL EXISTE!	1	0,25%	1	0,29%
	400		350	

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Con un aumento de Diputados, de los 350 actuales a los 400 que hemos utilizado en la propuesta, se observa que la mayoría de nuevos escaños los obtienen los partidos mayoritarios. No obstante, estos no aumentan su porcentaje real de escaños respecto al

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

total sino que este disminuye levemente. Tan solo UP, Cs y algún partido nacionalista aumentan su porcentaje de escaños respecto al actual. En cualquier caso de trata de modificaciones bastante reducidas que no producirían cambios relevantes a la hora de formar gobierno y llegar a acuerdos.

Tabla 11:
Índice de Rose resultados noviembre 2019 con 400 escaños

Partidos Políticos	% Votos	Escaños propuesta	%Escaños	Diferencia %
PSOE	28%	137	34,25%	6,25%
PP	20,81%	97	24,25%	3,44%
VOX	15,08%	58	14,50%	-0,58%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	35	8,75%	-1,83%
Cs	6,80%	13	3,25%	-3,55%
ERC	3,61%	15	3,75%	0,14%
ECP	2,26%	8	2,00%	-0,26%
JxCAT	2,19%	10	2,50%	0,31%
PNV	1,56%	8	2,00%	0,44%
MÁS PAÍS-EQUO	1,67%	2	0,50%	-1,17%
EH Bildu	1,14%	5	1,25%	0,11%
CUP	1,02%	3	0,75%	-0,27%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	1	0,25%	-0,48%
Cca	0,51%	3	0,75%	0,24%
BNG	0,50%	1	0,25%	-0,25%
NA+	0,41%	2	0,50%	0,09%
PRC	0,28%	1	0,25%	-0,03%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	1	0,25%	0,17%
		400		11,19%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Finalmente, en la Tabla 11 se ha calculado la proporcionalidad del sistema con la propuesta de aumentar el número de Diputados a 400. El Índice de Rose en este caso es muy similar al que se obtiene en la actualidad, tan solo difiere en 0,78% si se comparan numéricamente. Este hecho lleva a la conclusión de que la medida de aumentar el número de escaños, además de conllevar un coste extra, no soluciona ninguno de los problemas del sistema electoral español, obteniéndose una proporcionalidad muy pareja.

C) Fórmula electoral

Como se ha explicado, en nuestra CE tan solo se indica que el método de obtención de escaños debe atender a la representación proporcional. En nuestro país, se utiliza como fórmula proporcional la fórmula D'Hont, la cual se regula en el artículo 163 de la LOREG. La utilización de la fórmula D'Hont tiene una tendencia a favorecer a las fuerzas más votadas, siendo dentro de las fórmulas proporcionales, la que menor proporcionalidad resulta (Delgado-Sotillos, 2020:278).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En este apartado se utilizan otros métodos proporcionales de asignación de escaños para analizar cómo se modificarían los resultados actuales y su proporcionalidad. Las principales fórmulas electorales proporcionales que existen son la del resto mayor, llamada cuota o cociente Hare, y las fórmulas del divisor o de la media más alta, las cuales son la fórmula D'Hont y la Sainte-Laguë.⁶ Por lo tanto, se aplicarán las dos nuevas mencionadas y se analizarán los resultados.

- Cuota Hare

Esta fórmula del resto mayor se calcula de la siguiente manera:

- Primero se obtiene el cociente que resulta de dividir el número de votos válidos totales de la circunscripción entre el número de escaños en juego de la misma.

- Después se dividen los votos obtenidos por cada partido entre el cociente obtenido y así se reparten los escaños que correspondan (votos de cociente). Los votos que no sirven para obtener un escaño más se consideran votos de residuo.

- Finalmente, los escaños sobrantes se reparten a los partidos que más votos de residuo hayan obtenido en el reparto.

Tabla 12:
Composición del Congreso con la fórmula Hare

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	100	120
PP	5.047.040	20,81%	82	89
VOX	3.656.979	15,08%	57	52
UNIDAS PODEMOS	2.551.502	10,58%	41	28
Cs	1.650.318	6,80%	17	10
ERC	874.859	3,61%	12	13
ECP	549.173	2,26%	8	7
JxCAT	530.225	2,19%	7	8
MÁS PAÍS	402.129	1,67%	2	2
PNV	379.002	1,56%	6	6
EH Bildu	277.621	1,14%	5	5
CUP	246.971	1,02%	3	2
MÉS COMPROMÍS	176.287	0,73%	2	1
CCa	124.289	0,51%	2	2
BNG	120.456	0,50%	2	1
NA+	99.078	0,41%	2	2
PRC	68.830	0,28%	1	1
¡TERUEL EXISTE!	19.761	0,08%	1	1
			350	350

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Con la aplicación de la cuota Hare, los partidos más perjudicados son los dos mayoritarios, y principalmente los partidos más votados (PSOE), que pierde 20 escaños respecto a los actuales. Al igual que en otras propuestas que buscan mayor proporcionalidad, los más beneficiados vuelven a ser los partidos minoritarios nacionales, los cuales, todos ellos obtienen más escaños, por ejemplo, VOX aumenta 5 escaños y Cs 7. La mayor subida es de UP que pasa de 28 a 41 escaños. Los partidos nacionalistas pierden escaños o se mantienen, a excepción de CUP y BNG que consiguen un escaño adicional. No obstante, con este sistema el partido MÁS PAÍS no aumenta sus escaños, y ejemplifica que su disparidad entre votos y escaños se debe al tamaño de las circunscripciones y no a la fórmula electoral utilizada.

Tabla 13:
Índice de Rose resultados noviembre 2019 con la fórmula Hare

Partidos Políticos	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PSOE	28%	100	28,57%	0,57%
PP	20,81%	82	23,43%	2,62%
VOX	15,08%	57	16,29%	1,21%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	41	11,71%	1,13%
Cs	6,80%	17	4,86%	-1,94%
ERC	3,61%	12	3,43%	-0,18%
ECP	2,26%	8	2,29%	0,03%
JxCAT	2,19%	7	2,00%	-0,19%
MÁS PAÍS	1,67%	2	0,57%	-1,10%
PNV	1,56%	6	1,71%	0,15%
EH Bildu	1,14%	5	1,43%	0,29%
CUP	1,02%	3	0,86%	-0,16%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	2	0,57%	-0,16%
CCa	0,51%	2	0,57%	0,06%
BNG	0,50%	2	0,57%	0,07%
NA+	0,41%	2	0,57%	0,16%
PRC	0,28%	1	0,29%	0,01%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	1	0,29%	0,21%
		350	100%	6,50%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

En la Tabla 13 se ha calculado la proporcionalidad de los resultados aplicando la fórmula del cociente Hare. Como el Índice de Rose nos indica, la proporcionalidad aumenta sustancialmente y pasa del 88,02% actual, a un Índice del 93,50%. Este aumento de más de 5 puntos porcentuales se debe principalmente a la mayor concordancia entre escaños obtenidos y votos recibidos que se da en los 2 principales partidos. Resulta inesperado que por primera vez en una propuesta ocurra

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

que el partido con mayor desproporcionalidad sea el segundo (PP) y no el primero (PSOE). De esta manera, el PSOE, el cual presenta en todos los demás modelos la mayor diferencia cuando se compara el porcentaje de votos con el porcentaje de escaños, al modificar la fórmula electoral, esto deja de ocurrir. Y en concreto, con la fórmula Hare, los partidos VOX y UP presentan mayor diferencia entre sus votos y escaños, en comparación con el más votado.

De esta manera, con esta fórmula electoral, los escaños se encuentran menos concentrados en uno o dos partidos, por lo que el parlamento se ve más fragmentado. Esto obligaría aún más a llegar a acuerdos para gobernar, y del mismo modo, aumenta claramente la proporcionalidad.

- Sainte-Laguë:

La otra fórmula proporcional es la de Sainte-Laguë. Esta, al igual que la actualmente utilizada fórmula D'Hont, es una fórmula de divisor o de la media mayor. Este método al igual que el de D'Hont, consiste en dividir el número de votos por distintos divisores, para que se produzcan secuencias de cocientes decrecientes y se vayan asignando escaños a los promedios más altos. La diferencia con el sistema actual es que con la fórmula D'Hont los divisores por los que se dividen los votos son el número de escaños, en cambio, con esta fórmula, estos divisores son la sucesión de los números impares empezando por el 1 (3, 5, 7, ...). Existe también una modificación de esta fórmula en la que el primer divisor es 1,4 en vez de uno, sin embargo, se utiliza la no modificada ya que el resultado es más proporcional.

Tabla 14:
Composición del Congreso con la fórmula Sainte-Laguë

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	104	120
PP	5.047.040	20,81%	83	89
VOX	3.656.979	15,08%	57	52
UNIDAS PODEMOS	2.551.502	10,58%	37	28
Cs	1.650.318	6,80%	16	10
ERC	874.859	3,61%	13	13
ECP	549.173	2,26%	7	7
JxCAT	530.225	2,19%	7	8
MÁS PAÍS	402.129	1,67%	2	2
PNV	379.002	1,56%	6	6
EH Bildu	277.621	1,14%	5	5
CUP	246.971	1,02%	3	2
MÉS COMPROMÍS	176.287	0,73%	2	1
CCa	124.289	0,51%	2	2
BNG	120.456	0,50%	2	1
NA+	99.078	0,41%	2	2
PRC	68.830	0,28%	1	1
¡TERUEL EXISTE!	19.761	0,08%	1	1
			350	350

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En la Tabla 14 se han calculado los escaños que obtendrían los partidos políticos si se aplica la fórmula electoral Sainte-Lagüe. Los escaños se encuentran más repartidos entre los partidos que con el sistema actual, debido a que los dos principales partidos concentran menor número de escaños. Estos divisores impares no benefician en la misma medida a los 2 partidos mayoritarios, como lo hacen divisores que representan los escaños del modelo D'Hont.

Los resultados son bastante similares a los conseguidos por el cociente Hare. Básicamente las únicas diferencias son que el PSOE pierde cuatro escaños, y el PP pierde uno menos que con el cociente Hare. En consecuencia, UP y Cs obtienen menos escaños en comparación con la fórmula Hare. El resto de partidos obtienen los mismos escaños que con la fórmula del resto mayor, a excepción de ERC que gana uno en detrimento de ECP.

Tabla 15:
Índice de Rose resultados noviembre 2019 con la fórmula Sainte-Lagüe

Partidos Políticos	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PSOE	28%	104	29,71%	1,71%
PP	20,81%	83	23,71%	2,90%
VOX	15,08%	57	16,29%	1,21%
UNIDAS PODEMOS	10,58%	37	10,57%	-0,01%
Cs	6,80%	16	4,57%	-2,23%
ERC	3,61%	13	3,71%	0,10%
ECP	2,26%	7	2,00%	-0,26%
JxCAT	2,19%	7	2,00%	-0,19%
MÁS PAÍS	1,67%	2	0,57%	-1,10%
PNV	1,56%	6	1,71%	0,15%
EH Bildu	1,14%	5	1,43%	0,29%
CUP	1,02%	3	0,86%	-0,16%
MÉS COMPROMÍS	0,73%	2	0,57%	-0,16%
CCa	0,51%	2	0,57%	0,06%
BNG	0,50%	2	0,57%	0,07%
NA+	0,41%	2	0,57%	0,16%
PRC	0,28%	1	0,29%	0,01%
¡TERUEL EXISTE!	0,08%	1	0,29%	0,21%
		350	100%	6,88%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Con la fórmula Sainte-Lagüe, la proporcionalidad vuelve a ser bastante superior en comparación con el sistema actual. El Índice de Rose en esta propuesta es 93,12%, muy similar al 93,50% que se obtiene con la cuota Hare, y también más de 5 puntos porcentuales superior a la fórmula D'Hont. Con esta propuesta el segundo partido más votado (PP) vuelve a ser el más beneficiado de todos en cuanto a transformar sus votos en escaños. Por su parte, Cs el más perjudicado. En este caso UP obtiene exactamente los escaños que le corresponden en relación a los votos recibidos, algo que no ocurre en ninguna otra propuesta.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En consecuencia con lo expuesto, ambas fórmulas electorales permiten aumentar la proporcionalidad en las elecciones de noviembre de 2019 al Congreso. Se produce una mayor fragmentación del parlamento, y una menor concentración de los escaños en los partidos mayoritarios, donde el más votado ya no se beneficia en la medida que lo hace en la actualidad. Por lo que, si el objetivo es mayor proporcionalidad en sentido estricto, se deberían implementar una de estas nuevas fórmulas.

En Suecia (Magín, 2016:223) por ejemplo, la fórmula utilizada es la Sainte-Lagüe, que es bastante proporcional, sin embargo, existe una barrera electoral del 4% a nivel nacional, la cual no se aplica si se obtiene un 12% de los votos en la circunscripción a estudio. Con esta medida, muchos partidos en España perderían escaños. En concreto, de los partidos que no alcanzan ese 4% nacional, 7 de ellos no alcanzan en ciertas circunscripciones el 12% que les permitiría no aplicar esa barrera. Por lo tanto, Más Compromís perdería el escaño en Valencia, Más País no obtendría los dos de Madrid, ECP perdería el escaño en Tarragona, BNG su único escaño en La Coruña, CCa perdería el de Las Palmas, JxCat los 4 obtenidos en Barcelona y CUP sus dos escaños de Barcelona.

Por lo tanto, esta barrera afectaría más de lo esperado en nuestro país, y damnificaría la proporcionalidad. A pesar de ello, 310 de los 349 escaños del *Riksdag* se eligen mediante una lista de partido y hay 39 restantes que funcionan como asientos de ajustes compensatorios que podrían paliar esa proporcionalidad perdida (Magín, 2016:223).

Otro país que utiliza la fórmula de Sainte-Lagüe es Alemania (Magín, 2016:261), lo hace desde enero de 2008, ya que anteriormente la distribución de escaños era mediante el cociente Hare. No obstante, la aplicación del sistema alemán conllevaría muchas reformas. Este funciona con un sistema en el que el elector puede emitir dos votos. El primero permite votar a un candidato de forma directa, y se eligen automáticamente a los candidatos que alcanzan mayoría relativa de los votos en cada distrito electoral⁷, por lo que funciona como un sistema mayoritario. Mediante esta primera votación se reparten 299 escaños.

El segundo voto, que es donde entra el sistema proporcional, es el que finalmente establece la cantidad de parlamentarios que cada formación política tendrá en el *Bundestag*. En este caso, como en España, se vota a una lista cerrada y bloqueada de candidatos de un partido en cada circunscripción (16 en total), pero existe una barrera electoral a nivel nacional del 5%, aunque esta no se aplica si se obtienen 3 diputados de forma directa. El Tribunal Constitucional federal alemán ha expresado que esta barrera responde a criterios funcionales, para que el *Bundestag* pueda funcionar de forma razonable, logrando una proporcionalidad compaginable con una democracia operativa (Oliver, 2020:237).

Además, hay que tener en cuenta que una vez obtenido el total de escaños que le corresponde a cada partido político, hay que restarle los candidatos que ya han sido elegidos directamente mediante el primer voto mencionado, esto se realiza con el fin de no sobrerrepresentar a ningún partido.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****2. El valor igual del voto**

En este apartado se analiza la equivalencia en el valor del voto, es decir, que el voto de cada ciudadano tenga el mismo valor que el voto de otro cualquiera, independientemente de la circunscripción en la que ejercite este derecho. Si no hay una proporción similar entre la población y el número de escaños en todas las provincias, el valor del voto no es igual en todas las circunscripciones (Magín, 2016:93).

Se ha calculado en el Anexo IV la proporción entre la población de derecho y los escaños adjudicados a cada circunscripción en el sistema actual. Con este sistema, ocurre que mientras un escaño en la Comunidad de Madrid representa a 180.092 habitantes, un escaño en la provincia de Soria se corresponde a 44.318 habitantes (Anexo IV). Esta diferencia significa que un escaño en Madrid representa cuatro veces el número de ciudadanos en la provincia menos poblada. En consecuencia, resulta que, para obtener 1 escaño, se necesitan muchos más o menos votos dependiendo de la circunscripción analizada. El promedio actual es de 111.825 habitantes/escaño. Si esta media se obtuviera con valores más cercanos a ella, las diferencias entre provincias no serían tan relevantes. No obstante, hay 9 provincias que no superan los 100.000 habitantes por escaño, mientras las más pobladas casi doblan esas cifras.

Estas diferencias en la relación entre escaño y población, producen una desigualdad en el valor del voto, ya que vale más en ciertas provincias donde la población es menor. Dichas diferencias se deben a la forma de asignación de los escaños que se ha explicado en este trabajo. A continuación, se presentan las posibles soluciones a este problema del valor igual del voto.

Antes de estudiar las soluciones que se han propuesto, hay que destacar que en el supuesto de una circunscripción única como se estudió en apartados anteriores este problema del valor igual del voto se solventa al completo. Si solo hay una circunscripción, la cual representa el cien por ciento de los escaños a repartir, los votos de todos los ciudadanos valen lo mismo a la hora de obtener representación. Claro está que la modificación de la Constitución que requiere esta medida presenta, como se ha comentado, más complicaciones que una medida que no lo requiera.

En cualquier caso, con las circunscripciones actuales, la manera de resolver esta cuestión es modificar la forma de asignación de los escaños, ya que es lo que produce las diferencias del valor del voto. El artículo 68 de la CE indica que, a excepción de Ceuta y Melilla que les corresponde 1 escaño a cada una, debe haber una asignación inicial a cada circunscripción. Es la LOREG, en su artículo 162.2, la que estipula que ese reparto inicial es de 2 escaños por provincia. Por lo que se ha realizado la propuesta de modificar este artículo de dicha ley orgánica, ya que esto permite mantener intacta la Carta Magna y mejorar el valor igual del voto. De esta forma se reducen las diferencias entre las provincias con gran población, en la que los votos de los ciudadanos se ven perjudicados, y las provincias pequeñas que se benefician con sistema actual (Ramírez, 2013:50). En este caso tan solo es necesario mayoría absoluta en el Congreso como indica el artículo 81 de la CE, y por lo tanto es una modificación más factible.

Para llevar a cabo la propuesta, se ha reducido la asignación inicial de 2 escaños por circunscripción a 1 escaño. Con los escaños restantes, que en este caso son 298, se ha realizado el mismo procedimiento que se hace actualmente. Se ha obtenido una cuota de reparto de dividir por 298 la cifra total de la población de derecho de todo el país. Posteriormente, se le adjudican a cada provincia los escaños resultantes de dividir la población de cada provincia entre la cuota de reparto calculada. El resto de escaños se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente obtenido anteriormente tenga una fracción decimal mayor.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El resultado obtenido se encuentra en el Anexo V. Se observa que las diferencias entre provincias se han reducido debido a que la población ha cobrado más importancia a la hora de distribuir los escaños entre las circunscripciones. Ceuta y Melilla se han mantenido con un escaño con el objetivo de no modificar la CE. En cuanto al resto, 26 de las 50 provincias han modificado la relación población/escaño. Esto ha ocurrido principalmente en las grandes provincias que como han aumentado sus escaños, un escaño ya no representa un número de habitantes tan alto. Y también se ha modificado en las pequeñas, donde ha sucedido lo contrario. Al perder escaños, un escaño en ellas representa a más población que antes. Las de tamaño medio han sido las menos afectadas por la propuesta.

Con la modificación, un escaño en la Comunidad de Madrid se corresponde a 154.962 habitantes. Es cierto que en la provincia de Soria un escaño sigue correspondiéndose con los mismos habitantes actuales, 44.318, ya que ha conseguido mantener sus escaños. Sin embargo, Soria, junto a Guadalajara, han sido de las únicas excepciones de las pequeñas circunscripciones que han mantenido sus escaños, ya que todas las que tenían 3, han pasado a tener 2. Huesca, por ejemplo, donde un escaño representa 73.487 habitantes en el sistema actual, con la propuesta se corresponde a 110.230 habitantes. Al mismo tiempo, una situación similar ha ocurrido con un gran número de las provincias que tenían 4 escaños, y con la propuesta obtienen solo 3. Como se ha indicado, esta pérdida de escaños por parte de las provincias de población reducida, ha supuesto un aumento en las grandes, donde las siete primeras han aumentado sus escaños. Como era de esperar Madrid y Barcelona han supuesto el mayor incremento, aumentando en 6 y 5 escaños respectivamente.

Como se puede apreciar, con esta propuesta el valor del voto se iguala en buena medida, y este problema se aminora. Ahora bien, esta modificación presenta varios inconvenientes, que afectan principalmente a la proporcionalidad en sentido estricto. Las provincias pequeñas disminuyen su número de escaños, llegando a existir hasta 8 circunscripciones de tan solo 2 escaños cada una. Esto evidenciaría aún más el pequeño tamaño de las circunscripciones en España al que ya se ha hecho referencia. Por lo tanto, con esta propuesta se da la situación en la que estas provincias solo tendrían representación de 2 partidos, que habitualmente serían los mayoritarios, por lo que muchos partidos perderían la opción de conseguir escaños en estas circunscripciones (Ramírez, 2013:52).

En consecuencia, en las circunscripciones menos pobladas, las cuales están sobrerrepresentadas porque sus escaños se corresponden a menor población que en una grande, pierden mucho en proporcionalidad por el reducido número de escaños a repartir en ellas. Lo opuesto ocurre en las de mayor población, que están infrarrepresentadas, y el resultado resulta más proporcional por el gran número de escaños a repartir, lo cual permite la entrada de más partidos y resulta en menor cantidad de votos residuales (Magín, 2016:234). Esta situación propuesta beneficia todavía más a los grandes partidos, o a partidos de ámbito territorial que se presentan en circunscripciones pequeñas, ya que se suelen llevar los pocos escaños a repartir. Nuevamente los más perjudicados son aquellos de ámbito nacional minoritarios. Además, hay que añadirle el inconveniente de que debido a la despoblación de ciertas zonas en nuestro país, muchos territorios perderían su voz en la Cámara Baja.

Finalmente, cabe destacar que, sin ningún tipo de reparto inicial de escaños a las circunscripciones, el valor del voto sería exactamente igual en todas ellas. No obstante, ni siquiera se ha optado por realizar una propuesta de este tipo porque las consecuencias negativas en la proporcionalidad serían enormes. Varias circunscripciones serían uninominales y, por lo tanto, se convertirían en circunscripciones mayoritarias donde tan solo un partido obtendría representación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

3. La gobernabilidad

A lo largo de este trabajo, se ha desarrollado ampliamente tanto el análisis de la proporcionalidad del sistema electoral español, como la proporcionalidad de las propuestas de modificación del mismo. Además de la proporcionalidad, otro aspecto a tener muy en cuenta en los sistemas electorales es la gobernabilidad.

La facilidad para que se forme un gobierno y este sea estable en el tiempo es imprescindible para una estabilidad económica y política a largo plazo. Se ha mencionado que España sufre de cierta inestabilidad parlamentaria y gubernamental, ya que estas elecciones de noviembre en 2019, han sido las cuartas en menos de 4 años, desde diciembre de 2015. En esta sección se analiza la gobernabilidad de España, y se estudia cómo funcionaría la aplicación de ciertos sistemas en la facilidad para formar gobierno.

Los resultados de las elecciones han ido evolucionando a lo largo de la democracia española, sobre todo en los últimos años. Tan solo en 4 ocasiones (2 el PP y 2 el PSOE) uno de los partidos ha obtenido mayoría absoluta.⁸ Además, en bastantes situaciones, los dos partidos mayoritarios han alcanzado una cantidad de escaños cercana a esta mayoría absoluta. Sin tener en cuenta las 4 elecciones mencionadas desde 2015, el peor resultado de todos fue del PP con 156 Diputados en marzo de 1996.⁹

La situación actual es muy diferente, el partido mayoritario no obtiene tantos escaños y el parlamento se encuentra mucho más fragmentado. Los escaños se encuentran más repartidos entre las candidaturas, y además, estas elecciones de noviembre de 2019 han sido las elecciones con mayor número de partidos o coaliciones de la historia de la democracia, un total de 16.¹⁰ Esta nueva coyuntura obliga a los partidos a ejercitar la cultura del pacto, algo que en la práctica puede resultar complicado, ya que nunca había sido tan necesaria la negociación con otros partidos hasta ahora.

Resulta muy llamativo que, hasta la formación de un gobierno de coalición tras las elecciones a estudio en el trabajo, nunca se había formado un gobierno que integrase a más de una fuerza política, cuando en el ámbito autonómico y local, al contrario que a nivel estatal, los gobiernos monopartidistas son la anormalidad. Al mismo tiempo, en el entorno europeo, España es casi la excepción, ya que es bastante frecuente la formación de gobiernos multipartidistas en el resto de los países vecinos (Delgado-Sotillos, 2020:269). Lo cual coloca a España en uno de los países europeos con mayor frecuencia de gobiernos en minoría (Delgado-Sotillos, 2020:271). De esta forma, el panorama parlamentario actual español, con su fragmentación y gran número de fuerzas políticas, obliga a los partidos a formar coaliciones para conseguir la ansiada gobernabilidad.

Otros sistemas distintos al nuestro favorecen en mayor medida la gobernabilidad que la proporcionalidad. En nuestra Carta Magna, se regula en el artículo 68.3 que el criterio de elección de los Diputados en cada circunscripción se debe realizar atendiendo a

8. Resultados elecciones generales consultados en la web del Ministerio del Interior. En línea: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

(Consultado el 2 de abril)

9. Resultados elecciones generales consultados en la web del Ministerio del Interior. En línea: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>

(Consultado el 2 de abril)

10. "En busca de la receta de la estabilidad", EL PAÍS, Madrid 22 de diciembre de 2019. En línea: https://elpais.com/politica/2019/11/27/actualidad/1574881922_908162.html

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

criterios de representación proporcional. Por lo tanto, nuestro sistema es proporcional y cualquier modificación a un sistema mayoritario conlleva la modificación de este artículo de la CE con las características mencionadas que esto implica.

Con el objetivo de favorecer la gobernabilidad se han propuesto ciertas medidas que la facilitarían, las cuales al mismo tiempo y de forma evidente, perjudican a la proporcionalidad.

A) Barrera electoral a nivel nacional

Una de las medidas, la cual no consiste en implantar un sistema mayoritario, es la barrera electoral a nivel nacional. Esta ya ha sido estudiada en este trabajo, y produce que un gran número de partidos no entren en el reparto de los escaños. Como se ha calculado en la Tabla 4, tan solo los 5 partidos nacionales y ERC obtienen representación en la Cámara Baja. Además, esto ocurre con una circunscripción única, ya que, con el sistema actual, no tendría mucho sentido implantar una barrera a nivel nacional, si el reparto de escaños no se realiza en esos términos. En cualquier caso, a pesar de la reducción de un número importante de candidaturas, los escaños se encuentran muy repartidos entre los partidos, y además de disminuir la proporcionalidad, no garantiza que haya acuerdos entre las fuerzas políticas existentes.

B) Premio de escaños

Otra opción es la prima de escaños al ganador, utilizada en Grecia¹¹, y que se utilizaba en Italia hasta 2013¹². En Grecia se premia al partido más votado con 50 escaños extra, lo que implica un total de 300. En España la implantación de esta medida sería complicada ya que esta prima de escaños no se corresponde con un sistema de representación puro. En cualquier caso, para llevar a cabo esta medida, se podría aumentar el número de Diputados a 400, y que esos 50 extra se bonifiquen a la primera fuerza política.

Aplicando esta medida en las elecciones de noviembre de 2019, el PSOE aumentaría sus escaños de 120 a 170. Los demás partidos mantendrían su número actual de Diputados. El PSOE se quedaría aún así a 31 escaños de la mayoría absoluta, la cual sería 201 escaños. Obviamente le resultaría un poco más sencillo formar gobierno, y necesitaría menos apoyos que con el sistema actual. Todo ello, en detrimento de la proporcionalidad, ya que el PSOE obtendría en este caso el 42,50% de los escaños, habiendo obtenido el 28% de los votos, es decir, una diferencia de casi 15 puntos porcentuales.

C) Sistema mayoritario

Los sistemas mayoritarios son aquellos en los que la fuerza con más votos obtenidos en una circunscripción obtiene todos los escaños a repartir en la misma. Este sistema es utilizado por Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros.¹³

En España, durante el proceso de elaboración de la Constitución Española de 1978, el partido político Alianza Popular con Manuel Fraga a la cabeza presentaban la tendencia notoria hacia el establecimiento de un sistema mayoritario. Del mismo modo,

11. SÁENZ ROYO, E., “¿Reformar el sistema electoral?”, *Heraldo de Aragón*, martes 19 de diciembre de 2017, p. 31.

12. “En busca de la receta de la estabilidad”, *EL PAÍS*, Madrid 22 de diciembre de 2019. En línea: https://elpais.com/politica/2019/11/27/actualidad/1574881922_908162.html

13. SÁENZ ROYO, E., “¿Reformar el sistema electoral?”, *Heraldo de Aragón*, martes 19 de diciembre de 2017, p. 31.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

la mayoría de los procuradores de las Cortes franquistas (Oliver, 2020:248) también presentaban una preferencia por este sistema. Sin embargo, el resto de los partidos no se inclinaban por este modelo, sino que defendían un sistema de representación proporcional (Alzaga, 2020:130). Finalmente, en la elaboración de la Ley para la Reforma Política, a pesar de establecerse un sistema proporcional, como se explica a largo de este trabajo, el alto número de circunscripciones y el pequeño tamaño de algunas de ellas, tan solo permiten hablar de proporcionalidad estricta en los distritos de mayor tamaño (Alzaga, 2020:132).

Si se aplica el sistema mayoritario actualmente en España, millones de votos no son tenidos en cuenta, ya que solo son válidos los del ganador de la circunscripción. Claramente beneficia de forma radical al bipartidismo, como ocurre en Estados Unidos con Republicanos y Demócratas. Con este régimen, no se valora la pluralidad de la sociedad, ni la política de pactos¹⁴. El ciudadano vota, aún más que en nuestro sistema, pensando en el famoso “voto útil”, ya que tan solo un partido saldrá ganador en su distrito electoral.

Tabla 16:
Composición del Congreso con un sistema mayoritario

Partidos Políticos	Votos	% votos	Escaños propuesta	Escaños actuales
PSOE	6.792.199	28%	259	120
PP	5.047.040	20,81%	38	89
PNV	379.002	1,56%	18	6
ERC	874.859	3,61%	16	13
VOX	3.656.979	15,08%	11	52
NA+	99.078	0,41%	5	2
¡TERUEL EXISTE!	19.761	0,08%	3	1
			350	283

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

Con un sistema mayoritario los resultados de las elecciones de noviembre de 2019 serían muy diferentes a los actuales. En primer lugar, el PSOE ganaría las elecciones de forma abrumadora obteniendo 259 escaños lo que supone casi el 75% del total. Tendría más que diputados de sobra para cualquier reforma constitucional, superando los 2/3 del total ampliamente.

Solo 7 partidos conformarían el Congreso y la oposición tendría un número de escaños muy reducido. Se producen ciertas peculiaridades. El tercer partido con más escaños sería el PNV que obtiene 18 escaños, con apenas el 1,56% de los votos. Por otro lado, NA+ y TERUEL EXISTE obtendrían 5 y 3 escaños respectivamente al ser los vencedores de su circunscripción. Partidos como UP y Cs no entrarían en el Congreso, a pesar de obtener muchos más votos que cualquiera de los partidos regionalistas. La razón por la que partidos con tan pocos votos a nivel nacional obtengan escaños o incluso más que otros partidos nacionales con muchos más votos es debido a la concentración

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

del voto en circunscripciones concretas. Esto provoca que partidos con el 0,08% de los votos (TERUEL EXISTE), obtengan más escaños que otros con el 10,58% (UP).

Con este sistema un partido puede gobernar con facilidad, pero a cambio de una pérdida de proporcionalidad enorme. En este caso la proporcionalidad sería del 47,66%, una cifra ridícula comparada con cualquier otro sistema propuesto. A pesar de ello, hay que destacar que estos resultados probablemente no se darían si nuestro sistema fuera mayoritario, ya que los votantes, sabiendo del funcionamiento del mismo, concentrarían más el voto. En consecuencia, los resultados, a pesar de poco proporcionales, no serían tan extraños como los obtenidos en la Tabla 16.

D) Segunda vuelta

En las elecciones legislativas de Francia, el modelo que se utiliza es el sistema de doble vuelta. Se eligen a los 577 diputados de la Asamblea Nacional para un mandato de 5 años. En la primera vuelta, es necesario obtener mayoría absoluta en su circunscripción, y en caso de que no se alcance por ningún candidato, acceden a una segunda vuelta los candidatos que hayan obtenido al menos el 12,5% del censo de la circunscripción. También merece la pena destacar que cada circunscripción se corresponde a un escaño (Lecucq, 2020:174). Por lo que se trata de un sistema mayoritario uninominal (Lecucq, 2020:181).

Por otro lado, también hay que tener muy en cuenta la singularidad del panorama electoral francés, ya que aparte de las elecciones legislativas, no se puede comprender la vida política francesa sin el conocimiento de la importancia de la elección del Presidente de la República. Esta elección funciona también mediante sistema mayoritario a doble vuelta. La elección presidencial ejemplifica la idea de los franceses de que siempre han amado la figura de un líder, y la voluntad de elegirlo ellos directamente. Todo ello, separadamente de las elecciones legislativas. Además, desde la reforma de la Constitución Francesa en 2001, la elección presidencial se realiza temporalmente antes de las parlamentarias, lo que evidencia la importancia de las primeras, y el condicionamiento sobre a las segundas (Lecucq, 2020:166).

Con el sistema mayoritario de las elecciones parlamentarias de Francia en España, PSOE, PP y VOX serían los únicos que superarían el umbral mencionado para acceder a la segunda vuelta. En cualquier caso, este sistema fomenta el bipartidismo y la concentración del voto en los dos principales candidatos a obtener votos.

Esta consecuencia es lógica, ya que el objetivo de la implantación de un sistema mayoritario en Francia no es otro sino la dotación de estabilidad al sistema con una mayoría parlamentaria fuerte (Lecucq, 2020:181). A pesar de ello, el Presidente *Macron* ha expresado la voluntad de introducir un cierto grado de representación proporcional con un mecanismo de sistema de lista nacional para el 15% de los escaños (61 diputados), combinándolo con el sistema tradicional de mayoría actual. No obstante, este método ya ha levantado críticas y opiniones que indican que conlleva complicaciones importantes, por lo que su posible implantación no está de ninguno modo garantizada (Lecucq, 2020:183).

En resumen, estas modificaciones facilitarían la gobernabilidad de España y podrían suponer una ventaja si el objetivo es que un partido sea capaz de obtener el apoyo necesario para gobernar. Sin embargo, además de que requeriría muchas reformas para las que no hay consenso democrático, afecta negativamente a la proporcionalidad y genera muchos inconvenientes.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****III. CONCLUSIONES**

El objetivo principal de este trabajo era analizar el sistema electoral español al Congreso de los Diputados y estudiar las posibles mejoras que podían implementarse en aras de mejorar la proporcionalidad. En primer lugar, se puede concluir que nuestro sistema, a pesar de no ser todo lo proporcionalidad que podría, no padece la carencia de proporcionalidad que a veces se intenta enunciar. Es cierto que, en estas elecciones, como se ha visto, la proporcionalidad es más baja en comparación a anteriores comicios, sin embargo, la proporcionalidad obtenida del 88,02% para las elecciones de noviembre de 2019 es considerablemente notable.

En cualquier caso, merece la pena examinar cómo las modificaciones propuestas afectan a la composición del Congreso y determinar si sería conveniente algún cambio en el sistema. En primer lugar, cabe destacar que la medida de aumentar el número de escaños a 400 supone una mejora ridícula de proporcionalidad, además del coste extra que supone. Por otro lado, la modificación en la asignación de escaños a las provincias para que el valor del voto sea similar tampoco resulta recomendable. A pesar de paliar en parte ese problema, la proporcionalidad disminuiría en las circunscripciones más pequeñas y por lo tanto no beneficia dicha proporcionalidad en sentido estricto. La aplicación de estas medidas no conlleva tantas complicaciones legales como otras, pero los resultados obtenidos no apoyan la implementación de estas medidas.

En cuanto a las medidas que se han estudiado para mejorar la gobernabilidad, resultan interesantes desde un punto de vista teórico. No obstante, esas medidas, además de la modificación de la Constitución que precisan, tienen sentido si se busca la gobernabilidad como único objetivo, ya que empeora drásticamente la proporcionalidad. Estas medidas favorecen el bipartidismo, la polarización de la sociedad, y pueden llegar a desvirtuar la democracia en sí, ya que muchos ciudadanos votaran pensando en el denominado “voto útil”, y no tomaran su decisión en función del partido que realmente es de su agrado. En definitiva, no se trata de sistemas ni mejores ni peores, simplemente son distintos y buscan objetivos diferentes, que acarrear como no puede ser de otro modo resultados muy dispares.

Tras analizar estos aspectos, hay que destacar las medidas que sí favorecen la proporcionalidad de forma sustancial. En primer lugar, está la fórmula electoral. La fórmula actualmente utilizada, D’Hont, es un método proporcional, sin embargo, es de los menos proporcionales dentro de los de este tipo. Como las propuestas han expuesto, tanto la fórmula Sainte-Laguë como la del cociente Hare conllevan resultados más proporcionales, de más de 5 puntos de diferencia. De esta manera, se trata de una diferencia nada despreciable y, por lo tanto, opino que en la búsqueda de una mayor proporcionalidad se debería implantar una de estas dos fórmulas y sustituirla por la actual.

Además, cabe destacar que para esta medida no es necesario una reforma de la Carta Marga, y tan solo conlleva cambios en la LOREG.

Finalmente, se llega al que, desde mi punto de vista, es el problema de raíz, el tamaño de la circunscripción. Cuanto más grande es la circunscripción, más proporcional es el resultado, y al mismo tiempo se reduce que el voto tenga un valor superior en un lugar u otro. El pequeño tamaño de la circunscripción en España, la provincia, genera que existan esas diferencias tan grandes entre los partidos a la hora de tener en cuenta los votos que le cuesta a un partido obtener un escaño respecto a otros. La variable del tamaño de la circunscripción juega el papel más importante a la hora de establecer cuál es el “umbral electoral” real de obtención de escaños en un distrito (Oliver, 2020:238).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Se han realizado dos propuestas, una en las que la circunscripción era única y otra en la que esta se corresponde con la Comunidad Autónoma. En cuanto a la primera, cabe destacar que es la modificación que más aumenta la proporcionalidad, aumentándola hasta el 96,69%. No obstante, considero que esta no es la mejor opción. Es cierto que la proporcionalidad es altísima, pero en un país del tamaño de España, relativamente grande, con sus características territoriales y el problema de la despoblación, con una única circunscripción nacerían muchos problemas y críticas a este sistema. Además, obviamente sería necesario eliminar la barrera electoral ya que, en caso contrario, los resultados no son proporcionales.

En consecuencia, la medida que debería considerarse es la de establecer la Comunidad Autónoma como circunscripción. La proporcionalidad obtenida con esta modificación es muy alta, en concreto del 94,93%. Al mismo tiempo, se siguen manteniendo las peculiaridades territoriales que se abandonan en la circunscripción única y, además, aumentando de forma relevante la proporcionalidad. También el valor del voto igual se suprime, ya que no hay asignación inicial, y los escaños se reparten atendiendo a la población de la CA. Con este sistema, los partidos nacionales minoritarios no se ven tan perjudicados como en la actualidad, y los partidos regionalistas y mayoritarios obtienen prácticamente los escaños que les corresponde. Asimismo, se reduce el problema actual de que a un partido minoritario de ámbito nacional le cuesta conseguir un escaño 4 veces más que a otros partidos. En cualquier caso, es cierto que la aplicación de esta medida resulta muy complicada, ya que requiere un cambio constitucional importante y por lo tanto, llevarla a cabo requeriría mucho consenso.

Para finalizar, quiero destacar que cualquier modificación del sistema, incluyendo las que mejoran la proporcionalidad, pueden suponer el surgimiento de problemas como, por ejemplo, en la gobernabilidad o en la representatividad en ciertos territorios. Por lo tanto, a pesar de que alguna de estas reformas puede resultar positiva, nuestro sistema no es tan negativo como quizá a veces se quiera hacer creer. En cualquier caso, siempre existirá debate en relación con la calidad del sistema electoral, sobre todo por parte de aquellos a los que los resultados no les favorece.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALZAGA VILLAAMIL, O. (2020): Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 45, pp. 114-138.
- DELGADO-IRRIBARREN, M., et al, (2012): El sistema electoral español: un debate de sus logros y deficiencias, España: Colección estudios.
- DELGADO SOTILLOS, I. (2020): La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 45, pp. 261-290.
- LECUCQ, O. (2020): El sistema electoral francés», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 45, pp.163-184.
- MAGÍN SAN SEGUNDO, J. (2016): El sistema electoral: una reforma obligada, España: J.M. Bosch.
- OLIVER ARAUJO, J. (2020) La barrera legal en las elecciones al congreso de los diputados y su posible reforma, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 45, p.233-259.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, V. (2013): Sistema electoral para el Congreso de los Diputados, Granada: Univ. De Granada.
- ROSE, R. (1984): Electoral Systems: a Question of Degree or of Principle?, LIJPHART y GROFMAN (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternaves*, New York: Greenwood Press, pp. 73-81.
- SÁENZ ROYO, E., ¿Reformar el sistema electoral?, *Heraldo de Aragón*, 19 de diciembre de 2017, p. 31.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

IV. ANEXOS

ANEXO I:
Índice de Rose resultados abril 2019 con el sistema electoral actual.

Partidos Políticos	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PSOE	28,67%	123	35,14%	6,47%
PP	16,69%	66	18,86%	2,17%
Cs	15,86%	57	16,29%	0,43%
PODEMOS-IU-EQUO	11,06%	33	9,43%	-1,63%
VOX	10,26%	24	6,86%	-3,40%
ERC-SOBIRANISTES	3,89%	15	4,29%	0,40%
ECP-GUANYEM	2,35%	7	2,00%	-0,35%
JxCAT-JUNTS	1,91%	7	2,00%	0,09%
EAJ-PNV	1,51%	6	1,71%	0,20%
EH Bildu	0,99%	4	1,14%	0,15%
PODEMOS-EU-	0,91%	2	0,57%	-0,34%
COMPROMÍS 2	0,66%	1	0,29%	-0,37%
CCa-PNC	0,53%	2	0,57%	0,04%
NA+	0,41%	2	0,57%	0,16%
PRC	0,20%	1	0,29%	0,09%
		350	1	10,20%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

ANEXO II:
Índice de Rose resultados junio 2016 con el sistema electoral actual.

Partidos Políticos	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	137	39,14%	6,13%
PSOE	22,63%	85	24,29%	1,66%
PODEMOS-IU-EQUO	13,42%	45	12,86%	-0,56%
C's	13,06%	32	9,14%	-3,92%
ECP	3,55%	12	3,43%	-0,12%
PODEMOS-COM	2,74%	9	2,57%	-0,17%
ERC-CATSÍ	2,63%	9	2,57%	-0,06%
CDC	2,01%	8	2,29%	0,28%
PODEMOS-EN MAREA- ANOVA-EU	1,44%	5	1,43%	-0,01%
EAJ-PNV	1,19%	5	1,43%	0,24%
EH Bildu	0,77%	2	0,57%	-0,20%
CCa-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
		350	100%	8,30%

Fuente: Elaboración propia a través de datos del Ministerio del Interior

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ANEXO III:

Cálculo de escaños a repartir por Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma	Población	Resto (338)	Parte entera	Parte decimal	Escaños propuesta
Andalucía	8.414.240	62,26646044	62	0,266460438	62
Cataluña	7.675.217	56,79759499	56	0,797594992	57
Comunidad de Madrid	6.663.394	49,30997439	49	0,309974387	49
Comunidad Valenciana	5.003.769	37,02853549	37	0,028535492	37
Galicia	2.699.499	19,97664052	19	0,976640515	20
Castilla y León	2.399.548	17,75696446	17	0,756964457	18
País Vasco	2.207.776	16,33782694	16	0,337826941	16
Islas Canarias	2.153.389	15,93535613	15	0,935356132	16
Castilla - La Mancha	2.032.863	15,0434482	15	0,043448198	15
Región de Murcia	1.493.898	11,05503774	11	0,055037736	11
Aragón	1.319.291	9,762923432	9	0,762923432	10
Islas Baleares	1.149.460	8,506152144	8	0,506152144	9
Extremadura	1.067.710	7,901191608	7	0,901191608	8
Principado de Asturias	1.022.800	7,56885182	7	0,56885182	8
Comunidad Foral de Navarra	654.214	4,841267916	4	0,841267916	5
Cantabria	581.078	4,30005209	4	0,30005209	4
La Rioja	316.798	2,344346029	2	0,344346029	3
Melilla	86.487				1
Ceuta	84.777				1
	47.026.208		338		350

Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE y de la LOREG

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ANEXO IV: Relación población/escaño por circunscripción actual.

Provincia	Escaños	Población	Población/Escaño
Madrid	37	6.663.394	180.092
Barcelona	32	5.664.579	177.018
Valencia	15	2.565.124	171.008
Sevilla	12	1.942.389	161.866
Alicante	12	1.858.683	154.890
Málaga	11	1.661.785	151.071
Murcia	10	1.493.898	149.390
Santa Cruz de Tenerife	7	1.032.983	147.569
Asturias	7	1.022.800	146.114
Vizcaya	8	1.152.651	144.081
Baleares	8	1.149.460	143.683
Las Palmas	8	1.120.406	140.051
Coruña (A)	8	1.119.596	139.950
Zaragoza	7	964.693	137.813
Cádiz	9	1.240.155	137.795
Pontevedra	7	942.665	134.666
Tarragona	6	804.664	134.111
Navarra	5	654.214	130.843
Granada	7	914.678	130.668
Córdoba	6	782.979	130.497
Girona	6	771.044	128.507
Jaén	5	633.564	126.713
Gipuzkoa	6	723.576	120.596
Almería	6	716.820	119.470
Cantabria	5	581.078	116.216
Castellón	5	579.962	115.992
Toledo	6	694.844	115.807
León	4	460.001	115.000
Badajoz	6	673.559	112.260
Lérida	4	434.930	108.733
Huelva	5	521.870	104.374
Valladolid	5	519.546	103.909
Ciudad Real	5	495.761	99.152
Cáceres	4	394.151	98.538
Albacete	4	388.167	97.042
Burgos	4	356.958	89.240
Melilla	1	86.487	86.487
Guadalajara	3	257.762	85.921
Ceuta	1	84.777	84.777
Álava	4	331.549	82.887
Salamanca	4	330.119	82.530
Lugo	4	329.587	82.397
La Rioja	4	316.798	79.200
Ourense	4	307.651	76.913
Huesca	3	220.461	73.487
Cuenca	3	196.329	65.443
Zamora	3	172.539	57.513
Palencia	3	160.980	53.660
Ávila	3	157.640	52.547
Segovia	3	153.129	51.043
Teruel	3	134.137	44.712
Soria	2	88.636	44.318
	350	47.026.208	

Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE y el Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**ANEXO V: Relación población/escaño por circunscripción
con asignación inicial de 1 escaño.**

Provincia	Esaños propuesta	Población	Población/Esaño
Madrid	43	6.663.394	154.963
Barcelona	37	5.664.579	153.097
Valencia	17	2.565.124	150.890
Sevilla	13	1.942.389	149.415
Alicante	13	1.858.683	142.976
Málaga	12	1.661.785	138.482
Murcia	11	1.493.898	135.809
Cádiz	9	1.240.155	137.795
Santa Cruz de Tenerife	8	1.152.651	144.081
Asturias	8	1.149.460	143.683
Vizcaya	8	1.120.406	140.051
Baleares	8	1.119.596	139.950
Las Palmas	8	1.032.983	129.123
Coruña (A)	8	1.022.800	127.850
Zaragoza	7	964.693	137.813
Pontevedra	7	942.665	134.666
Granada	7	914.678	130.668
Tarragona	6	804.664	134.111
Córdoba	6	782.979	130.497
Girona	6	771.044	128.507
Gipuzkoa	6	723.576	120.596
Almería	6	716.820	119.470
Navarra	5	694.844	138.969
Jaén	5	673.559	134.712
Cantabria	5	654.214	130.843
Castellón	5	633.564	126.713
Toledo	5	581.078	116.216
Badajoz	5	579.962	115.992
León	4	521.870	130.468
Lérida	4	519.546	129.887
Huelva	4	495.761	123.940
Valladolid	4	460.001	115.000
Ciudad Real	4	434.930	108.733
Cáceres	4	394.151	98.538
Albacete	3	388.167	129.389
Burgos	3	356.958	118.986
Guadalajara	3	331.549	110.516
Álava	3	330.119	110.040
Salamanca	3	329.587	109.862
Lugo	3	316.798	105.599
La Rioja	3	307.651	102.550
Ourense	3	257.762	85.921
Huesca	2	220.461	110.231
Cuenca	2	196.329	98.165
Zamora	2	172.539	86.270
Palencia	2	160.980	80.490
Ávila	2	157.640	78.820
Segovia	2	153.129	76.565
Teruel	2	134.137	67.069
Soria	2	88.636	44.318
Melilla	1	86.487	86.487
Ceuta	1	84.777	84.777
	350	47.026.208	

Fuente: Elaboración propia a través de datos del INE y de la LOREG. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

144 NOTA
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL FEDERALISMO ELECTORAL
por Carlos Fernández Esquer

147 NOTA
¿COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARA CONTROLAR
AL GOBIERNO O A LA OPOSICIÓN?
por Andrés Iván Dueñas Castrillo

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL FEDERALISMO ELECTORALpor **Carlos Fernández Esquer**

Profesor Tutor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

El ciclo electoral que comenzó con las elecciones europeas de 2014, continuó con las elecciones municipales y autonómicas de 2015, y se extendió a nivel nacional en las generales de 2015 y 2016, dio lugar a un cambio relevante en el formato de los sistemas de partidos en España. Circunscribiéndonos al nivel regional, la irrupción de Podemos y Ciudadanos supuso que la mayor parte de autonomías experimentasen unos niveles de fragmentación y volatilidad históricos. Además, se produjo la alternancia en varias comunidades, desaparecieron las mayorías absolutas (excepto en Galicia), y las pautas de gobernabilidad se basaron en coaliciones de gobierno o pactos de legislatura entre dos o más partidos.

Esta situación abría una ventana de oportunidad para que se acometiesen reformas electorales en los subsistemas políticos autonómicos. Así, enarbolando la bandera de la regeneración democrática, las nuevas formaciones políticas exigieron a los partidos tradicionales cambios institucionales a cambio de prestarles su apoyo. No en vano, las perspectivas electorales de estos partidos emergentes habían prosperado, entre otras razones, por la insatisfacción ciudadana con los rendimientos del sistema político.

Además, en la anterior legislatura autonómica (2011-2015), el PP, que llegó a gobernar en once de las diecisiete comunidades (y en nueve de ellas con mayoría absoluta), también había situado en la agenda política las reformas electorales. En particular, los populares promovieron propuestas consistentes en la reducción del número de diputados autonómicos, alegando la necesaria austeridad de los poderes públicos en una coyuntura de crisis económica. Mientras que en algunas regiones no llegaron a completarse estas reformas, en otras, como en Cantabria y Castilla-La Mancha, sí se redujo el tamaño de los parlamentos, y con ello el tamaño de las circunscripciones. Concretamente, la reforma del sistema electoral castellano-manchego se vio rodeada de una agria polémica, en la que la oposición acusó al PP de manipular el sistema electoral en su propio beneficio.

Con estos antecedentes, y en un contexto caracterizado por la aparición de nuevos actores, a partir de 2015 cabía esperar un buen número de reformas electorales que caminasen en una dirección distinta: mayor proporcionalidad entre votos y escaños, menor desigualdad del voto y mayor proximidad entre representantes y representados a través de la introducción de mecanismos de voto preferencial. Así sucedió en el inicio de la legislatura autonómica 2015-2019, por ejemplo, en la Región de Murcia. En esta comunidad, los partidos de la oposición en bloque (PSOE, Podemos y Ciudadanos) lograron impulsar una reforma que sustituyó las antiguas cinco circunscripciones por un distrito electoral único que abarca el conjunto del territorio de la comunidad y que redujo la barrera legal del 5 al 3 por ciento. Además, en un buen número de comunidades se plantearon propuestas de reforma que comenzaron a tramitarse (Asturias, La Rioja, Castilla y León), o se crearon comisiones de estudio y grupos de trabajo que hacían presagiar cierta efervescencia en materia de reformas electorales (Andalucía, Comunidad Valenciana o Canarias). La mayoría de las propuestas tenían una orientación aperturista y buscaban procurar una mayor proporcionalidad. Una orientación compartida por buena parte de los expertos intervinientes en los trabajos parlamentarios, quienes ganaron importancia en estos procesos reformistas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sin embargo, el avance de la legislatura evidenció la falta de acuerdo entre los partidos para reformar las leyes electorales autonómicas, muchas de las cuales exigen mayorías cualificadas para ello; mayorías agravadas en muchos casos tras la oleada de reformas estatutarias de ‘segunda generación’ de la primera década del siglo XXI. En todo caso, esta situación no debe sorprender, puesto que una de las principales conclusiones de los estudios sobre sistemas electorales es que su reforma es un fenómeno infrecuente en perspectiva comparada. Los partidos que pueden impulsar con éxito el cambio, o al menos permitirlo, son precisamente aquellos que se han visto favorecidos por las reglas de juego, por lo que no suelen tener incentivos para propiciar dicho cambio.

Así, además de la de Murcia, la única reforma que llegó a materializarse en la pasada legislatura fue la del polémico sistema electoral canario. En el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, y tras las fuertes demandas de reforma canalizadas a través del foro cívico Demócratas para el Cambio, la modificación consistió en una reducción de la doble barrera electoral del 6 al 4 por ciento a nivel autonómico y del 30 al 15 por ciento a nivel insular, y en una mejora de la proporcionalidad a partir de la creación de una nueva circunscripción regional de nueve escaños. Canarias se convirtió así en la primera comunidad en la que los electores disponen de dos votos diferenciados para elegir a los representantes de un mismo Parlamento: un voto dirigido a candidaturas insulares y otro voto, compartido por todos los canarios, dirigido a candidaturas autonómicas.

En cualquier caso, y pese a las expectativas generadas, la regla general continúa siendo que las comunidades autónomas han pecado de un excesivo conformismo, que ha conducido a la homogeneidad entre regiones y al mimetismo respecto al modelo electoral estatal. En términos generales, esto vale tanto para lo que se refiere a los sistemas electorales strictu sensu, esto es, las reglas que determinan cómo se traducen los votos emitidos en escaños parlamentarios (tamaño del Parlamento, circunscripción electoral, fórmula electoral y barrera legal), como para el Derecho electoral en un sentido más amplio, es decir, aquellas reglas que afectan, esencialmente, a las distintas fases del proceso electoral, a la organización y funcionamiento de la administración electoral y al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos.

Sin embargo, de cara al futuro no debería despreciarse el papel que podrían jugar las arenas autonómicas como instancias de innovación y perfeccionamiento institucional con vistas a una eventual reforma del sistema electoral nacional. Esta es, por ejemplo, una de las recomendaciones que formuló el Consejo de Estado, en su informe del año 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, en el que sugirió la introducción de mecanismos de voto preferencial en los sistemas electorales autonómicos, para así evaluar la pertinencia de su adopción en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. En este sentido, resulta bien interesante la experiencia de los Länder alemanes, cuyas legislaciones electorales han experimentado un sugerente proceso evolutivo a lo largo de seis décadas, actuando como bancos de prueba donde se han ensayado elementos novedosos que posteriormente serían incorporados por el sistema electoral nacional. Y es que una de las ventajas de los sistemas políticos multinivel es la existencia de un nivel de gobierno, el regional, que ofrece la posibilidad de crear una suerte de laboratorios políticos, cuyos experimentos más satisfactorios puedan replicarse en el nivel nacional. Sin embargo, en España, el federalismo electoral, es decir, la posibilidad de que las regiones, en el uso de su autonomía para diseñar sus instituciones de autogobierno, innoven en el diseño de sus sistemas electorales, moldeándolos y adecuándolos a las especificidades históricas, geográficas o sociales de cada territorio, continúa inexplorado. Las comunidades autónomas, excepto quizás Canarias, han desaprovechado hasta la fecha el margen de actuación que en esta materia les confiere la Constitución y sus Estatutos de Autonomía.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Destaca en este punto el sorprendente caso de Cataluña, comunidad que, a pesar de haber exhibido una sostenida voluntad de profundizar en su autogobierno, habría desperdiciado el potencial de su autonomía para singularizarse en materia electoral, introduciendo, por ejemplo, circunscripciones basadas en las veguerías, fórmulas electorales distintas a D'Hondt o listas desbloqueadas. No obstante, Cataluña continúa siendo a día de hoy la única autonomía que, paradójicamente, carece de una ley electoral propia. Su sistema electoral se contiene en una disposición transitoria del Estatuto de Autonomía catalán de 1979 (Estatut de Sau), ideada con carácter provisional para regir los primeros comicios autonómicos. Por tanto, en lo no regulado en dicha disposición, se aplica subsidiariamente el sistema electoral recogido en la LOREG.

Pues bien, Cataluña tiene ante sí una valiosa oportunidad de cara a las elecciones autonómicas que previsiblemente tendrán lugar en febrero de 2021. Así lo demuestra el reciente Dictamen 214/2020, de 17 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora, sobre el derecho de voto de los catalanes en situación de pandemia. Se trata de un informe robusto en líneas generales, que plantea una serie de propuestas sensatas con el fin de compatibilizar la protección de la salud pública y el disfrute del derecho de sufragio por parte de los ciudadanos. El dictamen destaca por su esfuerzo a la hora de extraer lecciones de la experiencia comparada en los últimos meses, en los que la propagación COVID-19 ha supuesto un auténtico desafío para la organización y celebración de elecciones en países y regiones de todo el mundo. Destaca su filosofía respetuosa con el derecho de voto de los ciudadanos, especialmente con el de aquellos infectados por el virus o sobre los que existen sospechas, frente a la decepcionante actitud mostrada por las autoridades vascas y gallegas en las elecciones autonómicas celebradas finalmente el 12 de julio de 2020 (aquí), así como por la propia Junta Electoral Central (aquí).

El Parlament aún está a tiempo de aprobar una ley electoral catalana (una “ley electoral parcial”, como la denomina la Comisión Jurídica Asesora) que recoja algunas de las interesantes medidas planteadas en el dictamen antes de expirar la legislatura y que requieren de cobertura legal. Medidas que, en algunos casos, también exigirían la participación de las Cortes Generales al tratarse de cuestiones de carácter básico. Algunas de las medidas serían, entre otras, la reserva de franjas horarias de votación para electores vulnerables o bien para personas en cuarentena o pendientes de prueba diagnóstica; extensión de los horarios de votación; establecimiento de más de una jornada de votación; interrupción de las votaciones para tareas de desinfección; desplazamiento de la urna al acceso exterior del colegio electoral para el ejercicio del voto de determinados electores; establecimiento de una nueva variante de modalidad de voto por correo para los electores afectados por un confinamiento territorial o por una cuarentena individual posteriores a la expiración del plazo de solicitud del voto por correo, incluso con un posible aplazamiento del escrutinio general para poder contabilizar todos los votos; la posibilidad del apoderamiento telemático para la solicitud del voto por correo; o, en fin, la obligación de los partidos o coaliciones de optar necesariamente por el nombramiento de interventores de mesa y no de apoderados. Con todo ello, Cataluña estaría explotando ese potencial de autonomía que le brinda el federalismo electoral español. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**¿COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARA CONTROLAR
AL GOBIERNO O A LA OPOSICIÓN?**por **Andrés Iván Dueñas Castrillo**

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid

I. INTRODUCCIÓN

El pasado octubre el Congreso de los Diputados aprobó la constitución de la Comisión de investigación sobre la “Operación Kitchen”, a propuesta de los dos Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno: el Socialista y Unidas Podemos. Pocos días antes, el principal Grupo Parlamentario de la oposición, el Popular, también registró una propuesta para la creación una Comisión de investigación que fiscalizase la supuesta financiación irregular de uno de los partidos que conforman el Gobierno, Podemos. Sin embargo, tanto su Grupo Parlamentario como el Socialista, vetaron en la Junta de Portavoces que se votara esta posibilidad en el Pleno.

La ratificación por parte del Congreso de la creación de una Comisión de investigación a propuesta de la mayoría parlamentaria trae de nuevo consigo el debate sobre la regulación de este instrumento de control parlamentario. Este tipo de herramienta está llamada a fiscalizar la actuación del Gobierno pero, como se puede observar en este caso concreto, las Comisiones de investigación no pueden aprobarse por la minoría parlamentaria si se atiende a su regulación en el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado. Más bien al contrario, como ha sucedido ahora, pueden usarse por quienes sustentan al Ejecutivo para controlar una posible actuación de la minoría o de un Gobierno anterior. ¿Es esta una regulación correcta o debería modificarse para que este tipo de Comisiones pudieran estar efectivamente en manos de la minoría parlamentaria?

**II. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN COMO DERECHO
DE LA OPOSICIÓN**

El artículo 76 CE regula de manera general las Comisiones de investigación y establece, en su apartado primero, que tanto Congreso como Senado, o ambas Cámaras conjuntamente, “podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”. El Reglamento del Congreso de los Diputados norma en su artículo 52.1 que “el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación”. El Reglamento del Senado hace lo propio en su artículo 59.1, que dispone que “el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público”. El problema de ambas regulaciones es que, aunque efectivamente la iniciativa para crear una Comisión de investigación está a disposición de la minoría parlamentaria (dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de diputados en el caso del Congreso y veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario en el Senado), la constitución de este tipo de Comisiones las decide el Pleno por mayoría simple de votos. Es decir, que la decisión final de que se apruebe la creación de una Comisión de investigación está en manos de la mayoría parlamentaria. Esto podría ser algo contradictorio si se tiene en cuenta que están llamadas a ser un instrumento de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

control de la minoría al Gobierno, aunque también, como se apuntará más adelante, pueden servir para fiscalizar actuaciones de Gobiernos anteriores que no se pudieron indagar en el pasado.

La mayoría de la doctrina sostiene que la regulación de las Comisiones de investigación ha de cambiar para que tanto la iniciativa como la decisión final de la constitución estén en manos de la minoría parlamentaria. Por ejemplo, Aranda Álvarez defiende que la Comisión se constituya automáticamente a instancia de una quinta parte de los parlamentarios o de dos Grupos Parlamentarios si ningún otro Grupo se posicionase en contra, en cuyo caso se debería debatir en Pleno y sólo podría ser rechazada mediante una mayoría cualificada. Teniendo en cuenta ello, para la no proliferación en exceso de este tipo de Comisiones, cada Grupo debería tener limitada la propuesta de constitución para no entorpecer el trabajo parlamentario (Aranda Álvarez, 2017: 46). Sánchez Muñoz, por su parte, argumenta lo mismo porque, en caso de que sólo se exigiese una mayoría absoluta para que fuera rechazada, no se resolvería el problema, una cuestión que había estado presente hasta 2015 en las Cortes de Castilla y León (Sánchez Muñoz, 2015: 431).

Efectivamente, en este Parlamento autonómico existe una interesante regulación de la constitución de las Comisiones de investigación, dado que, como estipula el artículo 50 de su Reglamento, se podrá constituir una Comisión de investigación a instancia de dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los procuradores, entendiéndose creada si ningún Grupo manifestare su oposición en el plazo de quince días. Si así ocurriese, se debatirá la oposición de este Grupo en el Pleno y no se creará la Comisión si se opone la mayoría absoluta de los procuradores. Esta regulación ha impedido que se constituyese cualquier Comisión de investigación durante los más de 18 años de mayorías absolutas¹, pero ha posibilitado la creación de hasta tres Comisiones de investigación entre 2015 y 2019². Si la regulación fuese otra y la propuesta de constitución se debiera votar, no hubieran salido adelante, dado el empate que había en número de procuradores del partido que sustentaba al Gobierno y el resto de la oposición. Esta previsión normativa ha visibilizado su virtualidad, pero se ha mostrado insuficiente debido a que la organización de los trabajos de estas Comisiones no pudo desarrollarse como es debido porque estaba en manos de la mayoría parlamentaria (es decir, del Grupo Parlamentario que sustentaba al Gobierno que pretendía fiscalizarse). Tan es así que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 12/2019, declaró que se había vulnerado el derecho a ejercer las funciones representativas (artículo 23.2 CE) de los procurados castellanoleoneses.

Si acudimos al Derecho comparado, se puede observar que existen regulaciones más ambiciosas de las Comisiones de investigación, tanto del punto de vista de su constitución como en el de su funcionamiento y organización de sus trabajos. Por ejemplo, el Parlamento Europeo permite la constitución de este tipo de Comisiones a instancia de un cuarto de los parlamentarios, como así estipula el artículo 226 del Tratado

1. "Las Cortes crearán la segunda Comisión de Investigación sobre el HUBU en un mes", *Burgos Noticias*, 9 de octubre de 2015

<http://www.burgosnoticias.com/actualidad/000594/las-cortes-crearan-la-segunda-comision-de-investigacion-sobre-el-hubu-en-un-mes>

2. (i) Comisión de investigación sobre los parques eólicos en Castilla y León: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 30, 6 de octubre de 2015, pp. 2.560 y ss.

(ii) Comisión de investigación sobre los sobrecostes del Hospital Universitario de Burgos: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 50, 10 de noviembre de 2015, pp. 5.866 y ss.

(iii) Comisión de investigación sobre la gestión de las Cajas de Ahorro: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 291, 21 de junio de 2017, pp. 35.850 y ss.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de Funcionamiento de la Unión Europea. Pero la normación más destacada en este sentido es la del Bundestag alemán. En la Cámara Baja germana, las Comisiones de investigación se entienden como un derecho de la oposición, pero también como una posibilidad que tiene a su alcance la mayoría parlamentaria con el objeto de fiscalizar las actuaciones del Gobierno anterior que no pudieron ser controladas, en relación con lo apuntado al inicio de estas páginas. Pero lo más interesante es que se permite crear las Comisiones a instancia de un cuarto de los diputados y la regulación de sus trabajos está en manos de la minoría, ya que el Presidente de la Comisión estará obligado a convocar una sesión de ésta si así se lo pide un cuarto de los miembros que la conforman (García Pechuán, 2001: 67). También el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa dispone la posibilidad de que un Presidente de un Grupo de la oposición o minoritario pueda solicitar la constitución de una Comisión de investigación una vez por período de sesiones. Pero en este caso se somete a votación y se aprueba si así lo decide el Pleno por la mayoría (García-Escudero Márquez, 2008: 115), por lo que la oposición no cuenta con una disposición real de este instrumento de control.

La regulación alemana, en cuanto a la constitución, es la que ha seguido el Parlamento catalán, cuyo Reglamento permite la constitución de una Comisión de investigación de manera automática a instancia de tres Grupos Parlamentarios o un tercio de los diputados en su artículo 67.3, con la limitación de que los proponentes sólo podrán formalizar una cada año. También el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 52.1 prevé una regulación parecida a la de las Cortes de Castilla y León: se entenderá constituida automáticamente si así lo solicita el Gobierno, un Grupo Parlamentario o la décima parte de los miembros de la Cámara y si ningún otro Grupo manifiesta su oposición. En caso de que ocurriese, el Pleno debatirá la no creación de la Comisión, algo que sucederá si votan a favor del rechazo de la Comisión la mayoría de los miembros de la Cámara. Es interesante apuntar que durante la legislatura pasada se registró una propuesta de reforma de Reglamento de las Cortes de Castilla y León, donde se disponía que una Comisión de investigación podría ser creada por la minoría parlamentaria y además ésta ordenaría sus trabajos. A su vez, se proponía la posibilidad de crear un comisionado instructor que sirviera de apoyo a la Comisión de investigación³.

III. CONCLUSIONES

La actual regulación de las Comisiones de investigación en el Congreso de los Diputados y en el Senado es un claro ejemplo de que ha de actualizarse la normación de este instrumento en sus Reglamentos. Hoy en día se prefiere hablar de control de la minoría sobre la mayoría y no tanto de Parlamento sobre el Gobierno. Los preceptos que se refieren a las Comisiones de investigación en los Reglamentos de Congreso y Senado son propios de esta última concepción, algo que ha cambiado con el tiempo. Aunque las experiencias en el Derecho comparado son interesantes, a veces no es necesario acudir a ellas para buscar unas soluciones que ya nos dan los propios Parlamentos autonómicos. Las regulaciones aquí señaladas, como la castellanoleonesa, la andaluza o la catalana, pueden marcar el camino a seguir para realizar una reforma en las Cortes Generales. Además, la experiencia de la última legislatura autonómica y el inicio de la actual están permitiendo observar los defectos de las previsiones reglamentarias que permiten la creación de Comisiones de investigación por la minoría, pero que luego dejan en manos de la mayoría sus trabajos e impiden concluir con el fin por el que se constituyeron. Lo podemos ver

PORTADA

en el caso de las Cortes de Castilla y León, donde incluso el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Se puede concluir, de manera general, que las Comisiones de investigación han de ser un verdadero instrumento al servicio de la minoría parlamentaria, un genuino derecho de la oposición, aunque el Ejecutivo también pueda hacer uso de ellas para casos de Gobiernos anteriores que no pudieron ser fiscalizados.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017): “El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma”, en Revista de Estudios Políticos, nº 175.
- GARCÍA PECHUÁN, M. (2013): “El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, en PAU I VALL, F., El control del Gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2008): “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en Cuadernos de Derecho Público, nº 34-35.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2015): “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, en Teoría y Realidad Constitucional, nº 35. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

152 INFORME

LOS PARTICULARES ALCANCES QUE PUEDE TRAER
LA INCORPORACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA
EN UN ESTADO CON UN SISTEMA PRESIDENCIAL
(Y EL ROL QUE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PUEDE
CUMPLIR AL RESPECTO)

por Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

179 INFORME

LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA:
UN ESTUDIO COMPARADO EN AMÉRICA LATINA

por Andrés Cervantes, Mario Matarrita y Sofía Reca

207 INFORME

UN ANÁLISIS FILOSÓFICO DOGMÁTICO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL,
COMO DERECHO HUMANO: DESDE UNA PERSPECTIVA
IBEROAMERICANA Y EUROPEA

por Tomás Cristóbal Alonso Sandoval

238 INFORME

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA. REFLEXIONES SOBRE
SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LAS CRÍTICAS DE DIFERENTES ACTORES SOCIALES

por Fernando Casado Gutiérrez, Francesco Maniglio y Andrea Carrión

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

LOS PARTICULARES ALCANCES QUE PUEDE TRAER LA INCORPORACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN UN ESTADO CON UN SISTEMA PRESIDENCIAL (Y EL ROL QUE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PUEDE CUMPLIR AL RESPECTO)

THE IMPLICATIONS OF THE INCORPORATION OF A PARLIAMENTARY INSTITUTION IN A PRESIDENTIAL SYSTEM (AND THE ROLE THAT A CONSTITUTIONAL COURT CAN PLAY IN THIS SYSTEM)

por Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

Magistrado y ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional Catedrático de Derecho Constitucional, Perú

Cómo citar este artículo / Citation:
Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy (2020):
Los particulares alcances que puede traer
la incorporación de una institución parlamentaria
en un Estado con un sistema presidencial
(y el rol que un Tribunal Constitucional
puede cumplir al respecto), en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 20.
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0031>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

Los diferentes Estados de América Latina han ido progresivamente incorporando a sus sistemas de gobierno de corte presidencial, instituciones propias de un sistema parlamentario original. Aquello, lejos de resolver algunas dificultades, ha generado situaciones de grave crisis política, las cuales, en el mejor de los casos, busca encontrar una salida jurídica mediante la labor de sus Tribunales Constitucionales, en mérito a las funciones pacificadora, ordenadora e integradora de estos Tribunales.

Palabras Clave: Sistemas de gobierno, cuestión de confianza, disolución parlamentaria, Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

The different states of Latin America have progressively incorporated into their presidential government systems, institutions typical of an original parliamentary system. That has generated situations of serious political crisis, which, in the best of cases, seeks to find a legal solution through the work of its Constitutional Courts, in merit of the pacifying, organizing and integrating functions of these Courts.

Keywords: Government systems, vote of confidence, parliamentary dissolution, Constitutional Court

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. UNA EXPLICACIÓN INICIAL**

A pesar de ser Perú un Estado con un sistema de gobierno presidencial se ha buscado atenuar el poder del Presidente de la República (formal y materialmente mayor que el del Presidente de los Estados Unidos de América), incorporando a su Constitución y a sus leyes instrumentos de control propios de un sistema parlamentario fuera de su contexto original.

Ello, lejos de resolver algunas inevitables tensiones entre Gobierno y Congreso, ha aumentado dichas tensiones, generando situaciones de verdadera crisis política.

En este contexto, el 30 de septiembre de 2019, le tocó al Perú vivir una situación muy especial con la disolución del Congreso por parte del Presidente de la República, una decisión que no fue acatada por los congresistas, quienes buscaron suspender en sus funciones al Presidente y nombraron a una encargada de la Presidencia, quien renunció a ese encargo al día siguiente. Fue entonces al Tribunal Constitucional peruano a quien, a través de un proceso competencial, dio una salida jurídica definitiva al respecto, cuestión que abordaremos en este trabajo.

II. LA MATERIA AQUÍ A ENFRENTAR: LAS IMPRECISIONES DE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO, Y LA DETERMINACIÓN DE QUE PUEDE ENTENDERSE COMO CONSTITUCIONALMENTE POSIBLE EN ESE ESCENARIO

Cuando hablamos de sistema de gobierno, en los términos más sencillos posibles, nos referimos a la categoría jurídica mediante la cual se establece, dentro de una configuración orgánica del poder (límites, estructura organizativa y la justificación de esas limitaciones y esa organización -la cual en el Estado Constitucional se identifica con la tutela de un conjunto de principios, derechos y valores-), una cierta prevalencia de un organismo en la legitimación del ejercicio del poder político es un Estado determinado.

A nivel del Derecho Comparado, se han reconocido, como todos sabemos, dos perspectivas o fórmulas de sistemas de gobierno, en función a la entidad que da preponderancia a la legitimidad del ejercicio del poder político en un Estado en particular. El sistema de gobierno parlamentario, imperante en Europa y otros lugares del orbe; y el sistema de gobierno presidencial, instaurado en los Estados Unidos de Norte América y varios estados de América Latina, entre otras partes del mundo.

El Perú, desde su fundación, y por razones que ya no corresponde detallar aquí, optó por un modelo presidencial, con un Presidente que es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y por ende, puede contar con mucho poder, máxime si en alguno de los límites existentes tradicionalmente reconocidos en los Estados Unidos no le son exigidos al Presidente peruano. En el Perú cabe veto parcial de leyes; el presidente tiene iniciativa legislativa con carácter preferente; cuenta además con capacidad legislativa propia (decretos legislativos y decretos de urgencia); y, por no ser muy exhaustivos, tiene competencias impensables para un presidente de los Estados Unidos, pues en estas actividades el margen del control del Congreso estadounidense es mucho más amplio (dictado de Estados de Excepción, un mayor manejo del impulso de transferencias presupuestales, y un gran etcétera).

De otro lado, en cualquier Estado del mundo, la complejidad de las relaciones entre un Gobierno y un Parlamento o Congreso (según en qué tradición jurídica nos encontremos) siempre es grande. Aun cuando se haya optado por un sistema presidencial “puro” o uno parlamentario “puro”, siempre habrá tensiones sobre hasta dónde llega

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

la competencia de uno y dónde llega la competencia de uno y dónde termina la del otro, y en qué contexto y condiciones caben competencias compartidas. Ahora bien, la materia se hace aún más compleja cuando, y dentro del llamado “presidencialismo latinoamericano”, se ha optado desde muy pronto introducir en un contexto básicamente presidencial elementos propios de una dinámica propia del parlamentarismo. Aquello genera una serie de problemas donde, dentro de lo “constitucionalmente posible” (que no necesariamente es lo más técnico o lo que más agrada), hay que buscar respuestas nuevas, o reformular las alternativas “viejas” a lo que se presenta y, peor aún, a lo que se puede presentar.

III. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LAS RELACIONES ENTRE LOS “PODERES” EJECUTIVO (GOBIERNO) Y LEGISLATIVO (CONGRESO)

En cualquier caso, resulta evidente que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, y sin duda también las posibles tensiones entre ambos poderes, pueden manifestarse de distinto modo dentro de un Estado, y pueden expresarse incluso de maneras que no han sido previstas o reguladas expresamente por la Constitución. Como es evidente, estas situaciones no podrían manejarse únicamente manejarse con base en reglas o procedimientos jurídicamente preestablecidos y detallados, sino que, en varias situaciones, y muy a despecho de lo incluido dentro del amplio marco de la interpretación constitucional (y en ella, lo “constitucionalmente posible”), dichas relaciones o tensiones habitualmente quedan, en un primer momento y en buena medida, condicionadas por la negociación o coordinación política que puedan realizar los propios actores involucrados.

En cualquier caso, y tal como el Tribunal Constitucional peruano ha expresado en más de una ocasión, no debe perderse de vista que toda Constitución democrática establece un conjunto de mandatos de prohibición y otros de obligación. Así, delimitan lo que el Estado y las personas pueden hacer o dejar de hacer. La Carta fundamental peruana establece asuntos que deben realizarse necesariamente, así como otros que proscriben en definitiva. Es pues en ese escenario, y circunscrito por tales exigencias que cabe hablar de lo “constitucionalmente posible” o “permitido”: “[L]as diferentes disposiciones constitucionales pueden prever un contenido normativo ,constitucionalmente necesario’ (lo que está ordenado por la Constitución y no se puede dejar de hacer, respetar o acatar), ,constitucionalmente imposible’ (lo que está prohibido por la Constitución y no se puede hacer de ningún modo), o ,constitucionalmente posible’ (lo que está delegado por la Constitución por ejemplo al legislador porque no está ordenado ni está prohibido)” (STC Exp. n.º 00013-2010-PI, FJ 2).

Al respecto, y en atención a los casos que le ha tocado resolver al Tribunal Constitucional peruano, estos se han referido, por lo general, a los límites y el margen de acción con que cuenta el Congreso de la República al ejercer sus competencias legislativas. No obstante ello, *mutatis mutandis*, lo mismo puede decirse respecto a los demás poderes públicos y sus propias competencias, como bien puede desprenderse de lo que consignaré a continuación: “En este esquema metodológico, puede establecerse que el control de la acción positiva del legislador está en directa relación con lo que es ‘constitucionalmente imposible’. Cuando la actividad del legislador a través de la ley incursiona dentro de este ámbito, la actuación del Tribunal se orienta a eliminar dicha intromisión prohibida por la Constitución. En cambio, el control de las omisiones al legislador se ubicaría en lo que es ,constitucionalmente necesario’ y no obstante no ha sido atendido por el legislador. Finalmente, aquello que es ,solo constitucionalmente posible’ se ubica en terreno propio del legislador y por tanto puede ser atendido en la forma en que lo crea conveniente e incluso en el tiempo que lo juzgue necesario. De este modo, la acción del Tribunal Constitucional se legitima, tanto para el control de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

lo que está constitucionalmente prohibido, así como para exigir aquello que resulta ‘constitucionalmente necesario’ (STC Exp. n.º 00006-2008-PI, FJ 39).

“[E]l rol del legislador u otra autoridad estatal en el desarrollo normativo de la Constitución no es una mera labor de órgano ejecutor de los mandatos dispuestos por la Norma Fundamental; le cabe pues al órgano normativo un margen amplio de *configuración* de las disposiciones constitucionales, con los límites que la Constitución impone, e incluso una cierta *discrecionalidad* en el momento en el cual realizar la labor de desarrollo normativo; sin embargo, este Tribunal también asume que dicho desarrollo discrecional de la competencia normativa no puede suponer tampoco una absoluta libertad normativa, pues ello sería tanto como dejar los propios derechos fundamentales en manos del legislador, sobre todo cuando estos derechos requieren para su plena vigencia del desarrollo normativo llevado a cabo por este o cuando requieren su actuación normativa para frenar situaciones de grave y manifiesta inconstitucionalidad” (SIC Exp. n.º 05427-2009-PC, FJ 17).

En este mismo sentido, puede afirmarse que las competencias de los poderes públicos, y la forma en que estos se relacionan, tienen un amplio margen de acción para poder desplegarse, siempre y cuando estas se encuentren dentro de lo constitucionalmente posible. En dicho orden de ideas, un Tribunal Constitucional no es quien dictamina todo aquello que pueden hacer o no los poderes públicos dentro del libre margen de acción constitucional. Su rol consiste, más bien, en controlar que tales poderes no se excedan en sus funciones, sin transgredir aquello que les viene constitucionalmente impuesto como obligatorio o prohibido; y que asegure lo que puede asumirse como constitucionalmente posible.

Conforme a lo indicado, queda claro que, a pesar del mencionado margen de acción amplio con el que cuentan los poderes públicos, incluso en situaciones de crispación o enfrentamiento, dichos poderes no pueden exceder los límites y salvaguardas previamente establecidos (o por lo menos esbozados) por la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional. De esta manera, la política debe desenvolverse dentro de los causes que, por ejemplo, brinda el sistema de partidos políticos, el método previsto para la asignación de escaños en las elecciones parlamentarias, la regulación existente en torno a la organización de los partidos políticos y a los grupos parlamentarios, las competencias y funciones de los poderes del Estado, entre otros factores. En similar sentido, existen asimismo otras instituciones más directamente referidas a la relación entre Gobierno y Congreso, como las que en el caso peruano aparecen reguladas expresamente en el Título IV, Capítulo VI, de la Constitución del Perú (artículos 130 al 136), las cuales circunscriben y limitan nuestro sistema de gobierno.

Sobre esto último, la historia y la experiencia vivida en el Perú han requerido que nuestro sistema de gobierno se vaya ajustando paulatinamente, lo que servido para delinear su particular identidad que, sin perjuicio de lo que indicaré luego, es la de un régimen presidencial al cual se le han introducido instituciones inicialmente generadas en regímenes parlamentarios. Y es que ha sido precisamente con base en lo que algunos denominan “nuestra Constitución histórica” ha venido apareciendo en nuestras normas fundamentales más recientes un marcado énfasis en el establecimiento de frenos y cortapisas entre los tradicionalmente denominados “poderes del Estado”. En dicho marco han terminado acogiéndose instituciones de orígenes diversos, los cuales incluso pueden considerarse como funcional y conceptualmente antagónicas entre sí.

Al respecto, el hecho de que se haya asumido una forma de gobierno basado en controles recíprocos, pesos y contrapesos, implica, desde luego, aceptar que existen tensiones y discrepancias políticas que son inherentes al sistema democrático. Estas tensiones, no cabe duda, pueden ser más o menos agudas, más o menos duraderas, pero, en todo,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

caso, se encuentran latentes en la dinámica política y —en el marco de un Estado Constitucional como el nuestro— deben necesariamente ser canalizadas a través de los mecanismos constitucionales existentes. En este sentido, la Constitución, repito, no debe entenderse como una especie de “camisa de fuerza”, que aprisione y ahogue las relaciones políticas, pero tampoco como un mero “papel mojado en tinta”, carente de eficacia jurídica real para encausar y limitar a los poderes. Así visto, los poderes políticos pueden actuar con libertad, pero dentro del “orden o marco constitucional”: es decir, circunscribiendo su accionar a lo constitucionalmente posible o permitido, cuyos contornos infranqueables están constituidos por lo constitucionalmente prohibido y lo constitucionalmente obligatorio o exigible.

Señalado esto, ya que las relaciones y tensiones entre los poderes políticos se encuentran jurídicamente acotadas dentro de un orden marco infranqueable, es absurdo —a la vez que inconstitucional— despoticar contra la juridificación y la judicialización de la política. Más aun, debe tenerse en cuenta que uno de los principales y más elevados propósitos de la Constitución (y, más ampliamente, del mismo Estado Constitucional) es subordinar al poder político, atajando cualquier posible forma de arbitrariedad, y, en ese sentido, el de garantizar que el quehacer político respete caracteres constitucionales y convencionales, cabe señalar lo siguiente: “[A]firmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder (...) La judicialización de la Constitución o, para ser más exactos, la de todo acto que a ella contravenga, es la máxima garantía de que su exigibilidad (...) no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Fundamental” (STC Exp. n.º 5854-2005-PA, FFJJ 7 y 8).

Anotado lo anterior, no es difícil entender que (i) pueden existir situaciones de tensión entre los poderes frente a las cuáles la Constitución no ha previsto un desarrollo respecto a los procedimientos que deben seguirse, y que, asimismo, (ii) de primera impresión puede no ser claro el significado de ciertas expresiones que usa la Norma Fundamental, las cuales podrían resultar aplicables a la solución de, por ejemplo, un conflicto político. Al respecto, en primer lugar, (i) debe indicarse que es normal y hasta deseable que las relaciones políticas no queden circunscritas a unas pocas habilitaciones detalladas expresamente: por el contrario, parece más bien necesario que éstas se desenvuelvan dentro de ámbitos de discrecionalidad y deliberación política, que tal vez podrían verse asfixiados por exceso de reglamentación. De esta forma, si bien es necesaria la constitucionalización y la juridización de la política, quizá pueda considerarse como contraproducente su hiperjuridización.

En segundo lugar, (ii) en cuanto a la apertura interpretativa de Constitución, relacionada a la ambigüedad o vaguedad de algunas de sus cláusulas, a esa amplitud de sentidos normativos con que cuentan las disposiciones constitucionales, justo es anotar que esta característica de los términos constitucionales puede terminar desencadenando una verdadera “disputa interpretativa” a nivel de la sociedad y los especialistas. Aquello, que es propio de todas las democracias pluralistas, no solo tiene relación con aquellos argumentos técnicos-jurídicos que ofrecen por quienes intervienen en el intercambio de puntos de vista, sino que tienen relación asimismo, sobre todo en los casos política o moralmente más controvertidos, con las opiniones o preferencias políticas e ideológicas de cada quien.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Frente a ello, precisamente le corresponde a un Tribunal Constitucional, en su condición de órgano de cierre de la interpretación vigente y vinculante de la Constitución, resolver ese tipo de controversias, brindando respuestas que tiendan a la racionalización del conflicto político y a la superación posturas antagónicas, máxime si, *prima facie*, estas aparecen como irreductibles entre sí, debido sobre todo a las diferencias políticas o ideológicas que están detrás de ellas.

La respuesta que podría brindar el Tribunal Constitucional en un caso como este, entonces, no puede tener como objetivo poner fin a la discusión política entre los actores políticos involucrados. Lo que podía pretender, legítimamente, atendiendo a sus funciones de mediación, integración social y orientación que le son propias a los tribunales constitucionales, así como a la luz del rol moderador y pacificador de las controversias sociales que las cortes constitucionales cumplen, es esclarecer que, en controversias como esta, se pone especialmente de manifiesto el carácter no solo normativo-regulatorio, sino también político institucional de la Constitución. Ese carácter particular de la Norma Fundamental implica, en ocasiones, que puede existir una insuficiente o deficiente regulación constitucional (pues la realidad política excede con creces lo que puede ser regulado) y ello exige a la judicatura constitucional no solo completar los vacíos o las imprecisiones jurídico-constitucionales que pudieran detectarse en la Constitución (por ejemplo, las llamadas lagunas normativas, lagunas de conocimiento o las lagunas axiológicas inclusive) a través del uso de técnicas jurídicas, sino que dicha integración debe realizarse teniendo como base los principios que subyacen en nuestro sistema de gobierno y a nuestro sistema político, y apostando, al propio tiempo, por fórmulas de respuesta que aseguren la integración social.

Es precisamente con miras a cumplir lograr este rol de integración social y de pacificación de las controversias que este órgano colegiado, todo Tribunal Constitucional en general, y el peruano en particular, debe resolver una controversia constitucional de esta clase, sin dejar de explicitar, ciertamente, los márgenes constitucionales que deben respetar en todo caso los poderes públicos en conflicto. No solamente entonces se limita a resolver un caso, sino pasa a fijar criterios que, en términos de interpretación, van a ser de especial utilidad para atender si posteriormente se presentan casos con elementos similares.

IV. SISTEMA DE GOBIERNO Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

A efectos de analizar y resolver adecuadamente el fondo la presente controversia es necesario establecer, cuando menos de manera general, cuál es el sistema de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como alcances del principio de separación de poderes en ese contexto, máxime si me estoy refiriendo a aspectos con reconocimiento o desarrollo en nuestra propia Constitución. Lo recientemente dicho tiene vital relevancia, debido a que únicamente en dicho marco es que pueden entenderse a cabalidad los contornos constitucionales de las relaciones existentes entre los llamados poderes del Estado (e incluso entre éstos con los órganos constitucionales autónomos), y más específicamente, que debe comprenderse las relaciones entre los diferentes Gobiernos y los Congresos.

Respecto a lo indicado, lo primero que corresponde señalar es que esta no es la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional peruano se refiere a este tema. Por el contrario, y precisamente atendiendo a su función moderadora del poder y pacificadora de conflictos, este órgano colegiado ha tenido la oportunidad de pronunciarse y de esclarecer algunas cuestiones referidas a este tema con anterioridad. Así, ha señalado, por ejemplo y en primer lugar, el valor de la separación de poderes dentro del marco del

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

constitucionalismo contemporáneo. Efectivamente, este Tribunal Constitucional ha recordado que la separación de poderes es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder (y a la vez, añadiríamos nosotros, organizarlo y justificarlo) y, en tal sentido, se encuentra encaminada a garantizar que los “poderes” y órganos constitucionalmente autónomos del Estado puedan ejercer sus competencias o atribuciones. Asimismo, busca evitar cualquier trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que derive de un eventual ejercicio abusivo o incontrolado del poder político: “La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas de Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.” (STC Exp. n.º 0023-2003-A1, FJ 5).

Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse hoy en día —a diferencia de lo que tal vez se concibió en algún momento— como una división tajante entre las funciones del Estado, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado y los distintos organismos constitucionalmente autónomos. Debe ser más bien considerada en clave de equilibrio entre órganos, de controles recíprocos, de frenos y contrapesos. Pero no solo ello: también con base en relaciones de lealtad, coordinación y de cooperación entre esas entidades: “[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto” (STC Exp. n.º 00004-2004-CC, FJ 24).

“Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado —*checks and balances of powers*— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138º inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado” (STC Exp. n.º 00006-2006-CC, FJ 15).

Finalmente, el Tribunal Constitucional peruano ha precisado asimismo que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres “poderes del Estado”, sino que debe considerarse asimismo el papel que repito, juegan los organismos constitucionalmente autónomos en dicha configuración de funciones constitucionalmente relevantes para el contrapeso y el control del poder: “[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente” (STC Exp. n. 00005-2007-AI, FJ 21).

Formulado este marco, es necesario hacer algunas precisiones sobre el sistema de gobierno que viene regulada actualmente en nuestro texto constitucional. Al respecto, y como habitualmente se señala, existen dos modelos “clásicos” de forma de gobierno, formulados idealmente, que son el modelo “parlamentario” y otro “presidencial”. En el caso del régimen presidencial, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente. Este proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado, y no es nombrado ni (en principio) removido discrecionalmente por el Congreso. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, además, por lo general la jefatura del Estado recae en un órgano distinto al jefe de Gobierno (el cual puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).

En el caso peruano, como en prácticamente toda América Latina, partimos de un modelo inicialmente presidencial, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, progresivamente nuestras constituciones han incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales dejan de lado una tradicionalmente más estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencial. En el Perú, entonces, que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para la conformación de parte del mismo (el gabinete), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones de origen parlamentario incorporadas en el caso peruano tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por solamente mencionar algunas.

En efecto, al regular nuestro sistema de gobierno, la Constitución peruana, como muchas otras latinoamericanas, ha recogido diferentes instituciones que, en perspectiva, permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencial y parlamentaria. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, hay quienes le han llamado régimen “semipresidencial”, en el sentido de que no es uno en estricto presidencial, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentaria. También se ha considerado que el nuestro régimen puede calificarse asimismo como “hiperpresidencialista”, en atención a los descomedidos poderes con los que, aparentemente, contaría el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, y también en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En similar sentido, y atendiendo a las particulares y a veces abultadas atribuciones establecidas a favor de los presidentes en nuestra región, se ha hablado asimismo de un “presidencialismo latinoamericano”; el cual, como señala reconocida doctrina, viene siendo replanteado a través de la inclusión de elementos de balance y contrapeso propios del parlamentarismo, en un modelo que cabría calificar como “semiparlamentarismo”. En esa línea, hubo quienes, tomando en cuenta nuestra base presidencial, pero también las incorporaciones traídas del parlamentarismo, hablaban de un régimen “semiparlamentario”. También se ha hecho uso de los calificativos “mixto” o “híbrido”, o incluso “presidencialismo parlamentarizado”. Todo lo expuesto permite dar cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, pero eludiendo finalmente definirla o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

Ahora bien, el modelo de gobierno nace de la propia Constitución del Perú y, por ende, únicamente puede ser con base en dicho parámetro constitucional que puede intentar comprenderse a cabalidad los contenidos y alcances de nuestro régimen de gobierno en la presente sentencia. En el igual sentido, los poderes públicos, al momento de ejercer sus funciones y competencias, solo pueden actuar conforme a lo que nuestra norma Fundamental ha establecido. En este orden de ideas, cualquier distorsión o trasgresión del modelo de gobierno adoptado constitucionalmente, a través de actos normativos (mediante la dación de normas, básicamente legales) o de actos materiales (mediante trasgresiones de hecho), deberá reputarse como inconstitucional.

Llegados a este punto, no debemos olvidar que la separación de poderes es un rasgo identitario no solo de la Constitución peruana, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, el Tribunal Constitucional peruano (STC Exp. n.º 0023-2003-AL FJ 4) ha recordado por ejemplo cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que: “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares”.

En este mismo sentido, a la separación de poderes se le ha entendido desde el siglo XVIII como un contenido mínimo imprescindible que hace reconocible al constitucionalismo, tal como en su momento fue dispuesto por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia, el año 1789: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Precisamente, y con base a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo el Tribunal Constitucional peruano ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la “separación de poderes” —como parte de nuestro sistema de gobierno— constituye un límite para, por ejemplo, la reforma ordinaria de la Constitución, pues forma parte de una especie de “núcleo duro”, que comprende a los “principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social” contenidos en nuestra carta Fundamental. Por ende, dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso (un poder constituido), sino que dicho cambio más bien sería expresión de una “reforma total” de la Constitución, la cual requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo, a través de un referéndum: “Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicompreensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido” (STC Exp. n.º 00014- 2002-A1, FJ 75).

“Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los 1]límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la “destrucción” de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado” (STC Exp. n.º 00014-2002-A1, FJ 76).

“[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la “reforma total”] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración” (STC Exp. n.º 00014-2002-A1, FJ 115).

Señalado todo esto, y siendo clara entonces la importancia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido en el Perú y sus particularidades, resulta necesario que su Tribunal Constitucional precise o desarrolle una descripción o definición, cuando menos general, sobre algunos de sus contornos, siempre a partir de lo constitucionalmente previsto.

Al respecto, una primera cuestión podría encontrarse relacionada con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen de gobierno. Si bien es cierto que el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno, sin duda, ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y límites. En este sentido, el Tribunal Constitucional del Perú ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alcances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro actual estadio de constitucionalismo (Estado Constitucional), entre varios otros supuestos.

Ahora bien, e independientemente de lo que acabo de anotar, es importante expresar cómo en el Perú, en primer lugar, las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, siendo incluso hasta diametralmente opuestos entre sí en algunos contextos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales nuestro modelo se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario lo tenemos cuando un gobierno cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de “oficialismo robusto”), mientras que también existe el escenario opuesto, el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto que podemos denominar de “oposición robusta”). Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un “oficialismo robusto”, como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo e incontrolable del gobierno de turno, los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías parlamentarias adquieren una relevancia especial, como es el caso, por ejemplo, de la interpelación ministerial, la moción de censura. De otro lado, el uso de las demandas de inconstitucionalidad toma también un rol importante.

En el segundo caso, de “oposición robusta”, si se quiere trabajar dentro de parámetros democráticos, adquieren relevancia más bien los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político o, finalmente, de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. En este contexto de gobierno con “oposición robusta”, y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos que cabe considerar extremos. De una parte, el del impulso de la vacancia del Presidente de la República, generalmente por “incapacidad moral”, y por otra, el del eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.

Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno únicamente poniendo énfasis en uno de los escenarios: es decir, ni solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de “oficialismo robusto”, ni necesariamente en una actitud obstruccionista, que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una “oposición robusta” al interior del Congreso. Más aun, es necesario considerar que, además, de los supuestos extremos ya esbozados, puede existir entre ellos escenarios variopintos, tales como gobiernos con una primera mayoría parlamentaria, gobiernos con una segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (co-gobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y gobernabilidad a través de acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas entre las diferentes agrupaciones políticas), etc.

Con base en lo señalado, es posible constatar en el sistema de gobierno peruano (y de buena parte de América Latina) una suerte de “Presidencialismo Asimétrico” o “Intermitente”, en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ende, en diferentes contextos algunas instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad, y por ende, plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional que correspondería enfrentar teniendo en cuenta el contexto indicado.

Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de este tipo de modelos en manos de la judicatura constitucional debe ser tomada con especial cuidado, evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen. En otras palabras, buscando actuar siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, y como ya ha sido señalado, un Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de “poder moderador”, conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En este orden de ideas, es posible intentar definir los contornos de nuestro régimen de gobierno peruano, coincidentemente con buena parte de América Latina, sobre la base de los siguientes elementos:

Principio de separación de poderes: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales, políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Congreso, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Gobierno). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes políticos. Con base al principio de separación de poderes es claro que nuestro modelo presidencialista latinoamericano no aspira entonces, a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentarista, a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe algo así como un “primer poder” de Estado. Se reconoce, pues, la división de poderes, y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

Principio de balance entre poderes: Alude a la existencia de *mecanismos de coordinación* (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); de control recíproco (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y de *equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.). Además de que no hay aquí poderes subordinados, a lo cual sí se refería el principio anterior, el principio de balance entre poderes permite destacar que en el modelo constitucional peruano, por no decir, latinoamericano, los poderes estatales, como también los órganos constitucionalmente autónomos, se conciben en una dinámica de balance o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de equilibrio y control constitucionalmente previstos. Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, lo cual es parte medular de nuestro modelo.

Principio de cooperación: Conforme a este principio, la interpretación de las competencias y las funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución peruana), o a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 3, 38, 43 o 45 de la Constitución del Perú), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución peruana de 1993). De esta manera, entre los poderes públicos y los organismos u órganos constitucionales autónomos resulta de aplicación el principio de “lealtad constitucional”, lealtad que, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política. Así visto, con base en este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Al respecto, si bien la política tiene una faz agonal inevitable, es decir, relativa a la confrontación o lucha entre actores, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política, y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente relevante en el caso del análisis que le corresponde realizar a un Tribunal Constitucional en los casos sometidos ante él, atendiendo a su rol moderador y pacificador de conflictos.

Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales, debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberativas (es decir, mediante el diálogo institucional, o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos) y, únicamente en su defecto, apelar a la elección popular como *ratio final* y superior. De esta manera, este sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o meramente mayoritarias de democracia. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego en ello juega también un rol central un Tribunal Constitucional, promover que en las instancias de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual comprende, desde luego, la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente afectados por una medida, y a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones, y solo si dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será posible y hasta necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.

Al tratarse, todos estos, de principios que identifican a la forma de gobierno peruana, y en buena medida latinoamericana, y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado (y las de ellos con los organismos constitucionalmente autónomos), su regulación y ejercicio deben estar entonces encaminados siempre al respeto de las mencionadas señas de identidad previstas en la Constitución, sin desnaturalizarlas ni vaciarlas de contenido. Son parte, pues, del ya referido “núcleo duro” de una Norma Fundamental, en los términos ya recordados en este texto.

Asimismo, es necesario insistir en que los poderes públicos y los organismos constitucionalmente autónomos deben operar siempre bajo el ya enunciado principio de “lealtad constitucional”, el cual ha tenido una indudable importancia al delimitar las relaciones entre los niveles de gobierno en otras latitudes, y al cual el Tribunal Constitucional del Perú también se ha referido en diversas ocasiones (por ejemplo, al hacer referencia a la reforma constitucional, en la STC Exp. n.º 00050-2004-PI; a nuestra forma de Estado y a la relación entre los gobiernos nacional y regional, en la STC Exp. n.º 00034-2009-AI; o a la forma de gobierno y la relación entre los poderes públicos, en la STC Exp. n.º 00006-2018-A1).

La “lealtad constitucional”, ciertamente, no implica únicamente tener en cuenta las competencias que hayan sido formal o literalmente establecidas a cada quien, sino que el ejercicio de tales competencias, así como el comportamiento de los actores involucrados en dicho ejercicio, debe ser respetuoso de los principios de identidad de nuestro régimen de gobierno antes enunciados. Esto con el propósito de poder alcanzar, como comunidad política, el bien común en el marco de un modelo de Estado constitucional.

V. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LA DISCUSIÓN QUE PLANTEA EL PRESENTE CASO

El Tribunal Constitucional peruano ya ha tenido ocasión de pronunciarse de manera específica sobre la cuestión de confianza. Más concretamente, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la resolución legislativa Resolución Legislativa n.º 007

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

2017-2018-CR, norma que buscó modificar al Reglamento del Congreso de la República. Allí se había regulado que el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de leyes ni de procedimientos de control político.

En dicha oportunidad el Tribunal Constitucional señaló que la cuestión de confianza fue introducida en el constitucionalismo peruano como un mecanismo destinado a realizar labores de contrapeso de los gobiernos de turno, con la finalidad de hacerle frente a la censura ministerial que el Congreso tiene en sus manos, por lo que debe ser entendida con base en el ya mencionado *principio de balance entre poderes*. En aquella oportunidad este órgano colegiado indicó, asimismo, que. Y conforme con la Constitución, se presentan dos situaciones distintas en las cuales aparece la figura de la cuestión de confianza: la llamada *cuestión de confianza obligatoria*, que consiste en la solicitud por parte del Gobierno al Congreso de la República, cuando se conforma un nuevo gabinete, de un voto de confianza (y no de investidura) para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros (artículo 130 de la Constitución). Esta debe diferenciarse de la *cuestión de confianza facultativa*, que es aquella que puede plantear ante el Congreso, tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como a cada ministro de manera individual, para así pedir anuencia o respaldo político respecto de algún asunto que considere pertinente plantear (artículos 132 y 133 de la Constitución).

Asimismo, en tal ocasión el Tribunal Constitucional peruano precisó que “la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiere”. Se sostuvo, además, que resulta contrario al *principio de balance entre poderes* el restringir, indebidamente, la facultad que tienen los ministros para poder plantear al Congreso cuestiones de confianza respecto de los asuntos que la gestión del Ejecutivo requiera, por lo cual es posible solicitar cuestiones de confianza orientadas, por ejemplo, a la aprobación de normas legales o para interrumpir procedimientos legislativos o de control político.

En el presente caso, vinculado a los sucesos del 30 de septiembre de 2019, los demandantes cuestionan que el Gobierno peruano haya formulado cuestión de confianza respecto al proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Se solicitó al Congreso de la República que discuta prioritariamente un proyecto de reforma del procedimiento de elección y que, a tales efectos, suspenda la elección de magistrados que se encontraba en marcha. Con base en este proceder inicial, que no implicaba un retiro de la titularidad constitucionalmente otorgada al Congreso de elegir a magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional, sino la revisión de un trámite procedimental (y, por ende, de aplicación inmediata) que buscaba hacer más transparente el procedimiento, ya cuestionado por entidades internacionales, el quehacer del Gobierno generó diversas consecuencias que también son cuestionadas en esta causa (entre ellas, principalmente, el cierre del Congreso), las cuales luego analizaremos.

Al respecto, y conforme a lo explicado ampliamente en la STC n.º 0006-2018-PI, es claro que el Gobierno podía hacer cuestión de confianza respecto a proyectos de ley, como finalmente lo hizo el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, en la sesión del Pleno del 30 de septiembre de 2019. Además de ello, no debe olvidarse la misma práctica parlamentaria reciente (el congreso había concedido cuestiones de confianza incluso para plantear reformas constitucionales sometidas a referéndum). Finalmente, y si bien dentro de un escenario más discutible, cierto es que, como parte de lo ocurrido el 30 de septiembre de 2019, el

PORTADA

Congreso finalmente, y con las precisiones que se harán luego, otorga “formalmente” la cuestión de confianza solicitada.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Además, y contrariamente a lo que ha sostenido los demandantes, el Gobierno no planteó su pedido en términos impositivos, sino a modo de una propuesta que debía discutirse en el seno del Congreso, la cual por cierto era respetuoso de la competencia constitucionalmente asignada al Congreso en relación con la elección de magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional. En este orden de ideas, y a mayor abundamiento, se encuentra que el proyecto de ley no contenía alcances que pudieran considerarse como invasivos de las competencias del Congreso, pues tan solo establece estándares relacionados con el procedimiento de elección de jueces o jueces del Tribunal Constitucional, con base en los usos internacionales y las prácticas previas relacionada con la elección de magistrados constitucionales (en buena medida, los utilizados cuando se nos designó jueces(zas) constitucionales).

Sin embargo, y estando claro que era posible plantear cuestión de confianza respecto de iniciativas legislativas, existen aún algunas cuestiones que merecen ser esclarecidas por este órgano constitucional, y que han sido objeto de diversos debates en la opinión pública y entre quienes se reclaman especialistas en la materia, las cuales pueden reconducirse, en lo esencial, a los siguientes tres asuntos:

(a) ¿El Poder Ejecutivo podía hacer cuestión de confianza sobre la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? En similar sentido, y de manera más genérica: ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?;

(b) ¿Puede haber denegatorias de confianza “fácticas” o “implícitas”?; y por último, con base en lo anterior,

(c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso, como ocurrió el 30 de septiembre de 2019, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?

En lo que sigue procederé a desarrollar tales cuestiones, una por una.

(a) ¿El Poder Ejecutivo peruano podía hacer cuestión de confianza sobre respecto a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?

Estas primeras interrogantes nos plantean la duda respecto a sobre qué materias, finalmente, es posible hacer cuestión de confianza, y si cabe plantar cuestiones de confianza sobre, por ejemplo, asuntos tales como la interrupción del procedimiento de elección magistrados de un Tribunal Constitucional. Al respecto, es claro que la llamada *cuestión de confianza obligatoria* (es decir, aquella que debe solicitarse obligatoriamente tras la conformación de un nuevo gabinete) debe plantearse básicamente respecto de políticas de gobierno; en tal sentido, en este supuesto hay algunas materias sobre las cuales es claro que puede (y debe) plantearse cuestión de confianza ante el Congreso. Por otra parte, como ya fue reseñado, si estamos ante un supuesto diferente, en relación con la *cuestión de confianza facultativa* (es decir, aquella confianza planteada por los ministros, o por quien preside el Gabinete, respecto de un asunto específico) que se encuentra regulada de manera abierta y, por ende, puede tratar sobre diversos temas.

Con base a esta apertura inicial, vale la pena distinguir entre las materias y los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

abordando los problemas relacionados con cada uno de estos supuestos. Con respecto, a los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza, como ya fue recordado, en la STC Exp. n.º 00006-2018-PI el Tribunal Constitucional peruano declaró inconstitucional la Resolución Legislativa n.º 007-2017-2018-/CR, en el extremo que indicaba que “No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.” En este orden de ideas, quedó claro que el mecanismo de la cuestión de confianza puede ser utilizado para “promover, interrumpir o impedir” la aprobación de *normas legales*, la tramitación de *procedimientos legislativos* (parlamentarios) y de *procedimientos de control político*. Entonces, y de manera general, se puede colegir que puede plantearse cuestiones de confianza con la finalidad de “promover, interrumpir o impedir” el ejercicio de competencias propias del Congreso de la República, materializadas a través de diversos los procedimientos parlamentarios.

Al respecto, es claro que un tipo de procedimiento parlamentario es el procedimiento de elección o ratificación de altos funcionarios por parte del Congreso (llamado “procedimiento especial” por el Reglamento del Congreso peruano), procedimiento de elección política que se perfecciona con la publicación de las concernientes resoluciones legislativas en el Diario Oficial. En suma, conforme a lo resuelto ya en la STC Exp. n.º 00006-2018-PI, es constitucionalmente posible que el Gobierno formule cuestiones de confianza con el objeto de “interrumpir” o “impedir” diversos procedimientos parlamentarios, entre ellos el de elección de altas autoridades, como es el caso de los magistrados o magistradas del Tribunal Constitucional. Ello, máxime, repito, si los procedimientos de variación de un trámite en curso (sobre todo, si se busca mayor transparencia) son de aplicación inmediata.

Ahora bien, y en lo referido a los actos legislativos pasibles de cuestión de confianza, debe precisarse entonces, a mayor abundamiento, que es absurdo cuestionar que el Gobierno plantee cuestiones de confianza respecto de actos o asuntos que son de competencia exclusiva o excluyente del Congreso de la República. Ello es así, porque la cuestión de confianza precisamente está diseñada para que el Gobierno, en el contexto de nuestro sistema de gobierno, pueda poner a consideración del Congreso asuntos que este no puede o debe llevar a cabo en solitario, sino que estemos ante asuntos donde se requiere del concurso y acompañamiento de otro “Poder del Estado”, lo que sin duda va en la línea del ya mencionado *principio de cooperación* entre poderes. En similar sentido, es irrazonable sostener que el Gobierno solo puede plantear cuestiones de confianza respecto de cuestiones que forman parte de las competencias del propio Gobierno, pues, si ese fuera el caso, sería innecesario que el Gobierno formule pedido alguno al Congreso de la República, debido a que podría ejercer tales competencias por su cuenta, sin plantear alguna cuestión de confianza al referido poder público.

Ahora bien, y no obstante esta posibilidad de que las cuestiones de confianza puedan formularse respecto de muy diversos actos parlamentarios, debemos preguntarnos aun si existe alguna limitación en relación con los temas o las materias sobre las que puede presentarse una cuestión de confianza. Al respecto, es claro que dicha facultad debe contar con algunos límites. Ello con la finalidad de evitar que, con su ejercicio, se produzcan eventuales abusos o incluso trasgresiones a nuestro modelo constitucional de régimen de gobierno. En este sentido, si bien la cuestión de confianza debe entenderse, en principio, de manera amplia, pues se trata de un mecanismo de naturaleza política, con un gran margen de discrecionalidad para plantearse o no plantearse (en este sentido, también tienen esta naturaleza, por ejemplo, la censura ministerial o el nombramiento de ministros). Por ende, no podría estar sujeto a un reglamentarismo excesivo que desnaturalice su función de contrapeso político, ni podría derivarse tampoco la permanente judicialización de su uso, salvo en situaciones excepcionales

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que, en principio, tendrían que determinarse por o con el concurso de un Tribunal Constitucional. De lo anterior, pues, no se deduce que se trate de un mecanismo carente de límites, pues ello sería contrario a los principios de separación de poderes, cooperación entre poderes y de solución democrática.

Ciertamente, el riesgo puede considerarse mayor aún si se toma en consideración los graves efectos que pueden generarse tras dos denegaciones de confianza al Presidente del Consejo de Ministros, suerte de ministro coordinador del Gabinete, más no jefe de Estado o jefe de Gobierno, atribuciones que concentra el Presidente de la República peruano (y en buena medida, situación aplicable a toda América Latina). Dicho escenario, en caso fuere mal utilizado, puede acarrear excesos al plantearse indebidamente cuestiones de confianza y, con ello, destruir el equilibrio de poderes que pretende asegurar nuestra Carta Fundamental.

En ese contexto, considero que, entre los límites más claros que puede tener la cuestión de confianza, puedo encontrar, entre otros:

-La proscripción de cuestiones de confianza “ficticias” (o “en blanco”), cuando estas, atendiendo a que se trata de una herramienta de contrapeso del Gobierno frente al Congreso, cuya finalidad está orientada al equilibrio entre poderes, se usen de manera desnaturalizada y constituyan esencialmente un fraude a la Constitución, mediante las cuales se busque forzar indebidamente su cierre, infringiendo así principios como los de balance y de separación de poderes.

No obstante, lo indicado, debo precisar que, de todos modos, sí sería posible admitir, de manera excepcional, cuestiones de confianza planteadas con el único propósito de gatillar el procedimiento de disolución del Congreso. Tal situación de excepción podría darse, por ejemplo, en el caso en el de que exista consenso o acuerdo entre los diferentes actores políticos para acortar periodos de mandato, lo cual sería compatible con los principios de cooperación entre poderes y de solución democrática de controversias. Sin embargo, y conforme a lo indicado, tal posibilidad quedaría claramente proscriba cuando el uso de estas cuestiones de confianza encubra fines fraudulentos, protervos o puramente individuales, carentes de sustento constitucional.¹

-La prohibición de cuestiones de confianza orientadas a la disminución o desaparición de derechos fundamentales. Al respecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución la “defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, y conforme al artículo 44 es un deber fundamental del Estado “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”. Desde esta perspectiva, debe considerarse como manifiestamente inconstitucional cualquier iniciativa que vaya en contra precisamente de este “fin supremo de la sociedad y del Estado”, con lo cual se defraude un “deber primordial” del poder público.

-La proscripción de cuestiones de confianza manifiestamente inconstitucionales. Se trata aquí del caso en que la cuestión de confianza se realiza respecto de contenidos o medidas que resulten contrarias a la Constitución, además de los derechos fundamentales. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Ejecutivo impulsara reformas

1. El Tribunal Federal Constitucional Alemán se pronunció en un caso sobre la cuestión de confianza destinada solo al adelanto de elecciones señalando que esta era admisible siempre que estuviera orientada a lograr un gobierno viable. Ver: VILLENA, Dilmar. “Es viable constitucionalmente presentar una cuestión de confianza con la única intención de disolver el parlamento?” En. *EnfoqueDerecho.com* (<https://www.enfoquederecho.com/2019/06/11/es-viable-constitucionalmente-presentar-una-cuestión-de-confianza-con-la-única-intención-de-disolver-el-parlamento/>) [11/10/19]

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

constitucionales únicamente con doble votación del Congreso (artículo 206), pero respecto de contenidos que forman parte del denominado “núcleo duro” de la Constitución, trasgrediendo de este modo los “límites materiales” de la reforma constitucional, como es el caso de nuestro modelo constitucional de forma de Estado, forma de gobierno, régimen republicano, sistema político democrático, etc. (cfr. STC Exp. n.º 00014- 2002-A1), o si el Gobierno planteara que se lleve a referéndum cuestiones sobre las cuáles no se puede consultar (artículo 32).

Señalado lo anterior, y volviendo a la cuestión de confianza que fue planteada el 30 de septiembre de 2019 y, más específicamente, en relación con la interrupción del procedimiento de elección de magistrados, debe tenerse en cuenta, además de lo ya indicado sobre los asuntos respecto a los cuales es posible formular cuestión de confianza, que la presentación de un proyecto de ley para mejorar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, promoviendo su transparencia y legitimación, se encuentra directamente relacionado con los ejes de gobierno (contenidos en los ejes de la “Política General de Gobierno al 2021”, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056- 2018-PCM) que, en su momento, justificaron que el Gobierno planteara la reforma constitucional relacionada con el ex Consejo Nacional de la Magistratura (este es el caso de las políticas de “lucha contra la corrupción” y de “fortalecimiento de la institucionalidad”), práctica que en su momento fue aceptada por el Congreso de la República.

En este sentido, y con independencia de las alegaciones que se han formulado de que no podría hacerse cuestiones de confianza respecto de competencias exclusivas del Congreso (como es el caso de reformas legales o constitucionales) o que los temas vinculados a lo jurisdiccional no son cuestiones que le competan al Gobierno, lo cierto es que el Congreso de la República del Perú con anterioridad ya ha aceptado la tramitación y ha aprobado cuestiones de confianza con dicho tenor, precisamente en el marco de lo constitucionalmente posible, lo cual constituye un hito en la configuración de nuestra forma de gobierno y la construcción de nuestra Constitución histórica.

Con base en todo lo indicado, entonces, es claro que el Gobierno peruano podía plantear cuestión de confianza al Congreso de la República respecto del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, y más específicamente respecto a su procedimiento de elección (procedimiento de elección política), máxime si dicha elección se encuentra vinculada a ejes de gobierno (“lucha contra la corrupción” y de “fortalecimiento de la institucionalidad”) que, en su momento, justificaron para el propio Congreso la presentación, e incluso la aprobación, de otra cuestión de confianza.

Señalado todo lo anterior, y habiéndose confirmado que era posible plantear una cuestión de confianza como la que fue sustentada el 30 de septiembre de 2019 ante el Pleno del Congreso de la República, todavía queda por discutir si el Ejecutivo podía asumir o interpretar, como finalmente ocurrió, que la confianza fue denegada, no formalmente, sino debido al comportamiento del Congreso.

(b) ¿Pueden haber denegatorias de confianza “fácticas” o “implícitas”?

Inicialmente, es claro que en el Perú una cuestión de confianza facultativa —es decir, aquella planteada por propia iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros o por cualquier ministro— debe ser programada y luego votada en el Pleno del Congreso. Ahora bien, la cuestión compleja se presenta cuando existen decisiones o procedimientos iniciados por el Congreso de la República y que el Gobierno considera que deban ser atendidos con premura o urgencia, en el marco del contrapeso entre poderes y

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

nuestro diseño institucional. Al respecto, conforme al diseño constitucional peruana, el Congreso cuenta con diversas herramientas para limitar el accionar de un gobierno, o para responsabilizarlo políticamente con premura. Ello no ocurre igual en sentido contrario, cuando menos expresamente o conforme a las prácticas usuales.

Ahora bien, lo cierto es que, en el caso concreto, el Gobierno peruano primero pidió un trámite preferente del proyecto, al amparo del artículo 105 de la Constitución. Luego, a pesar de una injustificable resistencia, que bien pudo apreciarse incluso a través de los medios de comunicación, el Presidente del Consejo de Ministros hizo uso de la previsión constitucional (artículo 129) que permite expresa e indubitablemente a dicho Presidente del Consejo de Ministros, o a cualquier ministro, participar en toda sesión del Pleno del Congreso en los mismos términos que lo haría cualquier congresista (salvo el derecho de votar, en caso el ministro no sea congresista). Al tratarse de una prerrogativa constitucional a favor del Presidente del Consejo de Ministros (o de cualquiera de sus ministros(as) inclusive) admitir su participación ante el Pleno no se trataba de una mera “cortesía” o una cuestión de “protocolo”, sino de una facultad constitucional que debe ejercerse sin cortapisas, en los mismos términos en que lo haría cualquier congresista, tal como prevé la Constitución.

Es precisamente en ejercicio de dicha prerrogativa que el Presidente del Consejo de Ministros del Perú planteó, el 30 de septiembre de 2019, una cuestión de confianza ante el Pleno del Congreso, “en ese mismo instante”, “para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera por lo tanto que hay que hacer uso de transparencia [en el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional] o que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento”. Al respecto, es indubitable que el Presidente del Consejo de Ministros peruano tenía el derecho de poder participar en esa o en cualquier otra sesión del Pleno del Congreso de la República. Asimismo, que dicho funcionario tenía la potestad de poder plantear una cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados. Ambas son prerrogativas constitucionales que, en todo caso, debieron ser respetadas y facilitadas por el Congreso, y no, como finalmente ocurrió, obstaculizadas y hasta obviadas por parte del órgano parlamentario.

Al respecto, es necesario insistir en que los mecanismos de contrapeso, si bien han de resultar incómodos para los órganos que serán objeto de control o de enfrentamiento, ellos deben ser respetados y garantizados a pesar de cualquier malestar, pues de esto depende que perviva la institucionalidad contenida en la Constitución. Así, entonces, pese al fastidio o la irritación que puede generar que se utilicen los mecanismos políticos de *extrema ratio*, como pueden ser los procedimientos de vacancia presidencial o de disolución del Congreso de la República, es necesario resguardar el correcto funcionamiento de tales instituciones, pues ello permite garantizar la separación y el balance entre poderes y, en última instancia, en caso de crisis profundas e irresolubles, en las que haya fracasado cualquier mecanismo de coordinación o de diálogo; asimismo, llegado el caso, le otorga al soberano la decisión final a través de la cual puede producirse la recomposición del escenario político (esto opera frente a la disolución constitucional del Congreso, y en el caso de vacancias o renunciaciones presidenciales, cuando estas comprenden a todos los sucesores constitucionales).

Volviendo a lo ocurrido el 30 de septiembre de 2019, tal como fue indicado, el Gobierno peruano, a través del Presidente del Consejo de Ministros, propuso al Congreso un cambio en el procedimiento de elección de magistrados. Al respecto, como se ha dicho aquí en varias ocasiones, las eventuales modificaciones de carácter procesal o procedimental deben ser aplicadas de manera inmediata, incluso a los procedimientos en trámite, que es la indubitable regla a seguir frente a ese tipo de cambios. Siendo así, la cuestión de confianza que fue formulada por el Gobierno, y cuyo propósito que se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

discutan las pautas procedimentales referidas a elección de magistrados del Tribunal Constitucional, en ese mismo momento, promoviendo una mayor transparencia del proceso, debería haberse atendido tomando en cuenta que los cambios eventualmente aprobados deberían aplicarse de manera inmediata. Dicho con otras palabras, incluso a la elección de magistrados en curso. En este orden de ideas, se desnaturalizaría el propósito de la cuestión de confianza si se postergaba su eventual aprobación —como finalmente ocurrió— hasta después de que se haya llevado a cabo las elecciones siguiendo las pautas y procedimientos que se planteaba modificar.

Señalado ello, y ante la evidencia de que no se tenía la intención de siquiera discutir lo planteado por el Gobierno peruano, se constata que, luego de formulada la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso del Perú votó expresamente en contra de la “cuestión previa” que presentó una de sus congresistas, cuyo propósito era precisamente que se discutiera, antes de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza que acababa de presentarse. Era una salida saludable, pero lamentablemente desaprovechada. Asimismo, y de manera contraria a la cuestión de confianza que fue sustentada ante el Pleno, el Congreso de la República prosiguió con la elección de magistrados, llevando finalmente a votación dos candidaturas (una de las cuáles tuvo una serie de impugnaciones no resueltas y la otra no alcanzó los votos requeridos). No había intención de discutir, y menos de acoger, la cuestión de confianza planteada.

Horas después de todo ello, es decir, tras haberse desestimado la cuestión previa, la cual planteaba que se discutiera y vote primero la cuestión de confianza, antes de la elección programada para la fecha, y tras haberse continuado con el procedimiento de elección de magistrados, que el Presidente del Consejo de Ministros pidió que se detenga, el Congreso recién discutió formalmente la “cuestión de confianza”, votándose a favor de otorgarla, ya cuando la intención que la motivaba había sido rehusada o rechazada. En ese marco, debe esclarecerse entonces si la confianza fue finalmente debe considerarse como denegada u otorgada.

En cualquier caso, debo indicar que no es contraria a la Constitución una interpretación (o, en sentido estricto, una “calificación jurídica”) que considere que la votación formal a favor de una “cuestión de confianza”, pero que ha sido desestimada en los hechos, sea considerada como una denegación. Volvemos entonces al ámbito de lo constitucionalmente posible, y allí nos preguntamos si la denegatoria a una cuestión de confianza (mejor dicho, a una segunda cuestión de confianza), debe ser expresa, o sí, dentro de lo constitucionalmente posible, puede, haciéndose el seguimiento de una situación concreta, como la aquí descrita, entenderse que está en el margen de lo “constitucionalmente posible” entender que aquí se ha denegado o rehusado la segunda cuestión de confianza planteada (en este caso, a un gabinete del gobierno del presidente Vizcarra, quien completa el periodo del presidente Kuczynski, el cual renunció al cargo presidencial).

¿Puede hablarse de cuestión de confianza denegada cuando indefinidamente no se atiende el tema planteado o cuando se actúa en sentido contrario a lo solicitado, aun si posteriormente, de manera formal, se concede lo solicitado? ¿No son estos últimos supuestos también escenarios de denegatoria o rechazo de la confianza solicitada? Por cierto, una interpretación sobre “rehusar” o “denegar” la confianza puede entenderse como análoga a la interpretación que viene haciendo el Tribunal Constitucional respecto a la expresión “resoluciones denegatorias”, la cual aparece en el artículo 202, inciso 2 de la Constitución, referido a la procedencia del recurso de agravio constitucional. Al respecto, y como es por todos(as) conocido, la Norma Fundamental regula que el recurso de agravio constitucional únicamente procede frente a resoluciones consideradas “denegatorias” y, a modo de desarrollo, el artículo 18 del Código Procesal

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Constitucional indica que tendrían tal condición aquellas “que declaran infundada o improcedente la demanda”. No obstante ello, el Tribunal Constitucional peruano, a lo largo del tiempo —y con diferentes composiciones de magistrados— ha llegado a interpretar que puede considerarse como una “denegatoria” a aquella resolución que, pese a declarar fundada la demanda de manera formal o expresa, finalmente “deniega” justicia por ser materialmente contraria a la Constitución.

En este sentido último ya nos hemos expresado inclusive la mayoría de magistrados que hoy integramos el Tribunal Constitucional del Perú. Esto ocurrió en la STC Exp. n.º 05811-2015-PHC, f. j. 7, donde indicamos que: “[N]o debe descartar *ab initio* que una sentencia estimatoria de segundo grado pueda ser lesiva de otros bienes constitucionales. Su calidad de estimatoria no implica necesariamente que sea conforme a la Constitución. Su verificación está por tanto abierta al control por parte del Tribunal Constitucional a través del recurso de agravio constitucional; más aún, cuando se trata de preservar el orden constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, dicho recurso procede también, inclusive cuando se trate de sentencias estimatorias de segundo grado, de manera excepcional, en los siguientes casos: a) tráfico ilícito de drogas, b) lavado de activos, c) terrorismo (STC 01711-2014-PHC/TC, FJ 4)”.

Desde luego, debe señalarse, además, que el Tribunal Constitucional peruano, en diversos casos, ha procedido a interpretar el texto de normas legales de conformidad con la Constitución (y con los diversos sentidos que puede dar una interpretación constitucional), yendo más allá de lo literalmente dispuesto. Hay decenas de casos en lo que esto ha sucedido.. Ello, más específicamente, ha ocurrido, por ejemplo, en el caso Ley de Servicio Civil 1, STC Exp. n.º 00025- 2013-PI y otros (acumulados), en el cual se interpretó la constitucionalidad de la ley tan solo si se entiende como incorporada una expresión inexistente (“condiciones de trabajo o condiciones de empleo”). Asimismo, está el caso Dicapi, STC Exp. n.º 00001-2014-PI, en el que el Tribunal Constitucional peruano estableció límites para la actividad supervisora de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas que no aparecían en la ley, enfatizando el carácter vinculante de lo resuelto por el mismo Tribunal desde una lectura directa del parámetro constitucional y los diferentes sentidos que razonablemente pueden entenderse de él.

Señalado esto, es necesario indicar que circunscribirse en estos casos a una interpretación de carácter meramente legalista (o “paleopositivista”, en términos de Ferrajoli) podría incluso admitir un fraude a la Constitución, el cual consiste en la manipulación de una institución que, si bien es utilizada formalmente, su real propósito es perseguir un objetivo distante de su finalidad. Al respecto, debe señalarse con firmeza que el fraude a la Constitución, y en general toda forma de “ilícitos atípicos”², se encuentran proscritos, con claridad, por el artículo 103 de la Constitución peruana, a través de la prohibición expresa del abuso del Derecho, cuando allí se señala que: “La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

Asimismo, es necesario indicar que una interpretación en sentido contrario, puramente legalista (o “paleopositivista”, repito, en los términos de Luigi Ferrajoli³), también implicaría admitir un grave riesgo de fraude a la Constitución. Dicho en otros términos, podría avalar la manipulación de una regulación, convalidando con ello una supuesta aprobación formal de la cuestión de confianza, mientras que en los hechos

2. Que para un sector de la doctrina comprende el fraude a la ley, el abuso del derecho y la desviación de poder. CFR. ATIENZA, M.I, RUIZ MANERO, J.,: *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000.

3. Cfr. FERRAJOLI, L., “El Constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo”. En: *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. N.º 34, Lima, 2011.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el Congreso peruano en realidad le está denegando, de manera clara, lo solicitado. Si hay rasgos claros, inobjetable de no cumplir (o de ni siquiera atender) lo que era la intención de una cuestión de confianza, cabe entonces dentro de lo constitucionalmente posible, y buscando evitar un fraude a la Constitución, asumir que nuevamente se ha denegado una cuestión de confianza y que, con ello, se configura un supuesto para la disolución del Congreso.

Ahora bien, y entendiendo que un Congreso de la República puede manifestar su voluntad de otorgar o rehusar confianza a través de manera no expresa, es necesario explicitar algunos recaudos para que ello no se haga de manera irresponsable o abusiva, de tal modo que Gobiernos como el peruano se consideren habilitados para interpretar cualquier acto del Congreso como una denegación de la confianza solicitada. A efectos de delimitar y limitar esta posibilidad, es necesario definir entonces de qué estamos hablando y en qué supuestos esta es admisible. Respecto a esta situación de denegatoria no expresa, puede entenderse que se produce cuando median actos concluyentes, que pueden expresarse como hechos u omisiones deliberadas, los cuales de manera cierta (y no dudosa o solo probable), además de objetiva (no meramente subjetiva) e inobjetable, otorgan certeza sobre la voluntad denegatoria del Congreso respecto de los asuntos planteados por el Gobierno, en el marco de un pedido de confianza.

Por otra parte, y en relación con los supuestos en los que puede considerarse que estamos ante actos concluyentes que pueden constituir una denegatoria no expresa de cuestiones de confianza planteadas, puedo enumerar de manera meramente enunciativa, y no exhaustiva, a los siguientes:

-El rechazo continuo a discutir la cuestión de confianza planteada. Esto puede darse tanto por la negativa permanente a empezar la tramitación del pedido de cuestión de confianza, por posponer *sine die* la presentación que le correspondería hacer el ministro solicitante ante el Pleno del Congreso, por diferir *ad infinitum* la votación correspondiente, por no discutirse y votarse en el Pleno la cuestión antes de que el pedido formulado se desnaturalice o se torne inútil, etc.

-El rechazo, en los hechos, de la cuestión de confianza, pese a su posterior aprobación formal. En este supuesto, se producen actos concluyentes que dan cuenta acerca de la voluntad del Congreso de denegar la confianza solicitada, de una forma tal que la posterior discusión o incluso la aprobación formal de la cuestión planteada sería manifiestamente inconducente, pues la cuestión que había sido planteada por el Gobierno ya no podría cumplir con su objetivo (el estado de cosas que se pretendía obtener) o finalidad (los principios o valores que se buscaba defender o promover).

-La aprobación formal de la cuestión de confianza planteada, pero el rechazo, en los hechos, de lo solicitado. De este modo, cabe considerar como actos concluyentes que equivalen a una denegación de confianza si, pese a que el Congreso apruebe lo solicitado a través de una votación, jamás llega a concretizarse lo acordado o si, al pretenderse avanzar en ello, finalmente se desnaturaliza o desvirtúa lo planteado por el Gobierno.

Ahora bien, de lo anterior no se desprende que un Gobierno pueda formular cuestiones de confianza que tengan como finalidad obligar al Congreso a decidir en un determinado sentido cuando dicho Congreso ejerce sus competencias exclusivas: es decir, buscando forzar el sentido de alguna decisión sobre las cuales le corresponde deliberar o decidir al propio Congreso (este sería el caso en que, por ejemplo, si el Gobierno hace cuestión de confianza para que se elija a un determinado candidato en un puesto público para imponer a alguien como integrante de la Mesa Directiva del Congreso, o para que se apruebe un proyecto de ley sin que intermedie ninguna discusión o eventual modificación de sus términos).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Como complemento de lo anterior, lo que sí puede ocurrir, en el marco de los principios constitucionales que delimitan nuestro sistema de gobierno, es que el Gobierno impulse al Congreso a ejercer sus competencias a través de una cuestión de confianza. Corresponderá en este caso al Congreso desempeñarlas en el marco de sus atribuciones constitucionales (de este modo, el Gobierno puede hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso, con ese mismo propósito, buscar obtener una delegación de competencias legisferantes).

En el marco planteado, y a partir de una evaluación integral del comportamiento del Congreso de la República peruano durante el 30 de septiembre de 2019, puede desprenderse entonces, con meridiana claridad, que en los hechos se produjo una denegatoria de la confianza que fue solicitada por el Gobierno. Efectivamente, hubo una serie de actos que muestran, sin margen de duda, que el Congreso estaba denegando la confianza solicitada actos que, en el caso concreto, consisten en una votación expresa en contra de lo que fue pedido por el Presidente del Consejo de Ministros (que se discuta primero la propuesta legislativa para mejorar el procedimiento de elección), así como otros comportamientos que mostraron la voluntad denegatoria del Congreso, como es el caso del impedimento para que el Presidente del Consejo de Ministros ingrese al hemiciclo, no darle carácter urgente a la propuesta que fue planteada, votar finalmente por los candidatos a magistrados, etc.

De este modo, y a mayor abundamiento, se aprecia que el Congreso de la República no respetó el tratamiento preferente que requería la propuesta plantea (artículo 105 de la Constitución), atendiendo a que se trataba de una normativa de carácter procedimental, y por ende, de aplicación inmediata; y más bien programó su discusión para la tarde, desconociendo así el carácter urgente de lo propuesto. En similar sentido, y como ya fue indicado aquí, el Congreso rechazó la cuestión previa que había sido planteada para que se discuta la propuesta del Gobierno antes de continuar con el procedimiento de elección. De este modo, en suma, ha quedado totalmente manifiesto que no se le dio ningún trato urgente o preferente a la propuesta sobre la cual se hizo cuestión de confianza y, en suma, que esta fue rechazada.

Más aun, el Congreso peruano (o parte de él) ni siquiera permitió, pese a la habilitación expresa contenida en la Constitución (artículo 129 de la Constitución), que el Presidente del Consejo de Ministros del Perú ingrese al hemiciclo y pueda, por propio derecho, hacer uso de la palabra. En este mismo sentido, se verifica que la regulación actualmente existente no prevé alguna restricción a la facultad constitucional (y no acto de mera cortesía) del Presidente del Consejo de Ministros de participar en cualquier sesión y hacer uso de la palabra, ni por razones formales (no se requiere permiso o invitación previa) ni por razones materiales (no existe ninguna restricción sobre los temas o materias sobre los cuáles se puede intervenir).

Todo lo antes descrito (la denegatoria de lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros) hace irrelevante, entonces, la formalidad de que haya existido una votación aparentemente a favor de otorgar una confianza, pues, al tratarse de una herramienta de contrapeso político, es importante que esta no sea utilizada fraudulentamente, únicamente con la finalidad de evitar los efectos constitucionales que se desprenden del ejercicio de dicha institución. Lo contrario, según fue explicado, constituiría un fraude a la Constitución, proscrito expresamente en la Carta fundamental.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

(c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?

Señalado lo anterior, y en la medida que el Gobierno podía plantear una cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados, y a que la calificación jurídica de la denegatoria de confianza se ubica dentro de lo constitucionalmente posible, la disolución del Congreso de la República, contenida en el Decreto Supremo n.º 165-2019-PCM, se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 134 de la Constitución, el que faculta la disolución constitucional del Congreso peruano.

Al respecto, es menester indicar que, en el marco de sus competencias constitucionales, en muchas ocasiones el Gobierno es un aplicador vinculante de la Constitución. Por ejemplo, cuando le corresponde interpretar, calificar jurídicamente o realizar actos conforme a las previsiones constitucionales que regulan sus atribuciones o competencias. De hecho, en general, cualquier operador del Derecho para aplicarlo necesita interpretar las disposiciones jurídicas, determinar los supuestos fácticos previstos en las normas, para posteriormente calificarlos jurídicamente, completando la operación de subsunción que, de manera simple, corresponde a la actividad jurídica. Esto mismo puede precisarse con respecto de la interpretación o calificación jurídica de la denegatoria de la confianza, que, dentro del marco de los criterios antes establecidos, y como última ratio en el marco del principio de solución democrática, le correspondió realizar al Gobierno. Cuando ello ocurre, y dentro los recaudos formulados, tal como ha ocurrido en el presente caso, el Gobierno estaría actuando dentro del marco de lo constitucionalmente posible. Por ende, no existe algún problema o incertidumbre en relación con la juridicidad de la medida.

Por lo expuesto, en suma, cabía la disolución del Congreso de la República del Perú, en la medida que se encuentra en el supuesto regulado en el artículo 134 de la Constitución: “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros” no es lesivo de alguna competencia del Congreso de la República y se ha dado en el marco de nuestra forma de gobierno prevista en la Constitución. No existe, en nuestra opinión, el conflicto por menoscabo alegado en este caso.

Algunas expresiones finales: hay quienes han cuestionaron cómo se publicitó el acto de disolución presidencial. Para el suscrito, queda claro que el anuncio presidencial se perfecciona y materializa normativamente con la publicación del Decreto de disolución firmado por el ministro que lo firma. También queda claro que en ningún acápite de la Constitución se obliga contar con un refrendo de todo el Consejo de Ministros para avalar la validez y eficacia de este Decreto.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS TAREAS Y FUNCIONES DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS ALCANCES ANTE LA EXISTENCIA DE LO CONSTITUCIONALMENTE POSIBLE Y LO CONSTITUCIONALMENTE OBLIGATORIO

Lo primero que hay que señalar es que actualmente nos encontramos en un escenario de constitucionalización y convencionalización, en los que se enmarca la comprensión contemporánea del rol de los jueces y juezas constitucionales. Esta comprensión es imprescindible para poder reconocer las potencialidades, pero también los límites de los tribunales constitucionales en casos como el presente.

En efecto, la labor de un juez o jueza constitucional consiste en la de interpretación del Derecho de acuerdo con parámetros constitucionales, y más propiamente de una

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

“Constitución convencionalizada”. En este orden de ideas, le corresponde realizar labores de “constitucionalización del Derecho”, ya sea en sus efectos directos (“constitucionalización judicialización”, referida a la relación entre y con las diferentes instituciones estatales; “constitucionalización elevación”, relacionada con el sistema de fuentes o la producción de normas dentro de un Estado; y “constitucionalización transformación”, vinculada a las diversas disciplinas jurídicas y sus distintas instituciones), o también a sus efectos indirectos (modernización del Derecho, unificación del orden jurídico, simplificación del ordenamiento).

Junto a ello, compete al juez(a) constitucional, asimismo, desarrollar una labor de “constitucionalización de la política”, pues el quehacer político (así como el social o el económico) no puede manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y lo que se infiere de ellos. Aquello, ciertamente, permite dejar de lado el mantenimiento de figuras arcaicas —previas al proceso de constitucionalización— como es el caso de las *political questions*, “actos políticos” o de gobierno” y lo que ellas involucran: la subsistencia de decisiones que buscaban sustraerse de ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. Esto, bien entendido, habilita incluso a que jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que hasta se permitan hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas.

Esta referida “constitucionalización de la política” permite entender que, en tanto y en cuanto la legitimación del poder en un Estado Constitucional es jurídica, y ello básicamente se tutela en sede jurisdiccional, al mismo tiempo, se le reclama a jueces y juezas constitucionales que asuman labores de integración social, las cuales, siquiera enunciativamente, aluden a apuntalar elementos de cohesión social (búsqueda de que toda persona pertenezca a una comunidad donde pueda realizar sus proyectos de vida), inclusión social (esfuerzo para incorporar a quienes se encuentran excluidos del sistema político, de la configuración de lo económico o de la capacidad de ejercer sus derechos o su cultura a cabalidad), reconciliación social (apuntalamiento de una superación colectiva de períodos asumidos como difíciles dentro de la historia de nuestros países) o prevención social (intento de consolidación de un clima con ausencia de conflictos, o con una solución rápida y eficaz de los ya existentes).

Sin embargo, esto no es lo único a tomar en cuenta si se habla sobre cuáles debieran ser los actuales parámetros de la actuación de un(a) juez(a) constitucional. Ya habíamos dicho que ello partía de comprender su quehacer desde el parámetro de una Constitución “convencionalizada” o, dicho con otras palabras, dentro de una lógica de “convencionalización del Derecho”. En todo caso, corresponde concebir la labor de estos(as) juzgadores(as) (y no solamente las de ellos, sino también la del conjunto de las entidades estatales, en el marco de sus competencias), en una dinámica de verdadero diálogo, destinado a la construcción de un Derecho común, cuyo sustento es el de la comprensión de los derechos conforme a los tratados sobre Derechos Humanos suscritos por cada Estado o a las pautas sobre derechos que hoy se nos presentan como normas de *ius cogens*.

Lo anterior, por cierto, viene de cara con ciertas funciones que son propias de dicho Tribunal. Estos roles o funciones son los de *mediación*, entendiendo que las cortes constitucionales cumplen con una función moderadora, reguladora y preservadora de la unidad política nacional, buscando la armonía social, no obstante las diferencias propias de sociedades cada vez más plurales y complejas; los de *integración social*, que aluden a la búsqueda de cohesión social, de inclusión y reconocimiento, de reconciliación y de prevención social (clima de ausencia de conflictos); y los de *orientación*, referidos a la tarea de afirmar los valores constitucionales y de consolidar una identidad ciudadana sobre la base de lo recogido en la Constitución.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Es dentro de ese escenario que a todo Tribunal Constitucional, a toda alta Corte hace sus veces, y a todo juez(a) constitucional, le toca desempeñar una labor de concreción de la Constitución. Dicho con otras palabras, una tarea de desarrollo de los principios, valores, derechos, deberes y demás prescripciones que contiene una Constitución, las cuales no se circunscriben a su lectura estrictamente literal. Como bien señalaba García de Enterría, toda Constitución contemporánea propia de un Estado Constitución es en rigor un conjunto normativo. Aquello reclama su interpretación sistemática con todo el mismo texto constitucional, con los parámetros convencionales vigentes (tratados, jurisprudencia y normas de *ius cogens*, por lo menos), y lo que objetivamente se puede deducir como implícito a ello.

La concreción de la Constitución, como bien señalaba Hesse, y quienes han seguido esa línea de pensamiento, no puede entonces ser comprendida de una manera estática y cerrada. Una Constitución no es hoy una camisa de fuerza, sino un punto de partida para generar o recrear respuestas (según fuera el caso) a problemas que se presentan en la realidad misma de un Estado Constitucional (o por lo menos, que apunte a hacerlo). En muchos casos, como ya lo ha dicho el mismo Tribunal Constitucional peruano en casos como Lizana Puelles (STC Exp. n.º 05854-2005- AA/TC), recurrir a una interpretación literal de la Constitución sería realmente lo inconstitucional, o lo ajeno a lo constitucionalmente conforme (necesario o posible).

Esta última definición nos lleva también a una comprensión bastante más amplia de lo “constitucional” que lo asumido a nivel interpretativo o lo hecho suyo por parámetros interpretativos más propios de un contexto decimonónico. Es cierto que no todo es constitucional. Es cierto también que hay aspectos que son claramente constitucionales, con un reconocimiento a nivel de las Constituciones, unidas al plano convencional y a lo asumido como *ius cogens*, como ya fue explicado. Pero no se puede negar también que, al ser la Constitución un punto de partida para una interpretación dinámica frene a los graves y variables problemas de una sociedad, las disposiciones constitucionales, que son de diversa naturaleza (algunas principales, otras con vocación de reglas otras y un largo etcétera), permiten más de una comprensión de lo que se puede o debe hacer.

Aquí entramos entonces al mundo de lo “constitucionalmente posible”, donde los diferentes operadores jurídicos (y sobre todo, los vinculantes), tienen un margen de acción con cierta discrecionalidad, más no arbitrariedad. Las diferentes disposiciones de una Constitución, como bien ha dicho entre otros Guastini, cuentan con diversos sentidos o comprensiones normativas. Aquello le otorga un amplio, más no ilimitado e incontrolable margen de acción a los intérpretes vinculantes de la Constitución, así como a los poderes públicos e incluso a los particulares, pero siempre de ciertos parámetros, pues, caso contrario, la discrecionalidad se convierte en arbitrariedad, y por ende, en la negación de lo que corresponde a un Estado Constitucional.

Lo que se acaba de señalar tiene enorme importancia dentro de la interpretación constitucional contemporánea. Miles son los ejemplos que podrían ponerse al respecto, pero aquí solamente mencionaré uno: en principio es, la interpretación, hecha dentro de lo constitucionalmente posible, la que ha permitido en el Perú comprender como ámbito de acción del “amparo contra resoluciones judiciales” no solamente al derecho a la tutela procesal efectiva (dentro de la cual se ha comprendido a la tutela judicial efectiva y debido proceso), tal como lo haría una lectura literal del artículo 4 del Código Procesal Constitucional. Hoy cabe la interposición de amparos contra resoluciones judiciales incluso buscando evitar la violación o amenaza de violación de los denominados “derechos implícitos”. Si esto es constitucionalmente posible, hay que estar atentos a los jueces y juezas constitucionales pueden o no hacer para resolver los problemas de configuración y los conflictos que pueden surgir en la conformación y consolidación de un sistema de gobierno. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN TIEMPOS DE PANDEMIA:
UN ESTUDIO COMPARADO EN AMÉRICA LATINA**

**STATES OF EMERGENCY IN TIMES OF PANDEMIC:
A COMPARATIVE STUDY IN LATIN AMERICA**

por **Andrés Cervantes,**

Abogado¹

Mario Matarrita,

Abogado y criminólogo²

y **Sofía Reca**

Abogada³

Cómo citar este artículo / Citation:

Cervantes, Andrés; Matarrita, Mario; y Reca, Sofía (2020):

Los estados de excepción en tiempos de pandemia:

un estudio comparado en América Latina, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0032>

1. Máster en ciencias jurídicas avanzadas y doctor en derecho por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) (España). Máster en derecho constitucional por la Universitat de Valencia (España). Docente en la UPF y en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo (Ecuador).

2. Candidato a doctor en derecho por la UPF y máster en justicia constitucional por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diplomas de especialización en justicia constitucional, interpretación de la constitución y derecho internacional, respectivamente, por las universidades de Pisa (Italia), Castilla-La Mancha (España) y Heidelberg (Alemania). Docente en la UPF y UCR.

3. Candidata a doctora en derecho por la UPF. Máster en derecho constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España) y máster en derecho administrativo por la Universidad Austral (Argentina). Docente en la UPF.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

La pandemia originada por el COVID-19 ha supuesto un punto de quiebre para el derecho constitucional global. Las medidas adoptadas por los estados para ralentizar el avance del virus van desde el confinamiento domiciliario, el cierre de fronteras, la suspensión general de actividades e, inclusive, medidas de rescate económico y social. En ese marco, el objeto del texto es doble. Por un lado, describe y analiza el marco constitucional de determinados países latinoamericanos que han decretado estado de excepción a efectos de identificar similitudes y diferencias en la reacción a la pandemia en curso. De otro lado, el texto informa sobre el contexto, las medidas adoptadas por cada país de la región y los mecanismos de control político-judicial en materia del derecho de excepción. Dado que la pandemia es un problema global que acarrea consecuencias a mediano y largo plazo, se vuelve imperativo fortalecer un marco de cooperación internacional que permita afrontar, en el futuro, ese tipo de amenazas de forma efectiva.

Palabras clave: Estados de excepción, COVID-19, América Latina, Derechos Humanos

ABSTRACT

The pandemic caused by Covid-19 has meant a breaking point for global constitutional law. The measures adopted by the states to slow down the advance of the pandemic range from house confinement, the closing of borders, the general suspension of activities and even economic and social rescue measures. In this framework, the purpose of the text is twofold. On the one hand, it describes and analyzes the constitutional framework of some Latin American countries that have decreed a state of emergency in order to identify similarities and differences in the reaction to the ongoing pandemic. On the other hand, the text informs about the context, the measures adopted by each country in the region and the political-judicial control mechanisms regarding the right of exception. Given that the pandemic is a global problem that has consequences in the medium and long-term, it becomes imperative to strengthen an international cooperation framework that allows us to face such threats effectively in the future.

Key words: State of emergency, COVID-19, Latin America, Human rights

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Las Constituciones, como pacto político fundamental en materia de derechos y de organización de la vida en común, tienen vocación de permanencia en el tiempo⁴ y, por su medio, la sociedad busca construir un orden fundado en la estabilidad. Prueba de ello es que, en sus acepciones modernas, estos textos presentan un alto grado de rigidez y en su seno consta un catálogo de derechos fundamentales cuyo núcleo esencial queda extramuros a la acción legislativa.

Sin embargo, también es una verdad que, en su estado actual, una inmensa mayoría de esas Constituciones en el mundo contemplan el derecho de excepción⁵. Se erigen, en ese sentido, situaciones extraordinarias, imprevisibles y temporales para cuya atención el constituyente apuesta por la alteración del sistema de pesos y contrapesos, la separación funcional de los poderes del estado e, inclusive, la plena vigencia de los derechos fundamentales

Ese “sacrificio” se entiende justificado pues se motiva en la intención de regresar a un estado de cosas donde la “normalidad” haga viable el proyecto constitucional.

Los orígenes del derecho de excepción pueden trazarse en la dictadura romana de la antigüedad: una magistratura que se instituyó entre los siglos V a II A.C. y en la que uno de los cónsules romanos era declarado dictador por tiempo limitado -de máximo seis meses- ante sucesos extraordinarios de guerra y rebelión, por ejemplo (Bobbio, 1986: 167).

Pues bien, por su complejidad, este tema se trata, sin dudas, de uno de los más discutidos de la teoría general del estado y la ciencia política (Agamben, 2004), porque, entre otros, en el marco de esos regímenes se busca conciliar los conceptos de autoridad y libertad.

No se olvidan, en ese sentido y por ejemplo, las crispaciones que produjo -y que aún hoy produce- la teoría decisionista de Schmitt (1976) y su pueril justificación para reconocer una “dictadura soberana” a favor de Hitler, entendiendo como soberano a aquel que puede decidir sobre el estado de excepción y que no está sujeto al derecho, porque el derecho no puede regular lo que no puede prever.

A nivel histórico, Francia fue la primera nación moderna en introducir disposiciones constitucionales sobre el derecho de excepción, en 1795, y fue a partir de allí que su experiencia trascendió hasta llegar a países cuya cultura jurídica se vio fuertemente influenciada por la tradición francesa.

Así, por ejemplo, con la entronización de Napoleón Bonaparte como Rey de España -en 1808- se instauró el *Estatuto de Bayona*, en el que se incluían, entre muchas otras, disposiciones relativas al derecho de excepción (Bjørnskov & Voigt, 2018). La estela de ese modelo fue seguida por muchas constituciones americanas: Argentina (1819), Chile (1822), Brasil (1824), Las Unidas del Río de la Plata (1824), Bolivia (1826), Perú (1826), Ecuador (1830), Uruguay (1830) y Venezuela (1830).⁶

4. Aunque esa afirmación no corresponde con la realidad pues de un análisis de las diferentes constituciones del mundo se ha hallado que aquellas suelen tener una vigencia aproximada de 19 años (Elkins, Ginsburg y Melton, 2009).

5. Para efectos prácticos del artículo, este término y el de “derecho de suspensión” se entenderán como sinónimos

6. A ese respecto, un apunte que merece la pena destacar es que, en todos esos casos, la inclusión de disposiciones relativas al derecho de excepción se dio en el marco de la creación de una constitución y que todos estos países se identifican con la tradición francesa del derecho civil-continental.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Siguiendo en el tiempo, los estados de excepción fueron el denominador común durante la primera y segunda guerras mundiales, evento, este último, frente al cual se articuló, como respuesta, la revolución constitucional de la segunda mitad del siglo anterior. Este aspecto cobra relevancia como hipótesis explicativa del porqué el derecho de excepción responde a una lógica más bien belicista y no parece tener capacidad suficiente para afrontar sucesos de otro orden, como lo es una pandemia.

En todo caso, lo cierto es que el COVID-19 no es la primera -ni será la última- enfermedad que alcance el nivel de pandemia; no es todavía, ni siquiera, el padecimiento clínico más letal de la historia de la humanidad (Barra, 2020: 7-11)⁷. A partir de ello, resulta verdaderamente preocupante la frágil institucionalidad internacional y lo endeble de las respuestas ofrecidas por el derecho internacional, conforme lo han denunciado Von Bogdandy y Villarreal (2020).

Todo ello parece extraño en un estado de cosas como el actual, en el que 9 de cada 10 Estados en el mundo incluyen, en sus Constituciones vigentes, previsiones relativas a los regímenes de excepción (Bjørnskov & Voigt, 2018). Estas figuras han sido, en algunas latitudes, una de las alternativas jurídicas más viables para enfrentar los embates de la mortal enfermedad, sin que, necesariamente y como lo apuntaron Ginsburg y Versteeg (2020), fueran el único tipo de respuestas de implementadas.

Es con base en las premisas anteriores que el presente texto tiene un doble objetivo. De un lado, analizar el marco constitucional de aquellos Estados latinoamericanos que, al declarar estados de excepción o emergencia, suspendieron o restringieron la vigencia plena de los derechos fundamentales en su territorio (de acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸). Son estos países, y no otros, los que integran la muestra del estudio.

De otra parte, se pretende brindar una introducción sobre los límites de los poderes de excepción de acuerdo con las exigencias del sistema interamericano de derechos humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹ para, posteriormente, explicar las medidas adoptadas por los Estados que integran la muestra, así como los controles políticos o jurisdiccionales de los poderes de emergencia que fueron accionados en cada uno de ellos.

II. LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Los documentos constitucionales latinoamericanos incluidos en la muestra contemplan, en la mayoría de los casos, amplias regulaciones en relación con los regímenes de excepción que los poderes públicos pueden decretar bajo determinadas circunstancias de riesgo para las personas y las instituciones del país¹⁰. A ese respecto llama la atención cómo las trece constituciones examinadas presentan niveles de semejanzas y diferencias en materia de tales regímenes de excepción, tema que inaugurará el presente estudio.

7. Por ejemplo, la “peste negra” de mediados del siglo XIV mató a un número de personas cercano a la mitad de la población europea, continente donde se asentó por cinco años; la “gripe española”, por su parte, dejó un saldo mortal de aproximadamente 50 millones, entre 1918 y 1919.

8. En lo sucesivo CADH.

9. Corte IDH en lo sucesivo.

10. Los textos constitucionales consultados se encuentran a disposición, para su consulta, en la página web de la Organización de Estados Americanos, visible en URL: www.oas.org

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

1. Nomenclatura y tipología

El primero de esos ámbitos de análisis comparativo tiene que ver con la nomenclatura que el poder constituyente asignó a esos estados de “anormalidad” y -derivado de ese primer punto- la singularidad o pluralidad en la tipología de esos regímenes a lo interno del ordenamiento jurídico.

Para una mayor claridad, el cuadro n.º 1 ofrece, gráficamente, la perspectiva completa respecto de ambos puntos:

Cuadro n.º 1. Regímenes de excepción en las constituciones de América Latina	
País	Nomenclatura
1. Argentina	-Estado de sitio -Estado de emergencia -Decreto de necesidad y urgencia
2. Bolivia	Estado de excepción
3. Chile	-Estado de asamblea -Estado de sitio -Estado de catástrofe -Estado de emergencia
4. Colombia	-Estado de excepción -Estado de conmoción interna -Estado de emergencia
5. Ecuador	Estado de excepción
6. El Salvador	Estado de excepción
7. Guatemala	-Estado de prevención -Estado de alarma -Estado de calamidad pública -Estado de sitio -Estado de guerra
8. Honduras	Estado de sitio
9. Panamá	Estado de urgencia
10. Paraguay	Estado de excepción
11. Perú	-Estado de excepción -Estado de emergencia -Estado de sitio
12. República Dominicana	-Estado de defensa -Estado de conmoción interna -Estado de emergencia
13. Surinam	-Estado de sitio -Estado de emergencia civil y militar

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones consultadas en el sitio web www.oas.org

En cuanto a la nomenclatura empleada por las cláusulas constitucionales vigentes, las voces “Estado de sitio”, “Estado de excepción” y “Estado de emergencia” son las opciones predilectas; la primera de ellas alude, como concepto propio de la jerga militar, al régimen de excepcionalidad que se opone como respuesta ante una agresión bélica o su amenaza, mientras que la segunda denota una interrupción en el curso regular de las vidas ordinarias de las personas y las instituciones del Estado (con especial referencia a los obstáculos, totales o parciales, para el pleno goce de los derechos fundamentales).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Por último, el recurso al vocablo “estado de emergencia” se entiende derivado de la peligrosidad que implican, para el tejido social, las circunstancias de hecho que facultan su declaratoria. No en vano el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua¹¹ asegura que la aprobación de este tipo de institutos jurídicos es legítima ante el acaecimiento de “conflictos sociales y catástrofes naturales”, entre otras circunstancias.

Amén de esa tripleta de términos, las constituciones de América Latina acuden, en menor medida, a otros rótulos semánticos: “Estado de defensa”, “Estado de urgencia”, “Estado de catástrofe”, “Estado de conmoción interna”, “Estado de alarma”, “Estado de Asamblea”, “Estado de prevención” y “Decreto de necesidad y urgencia”.

Del cuadro n.º 1 anterior también puede observarse que, en la muestra, una mayor proporción de los ordenamientos latinoamericanos de la muestra (53,8%) prevé una pluralidad de modalidades de régimen de excepcionalidad, mientras que la restante (46,2%) contempla un único instituto para atender situaciones de distinta índole.

Como característica distintiva, en este plano, debe apuntarse que cuando esos regímenes se contemplan en conjunto con otros, todos se ordenan en una prelación respecto de los hechos que justifican su declaratoria, la autoridad competente para su dictado y, naturalmente, los niveles de restricción o limitación de los derechos fundamentales. En cambio, al preverse como la “única alternativa” frente a multiplicidad de situaciones fácticas, la regulación constitucional se hace más uniforme en materia de su extensión, su procedimiento de aprobación y sus efectos.

2. Presupuestos fácticos

A propósito de un tema ya adelantado, los textos constitucionales de América Latina que fueron examinados prevén una amplia gama de presupuestos de hecho ante los cuales se hace viable la declaratoria del estado de excepción (o de alguno de ellos, cuando se cuente con distintas figuras). Cabe señalar que, en este punto, las Constituciones recurren a fórmulas muy genéricas, lo que les permite incluir, posteriormente, múltiples candidatos semánticos dentro del significante elegido.¹²

Así, la primera categoría de circunstancias que resulta más evocada en esos textos constitucionales es la situación de guerra (“agresión”, “ataque”, “invasión”), la que, además de contemplarse casi en todos los países de la muestra (12 de 13 países), se concibe eminentemente como una situación proveniente del exterior¹³. Para referirse a conflictos o amenazas bélicas suscitadas desde el interior del propio país, en cambio, se echa mano del término “conmoción interna”.

Otros de los vocablos a que se recurre en las cláusulas de las Constituciones examinadas son los de calamidad -“desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas”, según la RAE- (6 países¹⁴) y la voz compuesta “perturbación del orden público” (9 países¹⁵). En cuanto a este último punto cabe destacar que, en algunos casos, la

11. RAE en lo sucesivo. Diccionario consultado en línea, visible en el URL: <https://dle.rae.es>.

12. Un ejemplo de regulación de límites más definidos lo ofrece la Constitución de Guatemala, pues en ella se avanzan situaciones más concretas respecto de las que se habilita la declaratoria de los estados de calamidad o sitio: actividades terroristas, sediciosas o de rebelión, sabotaje, incendio, secuestro o plagio, asesinato, ataques armados, entre otros.

13. Las constituciones de Chile, Ecuador y Perú son las únicas en habilitar la declaratoria del estado de excepcionalidad frente a una guerra en el “interior”.

14. Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.

15. Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Surinam.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

referencia al orden público se construye de modo más sencillo (“desórdenes”) o de manera más compleja (refiriendo a un escenario de hecho cuyos efectos amenacen el orden público y la paz social).

En cuanto a la declaratoria del correspondiente régimen de excepcionalidad por el acontecimiento de fenómenos de la naturaleza, los textos consultados admiten mayoritariamente esa posibilidad (8 países¹⁶), definiéndola como “desastre” o “catástrofe” naturales, allí donde no se integra al significado de “calamidad”.

A propósito del tema que se tratará en la siguiente sección de este artículo, llama la atención que únicamente las Constituciones de El Salvador y Honduras advierten, en su literalidad, la “epidemia” como único motivo sanitario habilitante para la aprobación de un régimen de excepcionalidad. Esto hace suponer, entonces, que los restantes países incluyen el contagio de una enfermedad de este tipo en alguno de los demás amplios términos a los que se hiciera referencia líneas atrás.

3. Facultad de aprobación y procedimiento de control

Uno de los aspectos con mayor uniformidad, en los documentos constitucionales de la muestra, lo constituye la asignación de competencia para la aprobación del régimen de excepción. Esto en la medida en que, casi en su totalidad (12 de 13 textos¹⁷), los países en estudio perfilan la declaratoria de los estados de excepción, sitio y emergencia -entre otros- a través de órdenes ejecutivas que, justamente por esa razón, se encargan al Poder Ejecutivo nacional.

Dentro de esa amplia proporción, a su vez, existen variantes en la incorporación -en esa labor- de otras autoridades ejecutivas además del Presidente: así, las Constituciones de Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, y Perú consideran un sentido más amplio del Poder Ejecutivo, de ahí que, para la aprobación del decreto en cuestión, se requiera la voluntad afirmativa de los Ministros de Estado.

En cuanto a la participación del Poder Legislativo en el dictado del régimen de excepcionalidad, dos situaciones merecen especial atención. La primera de ellas, de importancia cuantitativa minoritaria, reside en el hecho de que las Constituciones de Argentina, El Salvador y Paraguay también reconocen a su Poder Legislativo la facultad para declarar esos estados de excepcionalidad. Se trata, en tales escenarios, de competencias que se encargan a los poderes Ejecutivo y Legislativo de forma diferenciada (según la situación o el tipo de régimen de excepcionalidad por aprobar).

La segunda de las situaciones, de capital importancia para el sistema de *check and balances* democrático, tiene que ver con los escenarios de diseño constitucional en los que la declaratoria de los indicados regímenes corresponde a la concurrencia de las voluntades legislativa y ejecutiva.

Con ello se refiere a los casos de los textos constitucionales de Argentina, Bolivia, Guatemala Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Surinam, pues, en esos ordenamientos jurídicos, la declaratoria formulada por el Poder Ejecutivo requiere el oportuno beneplácito de las cámaras legislativas como condición necesaria de validez.

16. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú.

17. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Aunque las facultades de aprobación de los regímenes de excepcionalidad sean uniformes, como se dijo, lo cierto es que no puede decirse lo mismo en cuanto las funciones de control que se prevén para tales estados.

En ese sentido, no todos los textos constitucionales de la muestra establecen parámetros de control y supervisión para ser ejercidos durante alguno de los regímenes de excepcionalidad previstos. En esos escenarios figuran las constituciones de El Salvador, Honduras, Panamá y Perú.

En aquellos ordenamientos donde sí se reconocen potestades de control, las posibilidades varían en orden de importancia y las autoridades delegadas para la supervisión.

Respecto de la trascendencia del control, llaman la atención los casos de las Constituciones de Colombia, Ecuador y República Dominicana, donde se establece un control judicial preceptivo de las disposiciones y actos normativos emitidos durante el estado de excepcionalidad (incluida la constitucionalidad del decreto mismo en el que se apruebe ese régimen).

En un segundo escalafón respecto de la magnitud de ese control, las Constituciones de Bolivia, Guatemala y República Dominicana, por ejemplo, incluyen el deber del Presidente a rendir cuentas, ante el Poder Legislativo, de las acciones y medidas adoptadas a lo largo del periodo en que se mantuvieron vigentes los regímenes de excepción.

Finalmente, la Constitución de Surinam ofrece un caso único de atribuciones consultivas en el tema, pues en ese documento se encomienda a una autoridad administrativa (el Consejo Nacional de Seguridad) el trabajo conjunto con las autoridades gubernativas una vez que sea declarado el estado de sitio o de emergencia civil y militar.

4. Suspensión o restricción de derechos fundamentales

Un último punto en el análisis comparado lo constituye la previsión constitucional para permitir, como consecuencia de los regímenes de excepción, la suspensión o restricción de derechos fundamentales.

En ese aspecto, la tendencia mayoritaria (11 constituciones¹⁸) consiste en aceptar la suspensión parcial de las garantías constitucionales, indicando, en cada caso, un prontuario de derechos cuyo ejercicio pleno podrá interrumpirse en cada una de las situaciones.

En la acera contraria, las constituciones de Bolivia y Colombia no admiten que, durante la vigencia del régimen de excepcionalidad, se afecten los derechos y libertades de las personas. Ejemplo paradigmático de esta tendencia minoritaria lo constituye la Constitución colombiana, texto que señala, en su numeral 214.2, que en los estados de excepción: “no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. EL “DERECHO DE SUSPENSIÓN” EN EL CONTEXTO REGIONAL

En atención a lo dispuesto en el artículo 27 de la CADH, todo Estado que ejercite el “derecho de suspensión” en casos de emergencia debe notificar de forma inmediata a los Estados parte de la Organización de Estados Americanos¹⁹. En esa comunicación, que se remitirá al Secretario General de la OEA, detallará los motivos que suscitan la suspensión de derechos y la fecha de vigencia de esta interrupción.

Al respecto, debe hacerse notar que esta obligación es exigible por el solo hecho de que un Estado pertenezca a la OEA y haya ratificado la CADH, sin importar si se encuentra sujeto o no a la jurisdicción de la Corte IDH.

Con base en el incremento exponencial de personas contagiadas de COVID-19 en el continente americano, diversos países de la región declararon estados de emergencia, estados de excepción, estados de catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, todo ello a través de decretos presidenciales y otras disposiciones normativas de la más variada naturaleza jurídica.

Los estados en los que ocurrió esa declaratoria son: Argentina²⁰, Bolivia²¹, Chile²², Colombia²³, Ecuador²⁴, El Salvador²⁵, Guatemala²⁶, Honduras²⁷, Panamá²⁸,

19. OEA en lo sucesivo.

20. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de los Estados Americanos (OEA 042) del 1 de abril de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Argentina_nota_No_42-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

21. Vid. Comunicado de la Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante la Organización de los Estados Americanos (MPB-OEA-NV089-20) del 30 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Bolivia_nota_No_NV089-20.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

22. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Chile ante la Organización de los Estados Americanos (032/2020) del 26 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Chile_nota_No_32-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

23. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de los Estados Americanos (424/2020) del 8 de abril de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Colombia_nota_MPC-OEA_No_424-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

24. Vid. Comunicado de la Misión Permanente del Ecuador ante la Organización de los Estados Americanos (4-2-073/2020) del 17 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Ecuador_nota_No_4-2-073-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

25. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de El Salvador ante la Organización de Estados Americanos (MPOEA-OEA-024/2020) del 31 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_El_Salvador_MPOEA-OEA-024-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

26. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Guatemala ante la Organización de los Estados Americanos (NV-OEA-M4-No.190-2020) del 26 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Guatemala_nota_No_190-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

27. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Honduras ante la Organización de Estados Americanos (057/MPHOEA/2020) de 8 de abril de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Honduras_nota_No_57-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

28. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Panamá ante la Organización de Estados Americanos (PANA-OEA-7-121) de 25 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspension_garantias_Panama_nota_No_7-121-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Paraguay²⁹, Perú³⁰, República Dominicana³¹ y Surinam³², pues fueron esos países los que remitieron las respectivas comunicaciones a la OEA notificando la suspensión de derechos convencionales.

Es importante anotar que, como efectivamente ha sucedido en algunos de esos casos, si un Estado extiende el período inicial de la suspensión de derechos convencionales o si amplía su alcance, se encuentra en la obligación de notificar sobre el particular al Secretariado de la OEA.³³

Además, es necesario resaltar que otros instrumentos, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966³⁴ (art.4.3), también imponen un deber de notificación, al Secretario General de las Naciones Unidas, cuando un Estado haga uso del derecho de suspensión. Esta precisión es relevante en la medida en que, por ejemplo, Venezuela, que adoptó un decreto de estado de alarma con motivo del COVID-19, denunció la CADH en 2012 y también la Carta de la OEA en 2017, sin perjuicio de lo cual se mantiene vinculado a las normas del PIDCP.

A propósito del derecho de suspensión de acuerdo con la CADH, debe aclararse que en comparación con otros instrumentos, como el PIDCP y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 27 de la CADH contiene un catálogo más amplio de derechos inderogables aún en caso de emergencia o excepción: a) el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; b) el derecho a la vida; c) el derecho a la integridad personal; d) la prohibición de esclavitud y servidumbre; e) el principio de legalidad y de retroactividad; f) la libertad de conciencia y de religión; g) la protección de la familia; h) el derecho al nombre; i) los derechos del niño; j) el derecho a la nacionalidad; k) los derechos políticos; y, l) las garantías judiciales indispensables para su tutela.

La jurisprudencia de la Corte IDH exige, como presupuesto habilitante, que exista una amenaza inminente que no pueda resolverse por los medios previstos en el ordenamiento jurídico ordinario; amén de lo anterior, también ha establecido que la suspensión de derechos debe regirse por tres principios: proporcionalidad entre los medios y los objetivos propuestos, limitación geográfica y temporal y la prohibición de discriminación en la aplicación de las medidas adoptadas (Rodríguez Huerta, 2019: 835-849).

29. Vid. Comunicado de la Misión Permanente del Paraguay ante la Organización de Estados Americanos (292-20/MPP/OEA) de 8 de mayo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Paraguay_nota_292-20-MPP-OEA.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

30. Vid. Comunicado de la Representación Permanente del Perú ante la Organización de Estados Americanos (7-5-M/045) de 30 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Peru_nota_No_7-5-M-045-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

31. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (MPRD-OEA 0300-2020) de 30 de marzo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Republica_Dominicana_nota_MPRD-OEA_0300-2020.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

32. Vid. Comunicado de la Misión Permanente de Surinam ante la Organización de Estados Americanos (PVOAS/SUR/191/20) de 4 de mayo de 2020. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Suriname_nota_No_PVO-SA-SUR-191-20.pdf (Último acceso: 22/06/2020)

33. Pueden consultarse las comunicaciones más recientes en este sentido en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_acciones_recientes.asp (Último acceso: 22/06/2020)

34. PIDCP en lo sucesivo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En el mismo renglón, también cabe anotar que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020)³⁵ como la Corte IDH (2020) han emitido pronunciamientos sobre la pandemia y los derechos humanos en las Américas.³⁶ Algunas referencias comunes que pueden extraerse al confrontar ambos criterios son:

1. Que la cooperación internacional y la acción conjunta, solidaria y transparente son fundamentales para solucionar los problemas actuales y futuros ocasionados por la pandemia;
2. Que todas las medidas adoptadas por los Estados deben obedecer a criterios científicos y a los principios de “absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución”;
3. Que los derechos económicos, sociales, culturales o ambientales deben ser garantizados sin discriminación y los Estados deben prestar especial protección a los grupos de mayor vulnerabilidad³⁷;
4. En esa línea, la Corte IDH ha instado a los Estados a que “las trabajadoras y trabajadores de la salud deberán ser proveídos de los insumos, equipos, materiales e instrumentos que protejan su integridad, vida y salud, y que les permita desempeñar su labor en términos razonables de seguridad y calidad”;
5. Que los Estados deben tomar “las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; disponer de mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata y reforzar la atención para las víctimas”;
6. Que dadas las condiciones de hacinamiento que padecen las personas privadas de libertad “se torna necesario (...) disponer en forma racional y ordenada medidas alternativas a la privación de la libertad”;
7. Que los Estados deben garantizar el acceso libre a la información; cuidar que el uso de la tecnología de monitoreo sea estrictamente la necesaria; garantizar el acceso a la justicia; la protección de defensores de los derechos humanos, entre otras medidas que deben ser observadas por todos los Estados parte.

IV. LA RESTRICCIÓN Y SUSPENSIÓN DE DERECHOS A PROPÓSITO DEL COVID-19: UNA BREVE REFERENCIA A LOS CASOS DE ESTUDIO EN EL CONTEXTO INTERAMERICANO

La presente sección tiene como objeto exponer de forma resumida los elementos más relevantes sobre la respuesta institucional de los Estados en el marco de la pandemia del COVID-19. Para ello, la muestra ha sido seleccionada tomando en cuenta, como se dijo previamente, a aquellos Estados que ejercieron el derecho de suspensión y

35. CIDH en lo sucesivo.

36. Cfr. CIDH. “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. Resolución 1/20 del 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. También, Corte IDH. Comunicado de prensa CP-27/2020 de 14 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html> (Último acceso: 22/06/2020)

37. “...Las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud...”. (Corte IDH, 2020)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

así lo comunicaron a la OEA, a saber: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam.

La exposición se centra, por tanto, en algunos pocos aspectos del contexto y el marco normativo de cada país, así como -en algunos casos- en el control político y judicial ejercido sobre las medidas adoptadas. Sirva de aclaración que el presente ensayo no pretende (ni está en capacidad de ofrecer) un análisis exhaustivo de cada elemento de la muestra, sino que busca, más bien, poner el acento en una perspectiva de conjunto.

1. Argentina

Argentina ha sido uno de los primeros países de la región en dar una respuesta pronta y eficaz al avance del COVID-19³⁸. Bajo esta circunstancia, y en el marco de las atribuciones conferidas por el art. 99 del texto constitucional, el Presidente de la República adoptó diversas medidas que se materializaron, en su mayoría, en la emisión de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

En la primera serie de medidas, el DNU 260/20 del 12 de marzo amplió la “emergencia pública en materia sanitaria”³⁹ por el plazo de un año mientras que el DNU 287/2020 instituyó al Ministerio de Salud y al Jefe de Gabinete de Ministros como autoridades de aplicación.

Sin siquiera transcurrir una semana completa, el 19 de marzo, el Gobierno decretó el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”⁴⁰ para todas las personas que residan o habiten en el territorio, limitando los desplazamientos a aquellos “mínimos e indispensables” a la vez que prohibió la realización de eventos sociales y suspendió toda actividad con excepción de las declaradas “esenciales” (DNU 297/2020)⁴¹. Para resguardar el cumplimiento de esas medidas en esa misma oportunidad se confirieron amplias atribuciones al Ministerio de Seguridad.

En este punto, cabe aclarar que el DNU que dispone el “aislamiento social, preventivo y obligatorio” fue declarado constitucional por resultar una medida “razonable y proporcional” para la defensa de la salud pública (Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional “Kingston, Patricio s/ Habeas corpus”, Causa n.º 19.200/2020 del 21 de marzo de 2020).

En línea con lo expuesto, todas las acciones de prevención adoptadas por el ejecutivo en el marco de la emergencia sanitaria fueron ampliamente aceptadas y acatadas tanto por el Congreso como por el Poder Judicial nacional. Ambos poderes se adhirieron

38. Así lo ha destacado la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de un comunicado donde destacó que las medidas preventivas tomadas por el gobierno argentino “pueden cambiar la curva de contagios de coronavirus a algo más plana y lenta” (comunicado de la representante de la OMS en Argentina, Maureen Birmingham, dirigida al Presidente en fecha de 22 de marzo de 2020).

39. La Ley n.º 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, en su art. 1 establece: “Declárese la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social y delégase en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2, hasta el 31 de diciembre de 2020”.

40. La medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio se extiende en la región del Área Metropolitana de Buenos Aires hasta el 17 de julio de 2020 (DNU 576/2020).

41. Junto con esa medida crucial se adoptaron muchas otras decisiones complementarias como el cierre de fronteras (DNU 274/2020); ayudas económicas para diversos sectores y para las provincias más afectadas (Decreto 325/2020 y Decisión administrativa 443/2020); prohibición de despidos (DNU 325/2020) y en materia procesal penal.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a las disposiciones establecidas por el DNU 297/20, por lo que paralizaron parte de sus actividades (resolución n.º 0615/20 del Congreso de los Diputados⁴²; resolución n.º SA 0448/20 del Senado de la Nación y acordada n.º 6/2020 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

Finalmente, el día 29 de abril (es decir, casi un mes y medio después de mantener parcialmente paralizadas sus actividades) el Congreso aprobó el “protocolo de funcionamiento parlamentario remoto” a fin de reanudar las sesiones de forma “ordinaria”. Cabe destacar que la modalidad “virtual” de las sesiones del Congreso fue previamente avalada por la Corte Suprema de Justicia por ser “un asunto que la Constitución defirió de forma privativa y exclusiva a su prudencia política” (CSJN, “Fernández de Kirchner, Cristina s/ acción declarativa de certeza”, consid. 17, sentencia de 24 de abril de 2020).

2. Bolivia

El día 17 de marzo de 2020, el Gobierno de Bolivia declaró el “estado de emergencia sanitaria” mediante Decreto Supremo (D.S.) n.º 4196; en el marco de esa declaratoria, el día 21 de marzo, la Presidencia dispuso como medida principal⁴³ la “cuarentena total”⁴⁴, con lo que únicamente se habilitaban desplazamientos mínimos e indispensables de una persona por familia en determinados días y franjas horarias. De esa condición se exceptuaron las fuerzas armadas, los servicios de salud, las entidades financieras y los servicios públicos y privados esenciales (D.S. n.º 4199).

Frente al incumplimiento de la cuarentena por parte de la población, y con base en lo previsto en el art. 172 de la Constitución boliviana, el Poder Ejecutivo “reforzó” las medidas en contra del contagio y propagación del COVID-19 al prohibir la circulación de personas menores de 18 años y mayores de 65 años, así como la organización de reuniones y el derecho de huelga (D.S. n.º 4200).

Por otro lado, se restringió la libertad de expresión puesto que se declaró que aquellas personas que “desinformen o generen incertidumbre” a la población podrían ser sujetos de denuncia penal (D.S. n.º 4231). Sin embargo, la polémica producida por esta “excesiva” medida –según lo señalara la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas⁴⁵ llevó a su posterior derogación.

En el nuevo “paquete” de medidas también se endureció el control a cargo de las Fuerzas Policiales y Militares, quienes se vieron consecuentemente facultados a aplicar “medidas coercitivas” a fin de asegurar el mantenimiento del orden público, el Estado de Derecho, la paz social, la defensa de la vida y la salud (D.S. n.º 4200).

42. Cabe aclarar que la resolución n.º 0615/20 del Congreso de los Diputados no especifica las áreas exceptuadas de la suspensión de actividades. Así, por ejemplo, la Comisión Bicameral Permanente, encargada de dictaminar acerca de la validez de los DNU (conforme lo prevé la Ley n.º 26.122), continuó en funciones. Sin embargo, a la fecha solo sesionó una vez el día 28 de abril (<https://www.diputados.gov.ar/comisiones/especiales/cbtlegislativo/reuniones/videos/>, última entrada el 19 de junio de 2020). En el caso del Poder Judicial, la acordada n.º 6/2020 habilitó la “feria extraordinaria” respecto de todos los tribunales federales y nacionales, interviniendo únicamente en cuestiones penales, asuntos de familia y amparos. El día 10 de junio se dispuso la reactivación progresiva y escalonada de la actividad jurisdiccional.

43. Asimismo, se dictaron diversas disposiciones complementarias como el Plan de Emergencia de Apoyo al Empleo y Estabilidad Laboral y reactivación del empleo (D.S. n.º 4216 y 4272); la asignación presupuestaria de recursos adicionales (D.S. n.º 4230); autorización extraordinaria al Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar transferencias público-privadas durante el periodo de la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus (Decreto n.º 4323).

44. Mediante D.S. n.º 4229 se amplió la vigencia de la cuarentena “total” hasta el 31 de mayo de 2020. A partir de esa fecha se establece la cuarentena “condicionada y dinámica” hasta el 30 de junio de 2020 (D.S. n.º 4245).

45. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2020.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

La Asamblea Legislativa aprobó las medidas implementadas por el Gobierno para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19 y las revistió de “interés y prioridad nacional” (Ley n.º 1293). Al igual que en muchos países de Latinoamérica, el Parlamento asumió un rol secundario dado que se limitó a ratificar las medidas impuestas por el gobierno y a legislar sobre cuestiones accidentales a la crisis sanitaria (v.gr. actividades de fomento -Leyes n.º 1295; 1301; 1302; 1307-; transferencia de bienes muebles -Leyes n.º 1308 y 1299-; y la postergación de las Elecciones Generales 2020 -Ley n.º 1297-).

En lo que respecta a la actividad jurisdiccional, si bien la mayoría de las autoridades judiciales interrumpieron sus actividades por los efectos de la pandemia, lo cierto es que en el ámbito penal ocurrió un alto incremento de causas y condenas debido, principalmente, a las infracciones de la cuarentena.⁴⁶

3. Chile

En el caso de Chile, la crisis del COVID-19 fue mitigada, en primer lugar, utilizando alertas sanitarias por parte del Ministerio de Salud. Sin embargo, el 18 de marzo de 2020, el Presidente declaró el “estado de excepción constitucional de catástrofe” en *todo el territorio nacional* por un término de 90 días⁴⁷ (Decreto Supremo n.º 104). A esta declaratoria se sumó, entre otras medidas, el confinamiento “selectivo y dinámico”⁴⁸ (Resolución del Ministerio de Salud n.º 212), el cierre y control de fronteras, sanciones para los infectados de COVID-19 que incumplieran la cuarentena obligatoria, un *toque de queda* permanente y un control generalizado de identidad a cargo de los militares (Cofre, 2020).

En relación al marco constitucional de los poderes de emergencia, es necesario recordar que la Constitución (art. 39 a 45) se complementa con la *Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción* del año 1990 (Ley n.º 18.415).

Así, en el marco de la coyuntura generada por la amplia propagación del virus a partir de marzo, el Congreso adaptó rápidamente sus procesos a fin de dar continuidad al trabajo legislativo y desarrollar, de esta manera, una modalidad de trabajo a distancia. De ese modo, el 25 de marzo se sancionó la Ley n.º 21.219 que introduce, de manera transitoria, una reforma al texto constitucional que habilita al Congreso a sesionar por medios telemáticos “por el plazo de un año”.

Esa norma, por su importancia frente a las condiciones actuales, sería calificada como un hito en la historia del Poder Legislativo, en las propias palabras del Senado de Chile (2020).

La pronta implementación de medios tecnológicos facilitó la intervención del Parlamento ante el impacto de la pandemia en un nutrido grupo de materias: la ejecución de un régimen de excepción para los procesos judiciales (Ley n.º 21.226); medidas de ayuda económicas para sectores vulnerables (Ley n.º 21.225); la concesión de indulto

46. Así, por ejemplo, en el Departamento de Santa Cruz (uno de los más afectados por la pandemia) se dictó la primera sentencia penal “virtual” que condena a dos años de cárcel a dos ciudadanos por no cumplir el confinamiento.

47. Este plazo fue prorrogado por 90 días mediante Decreto n.º 269.

48. Como primera medida se dispuso el aislamiento total en determinadas localidades y en las menos afectadas un aislamiento dinámico por franjas horarias. En todos los casos se prohíbe la circulación de las personas mayores de 80 años. Estas medidas se fueron endureciendo a medida que se propaga el virus en las distintas localidades (Resoluciones exentas Nos 334, 327 326, 322, 289, 261, 247, 227, 217 y 210 todas de 2020 del Ministerio de Salud).

PORTADA

general (Ley n.º 21.228); la modificación del código penal para sancionar la inobservancia del aislamiento u otras medidas preventivas (Ley n.º 21.240).

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

Para comprender el complejo escenario en Chile parece indispensable retroceder, brevemente, a octubre de 2019. En esta fecha -y como es de conocimiento público- inició una serie de revueltas ciudadanas por la subida de precio del tiquete del metro en la capital; frente a esas reacciones populares, el Presidente de la República declaró un estado de emergencia, situación que pareció incidir en el aumento de la represión: fue muchas y muy graves las denuncias sobre abusos en el uso de la fuerza y violaciones de derechos humanos a causa de la acción policial.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

Este convulso episodio, que es un antecedente directo a la situación actual, culminó con un acuerdo nacional tendiente a adoptar un nuevo texto constitucional a efectos de reemplazar la vigente Constitución, que data de 1980 y, como legado del régimen de Pinochet, ha sido reiteradamente tildada de autoritaria, neoliberal e inequitativa.

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**

Ahora bien, el desmedido impacto de la pandemia en suelo chileno llevó a que el cronograma para la implementación del nuevo documento constitucional fuera modificado, con lo que se postergó, por ende, el referéndum popular que permitiría la integración de la asamblea constituyente (Ley n.º 21.221)

CALIDAD DEMOCRÁTICA**AGENDA****4. Colombia****ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

En el caso colombiano, las actuaciones instrumentadas para atajar la pandemia fueron adoptadas inicialmente por el Ministro de Salud, los Gobernadores y los Alcaldes. Entre esas medidas se incluyeron los controles fronterizos, las restricciones de movilidad, las limitaciones al derecho de reunión y los toques de queda.

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

Adicionalmente, el Ministerio de Salud, por medio de Resolución n.º 464 de 2020, dispuso de manera temporal el confinamiento para cualquier persona mayor de 70 años por considerarlas población vulnerable ante el COVID-19. La actuación del gobierno nacional inició el día 17 de marzo de 2020, por medio del Decreto Legislativo n.º 417 de 2020, con el cual se declaró, en todo el territorio nacional, estado de emergencia social, económica y ecológica (Gaviria-Mira y Hoyos-Ceballos, 2020).

CRÉDITOS

A este decreto de emergencia se suman más de 185 decretos de desarrollo por el cual se adoptan medidas para atajar la pandemia (Legis-ámbito jurídico, 2020). Para facilitar el control político de los decretos de emergencia el Congreso, después de casi un mes de parálisis, sesionó, debatió y votó por primera vez de manera virtual (Monterroza, 2020). Las sesiones virtuales estuvieron precedidas de una polémica política y jurídica, situación que depararía que, al igual que en Argentina, se impugnase ante la Corte Constitucional (El Espectador, 2020).

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

En Colombia, el control jurisdiccional de esas medidas está dividido entre la Corte Constitucional, que realiza un control automático cuando se trate de decretos legislativos en el marco del estado de excepción (arts. 215 y 241 de la Constitución de Colombia), y el Consejo de Estado, órgano que tiene la atribución de un control de legalidad oficioso cuando se trate de decretos expedidos en el marco del estado de excepción. En el caso del Decreto n.º 417 de 2020, la Corte Constitucional de Colombia declaró que el estado de emergencia era conforme con la Constitución.

LISTA DE EVALUADORES

Sin embargo, en la actualidad existe una controversia judicial sobre la restricción de derechos ya que mediante *decretos ordinarios* se han impuesto restricciones potentes a derechos fundamentales como la libre circulación (art. 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (art. 25 CP), el derecho a la igualdad (art. 13 CP), el derecho al libre

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

desarrollo de la personalidad (art. 16 CP), las libertades de reunión (art. 37 CP), religión (art. 19 CP), asociación (art. 38 CP), entre otros. Los decretos que están sometidos a un control jurisdiccional automático son los denominados *decretos-legislativos*, por lo que organizaciones como Dejusticia han requerido a la Corte Constitucional de Colombia que se pronuncie sobre esos instrumentos normativos (Dejusticia, 2020).

5. Ecuador

En el caso ecuatoriano, el Presidente de la República decretó el “estado de excepción”⁴⁹ a nivel nacional el día 16 de marzo de 2020 (por decreto n.º 1017), luego de que la Organización Mundial de la Salud declarará que el COVID-19 constituía una pandemia de alcance global. En el citado decreto se dispusieron varias medidas, entre las que se incluyeron, entre otras, la restricción de los derechos de libertad ambulatoria y de reunión, la vigilancia electrónica de pacientes infectados con el virus, la suspensión general de actividades laborales y la intervención activa de la policía y los militares en el control del orden público (Cervantes, 2020).

La Constitución de la República del Ecuador (2008) señala que la Asamblea Nacional puede revocar, en cualquier momento desde su expedición, los decretos ejecutivos de estado de excepción por razones de oportunidad. Sin embargo, este poder no ha sido ejercitado por el Legislativo ecuatoriano que, hasta el momento, se ha limitado a aprobar la denominada *Ley de Apoyo Humanitario*.

Esta normativa fue aprobada por una mayoría de 74 votos favorables -de 137 posibles- e incluye diversas disposiciones en el ámbito económico, laboral, tributario y social, tales como: las rebajas en las pensiones educativas privadas, la suspensión temporal del desahucio en materia de inquilinato las rebajas en costo del servicio eléctrico; las facilidades de pago a la seguridad social, los créditos productivos para la reactivación económica y la revisión de tasas de interés para la reactivación, entre otras⁵⁰. A esto se agrega la aprobación de nuevas modalidades de contratación laboral por la emergencia y medidas especiales para el concurso de acreedores.

Importa señalar que, en la actualidad, la Asamblea Nacional de Ecuador sesiona virtualmente⁵¹ y que la Corte Constitucional valoró positivamente la constitucionalidad del estado de excepción.

No obstante, en los dictámenes n.º 1-20-EE/20^a del 25 de marzo de 2020 y n.º 3-20-EE/20^a del 29 de junio de 2020, dispuso sendos parámetros de aplicación que el ejecutivo debe observar durante la emergencia sanitaria a fin de garantizar los derechos constitucionales de las personas: la prohibición de suspender el normal funcionamiento del Estado, especialmente, el sistema de justicia y las garantías de los derechos constitucionales; la adopción protocolos biosanitarios para el trabajo y la necesidad de no exponer a usuarios y a funcionarios al virus; la imposibilidad de emplear el estado de emergencia para anular el derecho a la protesta pacífica;

49. Las circunstancias de la crisis sanitaria motivaron a que el presidente dicte un nuevo estado de excepción mediante Decreto Nº 1074, del 15 de junio de 2020.

50. La ley de apoyo humanitario fue publicada en el Registro Oficial del lunes 22 de junio de 2020. Un resumen de las principales disposiciones de la ley se encuentra disponible en El Comercio, “Ley de Apoyo Humanitario se publicó en el Registro Oficial, ¿qué implica?”, accesible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/registro-oficial-vigencia-ley-humanitaria.html> (último acceso: 08/07/2020).

51. Vid. Resolución CAL-2019-2021-213 del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador de fecha 18 de marzo de 2020. Disponible en: https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/AN-SG-2020-0110-M_REGLAMENTO_IMPLEMENTACION_SESIONES_VIRTUALES_Y_TRABAJO_EMERGENTE.pdf

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la garantía de equipo sanitario para las fuerzas armadas y la policía nacional; y la prohibición de desviar fondos destinados a la salud y a la educación hacia otros fines, entre otros (Corte Constitucional del Ecuador, 2020). Tales precedentes son objeto de seguimiento actual por ese mismo órgano constitucional.

6. El Salvador

El 14 de marzo de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo (D.L.) n.º 593, en el que se declaró el “estado de emergencia nacional, estado de calamidad pública y desastre natural”. Esta disposición se complementaría con los D.L. n.º 594 y n.º 611 que regulan el “estado de excepción” (art. 29 de la Constitución) y restringen, temporalmente, los derechos a la libertad de tránsito y el derecho de reunión.

Las normas referenciadas han servido de base para que el Gobierno aprobara un amplio paquete de medidas para contener los efectos del virus, entre las que se destacan la “cuarentena total domiciliar” (Decreto ejecutivo n.º 12), el cierre de fronteras (Decreto ejecutivo n.º 5) y la restricción a la circulación (Decreto Ejecutivo n.º 18).

A diferencia de muchos países de la región, en el caso de El Salvador el Parlamento y el Ejecutivo han afrontado de manera conjunta y activa los avances de la pandemia⁵². No obstante, la hiperproducción y superposición normativa generó tensiones entre ambos poderes, por lo que algunas cuestiones fueron judicializadas y se encuentran a la espera de resolución (Controversias de inconstitucionalidad n.º 2-20 y n.º 3-20).

A su vez, la Corte Suprema de Justicia (en concreto, la Sala de lo Constitucional) adoptó una postura muy crítica respecto de las medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia, al punto de que llegó a suspender, cautelarmente y por alterar el orden de competencias constitucional, algunas normas dictadas por el Gobierno (Resolución n.º 63-2020 de la Sala de lo Constitucional).

Finalmente, el tribunal salvadoreño también declaró la inconstitucionalidad del régimen de “excepción” adoptado por la Asamblea Legislativa por “omitir documentar y acreditar las razones que lo justificaban”, lo que implicaba una violación del art. 131 de la Constitución. De igual manera se pronunció sobre la inconstitucionalidad por “conexión” de todos los decretos ejecutivos que introducían restricciones al núcleo esencial de derechos fundamentales, pues estas disposiciones excedieron el orden de competencias constitucional (Resolución de Inconstitucionalidad n.º 21-2020 de la Sala de lo Constitucional).

7. Guatemala

El día 5 de marzo del presente año, el Presidente de la República de Guatemala decretó el “estado de calamidad pública” por el plazo de 30 días⁵³ (Decreto Gubernativo n.º 5-2020).

Esa declaración fue reforzada con los Decretos n.º 6-2020 y n.º 7-2020, del 21 y 24 de marzo, respectivamente, en los que se establecieron prórrogas y medidas más restrictivas en cuanto a la libertad de locomoción (incluyendo orden de toque de queda

52. Desde la declaración de estado de emergencia se sancionaron, a la fecha, cuarenta y seis Decretos Legislativos y cuarenta y siete Decretos Ejecutivos (Fuente: <https://derechopublico.org/nuevas-normas/>, <https://imprenta-nacional.gob.sv/compilacion-de-decretos-de-emergencia-por-covid-19/>, última entrada 23 de junio de 2020).

53. Mediante Decreto Gubernativo n.º 9-2020 se prorroga el Estado de Calamidad Pública hasta el 2 de julio del 2020.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

nacional), el derecho de reunión y manifestación y el cierre de fronteras. Para velar por la correcta observancia de esas acciones, le fueron atribuidas amplias facultades a las Fuerzas de Seguridad Civil, las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Por otro lado, el 30 de mayo, el gobierno declaró el “estado de sitio” en los municipios de Nahualá, Santa Catarina Ixtahuacán y Santa Lucía Utatlán en virtud de los “actos violentos y ataques armados derivados de disputas territoriales” (D.G. n.º 10-2020).

A ese respecto, importa destacar que tanto la declaración de “calamidad pública” como el “estado de sitio” fueron aprobados y ratificados por el Congreso (Decretos Legislativos n.º 8-2020, 9-2020, 22-2020 y 22-2020).

De igual manera, y con la finalidad de proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por el COVID-19, el Parlamento sancionó el Decreto Legislativo n.º 12-2020, en el que se establecieron una serie de medidas sanitarias, económicas, financieras y sociales para atender la crisis.

La norma referenciada ha sido fuertemente cuestionada pues algunas de las acciones en ella previstas (v.gr. los préstamos para políticos) resultan excesivas e injustificadas al parecer de algunas voces (Rodríguez y Marroquín, 2020; Hannah, 2020; Alexander, 2020; González, 2020).

A todo lo anterior hay que agregar que, en Guatemala, el Decreto Legislativo n.º 15-2020 garantiza la prestación de los servicios básicos a la población durante el estado de calamidad, espacio a propósito del cual se ha desencadenado una batalla entre los Poderes Ejecutivo (que vetó la Ley), Legislativo y las empresas prestatarias de dichos servicios. Este desencuentro motivó diversas impugnaciones ante la Corte de Constitucionalidad que a la fecha están pendientes de resolución.

8. Honduras

El 10 de febrero, el presidente de Honduras declaró el “estado de emergencia sanitaria”⁵⁴ en todo el territorio nacional con el propósito de “fortalecer las acciones de prevención y control” (Decreto Ejecutivo n.º PCM.005-2020).

En ese contexto, el día 15 de marzo, el Ejecutivo, amparado en los arts. 187 y 245 de la Constitución, decretó la restricción temporal de las siguientes garantías constitucionales: a) la libertad personal; b) la libertad de expresión; c) la libertad de asociación y reunión; d) la libertad de circulación (exceptuando a los funcionarios públicos); e) las garantías judiciales; y, f) la propiedad privada (Decreto Ejecutivo n.º PCM-021-2020).⁵⁵

Como respuesta a esa decisión, múltiples sectores sociales opusieron fuertes reclamos al Gobierno, razón por la que este decidió restablecer las garantías constitucionales vinculadas, únicamente, al ejercicio de la libertad de expresión y los derechos individuales (Decreto ejecutivo n.º PCM-022-2020).

Las acciones comentadas fueron reforzadas con el cierre de fronteras y una orden de toque de queda “absoluto” en las ciudades más afectadas (v.gr. Distrito Central, La

54. El Decreto Ejecutivo n.º PCM-022-202 prorrogó el estado de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2020.

55. Todas estas medidas fueron prorrogadas por los Decretos Ejecutivos n.º PCM-023-2020 y n.º PCM-042-2020. A su vez, el Decreto n.º PCM-045-2020 estableció restricciones graduales de las garantías constitucionales a nivel nacional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ceiba y Choluteca). A su vez, para su estricto cumplimiento se previó que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pudiera “detener a toda persona encontrada circulando fuera de las excepciones establecidas” (art. 6 Decreto Ejecutivo n.º PCM-021-2020).

Todas las medidas de restricción de derechos dictadas por el Gobierno fueron ratificadas por el Congreso (Decreto Legislativo n.º 32-2020), órgano que, complementariamente, sancionó diversas normas de orden económico (Decretos legislativos n.º 29-2020 y n.º 33-3030), entre las que se destaca la “Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social Frente a los Efectos del Coronavirus COVID-19”.

Esta última, valga reconocer, causó cierto grado de en razón de que habilitó contrataciones directas para obras públicas, bienes y servicios y, de igual manera, estableció una reasignación presupuestaria para cargar con los gastos de salud.

9. Panamá

En el caso de Panamá, el Gobierno de esa nación centroamericana anunció la restricción de ingreso al país, por parte de extranjeros, desde el 16 de marzo al tiempo que suspendía todos los vuelos internacionales por un plazo de treinta días. Aunado a lo anterior, se decretó el cierre temporal de establecimientos comerciales en todo el país, con excepción de productos y servicios de primera necesidad.

Entre las primeras medidas adoptadas de corte socioeconómico, el gobierno suspendió todas las cirugías no esenciales para aumentar, así, la capacidad de los hospitales públicos; en ese mismo renglón, dispuso la suspensión del cobro de los servicios básicos y el internet para aquellas personas que hubiesen perdido su empleo a propósito de la pandemia (Noticias ONU, 2020).

Adicionalmente, el actual gobierno panameño dispuso, por decreto n.º 400 de 27 de marzo de 2020, la creación del plan “Panamá Solidario”, iniciativa que, dirigida a las personas en condición de mayor vulnerabilidad, consiste en la entrega de bolsas de comida, un bono solidario y un vale digital con dinero.⁵⁶

Entre las medidas restrictivas de los derechos destaca un toque de queda nocturno, con excepción de la capital y la provincia contigua de Panamá Oeste, donde está restringida la movilidad por género y a dos horas diarias de acuerdo con el número de identidad personal.

Por último, importa destacar que la Constitución de Panamá no prevé la existencia de un Tribunal Constitucional, sino que le asigna el control de constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia. De ese modo, el citado órgano puede dictaminar la inconstitucionalidad de los decretos, incluidos los de estado de urgencia, pero siempre previa demanda por parte de las personas o instituciones legitimadas.

Hasta el momento, la Corte Suprema de Justicia no ha adoptado resoluciones relevantes en relación al COVID-19 además de la suspensión y reactivación del servicio de justicia en el país.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

10 Paraguay

En Paraguay, el 26 de marzo de 2020, se promulgó la Ley n.º 6524 que declara “estado de emergencia” ante la pandemia del COVID-19, disposición normativa que establece las medidas con impacto en diversas áreas: los ámbitos laboral y de seguridad social, tributario, contratos privados, contratación pública, entre otras.⁵⁷

Entre las acciones concretas que merecen ser destacadas se encuentran la autorización del teletrabajo en las relaciones laborales por dependencia, siempre que la naturaleza de la actividad lo permita; un subsidio de compensación del 25% del salario mínimo a trabajadores autónomos o dependientes de pequeñas empresas que no coticen en la seguridad social; las compensaciones a los trabajadores que se vean afectados por el cese total de las actividades laborales; el mantenimiento de la seguridad social a los trabajadores con independencia del cumplimiento de las obligaciones patronales; la exención de consecuencias por el impago de alquileres siempre que se abone, al menos, el 40% del canon respectivo; las facilidades en el acceso a crédito; y la autorización de contrataciones simplificadas y de emergencia en el ámbito público, entre otras (Ferrere, 2020).

De acuerdo con los artículos 259 y 260 de la Constitución de Paraguay, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, y específicamente, a la Sala Constitucional, declarar la inconstitucionalidad de las leyes. En el caso de la citada ley n.º 6524, que declara estado de emergencia en Paraguay, la Sala Constitucional podría, eventualmente, pronunciarse por vía de una acción de inconstitucionalidad.

11. Perú

El día 15 de marzo el Presidente de la República de Perú, en el marco de las atribuciones que le confiere el art. 137 de la Constitución⁵⁸, decretó el “estado de emergencia nacional” por un plazo de 15 días⁵⁹. En este escenario, ordenó el “aislamiento social obligatorio” y la restricción de los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito”, exceptuando la adquisición de bienes y servicios básicos (Decreto Supremo n.º 044-2020).

Para asegurar el efectivo cumplimiento del confinamiento, el Gobierno decretó, entre otras medidas⁶⁰, un toque de queda en casi todo el territorio (Decreto Supremo n.º 046-2020) y otorgó amplias facultades de intervención a la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

La premura con la que actuó el Ejecutivo frente a la propagación del virus, dejó al nuevo Congreso (cuya sesión inaugural tuvo lugar al día siguiente de la declaración de emergencia) en una situación peculiar: la primera Ley que aprobó el Parlamento

57. Ley n.º 6524, por la que se declara el Estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras. Disponible en: <https://www.mtess.gov.py/documentos/ley-65242020> (última consulta: 08/07/2020).

58. Tal como destacó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en su informe del año 2003 en Perú no existe una Ley que regule el estado de excepción (CVR (2003): Informe Final, Perú: 1980-2000).

59. El plazo del estado de emergencia fue ampliado hasta el día 30 de junio (Decreto Supremo n.º 051-2020).

60. El ejecutivo dictó un amplio paquete de medidas de emergencia entre las que se encuentran: ayudas, préstamos y asignación de partidas presupuestarias para mitigar los efectos económicos de la pandemia (Decretos de Urgencia n.º 034-2020; n.º 042-2020; n.º 047-2020; n.º 049-2020 y Decreto Supremo n.º 083-2020); el suministro de productos para la salud (Decretos Supremos n.º 015-2020 y n.º 039-2020); la implementación de medidas laborales (Decreto Supremo n.º 011-2020) y el cierre de fronteras.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

delegó facultades extraordinarias al Presidente para legislar sobre materias *troncales*, tales como: salud, política fiscal y tributaria, educación, seguridad ciudadana y procesal penal y penitenciaria (Leyes n.º 31011 y n.º 31020), con lo que, claramente, auto limitó su competencia a materias *periféricas*.⁶¹

En ese marco, uno de los aspectos más cuestionados a labor legislativa fue la “innecesaria e impertinente” (Lovatón, 2020) promulgación de la Ley de Protección Policial (Ley n.º 31012), la que, entre otras cuestiones, exime de responsabilidad penal a policías y militares que usen sus armas en defensa personal. Como era de esperar, fueron muchas las voces que se alzaron en contra⁶² y que advirtieron que la referida norma “abre espacios de impunidad” y “no se alinea con los estándares internacionales” (comunicado de prensa ONU, 1 de abril de 2020). Por tal razón, la ley en comentario fue impugnada ante el Tribunal Constitucional.

La crisis provocada por la pandemia también afectó seriamente la función judicial, que interrumpió toda su actividad pues únicamente garantizó una prestación “mínima” del servicio de justicia (en materia penal, habeas corpus y amparos) por la vía de los “juzgados de emergencia”, autoridades creadas, especialmente, durante la vigencia de la emergencia nacional.⁶³

12. República Dominicana

El 19 de marzo pasado, el Gobierno dominicano decretó “el estado de emergencia” por un plazo de 25 días en todo el territorio nacional⁶⁴, esto “en virtud de la autorización otorgada por el Congreso Nacional” (Decreto n.º 134-20 y Resolución del Congreso n.º 62-20). Importa recordar, en ese sentido, que la previa autorización del Parlamento es uno de los requisitos previstos en el art. 262 de la Constitución y la Ley n.º 21-18, que regula los estados de excepción. Conforme a ello, el decreto de emergencia expresamente obliga al Ejecutivo a rendir informes periódicos al Parlamento para dar seguimiento a las acciones adoptadas.

A su vez, durante el período de excepción se restringen las libertades de “tránsito, asociación y reunión” y se declara un “toque de queda” habilitando únicamente la circulación para la prestación de servicios básicos (Decreto n.º 135-20).⁶⁵

Al igual que en la mayoría de los sistemas de justicia de la región, se dispuso la suspensión de las labores presenciales, y se mantuvo en funcionamiento, únicamente,

61. Como por ejemplo las medidas de despliegue para control simultáneo durante la emergencia para el Covid-19 (Ley n.º 31016); medidas para dinamizar la economía nacional (Ley n.º 31017); suspensión de peajes (Ley n.º 31018); reconocimiento a los servidores públicos (Ley n.º 31021); que declara la intangibilidad de fondos del sistema privado de pensiones (Ley n.º 31022); utilización de firma digital (Ley n.º 31024). Información disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/>, última entrada 17/6/2020.

62. La CIDH expresó que “de conformidad con estándares interamericanos, leyes nacionales no deben contemplar excluyentes de responsabilidad que impidan investigar y sancionar responsables de violaciones de derechos humanos, en particular cuando perpetradores son agentes del Estado” (disponible en <https://twitter.com/CIDH>, última entrada 17/6/2020).

63. Resoluciones Administrativas del Poder Judicial n.º 103-2020; n.º 115-2020 y n.º 00061-2020, así como acuerdos del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial n.º 480 y n.º 481-2020.

64. Todas las prórrogas del estado de emergencia (Decreto n.º 148-20; Decreto n.º 153-20 Decreto n.º 213-20) fueron aprobadas previamente por el Congreso (Resoluciones n.º 160-20 y n.º 65-20).

65. El Gobierno también dispuso la suspensión de cómputos de los plazos y términos de los procedimientos administrativos (Decreto n.º 137-20); creación del Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE) (Decreto n.º 143-20); creación de la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus (Decreto Núm.132-20); declaración de emergencia en las compras y contrataciones de bienes y servicios indispensables para la ejecución de iniciativas para hacer frente al (COVID-19) (Decreto n.º133-20), entre otras medidas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la Jurisdicción Penal y los recursos de amparo y hábeas corpus (actas de sesiones extraordinarias n.º 01-2020 y n.º 02-2020 del Poder Judicial).

13. Surinam

En el caso de Surinam -el país más pequeño de América del Sur y colonia de los Países Bajos hasta 1975-, el estado de emergencia civil fue declarado por el Presidente el día 8 de abril de 2020 y así ratificado por el Congreso, un día después, mediante la implementación de la Ley de Condición Excepcional COVID-19. El plazo de duración de ese régimen de excepcionalidad será de tres meses, de acuerdo con el texto constitucional y la citada ley, salvo que ese término sea prolongado, hasta por una única vez, por el propio Poder Legislativo.

Entre las medidas adoptadas para atajar la pandemia se incluyen: la restricción de la libertad ambulatoria de las personas; la designación a toda propiedad no residencial o comercial como de uso público a efectos de instalar hospitales de emergencia y estaciones de cuarentena temporal; la creación de un Equipo para la gestión de la Crisis del COVID-19 con capacidad de aconsejar al presidente respecto de nuevas medidas para afrontar la emergencia; la creación de un fondo económico de emergencia; y la obligación de los medios de comunicación de transmitir información del gobierno relacionada al COVID-19, entre otras.

A pesar de que en este momento se mantenía vigente el referido estado de emergencia, las legislativas programadas para el pasado mes de mayo del año en curso se celebraron, de manera efectiva, en ese país caribeño, todo ello bajo la supervisión de la OEA y la Comunidad del Caribe.

V. APRECIACIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

A la fecha, trece estados latinoamericanos suscriptores de la CADH han ejercido el denominado “derecho de suspensión” previsto en el artículo 27 del tratado. Para dimensionar esa referencia importa apuntar que, actualmente, el también llamado Pacto de San José cuenta con veinticinco Estados parte. En ese sentido, el estudio se enfocó en la muestra de países que, en ese universo de elementos, declararon los estados de excepción o emergencia y cumplieron el deber de notificar esa situación al Secretario General de la OEA.

Como primer corolario despunta el hecho de que, a pesar del alto nivel de contagios en sus territorios, ni Brasil ni México hayan ejercitado el referido “derecho de excepción”.

Este apunte se explica en la consideración de que, en la lucha contra el COVID-19, la estrategia adoptada por la gran mayoría de países ha incluido distintas alternativas de reacción (el uso de legislación preexistente y la expedición de legislación específica), sin que exista, a este momento, un método de uso más frecuente que el recurso a los regímenes de excepción.

Una posible explicación para que ciertos Estados se mantengan reacios a utilizar los poderes de excepción tiene que ver con la larga historia de abusos vinculados a esta institución, en América latina, por parte de regímenes autoritarios.

Importa destacar, en esa línea, que la apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos ha sintetizado un *ius commune* latinoamericano que marca estándares en el uso de los poderes de excepción: deben ser limitados temporal y geográficamente, estrictamente proporcionales en las medidas que se adopten, no

PORTADA

incluir sesgos discriminatorios y respetar los derechos y las garantías que no pueden ser suspendidas en ningún caso.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

A nivel constitucional puede verificarse una interesante diversidad en cuanto a los regímenes de excepción en temas como singularidad o pluralidad de la tipología, presupuestos fácticos, autoridades a cargo de su declaratoria, mecanismos de control y niveles de afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos de estos Estados. Todo ese crisol de diferencias resulta natural en un espacio, como el Latinoamericano, en el que la diversidad política y de diseños institucionales ha estado, siempre, a la orden del día.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Por último, en cuanto a las medidas implementadas para afrontar la pandemia en curso, se tienen como denominadores comunes, en la muestra elegida, el confinamiento domiciliario, el cierre de fronteras y la suspensión de actividades laborales.

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

Otros casos más complejos se relacionan con la suspensión del derecho de asociación, la huelga y la libertad de expresión, acciones que son difícilmente justificables aún en el contexto actual y que han sido motivo de pronunciamientos jurisdiccionales en varios países.

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

La experiencia histórica brinda motivos suficientes para desconfiar del derecho de excepción en América latina y nos invita a rechazar su uso permanente bajo la excusa de la prolongada duración de la pandemia, por ello no resulta descabellado pensar que un marco jurídico permanente y la cooperación internacional puedan ser las claves futuras para resolver un problema cuyos amplios y nocivos efectos pone en entredicho el bienestar de la especie humana en conjunto.

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AGAMBEN, Giorgio (2004): Estado de excepción, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.
- AHERN, Hannah. (2020): Restricción de derechos civiles y políticos para combatir la pandemia del COVID 19 en Guatemala. http://dplf.org/sites/default/files/guatemala_hannah_ahern.pdf.
- BARRA, Rodolfo (2020): “Prólogo”, pp. 7-12. Barra, Rodolfo y Plaza, Martín (coords.), Emergencia sanitaria global: su impacto en las instituciones jurídicas. Ediciones RAP, Buenos Aires.
- BOBBIO, Norberto (1986): El futuro de la democracia, Plaza Janés Editores.
- BOGDANDY, Armin & VILLAREAL, Pedro (2020): “International law on pandemic response: a first stocktaking in light of the coronavirus crisis”. MPIL research papers series No. 2020-07, pp. 1-26.
- BJØRNSKOV, Christian & VOIGT, Stefan (2018): The architecture of emergency constitutions, International Journal of Constitutional Law, Volume 16, Issue 1, pp.101–127.
- CAO, Christian A. (2020): ¿Estado de sitio? No por el momento. Revista Asociación argentina de Derecho Constitucional, Nro. SE 1.
- CAO, Christian A. (2020): La carrera para habilitar actividades “esenciales”. Revista Asociación argentina de Derecho Constitucional, Nro. SE 1.
- CARRASCO GIL, Andrea. (2020): Una transformación latente y otra pendiente: el Poder Judicial frente al COVID-19. Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/una-transformacion-latente-y-otra-pendiente-el-poder-judicial-frente-al-covid19/>.
- CERVANTES, Andrés (9 de Julio de 2020): “Ecuador – Constitutionalism and Covid-19”, VerfBlog, (2020/5/09), <https://www.verfassungsblog.de/ecuador-constitutionalism-and-covid-19/>
- COFRE, Leonardo (9 de Julio de 2020): Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation, VerfBlog, (2020/5/19), <https://www.verfassungsblog.de/chile-and-covid-19-a-constitutional-authoritarian-temptation/>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020): Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/20 del 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. (2003): Informe Final Perú: Lima, tomos I, III, VI, VIII y IX.
- CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN LEGISLATIVA – Asamblea Nacional de Ecuador (9 de julio de 2020): Resolución CAL-2019-2021-213 del Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador de fecha 18 de marzo de 2020. https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/04/AN-SG-2020-0110-M_REGLAMENTO_IMPLEMENTACION_SESIONES_VIRTUALES_Y_TRABAJO_EMERGENTE.pdf
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR (2020): Dictamen n.º 1-20-EE/20^a del 25 de marzo de 2020, www.corteconstitucional.gob.ec
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR (2020): n.º 3-20-EE/20^a del 29 de junio de 2020, www.corteconstitucional.gob.ec
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020): Comunicado de prensa CP-27/2020 de 14 de abril de 2020. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- CORTÉS-ARBELÁEZ, Alejandro. (2 de mayo de 2020): Pandemic and States of Emergency: A Comparative Perspective. Iconnect. <http://www.iconnectblog.com/2020/05/pandemic-and-states-of-emergency-comparative-perspective/>.
- DEJUSTICIA (2020): "Solicitud de avocar conocimiento de oficio Asunto: Control de constitucionalidad automático a los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril y 536 de 11 abril de 2020, emitidos en razón y durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ambiental". 22 de abril de 2020. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/Memorial-Corte-Constitucional.pdf>
- EL COMERCIO (8 de julio de 2020): "Ley de Apoyo Humanitario se publicó en el Registro Oficial, ¿qué implica?". <https://www.elcomercio.com/actualidad/registro-oficial-vigencia-ley-humanitaria.html>
- EL ESPECTADOR (9 de julio de 2020): "La Cámara pide a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre las sesiones virtuales". <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-camara-pide-la-corte-constitucional-que-se-pronuncie-sobre-las-sesiones-virtuales-articulo-916215/>
- ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom y MELTON, James (2009): The Endurance of National Constitutions, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERRERE (2020): "Paraguay: COVID-19 - Declaración de estado de emergencia y nuevas medidas adoptadas por el gobierno". <https://www.ferrere.com/es/novedades/paraguay-covid-19-declaracion-de-estado-de-emergencia-y-nuevas-medidas-adoptadas-por-el-gobierno/>
- GARGARELLA, Roberto. (1 de mayo de 2020): The fight against Covid-19 in Argentina: Executive vs. Legislative Branch. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/the-fight-against-covid-19-in-argentina-executive-vs-legislative-branch/>.
- GAVIRIA-MIRA, Julián; HOYOS-CEBALLOS, Esteban (9 de Julio de 2020): Pandemic and Executive Powers in Colombia: A Problem and a Modest Proposal, VerfBlog, (2020/4/17), <https://www.verfassungsblog.de/pandemic-and-executive-powers-in-colombia-a-problem-and-a-modest-proposal/>
- GINSBURG, Tom & VERSTEEG, Mila (9 de Julio de 2020): States of Emergencies: Part I, Harvard Law Review blog. <https://blog.harvardlawreview.org/states-of-emergencies-part-i/>
- GONZÁLEZ, José. (28 de abril de 2020): Challenges Beyond Public Health-Guatemala and the Covid-19 Crisis. Verfassungsblog. https://verfassungsblog.de/challenges-beyond-public-health-guatemala-and-the-covid-19-crisis/#primary_menu_sandwich.
- JARAB, Jan. (2020): Declaración pública sobre la promulgación de la Ley N° 31012. Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en América del Sur. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472172>.
- LOVATÓN, David. (26 de Abril de 2020): Quarantine, State of Emergency, State of Enforcement, and the Pandemic in Perú. Verfassungsblog <https://verfassungsblog.de/quarantine-state-of-emergency-state-of-enforcement-and-the-pandemic-in-peru/>.
- LEGIS-ÁMBITO JURÍDICO (6 de julio de 2020): Observatorio Jurídico Coronavirus (Covid-19) <https://www.ambitojuridico.com/observatorio-juridico-coronavirus-covid-19#tema10>
- MONTERROZA, Vanessa (9 de julio de 2020): La constitucionalidad de las sesiones virtuales del Congreso de la República, Blog de la Revista Derecho del Estado, Bogotá, <https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/04/03/la-constitucionalidad-de-las-sesiones-virtuales-del-congreso-de-la-republica/>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- NOTICIAS ONU (8 de julio de 2020): “Panamá va un paso por delante en la respuesta al coronavirus”, disponible en URL: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471462>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (9 de julio de 2020), www.oas.org
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (9 de julio de 2020), Acciones recientes en materia de Tratados Multilaterales http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_acciones_recientes.asp
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (9 de julio de 2020), <https://dle.rae.es>
- REPÚBLICA DE PANAMÁ, Ministerio de la Presidencia (2020): Decreto ejecutivo No.400 de 27 de marzo de 2020 publicado en la Gaceta Oficial Digital del 3 de abril de 2020. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28995_A/78115.pdf
- REPÚBLICA DE PARAGUAY (2020): Ley n.º 6524, por la que se declara el Estado de emergencia en todo el territorio de la República del Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras. <https://www.mtess.gov.py/documentos/ley-65242020>
- RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela (2019): “Artículo 27. Suspensión de garantías”, pp. 835-849. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. Steiner, Christian y Fuchs, Marie-Christine (Eds.), Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2nda edición.
- RODRÍGUEZ, Francisco y MARROQUÍN, Ricardo. (25 de marzo de 2020): Préstamos fáciles para políticos, colegiaturas sin multas, y salarios: La Ley contra el Coronavirus. Plaza Pública. <https://www.plazapublica.com.gt/content/prestamos-faciles-para-politicos-colegiaturas-sin-multas-y-salarios-la-leycontra>.
- SÁENZ J., Luis F. (2006): La regulación de los estados de excepción en Guatemala y la necesidad de reforma de la ley de Orden Público que los contiene, para su congruencia con la normativa de la Constitución Política de la República. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Tomo I, pp. 204-227.
- SALOMÓN, Elisabeth. (11 de junio de 2020): Seguridad vs. apoyo social: respuestas estatales a la pandemia. Pontificia Universidad Católica de Perú. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/elizabeth-salmon-respuestas-estatales-a-la-pandemia/>
- SCHMITT, Carl (1976): The Concept of the Political. traducción e introducción de George Schwab, Nueva Jersey, Rutgers University Press.
- SEGOVIA, Alexander (2020): Las respuestas de Centroamérica ante la pandemia: distintas prioridades y apuestas riesgosas. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-14-2020.pdf>.
- SENADO DE CHILE (8 de julio de 2020): Comunicado de prensa <https://www.senado.cl/parlamentarios-podran-votar-a-distancia-ya-es-ley/senado/2020-03-23/221036.html>
- SILES, Abraham. (2017): Problemática constitucional del estado de emergencia en Perú: algunas cuestiones fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, N° 2, pp. 123-166.
- YLARRI, Juan S. (2020): Los alcances del control judicial sobre las normas adoptadas para enfrentar el Coronavirus. Revista Asociación argentina de Derecho Constitucional Nro. SE 1.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****Otras fuentes de consulta**

Misiones permanentes ante la OEA:

- República de Argentina (2020): *Comunicado OEA 042 del 1 de abril de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Argentina_nota_No_42-2020.pdf
- Estado Plurinacional de Bolivia (2020): *Comunicado MPB-OEA-NV089-20 del 30 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Bolivia_nota_No_NV089-20.pdf
- República de Chile (2020): *Comunicado 032/2020 del 26 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Chile_nota_No_32-2020.pdf
- República de Colombia (2020): *Comunicado 424/2020 del 8 de abril de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Colombia_nota_MPC-OEA_No_424-2020.pdf
- República del Ecuador (2020): *Comunicado 4-2-073/2020 del 17 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Ecuador_nota_No_4-2-073-2020.pdf
- República de El Salvador (2020): *Comunicado MPOEA-OEA-024/2020 del 31 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_El_Salvador_MPOEA-OEA-024-2020.pdf
- República de Guatemala (2002): *Comunicado NV-OEA-M4-No.190-2020 del 26 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Guatemala_nota_No_190-2020.pdf
- República de Honduras (2020): *Comunicado 057/MPHOEA/2020 de 8 de abril de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Honduras_nota_No_57-2020.pdf
- República de Panamá (2020): *Comunicado PANA-OEA-7-121 de 25 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Panama_nota_No_7-121-2020.pdf
- República del Paraguay (2020): *Comunicado 292-20/MPP/OEA de 8 de mayo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Paraguay_nota_292-20-MPP-OEA.pdf
- República del Perú (2020): *Comunicado 7-5-M/045 de 30 de marzo de 2020*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Peru_nota_No_7-5-M-045-2020.pdf

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- República Dominicana (2020): Comunicado MPRD-OEA 0300-2020 de 30 de marzo de 2020. Recuperado de:
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Republica_Dominicana_nota_MPRD-OEA_0300-2020.pdf
- República de Surinam (2020): Comunicado PVOAS/SUR/191/20 de 4 de mayo de 2020. Recuperado de:
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_suspencion_garantias_Suriname_nota_No_PVOSA-SUR-191-20.pdf ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**UN ANÁLISIS FILOSÓFICO DOGMÁTICO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL,
COMO DERECHO HUMANO: DESDE UNA PERSPECTIVA
IBEROAMERICANA Y EUROPEA**

**AN ANALYSIS OF CIVIL DISOBEDIENCE AS A HUMAN RIGHT:
FROM AN IBEROAMERICAN AND EUROPEAN PERSPECTIVE**

por Tomás Cristóbal Alonso Sandoval

Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Abogado

Cómo citar este artículo / Citation:

Alonso Sandoval, Tomás Cristóbal (2020):

Un análisis filosófico dogmático de la desobediencia civil,
como derecho humano: desde una perspectiva

iberoamericana y europea, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0033>

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

La presente investigación tiene como finalidad realizar un análisis filosófico dogmático de la desobediencia civil como derecho humano, situar su importancia y contenido en la actualidad, y establecer sus semejanzas y diferencias en relación con otras formas de protesta. Estableceremos su contenido actual y su valor en los tribunales constitucionales nacionales como internacionales y en los sistemas de protección en materia de derechos humanos.

Palabras claves: desobediencia civil, derechos humanos, derecho constitucional, derecho penal, objeción de conciencia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc.

ABSTRACT

The purpose of this research is accomplish a dogmatic philosophical analysis of civil disobedience as a human right, to locate its importance today, and establish its similarities and differences in relation to other forms of protest. We will establish its current content and the value of it, in national and international constitutional courts, and other systems of protection in matters of human rights.

Keywords: civil disobedience, human rights, constitutional law, criminal law, conscientious objection, European Court of Human Rights, Inter-American Court of Human Rights, etc.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

¿Qué es un hombre rebelde? Un hombre que dice no. Pero si niega, no renuncia: es también un hombre que dice sí, desde su primer movimiento. Un esclavo, que ha recibido órdenes toda su vida, de pronto juzga inaceptable un nuevo mandado. ¿Cuál es el contenido de este no? -Significa, por ejemplo, que las cosas han durado demasiado hasta aquí, bueno más allá no, vais demasiado lejos, y también hay un límite que no franquearéis” (Camus, 2018, p. 27).

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la presente investigación se eligió por su actualidad y consiste en analizar el debate sobre la desobediencia civil entre juristas y filósofos y para darle un contenido vigente a la discusión. Se tratará de delimitar el contenido del concepto de desobediencia civil y cuál es su papel en el Estado Democrático de Derecho actualmente. Consideramos que no toda manifestación pública puede denominarse desobediencia civil, término que se puede confundir con otros mecanismos de protesta. Nos preguntamos si la desobediencia, desobediencia civil, desobediencia a la autoridad, derecho a resistir o resistencia, derecho de objeción o de oponerse, son conductas legales o legítimas, cuáles son sus límites y si dichos límites pueden constituir violaciones a los derechos. Tradicionalmente la desobediencia se define como, “el acto o el hecho de no cumplir o realizar; desacato de obedecer y cumplir una determinada norma jurídica emanada de la autoridad competente” y puede ser tanto activo como pasivo. Al añadir el concepto civil, la finalidad del incumplimiento de la norma tiene como objetivo cambiar el ordenamiento social, político y jurídico que limita o afecta la libertad de las personas.

Filósofos del derecho como, Dworkin, Rawls, Habermas han desarrollado su propio concepto y han establecido que el incumplimiento de la norma debe manifestarse en forma pública y no violenta, en contra del mandato o acto legal para que sea eliminado, ya que va en contra de derechos protegidos constitucionalmente. Algunos autores señalan que la desobediencia civil constituye una llamada de atención a la mayoría, para corregir una decisión aprobada legalmente, pero cuya legitimidad se encuentra en duda, debe ser pacífica y apoyarse en principios que emanen del sistema jurídico-político. En nuestra opinión, la base de este debate, es la causa de la crisis del discurso jurídico-penal de la criminalización de la protesta, saber por qué la desobediencia civil es diferente a una protesta considerada como delito, así como de otras formas de oposición al Estado, lo que nos lleva a analizar la desobediencia civil como principio y como derecho humano. Erich Fromm (2019, p. 11) consideró que la desobediencia es un derecho original que está unido a los seres humanos que desean la libertad y que los límites de ese derecho se encuentran en su propia naturaleza, por lo que su pregunta, qué hacer cuando se tenga esa libertad y su pleno disfrute, hoy tiene más validez que nunca. El presente artículo consiste en realizar un estudio comparado, a sabiendas de futuras leyes que puedan limitar la desobediencia civil en ordenamientos jurídicos europeos e iberoamericanos, valiéndonos de la filosofía del derecho y la jurisprudencia internacional, así como del análisis de elementos que conforman la desobediencia civil como límite a la acción del Estado.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

II. LA DESOBEDIENCIA CIVIL, SU NACIMIENTO Y DESARROLLO

La desobediencia civil es un instrumento de protesta por una norma obligatoria e injusta y su concepto parte de la teoría filosófico-política que pretende un cambio social y jurídico no violento. Ferrajoli (1995, pp. 809-810) sostiene que la desobediencia civil proviene de tradiciones histórico-filosóficas opuestas, del derecho de resistencia y nace con la democracia constitucional, la representación política, la participación ciudadana, el establecimiento de los derechos políticos y civiles y el límite a los poderes públicos (2013, p. 101). Para Gros la desobediencia civil es que un grupo organizado de personas, con reglas y creencias comunes, tiene como finalidad política derogar una ley (2018, pp. 210-211).

1. Nacimiento en Grecia y Roma. Principales argumentos

En la tragedia griega *Antígona* de Sófocles (2008, p. 300) encontramos los primeros antecedentes de la desobediencia civil. En la obra *Antígona* desobedece una orden dada por el rey Creonte, de que no se dará sepultura con ninguna ceremonia a Polinices, pero su hermana *Antígona* desobedece la ley y lo entierra siguiendo la ley divina y moral (2008, p. 314). Creonte la condena a morir por desobediencia a la ley. En “*La Apología de Sócrates*”, Platón (2019, p. 62) narra el juicio y su condena a muerte por obedecer la ley. Para la mayoría de los autores es uno de los primeros actos de desobediencia civil. Lo interesante es que, dentro del procedimiento de deliberación del juicio, Sócrates admite la aplicación de la ley y no actúa en contra de ésta, aunque fueron múltiples los intentos de sus amigos de que escapara de Atenas (2019, p. 100). Jenofonte (2009, pp. 317-318), considera, “ninguno de los hombres de los que se tenga memoria, ha soportado una condena a muerte de una manera más digna...”. Sócrates se opuso públicamente a los cargos que le impugnaban, acepto la ley y la sentencia de muerte (2019, p. 106). Sócrates manifestó, de la misma manera que Martin Luther King, la importancia de lo justo y lo injusto, determinar si una ley es legítima o no y expresó en su diálogo “*Criptón*”, “no nos ha de preocupar lo que diga la mayoría de la gente, sino lo que diga el que entiende sobre lo justo y lo injusto” (2019, p. 126). De igual manera muestra lo que más tarde se conocerá como la “no violencia”, al señalar que, “no debemos responder con la injusticia ni hacer mal a nadie” (2019, p. 126). Sócrates considera que es preferible ser víctima de una injusticia que cometerla. Y concluye en que, la desobediencia a la autoridad podía ser legítima, siempre que responda a la convicción íntima de hacer frente a una injusticia (2019, p. 257).

2. La importancia de Henry David Thoreau

Henry Thoreau (en adelante Thoreau) es importante en el desarrollo de la desobediencia civil, siendo su obra más conocida “*Sobre el deber de la desobediencia civil*”, de 1848, en la que consideró la función del gobierno como inconveniente o un mal recurso (2018, p. 82). Fundamentó sus argumentos en el rechazo a pagar un impuesto al gobierno¹, por lo que fue encarcelado, estableciendo la que sería conocida como “resistencia no violenta”, cuyo fundamento fue la desobediencia, no como conducta o actitud pasiva, pero sin provocar un daño físico a la autoridad, a los bienes de otras personas o del Estado (2018, p. 84). De igual manera, como más tarde lo hará Luther King, Thoreau antepone ser hombre a ser ciudadano, la justicia a la ley (2018, p. 85). La ley nunca ha hecho a los hombres más justos, una ley debe respetar la libre voluntad

1. La Guerra de México (1846-1848); promovida por motivos económicos, expansión del territorio, y el uso de nuevos espacios para la siembra de algodón por parte de nuevos esclavos de dichos territorios que serían anexados.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

y no estar en contra de su conciencia (2018, p. 86). Rivas señala, “sin embargo, no parece necesario que la acción desobediente deba formar parte de una organización, a no ser que este fuera el único medio de alcanzar la necesaria publicidad” (1996, p. 190). Thoreau desarrolló, según Fernández Díez, una revolución pacífica y creó un concepto de desobediencia civil como la necesidad urgente de reformar la sociedad e institucionalizar la democracia (2018, pp. 4-5). Aporta un nuevo elemento, el derecho a rebelarse, “todos los hombres reconocen el derecho a la revolución...a oponerse al gobierno cuando su tiranía o ineficacia sea desmesurada o insostenible” (2018, p. 88). Mora Altamirano dice, “para Thoreau, provocar violentamente al Estado para ocasionar un derramamiento de sangre sería cruel, no así el que mil hombres dejaran de pagar sus impuestos un año por un motivo de justicia” (2010, p. 39). Sobre esto Soto Obregón y Ruiz Canizales señalan que para “Thoreau los desobedientes civiles son valiosos para la comunidad desde el punto de vista ético y político y su silencio anularía la posibilidad de cuestionar la ley, por motivos éticos, político y de justicia, acercándonos a un peligroso autoritarismo (2013, p. 156). De La Boétie comparte la desobediencia en contra del tirano y el valor de la libertad (2019), y de igual manera, Erasmo de Rotterdam, principalmente con sus oposiciones a la iglesia (2005).

3. La no violencia en Mahatma Gandhi

Mahatma Gandhi (en adelante Gandhi) se le recuerda por el ejercicio de “la no violencia”, pero, si nos adentramos en su fundamentación política, encontraremos un equilibrio entre el derecho a resistir y el poder político; doctrina conocida como “*satyagraha*”, que significa resistencia no violenta al mal (Finkelstein, 2013, pp. 10-15). Gandhi evita cualquier forma de violencia que surge de motivos políticos, morales o religiosos, sin embargo, reconoce que puede ser un camino para cambiar a un gobernante por otro (Finkelstein, 2013, pp. 46-49), que los resultados de su lucha no violenta podrían producir resultados menos efectivos (Finkelstein, 2013, p. 51), ya que la no violencia que nace de la debilidad o pasividad de quien la profesa es “políticamente inútil” (Finkelstein, 2013, p. 78). Para Gandhi “una revolución no violenta no es un programa para tomar el poder, es para la transformación de las relaciones...una transferencia pacífica del poder” (2017, p. 21) y su protesta pretendía alcanzar la independencia de la India y que el pueblo indio tuviera un poder real de transformación de la sociedad². Gandhi se consideraba así mismo como una persona de acción ((Finkelstein, 2013, p. 29), no estaba en contra de proponer la violencia, en palabras de Finkelstein, “Gandhi reivindicaba un derecho exclusivo sobre la resistencia no violenta” (2013, p. 31). De Mingo Rodríguez dice, “Gandhi, no sólo predica la no violencia, sino que la ejercita, y sí, además, como sucede respecto a la desobediencia civil, asume la responsabilidad (2010, p. 73). Este concepto de no violencia es criticado por Urteaga Rodríguez, en el sentido que, la desobediencia al ser un acto ilegal...puede constituirse en un acto de violencia (2016, p. 277). El acto de desobediencia civil siempre es un acto ilegal, en palabras de Bové y Luneau, “cuando se han agotado todos los recursos disponibles en el marco del derecho existente, hay que actuar para cambiar el derecho” (2004, p. 165).

Gandhi acepta la sanción del Estado, por su desobediencia civil, especialmente cuando se trata de la pena prisión (Finkelstein, 2013, pp. 46-49). Javier de Lucas dice que la defensa de la resistencia no violenta es válida y legítima si se realiza de forma pacífica y no tiene como finalidad romper violentamente ni imponer una separación o ruptura de la población, “pero si lo que se pretende es romper con el marco, con las reglas de la legitimidad vigente, en ese caso, como en el de Gandhi, no estamos ante

2. Contrario a lo que la gente cree, Gandhi fue partidario de usar la violencia como mecanismo de defensa a la cooperación militar India, durante la II Guerra Mundial, siempre que los británicos garantizaran su independencia y defendió el despliegue de tropas indias para evitar la separación territorial de Cachemira.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

la desobediencia civil, sino ante la desobediencia revolucionaria, que emplea, sí, con mucha frecuencia, técnicas de no violencia, técnicas de desobediencia civil” (De Lucas, 2018, p. 153).

4. Martin Luther King y la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos

La desobediencia civil en Luther King (en adelante King) constituyó su primer argumento en la lucha contra la segregación, el racismo y la desigualdad de la población afroamericana en Estados Unidos. King tomó como base el pensamiento de Gandhi, las argumentaciones de Thoreau, las políticas del gobierno indio sobre el mejoramiento e integración de las castas y la lucha contra el apartheid sudafricano. El sentido que dio a la protesta fue la “no violencia”, que la desobediencia civil pudiera ser catalogada como tal y dirigida en contra de un hecho o acto proveniente del Estado, “como Gandhi, su utilización tenía como fundamento el respeto al ser humano” (King, 2013, p. 45). Otro elemento esencial es que la protesta tenía que manifestarse en forma pública. Por ejemplo, el caso emblemático de Parks, que se negó a ceder su sitio a un hombre blanco en un bus segregado, provocando el boicot de autobuses de Montgomery (Alabama), lo que motivó que la segregación en los buses fuera declarada inconstitucional y Parks dice, al manifestarse sin violencia, “me doy cuenta de que no sabíamos nada acerca de la no violencia” (Park, 2019, p. 179). En palabras de Martín Vida, “pese a la abolición de la esclavitud y a la aprobación de las normas mencionadas, los miembros del colectivo negro, continuaron viviendo una situación de permanente discriminación a manos de los blancos” (Martín Vida, 2003, p. 153).

En aquellos años dos hechos motivaron que la lucha por la defensa y protección de los derechos civiles originando una revolución no violenta en la sociedad estadounidense. El primero, fue la sentencia *Brown v Board of Education*³ que señaló, toda ley estatal que establezca escuelas separadas para estudiantes de color y blancos, niega la igualdad de oportunidades, por lo que la segregación racial fuera considerada como violación a la Decimocuarta Enmienda de la Constitución. El segundo, fue conocido como, “viajeros de la libertad o pasajeros de la libertad”, el cual King dirigió para desafiar el incumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos, *Irene Morgan v. Commonwealth of Virginia*⁴ y *Boynton v. Virginia*⁵, que abogaba por el fin de la segregación racial, la discriminación y el racismo. King señala, “nosotros protestábamos para implantar la justicia en nuestra comunidad. Sus métodos se rigen por la violencia y la ilegalidad. Nos guiaremos por lo más altos principios de la ley y el orden” (King, 2013, p. 51).

En ocasiones la resistencia constitucional puede ser diferenciada de la desobediencia civil que quiere un cambio en la ley dentro de la constitucionalidad del Estado (Vitale, 2010, pp. 21-30). El principal alegato que formuló las bases de la desobediencia civil de King está en la, “Carta desde la cárcel de Birmingham” (King, 2013, p. 78), que consta de 4 fases, reunión de datos, negociación, auto-purificación y la acción directa (King, 2013, p. 80). La fase de auto-purificación, es la más importante, porque enseña a manifestarse en forma no violenta (King, 2013, p. 81). Mientras que la fase de

3. *Brown contra el Consejo de Educación de Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). En este caso se estableció que la segregación o separación racial en los autobuses públicos era inconstitucional; es decir que no se podía separar a los pasajeros según su raza y que tampoco era permitido que una persona dejará su puesto de forma obligada para dársela a otra persona por motivos de su raza.

4. *Morgan v. Virginia*, 328 U.S. 373 (1946). En esta sentencia el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con mayoría de 7-1, estableció que la ley estatal de Virginia que impone la segregación en los autobuses interestatales era inconstitucional.

5. *Boynton v. Virginia* 364 U.S. 454 (1960). En este caso se estableció la prohibición de la segregación racial en los restaurantes y sales de esperar de las terminales de autobuses, que cruzan las fronteras estatales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

acción directa es “no violenta” y tiene como fin la resistencia como forma no-violenta constructiva (King, 2013, p. 82). González Marsal dice, “una característica de King en su lucha incansable contra la segregación racial, es la confianza en el éxito de sus campañas, porque tiene presente que sus peticiones son justas (González Marsal, 2010, p. 163). El principal planteamiento que hace King es que si una ley, legítimamente aprobada, es injusta no puede ser cumplida, es un derecho protegido por la Primera Enmienda, “opino que un individuo que quebrante una ley injusta para su conciencia y que acepta de buen grado la pena de prisión con tal de despertar la conciencia de la injusticia en la comunidad que la padece, está de hecho manifestando el más eminente respeto por el Derecho” (King, 2013, p. 88).

Los principales elementos que componen la desobediencia civil en King son, aceptación de la sanción penal por desobedecer la ley, la protesta pacífica, el orden no se antepone a la justicia, el cumplimiento de la ley y el orden, debe ser siempre pública. Para Sharp la consecuencia de la lucha no violenta es que la población confía más en sí misma, desafía las amenazas y capacidad del Estado (Sharp, 2015, pp. 33-39).

5. La desobediencia civil desde la filosofía política de Hannah Arendt

Hannah Arendt (en adelante Arendt) dictó en 1970 una conferencia sobre la desobediencia civil y, en nuestra opinión, actualizó el concepto producto de dos males, por un lado, el incremento de la delincuencia común y las dictaduras modernas, impuestas con base en la ley. La importancia de la desobediencia civil en Arendt, es que, bien organizada, puede lograr cambios en la legislación (2015, p. 43), pero no consideraba el auto sacrificio como un elemento (2015, p. 46), postura absurda de Gandhi, más allá de una ley injusta (2015, p. 54). La objeción de conciencia afecta individualmente a la persona que objeta la inconstitucionalidad de una ley (2015, p. 46.), “debemos distinguir entre los objetores de conciencia y los desobedientes civiles...minorías organizadas unidas ...por la decisión de adoptar una postura contra la política de Gobierno” (2015, p. 47).

Un ejemplo de desobediencia civil es el caso *Tinker v. Des Moines*, en el que, el Tribunal Supremo de Estados Unidos⁶ señaló que no se puede limitar la libertad de expresión de los estudiantes a los centros educativos. Otro ejemplo fue la negativa del Tribunal Supremo de Estados Unidos, en el caso de *Com. de Massachusetts v. Laird*⁷, sobre la posible inconstitucionalidad por la participación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam, sin declaración de guerra y por reclutamiento. Se aprobó una ley que dictaminó que ningún residente de Massachusetts sería obligado a servir en el ejército en el extranjero, si no ha sido declarada la guerra por el Congreso. En este sentido Zinn dice, “en el transcurso de la guerra de Vietnam, varios solicitantes pidieron al Tribunal Supremo...que declarara inconstitucional la guerra” (2011, p. 348).

Arendt pone a Sócrates como ejemplo de desobediencia civil ya que se manifestó en contra de la injusticia impuesta por los jueces (2015, p. 48) y, a diferencia de Sócrates, Thoreau si se manifestó en contra de la ley que lo condenaba por ser injusta (2015, p. 49). Arendt sitúa el origen de la desobediencia civil en “un significativo número de ciudadanos que ha llegado a convencerse o bien de que ya no funcionan los canales normales de cambio y de que sus quejas no serán oídas o no darán lugar a acciones ulteriores” (2015, p. 59). Reconoce que el sistema jurídico estadounidense es ideal para la desobediencia civil y pone a prueba su constitucionalidad; por un

6. *Tinker v. Des Moines Independent Community School District*, 393 U.S. 503 (1969).

7. *Com. de Massachusetts v. Laird*, 400 US 886 (1970).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

lado, el valor de la jurisprudencia y, por el otro, el de las leyes jerárquicamente más altas (Arendt, 2015, p. 45), siendo la principal característica de las decisiones que emanan del Tribunal Supremo su inmutabilidad. Diferencia la desobediencia civil de la “desobediencia criminal”, la primera tiene como objetivo obtener un beneficio colectivo. El desobediente acepta que la ley que viola tiene una pena, mientras que el rebelde rechaza la pena, la autoridad y la legitimidad del sistema legal. Para la autora, “la prueba que consiste en demostrar que los actos de desobediencia civil (...) conducen a (...) una propensión hacia el delito no es que sea insuficiente sino simplemente inexistente” (Arendt, 2015, p. 58).

García Ruiz sostiene que para Arendt el individuo que actúa solo no tiene poder alguno, que es lo que sucede con la desobediencia civil (2016, p. 26). Arendt compara la desobediencia civil con otras formas de incumplir la ley, por ejemplo, la objeción de conciencia (2016, pp. 40-47).

III. UN ESTUDIO FILOSÓFICO DOGMÁTICO DE LA DESOBEDIENCIA CIVIL: SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS

Nos centraremos en las consecuencias jurídicas del concepto, en cómo, los tribunales tanto nacionales como extranjeros, han hecho uso de la desobediencia civil, sus consecuencias jurídicas, su valor actual y los derechos directamente relacionados con su implementación. Rawls sostiene que una sociedad más justa es, en su mayor parte, ordenada, pero siguen existiendo graves injusticias. Un Estado justo se rige por una Constitución democrática, basada en el deber de obedecer las leyes y la única forma en que se legitima la desobediencia civil, saber en qué momento debemos defender nuestros derechos y libertades ante una injusticia, lo que constituye un problema moral de la democracia. Su teoría constitucional de la desobediencia civil tiene tres partes, la desobediencia no es igual a la disidencia, -se diferencia de otras formas de oposición ante la autoridad democrática-, esto incluye desde manifestaciones e infracciones a la ley, con la finalidad de hacer desde casos de prueba ante los tribunales, hasta los actos militantes y de resistencia organizada, que están permitidos en un régimen democrático más o menos justo (Rawls, 2017, p. 331). La definición de Rawls sobre la desobediencia civil, “como acto público, no violento, consciente y político, contrario a la ley, cometido habitualmente con el propósito de ocasionar un cambio en la ley o en los programas de gobierno” (2017, p. 332.). No se requiere que el acto viole la ley contra la que se está protestando, más bien está formada por la protesta legal, la creación de casos de prueba y de diferentes formas de resistencia y se tiene el riesgo que el Tribunal Constitucional (en adelante TC), no dé la razón a los disidentes. Aunque, la desobediencia civil se entiende como un acto público no violento, muchos autores la sitúan dentro de la teoría del derecho de resistencia pasiva, sin embargo, Rawls no considera otros casos de desobediencia a la ley, como el derecho a la resistencia como una conducta política colectiva, que no va en contra del derecho, sino en contra de su mal uso o aplicación. Es un medio de autorregulación del poder y de las instituciones del Estado, es un aporte de las teorías que nacen a principios de la Edad Moderna (Carvajal A, 1992, p. 99). Muñoz López dice que para Rawls la desobediencia civil es una institucionalización de la resistencia, que tanto la desobediencia civil como la objeción de conciencia tienen un punto en común, que su aceptación produciría un daño o debilitaría la estructura constitucional del Estado (2015, p. 293).

Dworkin también estudia el derecho en casos de desobediencia a una ley injusta por violación a los derechos fundamentales. Aunque pareciera que Dworkin no hace diferencia entre la desobediencia civil como lo hace Rawls, sitúa sus argumentos en el sentido de que, la desobediencia por motivos de conciencia equivale al desacato de la ley. Para Dworkin la desobediencia al derecho, en determinadas ocasiones, puede

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

estar moralmente justificada, sin embargo, esto no quiere decir que la misma puede estar justificada jurídicamente. El debate que nos presenta Dworkin es sobre la validez y legitimidad de las normas, en el sentido de que una ley no es válida porque es inconstitucional, por lo tanto, si la ley no es válida, no se ha cometido delito alguno y la sociedad no puede imponer un castigo. Es una la ley dudosa, que no es algo fuera de lo común cuando hablamos en casos de desobediencia civil (Dworkin, 2019, pp. 304-326). Habermas sostiene que la desobediencia civil es la “piedra de toque del Estado democrático de Derecho” y critica ese concepto al señalar que la resistencia no violenta es violencia y que la desobediencia civil no violenta también es ilegal. Estas nociones son un endurecimiento de las leyes penales que regulan el derecho de manifestación, con la finalidad de ampliar la definición de actos violentos a formas no tradicionales de voluntad política. Como podemos ver entre un acto criminal y los actos de desobediencia civil sigue existiendo una línea muy difusa. De igual manera Habermas señala otro problema, que los actos de desobediencia civil no pueden prohibirse. Para Habermas cuando hablamos de resistencia, nos referimos a la urgencia del acto de protesta, pero este concepto no se usa cuando hablamos de desobediencia civil, en el sentido de que está conformada por actos que, desde un punto de vista jurídico son ilegales, pero se realizan con fundamento legítimo en el ordenamiento jurídico del Estado de Derecho. Para la persona que protesta se producen consecuencias personales, pero su objetivo es crear un debate y una nueva ley, “quien se decide a poner en práctica la desobediencia civil a la vista de las consecuencias de una norma reputada ilegítima, no se dará por contento con el hecho de que se hayan agotado todas las posibilidades de revisión de la norma prevista institucionalmente”. La desobediencia civil parte de que el ciudadano tiene conocimiento, participa y reconoce la legalidad democrática, los actos de desobediencia sólo pueden realizarse dentro de la legalidad del Estado democrático de Derecho. Habermas sostiene que, el proceso parlamentario debe dar lugar a cambios legislativos por la vía judicial, dentro de un Estado de Derecho, -que frecuentemente necesita revisiones-, que no puede excluir nuevas vías o posibilidades de revisión. Para Habermas en la desobediencia civil existe una línea incierta entre legalidad y legitimidad, por lo que es necesario que los tribunales hagan diferencias entre la desobediencia civil y otros delitos (1997, pp. 51-71). Malem Seña, mantiene que la importancia de la desobediencia civil, dentro de los sistemas democráticos de derecho o desde la democracia formal, es que las decisiones que emanan del gobierno y sus instituciones no pueden aplicarse “con suficiente independencia de motivos definidos de los ciudadanos” (1988, p. 150). La desobediencia civil se ejerce como un mecanismo no convencional, reconocido constitucionalmente para manifestar la voluntad política colectiva, lo que para Malem Seña constituye un mecanismo estabilizador de las bases morales de la democracia (1988, p. 151) y señala que tiene que ser vista desde la perspectiva moral, política y jurídica, creando las restricciones que provienen de las mismas circunstancias de la desobediencia civil (1988, p. 236).

Esta manifestación de la voluntad es una alternativa no tradicional de participación política, utilizada por aquellas personas que por alguna razón niegan los mecanismos tradicionales e institucionales, así como las decisiones tomadas por el gobierno. Pero este ejercicio de voluntad política debe ser aplicado dentro de los límites establecidos constitucionalmente, en un sistema de legalidad y legitimación que sólo es posible en el Estado de Derecho. Se denomina desobediencia civil legalizada la que sólo puede darse en los casos en que las decisiones son ilegales y provienen de los poderes del Estado, estando plenamente constituida por la legalidad y que no busque romper el sistema constitucional de derecho, sino contribuir al diálogo entre ciudadanos y Estado. Para Malem Seña, cuando hablamos de desobediencia civil con estas características, nos referimos a una sociedad políticamente madura y progresista (1988, p. 152), sin embargo, señala que la desobediencia civil debe reunir requisitos como la urgencia de la situación objetada, la imperiosidad de dar a conocer los puntos de vista arbitrariamente relegados, la opresión de minorías, violaciones constitucionales,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

etc. (1988, p. 158). También argumenta que la desobediencia civil permite identificar lo que denomina como “anomalías” (1988, p. 153) dentro de un régimen democrático liberal y tiene su origen en la existencia de principios y valores constitucionalmente reconocidos (la dignidad humana), por lo tanto el desobediente evoca “los principios morales que son los que sirven de marco al procedimiento democrático” (1988, p. 154), es decir, cuando estos principios son violados, no son respetados o protegidos, se justifica que el desobediente actúe. Malem Seña indica que los intereses de los desobedientes tienen que ser universalmente reconocidos, no son válidos aquellos que solo son parte de un grupo determinado, es preciso que exista la posibilidad que sean aceptados por el resto de la colectividad, lo que constituye uno de los objetivos principales, “es por ello que en el caso de la desobediencia civil la cuestión no es saber si está o no justificada moralmente. Forma parte de la definición el estarlo. Hablar de desobediencia civil moralmente no justificada es una contradicción” (1988, p. 154).

1. Tribunal Constitucional Español y el papel de la desobediencia civil

La Constitución Española⁸ en su artículo 117.3 consagra, “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”. Y, de igual manera, en su artículo 118 regula, “es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”. Sin embargo, la desobediencia civil tiene como base los derechos fundamentales de libertad de conciencia, artículo 16.1, la libertad de expresión en el artículo 20 y el artículo 20.1 establece que, el “ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa”. El derecho a la participación política está contenido en el artículo 23.1, “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Aparicio Pérez es crítico sobre el valor y la importancia de la desobediencia civil, sobre todo en lo que se refiere en el derecho constitucional, “una reflexión finalista sobre el papel de la Constitución y los derechos fundamentales en los modelos democráticos de Occidente. Y ese finalismo es, sobre todo, garantista y se permite la cursilería, in-trasistémico: trata de descubrir las posibilidades del sistema constitucional democrático representativo, no sólo en materia de protección de determinadas minorías sino, incluso cuando esas minorías o esos individuos aislados, aparentemente, son contrarios al propio sistema” (1993, p. 30). De igual manera, la desobediencia civil no es la única ni la más importante estructura del poder constituyente, entre otra forma reconocida como “pasiva” (De Moura Costamatos, 2017, p. 19). Falcón y Tella recuerda el papel que tiene la desobediencia civil en la actualidad como transformación legal, acorde con las exigencias de los tiempos, “no olvidemos que la desobediencia civil tiene fines innovadores, de sustitución de la legalidad vigente. No se trata de que los desobedientes tengan y presenten siempre un proyecto de ley alternativo, sino simplemente de que a contrario sensu, por la vía de la negación de la legalidad vigente, pretendan que a determinada situación o supuesto de hecho se le atribuyan unas consecuencias jurídicas que no sean las previstas para ese supuesto por la norma. Se trataría de una especie de nueva norma negativa, de una norma general exclusiva, simple negación de la que se viola” (2009, p. 297). En palabras de Fromm, “una persona puede llegar a ser libre mediante actos de desobediencia, aprendiendo a decir no al poder. Pero no sólo la capacidad de desobediencia es la condicional de la libertad: la libertad es también la condición de la desobediencia. Si temo a la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

libertad no puedo atreverme a decir no, no puedo tener el coraje de ser desobediente. En verdad, la libertad y la capacidad de desobediencia son inseparables; de ahí que cualquier sistema social, político y religioso que proclame la libertad, pero reprima la desobediencia, no puede ser sincero” (2019, p. 18).

Resulta interesante señalar cuando la desobediencia incorporó el término “civil” y las limitaciones que esto impuso para el concepto tradicional de la misma, sobre esto Rodríguez Paniagua señala, “se refieren precisamente a que no pretende la infracción o violación así calificada suplantar el conjunto o bloque de la legalidad, sino que, respetando o acatando este conjunto, lo quebranta en uno o varios puntos determinados, seleccionados o discriminados por alguna razón particular. Se dirige, por tanto, sólo contra una o unas pocas normas determinadas” (Rodríguez Paniagua, 1985, p. 96). El objetivo de la desobediencia para Álvarez es que la ley cambie, esto conlleva a que se excluya otro concepto de desobediencia, es el cambio o abolición de una ley que determina la condición de la desobediencia civil. Esto no quiere decir que el único motivo del desobediente civil es el cambio de la ley, el objetivo de la desobediencia civil es la justicia (1990, p. 522). Partimos de la base de que cualquier violación del texto constitucional justifica que la persona afectada pueda violar la ley, que le legitima protestar para alcanzar un cambio legislativo y corregir la vulneración constitucional que afecte un derecho. Por ejemplo, los desahucios que han afectado a familias y personas mayores, desempleados, etc., que han sido detenidos por la manifestación ciudadana y que pueden constituir claramente actos de desobediencia civil.

La principal función del TC, si se ha producido una violación a la Ley Fundamental, es resarcir el daño ocasionado y dictar la modificación o eliminación de la ley que vulnera los derechos. Esto se hace a través de la “cuestión de constitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales”, contenida en el artículo 35 de la Ley Orgánica del TC (en adelante LOTC)⁹. En la STC 259/2015¹⁰ declaró inconstitucional y nula la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña y su anexo, sobre el inicio del proceso político en Cataluña, como consecuencia de los resultados electorales de aquel año. El Parlamento sostuvo que la mayoría de los escaños obtenidos en las elecciones eran de fuerzas parlamentarias cuyo fin era que Cataluña fuera un estado independiente y apostaban por la “apertura de un proceso constituyente no subordinado”. Se declaró el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente en forma de república y se proclamó la apertura de un proceso constituyente para la creación de una Constitución catalana, leyes de seguridad social y hacienda pública. Empezará a adoptar las medidas necesarias para abrir un proceso de desconexión del Estado español de forma masiva, sostenida, pacífica y democrática. El TC reconoce que la Resolución impugnada en su totalidad proviene efectivamente del Parlamento de Cataluña, entre los varios argumentos en contra de la Resolución que señaló el Abogado del Estado es que atacaba el orden constitucional de convivencia y el Estado de Derecho, al atribuirse al Parlamento catalán la condición de cámara constituyente, atacando el artículo 1.2 de la CE, de igual manera se violaba el artículo 168 del mismo texto constitucional. Mientras que, en su punto sobre la aprobación, “2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma”, mientras que el uso del referéndum: “aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”, por lo tanto, el procedimiento del

9. Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Publicado en: BOE núm. 239, de 05/10/1979.

10. STC 259/2015, de 2 de diciembre (Boletín Oficial del Estado núm. 10, de 12 de enero de 2016).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Parlamento catalán va en contra de las instancias constitucionales. Entre otros preceptos constitucionales violados, a consideración del Abogado del Estado, el artículo 1.3, el artículo 1.1 y por último el artículo 9.1. Entre otras normativas señaladas en la sentencia se solicitó que se procediera por el delito de desobediencia a los mandatos judiciales, en caso de incumplimiento.

El TC decidió estimar la impugnación promovida por el Abogado del Estado, entre otras razones porque se reconoce que la CE no prohíbe ni establece límites al debate político, especialmente en el Parlamento, aun cuando el contenido de lo que se debate vaya en contra de la misma Constitución. A pesar de que el Parlamento de Cataluña señaló que la Resolución impugnada es una declaración, para el TC constituye un acto parlamentario y una manifestación institucional, que produce efectos jurídicos propios y no únicamente políticos. Entre éstos, la soberanía catalana y el proceso de promulgación de una Constitución catalana que va en contra de lo establecido en la CE, así como los principios en los que se funda, como la unidad del pueblo español. De igual manera señala, “que tal aspiración política puede ser defendida respetando la Constitución”. Sin embargo, reconoce que la finalidad de esta Resolución es atacar el “imperio de la Constitución como norma suprema”, en el sentido de que, “un acto de este poder que afirme la condición de ‘sujeto jurídico’ de soberanía como atributo del pueblo de una Comunidad Autónoma no puede dejar de suponer la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. De igual manera el TC centra sus argumentos en la unidad de la Nación española, que lleva consigo el reconocimiento del derecho de los nacionales y de las regiones autónomas, a lo que denomina el “núcleo de la Constitución junto el principio de unidad”. Es el mismo texto constitucional que señala que la Constitución no constituye un texto rígido, intangible e inmutable “a previsión de la reforma constitucional, como se desarrollará en un fundamento jurídico posterior, reconoce y encauza la aspiración, plenamente legítima en el marco constitucional, dirigida a conseguir que el poder constituyente constitucionalizado en los artículos, 167 y 168 CE revise y modifique la norma fundamental”. Así mismo, reconoce que la Constitución no tiene la condición de *lex perpetua*, la misma regula y admite su revisión total, para el TC, el Estatuto Catalán, “implica naturalmente la asunción del entero universo jurídico creado por la Constitución”, por lo tanto, se encuentra supeditado a la misma. Para Biondo, los actos de desobediencia civil violan una norma pública para un consenso con el fin de modificar una ley y al mismo tiempo reconoce la legitimidad del ordenamiento. Esto se da de dos formas: como técnica de presión sobre los órganos de poder que componen el Estado, acto público de carácter testimonial que guarda relación aún deber moral superior al ordenamiento que se considera ilegal o inconstitucional, todo esto a través de la participación pública (2016, pp. 117-118).

En el Auto 183/2019¹¹ se impugnó la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, “sobre el inicio del proceso político en Cataluña, como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”. Y su anexo, precisamente en los incisos sobre Derechos y Libertades, con referencia concreta a los derechos sociales civiles y políticos, en especial el derecho de autodeterminación. El Parlamento de Cataluña reconocía el derecho inalienable del pueblo catalán a su autodeterminación, así como la voluntad de ejercerla en forma libre y como instrumento de acceso a la soberanía del pueblo de Cataluña, en este sentido la sentencia dice, “El Parlamento de Cataluña, una vez conocida la sentencia del Tribunal Supremo, si ésta es condenatoria:[...] b) Se conjura a liderar una respuesta institucional a la sentencia basada en el respeto, la garantía y la defensa de los derechos fundamentales civiles y políticos, de las libertades y del ejercicio del derecho de autodeterminación y en el respeto de la democracia, conjuntamente con el

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

resto de instituciones democráticas de Cataluña”. La Resolución impugnada reconoció, por parte del Parlamento Catalán, la construcción de una república independiente y a ejercer el derecho de autodeterminación en el referéndum de autodeterminación del 1 de octubre de 2017. La violencia, represión, amenazas ejercidas por el Estado español antes, durante y después del referéndum; la encarcelación y forzado al exilio de muchos de los responsables del referéndum, rechaza las imposiciones por parte del Estado, en especial, de su TC y Tribunal Supremo, y, sobre todo, “firma la legitimidad de la desobediencia civil e institucional como instrumentos en defensa de los derechos civiles, políticos y sociales que puedan ser lesionados”. De igual manera reconoce que el ejercicio del derecho de autodeterminación, conlleva a la defensa y exigencia de amnistía total de todas las causas judiciales contra personas que hayan sido procesadas, juzgadas, detenidas o encarceladas por defender los derechos políticos, sociales o civiles, desde el derecho de auto-determinación, hasta el derecho de huelga, en el marco de una legislación de excepción, como la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, llamada ley mordaza, la legislación antiterrorista o cualquier otro dispositivo jurídico y el reconocimiento de reparaciones y daños causados a los amnistiados. Sin embargo, Estévez Araujo, sitúa la utilidad de la desobediencia civil en la actualidad desde el mecanismo de participación de los ciudadanos, como mecanismo excepcional de incidencia en los procesos de la voluntad política, esto tiene como finalidad el cambio de la legislación o de políticas gubernamentales que no responden a la voluntad mayoritaria y este sería el único medio que tienen grupos con mínimas posibilidades de acceder a los grandes mecanismos de configuración de la voluntad política, entre estos los partidos políticos y medios de comunicación (1994, p. 17).

En este caso el TC inadmitió el presente incidente de ejecución de la STC 259/2015, porque se determinó que los interesados carecen de legitimación para intervenir en el incidente de ejecución, “por tanto, la legitimación para intervenir en el incidente de ejecución no proviene de la protección de un interés o el ejercicio de un derecho propio, sino que está al servicio de la garantía del cumplimiento efectivo de las resoluciones del TC. En consecuencia, la legitimación para promover el incidente se limita a las partes del proceso constitucional principal, debiendo darse audiencia al ministerio fiscal y al órgano que dictó el acto impugnado”. Se añade que la finalidad del Parlamento de Cataluña es seguir con el proceso secesionista para la creación de una república independiente y se reconoce que todos los poderes públicos (incluidos las cámaras legislativas), están obligadas al cumplimiento de sus sentencias y resoluciones. De igual manera dicha Resolución no solo está en absoluta contradicción con la Constitución, sino con los postulados del Estado de Derecho, en el sentido del pleno sometimiento a la ley y al Derecho, sino también a la legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara y recuerda la primacía incondicional de la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico. En este caso el Parlamento de Cataluña hace énfasis en afirmar la legitimidad de la desobediencia civil e institucional como instrumento de defensa de los derechos civiles, políticos y sociales.

2. La objeción de conciencia

La objeción de conciencia, -que muchos autores sostienen es parte o se entiende como desobediencia civil-, en el caso del servicio militar, está contenida en el artículo 30.2 del texto constitucional. Las primeras sentencias sobre objeción de conciencia que dictó la STC 15/1982¹² eran por motivos religiosos, sin embargo, en la CE la objeción de conciencia puede darse por otros motivos, teniendo su fundamento en la doctrina y el derecho comparado. Con la entrada en vigor de la Constitución la objeción de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

conciencia, -aplicada a los militares- contrariaba lo establecido en el Real Decreto de 1976 y originó una tensión entre el principio constitucional de igualdad, en lo que respecta al servicio militar obligatorio para todos, y el principio “constitucional de respeto a las conciencias”. Por lo cual se demanda una ley que regule el concepto y alcance de la objeción de conciencia, con las debidas garantías que emanan de la Constitución. Esto fue reconocido por el Ministerio Fiscal que abogaba por un cambio en el Real Decreto, sustituyendo la motivación de carácter religioso por razones ideológicas y protegidas en el artículo 16 del texto constitucional.

Uno de los aspectos interesantes de la presente sentencia es que la objeción de conciencia es susceptible de recurso de amparo, a pesar de que el servicio militar es un acto administrativo, por lo tanto, está sujeto a un recurso contencioso administrativo y al correspondiente recurso de alzada. Sin embargo, el Tribunal reconoce que en los casos de objeción de conciencia, el recurso de amparo es idóneo y en este caso no era necesario agotar las demás vías para ser presentado. De igual manera, el TC en su sentencia reconoce que la objeción de conciencia es un derecho constitucional, que la ley debe regular, así como el cumplimiento de dicha previsión por el legislador, con las debidas garantías. En aquel momento la protección constitucional del derecho no contaba con una legislación específica sobre la materia y el TC establece, “nuestra Constitución declara literalmente en su artículo 53.2, in fine, que el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”. Así mismo reconoce que existe una relación directa entre la objeción de conciencia y la libertad de conciencia, en el sentido de que la primera constituye una especificación de la libertad de conciencia, que lleva a formar libremente la conciencia y a realizar actos u obrar conforme a la misma. Sin embargo, el TC es claro que la objeción de conciencia es una manifestación de la libertad de conciencia y que el derecho a la objeción de conciencia no es solamente “la garantía jurídica de la abstención de una determinada conducta -la del servicio militar, en este caso-, pues la objeción de conciencia entraña una excepcional exención a un deber -el deber de defender a España- que se impone con carácter general en el artículo 30.1 de la Constitución y que con ese mismo carácter debe ser exigido por los poderes públicos”. El TC también reconoce la misma diferencia que ya hemos visto en Arendt, es decir, la objeción de conciencia conlleva una excepción y la misma no garantiza de forma estricta la abstención del objeto, sino más bien su “derecho a ser declarado exento de un deber que, de no mediar tal declaración, sería exigible bajo coacción”. De igual manera, se reconoce que por el principio de igualdad (artículo 30.2), la objeción de conciencia no puede gozar de un tratamiento preferencial en el cumplimiento de un deber y que el amparo lleva un mínimo de la suspensión o aplazamiento provisional, -en el caso del servicio militar-, de la incorporación al ejército, hasta que se resuelva dicho recurso. En la sentencia 160/1987¹³, sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la totalidad de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, que regulaba la objeción de conciencia, dicho recurso fue desestimado por el TC. Sin embargo, es bueno resaltar sus principales argumentos, en el sentido de que para el Defensor del Pueblo, al sustituir el servicio militar por otro equivalente en materia civil por aprobar la objeción de conciencia, se atenta contra el principio de igualdad, en el sentido de que no se les puede dar el mismo tratamiento a los militares que a los funcionarios públicos civiles. Argumento rechazado por el TC. Pero que, sí pareciera darle la razón al Defensor del Pueblo, en el reconocimiento de que “el derecho a la objeción de conciencia en materia de servicio militar no es meramente la exención de un deber, sino el reconocimiento de un derecho básico de la persona humana de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

rango constitucional y garantizado por la tutela máxima -el recurso de amparo- que la propia Constitución establece para los derechos fundamentales”.

Falcón y Tella define que la objeción de conciencia constituye una acción aislada, defensiva y negativa, en la cual el objetor no hace nada que su conciencia le prohíba, mientras que la desobediencia civil es ofensiva, positiva y tiene como finalidad un cambio político, por motivos que consideran perjudiciales, inmorales o contrarios a sus convicciones. Falcón y Tella considera que el objetor de conciencia, sin táctica ni estrategia política, parte de motivos personales, no le importa la ley ni su cambio y tiene como objetivo su paz, mientras que el desobediente civil desobedece con la finalidad de realizar cambios legislativos (2009, p. 182). La STC 151/2014¹⁴ parte de un recurso de inconstitucionalidad, propuesto por cincuenta diputados en contra de la Ley Foral de Navarra, sobre la objeción de conciencia del personal sanitario, directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo. En el sentido de que la ley impugnada no daba a las comunidades autónomas la autorización para regular el ejercicio de tal derecho, ni contemplaba la creación de un registro en el que se inscribieran los profesionales médicos y sanitarios que decidieran ejercer el derecho a la objeción de conciencia. Esto ocasiona una violación del artículo 16.1 sobre libertad ideológica y el derecho a la intimidad, artículo 18.1 de la CE. De igual manera la ley local de Navarra establecía límites al ejercicio a la objeción de conciencia, que se haga de forma escrita, sin embargo, no obligaba a cumplimentar un impreso concreto, ni a la inscripción en un registro de objetores; que se presente con una antelación mínima de siete días hábiles, mientras que la Ley estatal exige que se haga anticipadamente y en los casos de interrupción voluntaria del embarazo con menos de siete días de antelación, se prevé que “la Dirección del Centro denegará la inscripción”. Si las solicitudes no cumplen los requisitos legales, atribuyendo, según los demandantes, “a una autoridad privada, como es el director del centro sanitario, la facultad de negar al personal médico y sanitario el ejercicio de su derecho fundamental a la libertad ideológica y de creencias” y, de igual manera, la protección y acceso a los datos de dicho registro. En este caso, se desestimó parcialmente el recurso por argumentos de inconstitucionalidad de la Ley Foral de Navarra, que se basan, por un lado, en la falta de competencia de una ley, -la declaración de objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo-, así como la creación de un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia y, en segundo término, la vulneración del derecho a la privacidad, la intimidad, la libertad ideológica, en el sentido de que se exige a quienes ejerzan el derecho a la objeción de conciencia “el cumplimiento de unas obligaciones que, a su juicio, exceden los términos de la normativa estatal”. El TC reconoce que la negativa de realizar la interrupción del embarazo por razones de objeción de conciencia, es una decisión individual que debe manifestarse anticipadamente y de forma escrita. Por lo tanto, este derecho sería compatible por la Ley de Navarra y, de igual manera, la misma ley reconoce que todas las mujeres que manifiesten su intención de someterse a una interrupción voluntaria del embarazo “recibirán información sobre los distintos métodos de interrupción del embarazo, las condiciones para la interrupción previstas en esta Ley, los centros públicos acreditados a los que se pueda dirigir y los trámites para acceder a la prestación, así como las condiciones para su cobertura por el servicio público de salud correspondiente”. De acuerdo con este marco normativo el TC determinó que, no existe ningún impedimento para que la ley impugnada de Navarra tenga competencia en referencia organizativa y procedimental de garantizar, tanto la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, como en el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los sanitarios afectados. Peces-Barba Martínez define

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

el concepto de objeción de conciencia como, “la relación jurídica de la exención del cumplimiento de una obligación jurídica fundamental (prestación del servicio militar) o de una obligación jurídica ordinaria, normalmente derivada de las relaciones laborales o funcionariales (contrato de trabajo o estatuto de funcionario)”. Y añade que, “2) Los obligados a consentir esa objeción de conciencia son los poderes públicos, pero también pueden serlo los particulares. 3) La objeción de conciencia se plantea siempre frente a una prestación personal” (1988-89, pp. 171-172). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵, en su artículo 10 reconoce la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Y, sobre la objeción de conciencia señala en el punto 2, “se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio”. En la resolución No. 1763 de 2010¹⁶ del Consejo de Europa, sobre el derecho a la objeción de conciencia en la atención médica legal, reconoce que los miembros del personal sanitario tienen derecho a la objeción de conciencia, concretamente en la práctica del aborto por médicos y enfermeras que se niegan a realizarlo por razones religiosas. También reconoce que el derecho a la objeción de conciencia afecta desproporcionadamente a las mujeres, especialmente a las que tienen bajos ingresos o que viven en zonas rurales. Sin embargo, se enfatiza que, así como el personal médico tiene derecho a la objeción de conciencia, de la misma forma los pacientes deben de ser informados del alcance de este derecho, de una manera oportuna, así como referirlos a otro proveedor para que reciban la atención médica que requieren y el tratamiento médico adecuado, especialmente en los casos de emergencia, ya que, al mismo tiempo, es obligación del Estado garantizar el acceso a la atención médica y a la salud. En la resolución más reciente No. 1928 de 2013¹⁷ del Consejo de Europa, se estableció nuevamente la obligación del Estado a respetar el derecho a la objeción de conciencia de los individuos y la libertad de expresión y, de igual manera, insta a la protección de los derechos educativos de los padres.

Soriano es claro al señalar que existe un problema en encontrar los fundamentos racionales de la desobediencia civil, debido a que se trata de conductas que se encuentran fuera del ordenamiento jurídico y que por lo tanto no tienen consecuencias en la sociedad, mientras que la objeción de conciencia por el contrario se enmarca siempre dentro del ordenamiento jurídico, sobre todo cuando hablamos del ejercicio y la protección de los derechos, libertades y deberes consagrados en la ley, sin embargo al objetor no le interesa cambiar o incidir en la opinión pública, que es la finalidad de la desobediencia civil (1987, p. 82). Es oportuno mencionar la Sentencia 419/2013 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹⁸, sobre la objeción de conciencia de los médicos de atención primaria frente al aborto. Esta sentencia es importante porque no va de acuerdo con lo establecido en las resoluciones de la asamblea del Consejo de Europa, en el sentido de que: “la jurisprudencia constitucional española, en suma, no ofrece bases para afirmar la existencia de un derecho a la objeción de conciencia de alcance general”. Sin embargo, reconoce que si una paciente decide interrumpir su embarazo voluntariamente, no exime al médico del deber de informarle sobre las prestaciones sociales a las cuales tiene derecho en caso de continuar su embarazo, así como las consecuencias físicas y psicológicas que tiene esta decisión. Lo cierto es que el Tribunal determinó que el derecho a la objeción de conciencia no es absoluto, que, en el caso del aborto, está por encima el derecho a la vida, “que el rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia, es

15. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).

16. Resolución 1763 (2010) sobre el derecho a la objeción de conciencia en la atención médica legal.

17. Resolución 1928 (2013) sobre Protección de los derechos humanos en relación con la religión y las creencias y la protección de las comunidades religiosas de la violencia.

18. Sentencia 419/2013 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 18 de febrero de 2013.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en su realización, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito”. Para el Tribunal la objeción de conciencia en relación a la interrupción del embarazo, no es un derecho fundamental y está sujeto a cada caso concreto, por lo que, en este caso falló a favor de la Administración sanitaria andaluza y revocó la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, demostrando la inexistencia de un derecho general de objeción de conciencia, así como en la limitación del artículo 16 constitucional, no reconociendo a los médicos este derecho.

En el derecho comparado contamos con varios antecedentes, entre los que podemos mencionar la Ley Fundamental de Bonn, en Alemania¹⁹, que reconoce el derecho a la objeción de conciencia en su artículo 4. En el punto 3 agrega, “nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a realizar el servicio militar con armas. Mientras que en su artículo 12 consagra el servicio militar obligatorio para varones con dieciocho años cumplidos. Pero, en el punto dos, se consagra, “quien por razones de conciencia rehúse el servicio militar con las armas, puede ser obligado a prestar un servicio sustitutorio. La duración del servicio sustitutorio no podrá superar a la del servicio militar”. Recientemente el TC Alemán, señaló que los ciudadanos tienen derecho a manifestarse, aunque se haya declarado oficial la pandemia del virus, siempre y cuando cumplan con la distancia física vigente, esta petición nace cuando les fue denegado el permiso para realizar la protesta. Las medidas de distanciamiento en Alemania permiten salir a la calle, en grupos de dos personas, con la excepción a familias que convivan en un mismo techo y en el espacio público, entre cada persona se debe de tener una distancia mínima de un metro y medio. La decisión del tribunal administrativo, hizo hincapié en la prohibición de protestas por la crisis sanitaria, sin embargo el TC consideró que esta prohibición viola el derecho de reunión, protegido por la Constitución alemana, sin embargo se hace la salvedad que la decisión no autoriza directamente la protesta, sino que insta al Tribunales de primera instancia a revisar su decisión y que se debe analizar y decidir caso por caso. En este caso los demandantes indicaron que marcas en el suelo indicarían la posición de las personas y que la misma fue diseñada para seguir las medidas de seguridad ante la epidemia²⁰. La Constitución de Portugal²¹ en su artículo 41, numeral 5 señala, “se reconoce el derecho a la objeción de conciencia. Los objetores estarán obligados a prestar servicio no armado con duración idéntica a la del servicio militar obligatorio”. La Constitución de los Países Bajos en su artículo 99 reconoce, “la ley regulará la exención del servicio militar por objeciones graves de conciencia”²². De igual manera este lineamiento lo sigue la Constitución de Noruega cuando regula en su artículo 106, “nadie puede ser obligado a dejar el Reino a menos de que sea necesario para garantizar una investigación efectiva o para prestar servicio militar obligatorio”²³, sin embargo, a partir del 2011 este servicio puede ser sustituido por objetores de conciencia. En el 2018 Noruega, por vía judicial²⁴, reguló la objeción de conciencia sanitaria, en el sentido de que no se puede obligar a ningún médico a elegir entre obedecer a su conciencia o cumplir con su profesión. Se reconoce que el médico tiene el derecho a negarse, no puede ser despedido y se debe de respetar su

19. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 23 mayo de 1949.

20. BUNDESVERFASSUNGSGERICHT - 1 BvR 828/20.

Puede ser consultado en (en idioma alemán): https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/04/rk20200415_1bvro82820.pdf?__blob=publicationFile&v=2
Visto el día 1 de mayo de 2020.

21. La Constitución De La República Portuguesa (de 2 de abril de 1976).

22. La Constitución del Reino de los Países Bajos de 2018.

23. La Constitución de Noruega, 1814, con enmiendas hasta 2016.

24. Visto el día 10 de febrero 2020, en:

<https://www.aceprensa.com/sociedad/el-tribunal-supremo-de-noruega-favor-de-la-objecion-de-conciencia/>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

derecho a objetar. De igual manera, la Resolución No. 33/165²⁵ de la Organización de las Naciones Unidas, reconoce el derecho de todas las personas a la objeción de conciencia en el caso del servicio tanto militar como policial o si se les llama, por ejemplo, a imponer el apartheid.

La primera Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, No. 337 del año 1967²⁶, expresa el reconocimiento de la objeción de conciencia, que tiene como base el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁷, así como de la libertad de, “conciencia y de religión”. Y señala, “La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, la protección de los derechos o las libertades de los demás”. Otro derecho directamente relacionado con la objeción de conciencia y la desobediencia civil es la libertad de expresión, que el mismo Convenio se refiere, “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión”. Sin embargo, en su punto 2 establece que este derecho tiene deberes y responsabilidades que pueden ser restringidos por, “una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

La Recomendación 816 del Consejo de Europa²⁸, sobre el derecho de objeción de conciencia al servicio militar, estableció que se debe promover un estatus legal a los objetores de conciencia, en los Estados que son miembros del Consejo de Europa e insta a los gobiernos a que alineen su legislación a los principios adoptados por la Asamblea, pero en nuestra opinión, lo más importante era “introducir el derecho de objeción de conciencia al servicio militar en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”. De igual manera señala que, la objeción de conciencia puede ser aplicada a las personas sujetas “al servicio militar obligatorio que, por razones de conciencia o convicción profunda, derivadas de motivos religiosos, éticos, morales, humanitarios, filosóficos o similares, se nieguen a realizar el servicio armado, disfrutarán de un derecho personal a ser liberados de la obligación de realizar tal servicio”. Considerando que es un derecho fundamental, derivado del Convenio Europeo de Derechos Humanos. De igual manera, la presente Recomendación establece el procedimiento a nivel europeo del derecho a la objeción de conciencia, las personas que son responsables del servicio militar, deben de ser informados cuando se les notifique su llamada o posible llamada, de todos sus derechos en contra de la medida. Y, se señala que, si el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia es por la vía administrativa, este órgano debe estar totalmente separado de las autoridades militares que ven sobre la materia. Su composición debe garantizar su independencia e imparcialidad, para hacerse efectivo el ejercicio del derecho reclamado, asegurando las objeciones, recursos y demás apelaciones judiciales, a fin de suspender la orden del servicio armado, hasta que se decida sobre el derecho a la objeción de conciencia. Los solicitantes deben tener una audiencia, tienen derecho a ser representados y a presentar testigos. Sobre la alternativa al servicio militar, la Resolución es clara al señalar que, el período de estos servicios será tan largo como

25. A/RES/33/165 de 20 de diciembre de 1978. Situación de las personas que se niegan a prestar servicios en fuerzas militares o policiales empleadas para imponer el Apartheid.

26. Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, Resolución 337 sobre la objeción de conciencia (26 de enero de 1967).

27. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma, 4. XI. 1950.

28. Recomendación 816 (1977) sobre el derecho de objeción de conciencia al servicio militar.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el del servicio militar normal y se debe velar porque los objetores de conciencia sean empleados en trabajos sociales, teniendo en cuenta las necesidades existentes.

El Código Penal (en adelante CP) consagra casos de desobediencia civil. En el artículo 20.5 establece el “estado de necesidad”, evitar que se lesione el bien jurídicamente protegido de otra persona o se viole un deber reunirá requisitos como, que el mal causado no sea mayor al que se trata de evitar, que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionalmente por el sujeto, que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse, que la persona actué por miedo insuperable o en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo, etc. De igual manera el artículo 21.1 del mismo CP, deja en claro las causas de exención de responsabilidad penal (como el estado de necesidad), que se considerarán atenuantes cuando no se den plenamente los requisitos que la conforman. Por ejemplo, el estado de necesidad moral, que expusimos en anteriores párrafos, puede desvirtuarse como causa de exención, porque finalmente la ley contra la que se combatía haya sido declarada constitucional, pero esto no impide que se mantenga como atenuante si el ciudadano obró defendiendo los derechos consagrados en la Constitución, con un imperativo moral (lo cual mantiene parcialmente el estado de necesidad). Scheuerman sostiene que la desobediencia civil: “ayuda a dirigir la atención de la ciudadanía hacia la incompleta materialización de principios democráticos y constitucionales básicos. Al actuar más allá de la ley, pero, al mismo tiempo, apelando a ideales implícitos en la propia democracia constitucional” (2018, p. 148).

3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La importancia de la desobediencia civil en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) radica en su reconocimiento, sobre todo en protestas sociales, en las que se lucha por el reconocimiento de un derecho, la protesta ante una ley injusta y porque se respeten derechos como la libertad de expresión, de reunión, a no ser discriminados. El TEDH, como mecanismo garante de los Derechos Humanos, es idóneo para reconocer el derecho a la desobediencia civil, ante regímenes o políticas totalitarias que resurgen del pasado para hacerse valer en el presente, al cuestionar una determinada ley o solicitar medidas de protección permanentes o suspensivas sobre los efectos de estas leyes. El Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁹, en su artículo 5, es muy claro al establecer que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad y nadie puede ser privado de estos derechos, sólo mediante una sentencia dictada por un tribunal competente. Sin embargo, en el punto 2 del mismo artículo agrega, “si ha sido detenido o privado de la libertad conforme a derecho, por desobediencia a una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida por la ley”. El artículo 10 del mismo convenio señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión, de recibir o comunicar informaciones, ideas, “sin que pueda haber injerencia de autoridades”. El artículo 11 reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el derecho a fundar sindicatos o afiliarse a los mismos en defensa de sus intereses. Las limitaciones de estos derechos son sólo las previstas por la ley como medidas necesarias enmarcadas en una sociedad democrática. A través del Protocolo No. 12³⁰, en su artículo 1 agrega, “2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad”. Esto aunado a lo establecido en la sentencia Soering v. the

29. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Modificado por los Protocolos 11 y 14 completado por el Protocolo adicional y los Protocolos 4, 6, 7, 12, 13 y 16. En adelante CEDH.

30. Protocolo nº 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma, 4. XI. 2000.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

United Kingdom³¹, que dejó establecido que al interpretar la Convención, se debe tener en cuenta su carácter especial como tratado para la aplicación colectiva de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Para Saiz Arnaiz en el Sistema Europeo de Derechos Humanos, hay un nexo entre la democracia y la jurisprudencia del TEDH. La democracia es considerada un aspecto fundamental en el orden europeo y el único contemplado por el CEDH, en consecuencia, el único compatible con la finalidad del TEDH, que es mantener y promover los ideales y valores de la sociedad democrática y es por esto que la sentencia de Soering es importante, ya que, “declaró que la interpretación de los derechos ha de ser compatible con el espíritu general del Convenio, un instrumento concebido para mantener y promover los valores e ideales de una sociedad democrática” (2018, p, 225). Tal como hemos visto la desobediencia civil, por lo menos filosóficamente, tiene diferencia con la objeción de conciencia, sin embargo en la CEDH, en su artículo 4, sobre prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado establece en su punto 3, “b) todo servicio de carácter militar o, en el caso de objetores de conciencia en los países en que la objeción de conciencia sea reconocida como legítima, cualquier otro servicio sustitutivo del servicio militar obligatorio”. Por lo tanto, para el TEDH y la Convención, deja claro que la objeción de conciencia es un acto distinto, privado y separado de la desobediencia civil. En el caso Grandrath v. Germany³² se solicitaba la objeción de conciencia para la realización del servicio militar por razones religiosas (Testigo de Jehová), pero se le aplicó una condena penal por negarse a realizar un servicio civil sustitutivo del servicio militar obligatorio, a lo que alegó haber recibido un trato discriminatorio en comparación con personas de otras religiones (católicos y protestantes), que estaban exentos del servicio tanto civil como militar. En este caso se determinó que no había existido violación a la Convención, en el sentido de que los objetores de conciencia no tienen derecho a la exención del servicio militar, siendo el Estado quien decide si la persona tiene o no el derecho a la objeción de conciencia. Londoño y Acosta agregan que la jurisprudencia, en un principio, solo hacía referencia a la objeción de conciencia a no ser sometido a trabajos forzados u obligatorios, sin embargo en la actualidad, el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar se encuentra más consolidado. Europa se ve ante el desafío de garantizar y proteger los derechos de diversos grupos que conforman una sociedad multicultural (2016, 9, p. 17). En otro caso Angeleni v Sweden³³, los demandantes (madre e hija, ciudadanos suecos), declararon ser ateos y no pertenecer a la iglesia estatal sueca ni a ninguna otra congregación religiosa y la madre manifestó que no quería que su hija recibiera enseñanza religiosa. La Junta Escolar negó dicha solicitud siendo apelada por la denunciante. La solicitud fue rechazada a pesar de que, a petición de los padres, un alumno puede estar exento de participar en las clases de religión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró inadmisibles este caso, basándose en la reserva que hizo Suecia al artículo 2 del protocolo 1³⁴, que establece el derecho a la educación y que el Estado debe respetar el derecho de los padres a que la enseñanza que reciben sus hijos se haga según su religión y filosofía. Gómez Romero, señala que el ejercicio de la desobediencia civil depende, “del juicio que la conciencia moral y política de cada individuo haga, en forma autónoma, sobre la justicia inherente a las normas jurídicas y las instituciones políticas vigentes en un momento histórico determinado” (2014, p. 242).

31. Soering v. the United Kingdom, no. 14038/88, 1989.

32. Grandrath vs. Alemania (Solicitud nº 2299/64).

33. Angeleni v Sweden (1986) 10 EHRR CD 123.

34. El Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, también conocido como Protocolo nº 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Para Arlettaz el CEDH garantiza que la libertad religiosa se pueda ejercer de forma individual y colectiva, a organizarse y asociarse como comunidad religiosa para realizar el culto y otras actividades religiosas o sociales, no siendo necesario ningún requisito previo de registro o formalidad (2012, p. 171). En el caso *Arrowsmith v United Kingdom*³⁵ en que se procesa a la demandante por entregar folletos a soldados británicos instándolos a no servir en Irlanda del Norte. La denunciante sostenía que se violó el artículo 9, que regulaba la libertad de pensamiento y de conciencia, si el pacifismo de la denunciante podía ser protegido por el artículo mencionado o dentro de su derecho de libertad de expresión. En este caso la denunciante fue declarada culpable de violar la Ley de incitación a la sedición inglesa de 1934, pero sostiene que dicha ley amenaza la libertad y la seguridad de la persona que protege el artículo 5 de la Convención. Que la ley británica discriminaba a las personas pacifistas, posteriormente se reconoció que la denunciante era una pacifista convencida, por lo que, el TEDH reflexionó si podría violó el derecho a la libertad de pensamiento y conciencia, en el sentido de que la actitud del pacifismo puede considerarse una creencia o convicción protegida por el artículo 9 del Convenio y consagra la manifestación pública de su religión o convicciones. El Tribunal consideró que el concepto de práctica, en el sentido del artículo 9 (1), la sentencia indicó, “cuando las acciones de los individuos no expresan realmente la creencia en cuestión, no se puede considerar como tal protegido por el Artículo 9 (1)”. Los folletos no fueron dirigidos al público general, sino a soldados que lucharían en Irlanda del Norte, para que se negaran a participar en la lucha armada y que se ausentaran sin permiso; para el Tribunal no significaba promover ideas pacifistas y por, unanimidad, se negó que algún derecho de la Convención hubiese sido violado.

En el caso *Arslan v Turkey*³⁶, los solicitantes pertenecían a un grupo religioso y utilizaban en sus ceremonias turbantes, al finalizar recorrieron las calles vistiendo sus atuendos religiosos, por lo que fueron arrestados y condenados por violar la legislación antiterrorista. Los solicitantes señalaron que se violaron sus derechos de libertad de religión y conciencia, mientras que para el Estado su atuendo constituía un peligro para la seguridad pública y violaban los derechos de los demás. El Tribunal reconoció que existía una violación al artículo 9, en el sentido de que el uso del atuendo religioso en lugares públicos no constituía ningún peligro ni representaba amenaza para los demás. El caso de *Başkaya and Okcuoğlu v Turkey*³⁷, se refiere a la violación a la libertad de conciencia y expresión; se condenó tanto al editor como al autor del libro de un ensayo académico que hacía un análisis y la crítica a la “ideología oficial”. Los solicitantes fueron condenados por un Tribunal de Seguridad Nacional y por la Ley de Prevención del Terrorismo. El caso llegó al Tribunal de Casación, que confirmó la sentencia de culpabilidad de pasar años en prisión. El TEDH reconoció las violaciones de los artículos 9 y 10 de la Convención y que las autoridades interfirieron injustamente en su derecho a la libertad de pensamiento y expresión. El Tribunal reconoció que el Estado es el garante del orden público y puede adoptar medidas penales si es necesario, y los motivos aducidos para condenar a los solicitantes, aunque relevantes, no son suficientes para justificar la injerencia en su derecho a la libertad de expresión, además la condena que dio el Estado es desproporcionada.

Un caso importante sobre el derecho a la libertad de expresión es *Handyside v Reino Unido*³⁸, en donde el denunciante, -el editor- compró los derechos de un libro que contenía un apartado sobre “Sexo”. Se le dio publicidad al libro, pero les incautaron el

35. *Arrowsmith v United Kingdom* (1977) 3 EHRR 218.

36. *Arslan v Turkey* (1999) 31 EHRR 9.

37. *Başkaya and Okcuoğlu v. Turkey* (Applications nos. 23536/94 and 24408/94).

38. *Handyside v. the United Kingdom* (application no. 5493/72).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

libro, la publicidad y fue condenado culpable. El TEDH concluyó que la confiscación del libro no violaba el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, en la sentencia se reconoció que la intención del Estado era proteger a los menores de edad, que la aplicación de la ley del Estado fue precisa y cumplía los requisitos de limitación al ejercicio de la libertad de expresión, necesarios en “una sociedad democrática”. El *Mariya Alekhina and Others v. Russia*³⁹ tres denunciante miembros de una banda de música punk feminista, realizaron conciertos en aéreas públicas, prohibidos por la ley. Tras varias denuncias, prosperó una investigación de oficio por parte de las autoridades rusas debido a que miembros del personal de la catedral y los guardias se declararon ofendidos en sus sentimientos religiosos. Fueron detenidos y permanecieron en prisión preventiva, ante el Tribunal fueron declarados así como por el delito “de odio hacia un grupo social”. En palabras de una solicitante, “durante el juicio el juez dijo: a través de sus actos han tratado de devaluar de manera clara y marcada las tradiciones eclesíásticas y los dogmas religiosos que nuestro pueblo ha respetado y reverenciado durante siglos” (Tolokonnikova, 2019, p. 99). El Tribunal de Apelación confirmó la sentencia de primera instancia con relación a dos acusadas, mientras que con el resto suspendió su sentencia y otorgó libertad condicional por dos años, mientras que el resto cumplió un año y nueve meses de condena antes de recibir una amnistía. Por intervención del Defensor del Pueblo Ruso, señalaba que en el ejercicio de la libertad de expresión se encuentran las críticas al gobierno y a sus funcionarios y que ninguno de los denunciante hizo actos de vandalismo. Se solicitó una revisión de las condenas impuestas ante la Corte Suprema y se señaló que las acciones de los denunciante eran una incitación al odio religioso. Presno Linera considera que, a través de esta sentencia, se protegen las expresiones de crítica política y las formas en que se manifiesta la libertad de opinión (2020, p. 483). A nivel procesal la desobediencia civil está sujeta a crítica, por un lado el juez u otra autoridad competente debe investigar el motivo de la desobediencia, considerando que ocasionaría una intromisión judicial en la vida privada del desobediente y en el proceso judicial se decide sobre argumentaciones morales y políticas. Estévez Araujo considera que, “dejar en manos de la autoridad judicial la decisión acerca de la seriedad de las razones del desobediente, plantearía el peligro de que los jueces decidiesen no en función de la calidad de los argumentos, sino en base a la mayor o menor similitud con sus propias convicciones de los ciudadanos o juzgar la seriedad de sus creencias (1994, p. 6).

En el caso *Vogt v. Alemania*⁴⁰, la denunciante fue suspendida de su trabajo como profesora de una escuela pública, debido a una antigua membresía en el Partido Comunista Alemán. El TEDH dictaminó que existía una violación al derecho de libertad de expresión y a la libertad de asociación. Los tribunales alemanes consideraron que su despido era legal, ya que los objetivos del partido fueron inconstitucionales, por lo que tenían que ser alejados del servicio civil y cuando la ley fue derogada se le permitió a la denunciante volver a su trabajo. El TEDH consideró que despedirla era desproporcionado, porque no era riesgo para la seguridad del Estado.

4. La desobediencia civil en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La desobediencia civil en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), está vinculado a la creación, protección y consolidación del Estado Democrático de Derecho y de los derechos reconocidos por la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre (en adelante Declaración Americana) como en la

39. *Mariya Alekhina and Others v. Russia* (application no. 38004/12).

40. *Vogt v. Germany* (1996) 21 EHRR 205, (17851/91).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Convención Americana de Derechos Humanos, (en adelante CADH). La Declaración Americana da el concepto “manifestar en público”, sin embargo el derecho a la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, el artículo 4 consagra, “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Sitúa los conceptos de opinión y expresión iguales y aunque no añade el concepto de público, si agrega el concepto de “difundir” lo que se piensa, expresar o investigar. El artículo 21 reconoce el derecho de reunión, “toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria”. Por lo tanto, la declaración aunque no lo establezca directamente, garantiza el derecho a expresar la desobediencia de forma pacífica y el derecho de asociación en su artículo 22: “toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”. Sin embargo, en los “deberes” de la Declaración Americana, en su artículo 33 sobre “deber de obediencia a la Ley”, encontramos limitaciones a la desobediencia civil, “toda persona tiene el deber de obedecer la ley y los mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que el que se encuentre”. Mientras que la objeción de conciencia no aparece en la Declaración Americana, si la limitación a la objeción del servicio al Estado, el deber de servir a la comunidad. Aunque la Declaración Americana, por su naturaleza jurídica, no es un texto vinculante para los Estados firmantes, es cierto que la jurisprudencia del SIDH ha motivado que se juzguen numerosos casos ante la CIDH. La democracia constituye un elemento fundamental del Estado Democrático de Derecho y en la Carta Democrática Interamericana⁴¹ y su artículo 7 señala, “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente”. De igual manera, el incumplimiento de la Carta Democrática Interamericana puede darse por un Estado Miembro, aun cuando haya tenido formalmente su origen en una elección popular, puede generar alteraciones graves al orden democrático y constitucional y el aislamiento del Estado del Sistema Interamericano (Brewer Carías, 2019, p. 17). La CADH⁴² en su artículo 12 consagra en su inciso 3, “La libertad de manifestar la religión y creencias está sujeta a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás”. El artículo 13 regula, “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”. De igual manera el inciso 2 consagra las limitaciones al derecho de expresión, que son el respeto a los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, la salud, el orden público y la moral.

Para García Ramírez y Gonza, quienes están el amparo de la CADH, tienen el derecho y la libertad de expresar su pensamiento y el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, por lo tanto, hablamos de una dimensión individual y una social. Siendo la primera de estas la libertad de expresión, que no se limita en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que se extiende al derecho a utilizar cualquier medio para difundir el pensamiento al mayor número de destinatarios. Mientras que la dimensión social consiste en el intercambio de ideas, informaciones, noticias, opiniones y estas dos dimensiones deben de ser garantizadas simultáneamente (García Ramírez, 2007, pp. 18- 19). Ferreira de Carvalho señala que en las sociedades democráticas es indispensable asegurar la libre circulación de las ideas e información, que propicien el debate público libre y plenamente, “de ese fundamento

41. Carta Democrática Interamericana. Vigésimo octavo período extraordinario de sesiones. 11 de septiembre de 2001. Lima, Perú.

42. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica) fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ocurre que tanto la dimensión individual como la dimensión social del derecho a la libertad de expresión deban ser garantizadas simultáneamente, pues la lesión de una dimensión implica la lesión de la otra” (2018, p. 250). No se puede restringir el derecho de expresión, “por medios indirectos como son los abusos de controles oficiales o particulares de papel”. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos a censura previa y regular el acceso de la infancia y adolescencia. El CADH, en el mismo artículo, prohíbe toda propaganda en favor de la guerra, apología del odio nacional, religioso, racial, que pueda constituir incitación a la violencia o cualquier acción ilegal contra cualquier persona o grupos de personas. El derecho de reunión se reconoce cuando la reunión sea pacífica y sin armas y su restricción sólo puede darse en casos determinados por la ley, por motivos de seguridad nacional, orden público, salud, moral, derechos o libertades. El derecho a la libertad de asociación, contenido en el artículo 16, “1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. Las limitaciones a este derecho son iguales al derecho a la libertad de expresión antes mencionado, sin embargo, esto no impide limitaciones legales y la privación del ejercicio del derecho a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Otro de los derechos relacionados con la desobediencia civil, es el derecho de circulación y de residencia, contenido en el artículo 22 de mismo convenio, establece que toda persona que se encuentre “legalmente en el territorio de un Estado, tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en el con sujeción a las disposiciones legales”. Y ninguna persona puede ser expulsada del territorio de su Estado nacional y tampoco puede negarse la entrada al mismo, en el caso de los extranjeros que se encuentren legales en un determinado Estado y que formen parte de la Convención, únicamente pueden ser expulsados por una decisión judicial⁴³.

En el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de 2016⁴⁴, se estableció que se debe hacer énfasis en la protección efectiva y equitativa de los derechos de personas o grupos, que históricamente han sido víctimas de discriminación como niños, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, no nacionales (refugiados y solicitantes de asilo), minorías étnicas y religiosas, desplazados y por su orientación sexual o identidad de género, etc. Los Estados están obligados, en virtud del derecho internacional, a respetar y proteger, sin discriminación alguna, los derechos de todas las personas que participan en reuniones, los observadores y los transeúntes. La desobediencia civil se ha convertido en un requisito de la “condición legítima de la democracia” y requisito esencial de este ideal (Mejía Quintana, 2003, p. 85). Gargaella no sitúa el papel de la desobediencia civil en la actualidad, “la presencia de situaciones de alienación legal, continúa siendo un factor distintivo de las sociedades actuales. Pareciera, sin embargo, que algunas de las cruciales innovaciones introducidas por los sistemas democráticos modernos debieran llevarnos a descartar para siempre cualquier propuesta de resistencia a la autoridad” (2007, p. 14). Para Javier de Lucas la desobediencia constituye una posición igual de legítima, como la obediencia y, por lo tanto justificable, que a lo largo de la historia su ejercicio tiene muchas posibilidades, que van más allá de la reivindicación del derecho a la resistencia ante el poder absoluto del soberano, el derecho a la protesta y la desobediencia civil (2020, p. 175). Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela, los solicitantes se refieren

43. CIDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

44. Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

a la supuesta ejecución extrajudicial de 37 reclusos, que originó protestas porque los guardias y tropas intervinieron haciendo uso desproporcionado de la fuerza, aunado a detenciones inhumanas. La Comisión IDH, señaló que los Estados, tiene la obligación a garantizar y facilitar el pleno ejercicio de los derechos humanos, sobre todo en manifestaciones y protestas, por lo tanto deben los Estados implementar mecanismos necesarios para que los derechos humanos sean efectivos en la práctica, de igual manera para la CIDH, la seguridad de los ciudadanos, su obligación es tomar todas las medidas de protección y control para participar en las manifestaciones. La sentencia es clara al señalar que para la CIDH es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales, que permiten o no, el uso de armas de fuego. En este sentido tenemos que el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen, en nuestra opinión, principios rectores de cualquiera actuación policial, que se aplica a todas las reuniones públicas o asociaciones de personas que ejercen su libertad de expresión.

De igual manera en el caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú⁴⁵, que se refiere a la ejecución extrajudicial, sin que los familiares de las víctimas sepan la verdad de lo ocurrido y los responsables fueran sancionados. En este caso la CIDH, determino que el artículo 16.1 de la CADH, establece que quienes estén bajo jurisdicción de los Estados partes tienen la libertad y el derecho de asociarse con las demás personas, sin ninguna restricción, limitación, intervención por parte de las autoridades del Estado. De igual manera en el caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras⁴⁶, la CIDH consideró que toda persona que se encuentre ilegalmente detenida está en una situación de vulnerabilidad. Puede actuar libremente sin temor a represalias, amenazas o tema por la propia vida, una obligación positiva que tiene el Estado hacia las personas que ejercen sus derechos. El caso de la película “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile⁴⁷ remitido por la Comisión IDH para que la CorteIDH decidiera si hubo violación por el Estado de los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) y 12 (Libertad de Conciencia y de Religión) de la CADH. Este caso se basa en la censura del Estado a la exhibición de la película, que fue confirmada por la Corte Suprema de Chile. En este caso la Comisión IDH, solicitaba la exhibición y publicidad de la película y que el Estado adecuara sus normas constitucionales y legales a los estándares del derecho a la libertad de expresión. El Estado amparaba su censura en la Constitución Chilena de 1980, en su artículo 19 no. 12 que señalaba, “La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley”. Sin embargo, el texto constitucional era tajante al señalar en el mismo artículo que, “La ley regulará un sistema de calificación para la exhibición de la producción cinematográfica”. Este caso presentado ante la CorteIDH, contra el Estado chileno, por la censura judicial de la película, constituyó el primer pronunciamiento de la CIDH, sobre el derecho a la libertad de expresión en el siglo XX, haciendo énfasis en la importancia de la pluralidad de opiniones y creencias; en este sentido, las personas deben ser libres de escoger las películas que sean de su interés o preferencia (Arcila Cano, 2011, p. 122). En este caso la CIDH en la sentencia definió que las limitaciones a la libertad de expresión son para asegurar

45. CIDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Sentencia de 10 de julio de 2007 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

46. CIDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

47. CIDH. Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el respeto de los derechos y reputación de las personas. Y, en el caso que nos ocupa, los tribunales nacionales procedieron a prohibir su exhibición.

Grossman señala que la principal característica de la protección a la libertad de expresión en el SIDH, es que no admite censura previa, bajo ningún medio, en el sentido de que dicha censura puede constituirse en filtros que decidan que se puede ver, escuchar, o leer, este peligro no se elimina con la adopción de ciertos requisitos que puedan autorizar la censura, en este sentido, determinados conceptos como seguridad nacional, buenas costumbres, la moral, son fácilmente utilizables y manipulables con la finalidad de eliminar o limitar la libre expresión de ideas, sobre todo cuando los órganos encargados de aplicar la censura son nacionales (Grossman, 2001, p. 770). En el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*⁴⁸, el denunciante que tenía la nacionalidad peruana por naturalización, fue privado por el Estado del título de nacionalidad, porque era accionista mayoritario, Director y Presidente de un Canal de televisión, para que perdiera su control en la empresa y limitar su libertad de expresión, ya que realizaba constantes denuncias de graves violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción por parte del gobierno peruano. Sobre la violación de derecho a la libertad de expresión del peticionario, la CIDH señaló que la privación del título de nacionalidad del solicitante no fue consecuencia de una revisión rutinaria, sino de coartar el derecho a la libertad de expresión por parte del gobierno.

Aunque la región latinoamericana no tiene consenso en lo que respecta la desobediencia civil, el derecho o las vías legales para ejercerla a través de manifestaciones y protestas públicas, estas acciones ocasionan que se les apliquen medidas o mecanismos de presión, dispersión y limitación del ejercicio de estos derechos en lugares públicos. Dentro del SIDH el desobediente civil tiene el derecho y la libertad de elegir el lugar y contenido de su opinión, denuncia, perspectivas políticas o sociales, para realizar una protesta pacífica y es obligación del Estado respetar los actos de desobediencia y realizar las gestiones para evitar conflictos. Dentro del SIDH, el derecho a la libertad de expresión está vinculado al derecho de reunión y a la protesta pública, por lo tanto, el ejercicio de la desobediencia civil se encuentra ligado a la defensa de los derechos humanos, constituyendo la base democrática de un Estado de Derecho. En este sentido tenemos el caso *López Lone y Otros Vs. Honduras*⁴⁹ igual que lo establece la Carta Interamericana en materia de desobediencia civil, en lo que se refiere a los procesos disciplinarios en contra de las personas que se manifiestan. Debemos de recordar que en materia de manifestaciones o protestas, pueden ser protagonizadas o apoyadas por diferentes y varios actores, que tienen como finalidad la reivindicación y reconocimientos de sus derechos y estas organizaciones solo caben en una sociedad democrática. En uno de los informes del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en conjunto con el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, se estableció que se debe de tener una gestión adecuada de las manifestaciones y garantizar los derechos⁵⁰.

48. CIDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 200(Reparaciones y Costas).

49. CIDH. Caso *López Lone y Otros Vs. Honduras*. Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

50. Consejo de Derechos Humanos. Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. 4 de febrero de 2016. A/HRC/31/66.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****IV. CONCLUSIÓN**

La desobediencia civil es un acto de protesta realizado por un grupo de personas en un lugar público, de forma no violenta, libre y organizada, para oponerse al cumplimiento de una norma o política gubernamental por considerarla injusta, ya que atenta contra la Constitución y los derechos humanos. El desobediente acepta las consecuencias legales de realizar un acto de protesta ilegal, por lo tanto, legitima el orden legal vigente y fortalece el Estado Democrático de Derecho. La desobediencia civil hoy en día, no solo se aplica a actos y reivindicaciones de derechos civiles y políticos, sino que se utiliza para el reconocimiento, protección y garantía de la lucha por el medio ambiente, los derechos de las minorías sociales y étnicas, la migración, el uso del ejército y armamento atómico, etc. La desobediencia tiene impacto en los actos o decisiones del gobierno que violen derechos humanos, así como en las manifestaciones contra actos de corrupción o falta de transparencia y es una herramienta eficaz de la ciudadanía para que, con su ejercicio, se reconozcan, protejan y garanticen derechos humanos ante las extralimitaciones de los poderes del Estado. Con la desobediencia civil se ejercen los derechos de libertad de expresión y asociación y cuyo objetivo hacer una denuncia pública contra una ley injusta. No solo se aplica y rige por lo establecido en la norma jurídica, sino que tiene un reconocimiento y consecuencias políticas más amplias.

A pesar de la relación directa de la desobediencia civil con los derechos humanos, son muy pocas las constituciones que reconocen la desobediencia civil como derecho fundamental. Sin embargo, la vía jurisprudencial es el medio por el cual se le ha dado un nuevo contenido a la desobediencia civil, como parte de los derechos fundamentales, es decir, se reconoce que no está sujeta a requisitos o permisos especiales, al contrario, dicho ejercicio es realizado de forma libre y voluntaria por los manifestantes, que tiene como límites mantener la seguridad de los desobedientes, del público en general y de la propiedad privada. Es importante concluir que, pesar de que se puede sostener que la desobediencia civil y la objeción de conciencia tienen un mismo origen, lo cierto es que, en la actualidad, jurídicamente hablando son conceptos independientes y separados entre sí. La pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la desobediencia civil como mecanismo de protección de los derechos, así como de la manifestación de la voluntad ante el Estado. Este derecho ha sido suspendido sin mayor fundamento legal por razones de salud o emergencia, sin señalar las medidas alternativas o los nuevos mecanismos que permitan a las personas oponerse a las decisiones injustas que emanen del gobierno, lo que ha motivado que su concepto sea actualizado por los tribunales. No todos los actos de protesta pública constituyen desobediencia civil y a través de los años, ha recorrido su propio camino evolucionando de forma independiente de otras formas de protesta y en la actualidad se constituye en un derecho de libre, de oposición a decisiones políticas que emanen del Estado. En este sentido, algunas constituciones sitúan a la desobediencia civil como principio en su parte dogmática, mientras que otras si lo reconocen como un derecho plenamente constituido en su parte orgánica. Es un derecho que puede ser catalogado de nueva generación, porque es necesario como mecanismo garante de supervisión de las decisiones y funciones que realiza el Estado.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- **ÁLVAREZ, Norberto (1990):** “La desobediencia civil. Delimitación conceptual”. Anuario de filosofía del Derecho, VII, España.
- **APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (1993):** “Sobre la desobediencia civil y la desobediencia al derecho constitucional”. Jueces para la democracia, Nº 20.
- **ARCILA CANO, José Antonio (2011):** “La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana (1985-2009)”. Revista del Departamento de Ciencia Política, FÓRUM Nro. 1 enero – julio / Universidad Nacional, Sede Medellín.
- **ARENDET; Hannah (2015):** Crisis de la República. Editorial Trotta, Colección estructuras y procesos, Serie Ciencias Sociales, Traducción de Solana Alonso, Guillermo, Madrid.
- **ARLETTAZ, Fernando (2012):** “La Jurisprudencia Del Tribunal Europeo De Derechos Humanos Sobre La Libertad Religiosa: Un Análisis Jurídico-Político”. Derechos Y Libertades, Número 27, Época II, España, junio.
- **BIONDO, Francesco (2016):** Desobediencia civil y teoría del Derecho. Tomar los conflictos en serio. El Derecho y la Justicia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- **BOVÉ, José, LUNEAU, Gilles (2004):** Por la desobediencia cívica. El viejo topo, España.
- **BREWER CARÍAS, Allan R (2019):** El Derecho constitucional a la desobediencia civil. Estudios. Ediciones Olejnik y Editorial Jurídica Venezolana, Panamá.
- **CARVAJAL A, Patricio (1992):** “Derecho de resistencia, derecho a la revolución, desobediencia civil. Una perspectiva histórica de interpretación. La formación del derecho público y de la ciencia política en la temprana Edad Moderna (I)”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), 76, Abril-Junio.
- **DE LUCAS, Javier (2018):** “Desobediencia: ¿derecho o estrategia? a propósito de la reivindicación de la “política de desobediencia civil en Catalunya”. En Teoría Jurídica Contemporánea, janeiro-junho.
- **DE LUCAS, Javier (2020):** Decir no, El imperativo de la desobediencia. Editorial Tirant lo Blanch, España.
- **DE MINGO RODRÍGUEZ, Alicia María (2010):** “No violencia, desobediencia civil y ejemplaridad”. Una aproximación al pensamiento ético-político de M. Ghandi. Revista paz y conflictos, No. 3, Instituto de la paz y los conflictos, España.
- **DE MOURA COSTAMATOS, Andityas Soares, DE SÁ SOUZA, Joyce (2017):** “Desobediencia civil como poder constituyente/desinstituyente: una nueva práctica política anticapitalista”. Astrolabio: revista internacional de filosofía, Núm. 20.
- **DE ROTTERDAM, Erasmo (2005):** Elogio de la locura. Editorial: Alianza, España.
- **ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio (1994):** “Desobediencia civil y representación política. (A propósito de la absolución de un insumiso)”, Jueces para la democracia, Nº 24, España.
- **ESTÉVEZ ARAUJO, José Antonio (1994):** “Debate Desobediencia civil: la sinceridad de los motivos y la calidad de los argumentos del desobediente”. Jueces para la democracia, Nº 24, España.
- **FALCÓN Y TELLA, María José (2009):** “Derechos humanos y desobediencia a la ley”. Revista de la Inquisición: (intolerancia y derechos humanos), Volumen 13.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- FALCÓN Y TELLA, María José (2009): “Objeción de conciencia y desobediencia civil: similitudes y diferencias”. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 10, Madrid.
- FERNÁNDEZ DÍEZ, Antonio (2018): “Comunidad utópica y desobediencia civil una revisión de Thoreau”. La torre del Virrey. Revista de Estudios Culturales, No 23.
- FERRAJOLI, Luigi (1995): Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Colección Estructuras y procesos, Serie Derecho Editorial Trotta, España.
- FERRAJOLI, Luigi (2013): Principia iuris teoría de la democracia 2. Colección estructuras y procesos serie Derecho, Madrid.
- FROMM, Erich (2019): Sobre la desobediencia. Paidós Nueva Biblioteca, Barcelona.
- FINKELSTEIN, Normal G (2013): Lo que dice Gandhi sobre la no violencia, la resistencia y el valor. Traducción de Maysi Veuthey, Biblioteca Nueva, Grupo editorial Siglo Veintiuno, España, 2013.
- GANDHI, Mahatma (2019): Autobiografía Historias de mis experiencias con la verdad. Gaia Ediciones, Segunda reimpresión, Madrid.
- GANDHI, Mahatma (2014): Escritos selectos. Edición de Gallud Jardiel, Enrique, Miraguano Ediciones, Madrid.
- GANDHI, Mahatma (2017): Reflexiones sobre la no violencia. Prokomún ediciones, España.
- GARCÍA RUIZ, Alicia (2016): Impedir que el mundo se deshaga. Por una emancipación ilustrada. Colección Pensamiento 21, Catarata, Madrid.
- GARGARELLA, Roberto (2007): “El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema”. Astrolabio. Revista internacional de filosofía, Núm. 4.
- GÓMEZ ROMERO, Luis (2014): “Desobediencia civil”. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. No. 6, marzo – agosto.
- GONZÁLEZ MARSAL, Carmen (2010): “Desobediencia civil: volviendo a Thoreau, Gandhi y M. L. King”. Foro, Nueva época, núm. 11-12: 147-191.
- GROS, Frédéric (2018): Desobedecer. Editorial Taurus, España.
- GROSSMAN, Claudio (2001): “La Libertad De Expresión en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. LSA Journal of International & Comparative Law: Vol. 7: Iss.3, Article 11.
- HABERMAS, Jürgen (1997): Ensayos políticos. Ediciones Península Barcelona, III Edición, España.
- JENOFONTE (2009): Apología. Banquete. Recuerdo de Sócrates. Clásicos de Grecia y Roma, Alianza Editorial, Madrid.
- KING, Martín Luther (2013): Antología Martin Luther King un sueño de igualdad. Colección clásicos del pensamiento crítico, Editorial Los Libros de la Catarata.
- LONDOÑO, María Carmelina, ACOSTA, Juana Inés (2016): “La protección internacional de la objeción de conciencia: análisis comparado entre sistemas de derechos humanos y perspectivas en el Sistema Interamericano”. Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI).
- MARTÍN VIDA, María Ángeles (2003): “Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho estadounidense”. Revista Española de Derecho Constitucional, número 68, Madrid, Mayo/Agosto.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- MEJÍA QUINTANA, Oscar (2003): “La desobediencia civil: un concepto problemático”. Revista de estudios sociales, Nº. 14.
- MALEM SEÑA, Jorge F (1988): Concepto y justificación de la desobediencia civil. Editorial Ariel Derecho, Barcelona.
- MOLINA y VEDIA, Agustín (2017): “¿Qué es la desobediencia civil? La formulación seminal de Henry David Thoreau”. Anacronismo e Irrupción, Vol. 6 Nº 11, Noviembre 2016 a Mayo.
- MORA ALTAMIRANO, Eduardo (2010): “Influencia de Henry D. Thoreau en Mahatma Gandhi y Martin Luther King, Jr.”. Revista ComHumanitas, Ejemplar dedicado a: Medios de Comunicación y Realidad Social, Vol. 1, Nº. 1, Ecuador.
- MUÑOZ LÓPEZ, C. A (2015): “Aplicación de la teoría de la desobediencia civil y la objeción de conciencia de Rawls”. Revista Academia & Derecho, 6(10), (Enero-Junio).
- PARK, Rosa, HASKINS, Jim (2019): Rosa Park, mi Historia. Plataforma Editorial, España.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio (1988-89): “Desobediencia civil y objeción de conciencia”. Anuario de derechos humanos, No. 5, Editorial: Universidad Complutense. Facultad de Derecho, Madrid.
- PLATÓN (2019): Apología de Sócrates Criptón Carta VII. Edición y traducción: Enrique López Castellón. Humanidades, Austral, Clásica Humanidades, Espasa Libro, Vigésima quinta Edición.
- PLATÓN (2010): Diálogos Georgias o de la retórica, Fedón o de la inmoralidad del alma, El Banquete o del amor. Sexta impresión, Espasa Libros, España.
- PRESNO LINERA, Miguel (2020): “La libertad de expresión según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXX, Número 276, Enero-Abril.
- RAWLS, John (2017): Teoría de la justicia. Sección de Obras de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, Duodécima reimpresión, México.
- RIVAS, P, Pedro (1996): “La triple justificación de la desobediencia civil”. Persona y Derecho, 34, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, España.
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, José María (1985): “La desobediencia civil”. En Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 5, Madrid.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (2018): “Tribunal Europeo De Derechos Humanos Y Procesos Políticos Nacionales: democracia convencional y margen de apreciación”. Uned. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 42, España.
- SCHEUERMAN, William E (2018): Desobediencia civil. Alianza Editorial. Madrid.
- SHARP, Gene (2015): De la Dictadura a la Democracia. Un sistema conceptual para la liberación. Instituto Albert Einstein, Editorial Dharana, España.
- SÓFOCLES (2008): Tragedias. Biblioteca Edaf 138, 20 edición, España, abril.
- SORIANO, Ramón (1987): “La Objeción de conciencia: significado, Fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español”. Revista de estudios políticos, Nº 58.
- SOTO OBREGÓN, Martha Elena, RUIZ CANIZALES, Raúl (2013): “Tratamiento doctrinal de la objeción de conciencia y la desobediencia civil en Ronald Dworkin y Jürgen Habermas”, Opinión Jurídica, Universidad De Medellín, Colombia.
- THOREAU, Henry D (2018): Desobediencia Civil y otros escritos. Alianza Editorial, España.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

- TOLOKONNIKOVA, Nayda (2019): El libro Pussy Riot de la alegría subversiva a la acción directa. Roca Editorial de libros, Barcelona, septiembre.
- URTEAGA RODRÍGUEZ, María José (2016): “Desobediencia civil: la autoridad de la reflexión vs la autoridad civil”. CON-TEXTOS KANTIANOS International Journal of Philosophy, N. 3, junio, Universidad Panamericana, Ciudad de México.
- VITALE, Ermanno (2010): Defenderse del poder. Por una resistencia Constitucional. Colección Estructuras y procesos, serie derecho, Editorial Trotta, Madrid.
- ZINN, Howard (2011): La otra historia de los Estados Unidos A people’s history of the United States. III Edición, Traductor. Strubel, Toni, Siete Cuentos Editorial, New York. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**EL DERECHO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA. REFLEXIONES SOBRE
SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LAS CRÍTICAS DE DIFERENTES ACTORES SOCIALES**

**THE RIGHT TO HOUSING IN BOLIVIA. REFLECTIONS ON ITS CONSTITUTIONAL
DEVELOPMENT, PUBLIC POLICIES AND CRITIQUES**

por **Fernando Casado Gutiérrez,**

Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales

Francesco Maniglio,

Facultad de Ciencias Humanísticas y Sociales,

Universidad Técnica de Manabí (Ecuador)

y **Andrea Carrión**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Universidad Técnica de Manabí (Ecuador)

Cómo citar este artículo / Citation:

Casado Gutierrez, Fernando; Maniglio, Francesco;
Carrión, Andrea (2020):

El derecho a la vivienda en Bolivia.

Reflexiones sobre su desarrollo constitucional, las políticas
públicas y las críticas de diferentes actores sociales, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nº 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0034>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

En la última década el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano ha experimentado un cambio radical respecto a la tradicional infravaloración de los derechos sociales y su exclusión como derechos subjetivos. En el caso del derecho a la vivienda adecuada, los cambios normativos se han centrado en las garantías del derecho en contraposición con la visión liberal. Nuestro objetivo principal es analizar el recorrido normativo constitucional y jurisprudencial en el Estado Plurinacional de Bolivia, profundizando en las argumentaciones de las sentencias consideradas emblemáticas para la protección y la garantía del derecho a la vivienda. A través de una serie de entrevistas en profundidad a actores institucionales, sociales y políticos, hemos buscado propiciar una visión compleja sobre los avances y desafíos en materia de protección al derecho a la vivienda Bolivia.

Palabras clave: Derechos Humanos; DESC; Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano; Derecho a la Vivienda; Estado Plurinacional de Bolivia

ABSTRACT

In the last decade, the New Latinamerican Constitutionalism has undergone a drastic change concerning the underestimation of social rights and their exclusion as subjective rights. Concerning the right to adequate housing case, the legal changes have focused on the right guarantees versus the liberal view. Our main objective is to analyse the existing constitutional framework and case-law in the Plurinational State of Bolivia, deepening in the argumentations of the emblematic judicial decisions considered in the guarantee and protection of the right to housing. Through in-depth interviews with institutional, social and political actors, we have sought to promote a complex vision focused on the advances and challenges regarding the protection of the right to housing in Bolivia.

Keywords: Human Rights; ESCR; New Latinamerican Constitutionalism; Right to Housing; the Plurinational State of Bolivia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de Estado que se instaura tras la entrada en la Constitución Política del Estado de 2009 constituye una ruptura con el marco constitucional establecido en Bolivia desde el nacimiento de la República y su primera Carta Magna de 1826. Las características del nuevo modelo constitucional tal y como establecen los autores Soraya Santiago y Humberto Guarayo serán las siguientes: la plurinacionalidad, el carácter comunitario del Estado, la descolonización, el pluralismo jurídico igualitario, la interculturalidad y el vivir bien como valor y principio del Estado (2014: 21). Al igual que en el resto de las Constituciones pertenecientes al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano¹ una de las características más sobresalientes de los nuevos textos constitucionales es el hecho que no se establezcan jerarquías entre los distintos derechos tal y como expresamente impone el artículo 13 de la Constitución. En dicho artículo se constata que todos los derechos son “inviolables, universales, indivisibles y progresivos”. Igualmente se establece que los derechos humanos contemplados en la Constitución “no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados”. Este mandato de la Constitución deja la puerta abierta a lo que podría considerarse como un poder constituyente continuado, ya que los nuevos derechos humanos que vayan surgiendo o las interpretaciones más favorables en esta materia son las que debieran prevalecer. Este artículo, fundamental en la interpretación de los derechos humanos, debe tomarse consideración con “la directa justiciabilidad de los derechos prevista en el artículo 109 de la CPE” (Caso COVIPOL, 2013: 18). La Constitución Boliviana establece como fundamentales un grupo de derechos, entre ellos, el derecho a la vivienda objeto de nuestro estudio. Como explica el profesor Albert Noguera denominar a ciertos derechos como fundamentales “es una diferenciación que sólo es útil a paradigmas ideológico-políticos de negación parcial de derechos, pero no a modelos basados en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos” (2010: 175). La clasificación como derechos fundamentales puede constituir también una referencia muy engañosa, pues en Bolivia distintos constitucionalistas, como Wilman Durán, ex presidente del Tribunal Constitucional previo al TCP establecido por la Constitución de 2009, caracterizaban los derechos fundamentales siguiendo a autores españoles de corte liberal, como Peces Barba y López Guerra, con “una base común de la cual parten todas las constituciones de nuestra órbita de cultura: la ordenación jurídica de la libertad” (2005: 105). Además, en la Constitución de 2009, la denominación de derechos fundamentales aparece en dos momentos, primero en el Título II, denominado “Derechos Fundamentales y Garantías”. Por fundamentales entonces se entiende el conjunto de todos los derechos contemplados en la Constitución. En este momento, la definición de los derechos fundamentales encajaría con la definición de Luigi Ferrajoli al desvincularse de las concepciones liberales (1999: 37). En segundo lugar, encontramos la referencia “Derechos Fundamentales”, en el Capítulo II del mencionado Título II, que comprende entre los artículos 15 y 20 de la Constitución. Entre los derechos denominados específicamente como fundamentales además de la vivienda encontramos derechos como la vida y la integridad física²; la alimentación³; la educación⁴; la salud⁵; y los

1. El concepto de Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es definido en otros capítulos de la presente obra y estos rasgos generales en cuanto al tratamiento e importancia de los derechos humanos coincide con las otras dos Constituciones perteneciente a esta corriente: Venezuela y Ecuador.

2. Artículo 15 CPE.

3. Artículo 16 CPE.

4. Artículo 17 CPE.

5. Artículo 18 CPE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

servicios básicos⁶. A primera vista esta diferenciación con el resto de los derechos contemplados en la Constitución, iría orientada a destacar el núcleo duro de los derechos que deben ser protegidos y garantizados, y una forma de honrar ciertas deudas sociales históricas. Sin embargo, esta nueva diferenciación que señala ciertos derechos como Fundamentales, crea cierto ruido y confusión, y por lo tanto la elección del término fue desafortunada. Mientras en Ecuador se optó por utilizar una nomenclatura apartada de la tradición del positivismo y próxima a visiones de-coloniales, al denominarlos derechos del Buen Vivir, en Bolivia se adoptó un vocablo procedente de la tradición doctrinal liberal. Aunque se optó finalmente por llamarlos derechos fundamentales, durante las discusiones en la Asamblea Constituyente, los integrantes del partido de gobierno (MAS) plantearon denominar el mencionado grupo de derechos como fundamentalismos, que respondía, proscritas las jerarquías, a un criterio de interpretación constitucional para que en el caso de conflicto de derechos constitucionales la balanza se inclinara a su favor (Noguera, 2008: 127). La falta de una mayoría cualificada de constituyentes del MAS hizo que estos tuvieran que ceder a la solicitud de la oposición de no utilizar el término derechos fundamentalísimos, aunque sus motivaciones respondían a criterios de forma y lo enrevesado que sonaría el vocablo (Íbidem: p 129).

II. LOS DESC Y LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA VIVIENDA

El mayor avance en materia de derechos humanos bajo la CPE de 2009 tiene relación con la declaración de la justiciabilidad de todos los derechos reconocidos en el texto constitucional, independientemente de si son considerados derechos fundamentales o no. Primero, en el artículo 13. III se establece de manera expresa la inexistencia de “jerarquía alguna ni superioridad de unos derechos sobre otros”; para posteriormente en el artículo 109 afirmar expresamente que “todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección”. Pero la justiciabilidad no solo es señalada en el texto constitucional, también ha tenido un desarrollo jurisprudencial. En la sentencia 1696/2014 referida al derecho al agua potable se trató este derecho desde dos perspectivas distintas: En primer lugar, como un derecho subjetivo y dependerá “del titular o titulares individualmente considerados su correspondiente exigibilidad”; en estos casos la tutela del derecho debe efectuarse a través de la acción de amparo constitucional. En segundo lugar, los derechos pueden ser considerados “en su dimensión colectiva, es decir, para una población o colectividad”; la tutela entonces corresponde mediante una acción popular. Por lo que concierne el derecho a la vivienda, la Constitución Boliviana toma en consideración su forma más amplia y al mismo tiempo contextualmente específica, incluyendo por esto también el derecho hábitat. En una segunda parte este derecho configura la obligación del Estado de construir viviendas de interés social orientadas a familias de bajos recursos. El derecho a la vivienda, tal y como ha sido finalmente configurado en la CPE, estaría inspirado en los tratados internacionales y resoluciones de organismos internacionales como la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se considera de manera amplia el derecho a la vivienda y la posibilidad de vivir en alguna parte en seguridad, paz y dignidad (Pinto, 2012: 22).

En este punto vale la pena contextualizar el derecho a la vivienda en la Constitución de Bolivia desde un cuadro geopolítico. Anelise Meléndez, activista de la Red Hábitat,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

destaca la importancia de las llamadas guerra del agua y guerra del gas para posicionar el reconocimiento de los derechos sociales en el centro del debate social. En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2006 los esfuerzos de la Red Hábitat se centraron en la posibilidad de introducir una ley para el otorgamiento de subsidios en materia de vivienda para las personas más necesitadas y que hasta ese momento se otorgaban de manera discrecional. Finalmente, durante el proceso constituyente y tomando como referencia las propuestas de la Coalición Internacional del Hábitat se hicieron grandes esfuerzos y cabildeo para que fuera introducido el derecho a la vivienda en la Asamblea Constituyente y la Constitución de 2009 (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Habría sido gracias a RENASEH y otros colectivos que se incluyó en la Constitución el concepto de vivienda adecuada y no simplemente digna, que sería el término correcto para la protección de este derecho.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 2009, es el TCP el encargado de ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto de los derechos y garantías constitucionales⁷. Las magistradas y magistrados que componen el TCP son elegidos bajo criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario de justicia y del sistema indígena originario campesino (Tribunal Constitucional, 2009: 47). Debemos tener en cuenta a la hora de abordar el sistema judicial boliviano, que éste será de carácter mixto, lo que implica que no solo los magistrados del TCP, sino todos los jueces realizan el control de constitucionalidad - la aplicación de los derechos fundamentales - y control de convencionalidad - aplicación de los tratados internacionales - (Pinto, 2012: 70).

El TCP es el órgano que se ocupa de la revisión de las acciones de libertad, de amparo constitucional, de protección de privacidad, popular y de cumplimiento⁸. A efectos de nuestra investigación relacionada con la implementación del derecho a la vivienda nos interesa el estudio de: en primer lugar, las acciones de amparo constitucional, que impedirán que se “restringan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la ley”⁹; las acciones populares cuando se amenace con violar derechos e intereses colectivos¹⁰; y las acciones de cumplimiento, “para garantizar la ejecución de la norma emitida”¹¹. Las acciones de amparo y las populares podrán interponerse ante la violación tanto de los derechos constitucionales contemplados en la Constitución, como los derechos humanos contemplados en los tratados internacionales ratificados por Bolivia (Quiroz & Lecoña, 2010: 61). La acción de amparo otorga a la persona la facultad de activar la justicia frente a los actos u omisiones de los servidores públicos o particulares (Vargas, 2017: 41). Por su parte el reconocimiento de la acción popular significa un avance cualitativo respecto al ejercicio de los derechos, especialmente de las naciones y pueblos indígenas originario campesino (Sotillo, 2017: 269). Una de las mayores originalidades del TCP en el plano comparativo es que los miembros de este tribunal son elegidos mediante sufragio universal¹². No hay otro país en el mundo que contemple una fórmula similar para la

7. Artículo 196 CPE.

8. Artículo 202.6 CPE.

9. Artículo 128 CPE.

10. Artículo 135 CPE.

11. Artículo 134 CPE.

12. Artículo 196 CPE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

elección de sus magistrados, y aunque este sistema responde a evitar la influencia de intereses espurios, provoca sentimientos encontrados. Una de las críticas habría sido que las personas más preparadas en cuanto al conocimiento de derecho constitucional no participaron del proceso, y algunos de los postulantes que resultaron elegidos como magistrados no eran especialistas en la materia. Esto habría ocurrido como consecuencia de que tras el proceso constituyente muchos intelectuales, indígenas ecologistas y técnicos que en un primer momento apoyaron al gobierno lo habrían ido abandonando, entre ellos juristas (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018).

Como nos explica la letrada del TCP Gabriela Sauma, la protección de los derechos contemplados en la Constitución Boliviana va a depender en gran medida de “de la posición que tengan los magistrados, de la apertura, del compromiso y hasta de la orientación política que tengan frente a los derechos humanos” (Entrevista personal, 15 de marzo de 2018). La protección de los derechos por tanto va a depender no solo del marco normativo sino de la subjetividad del magistrado que revise una causa determinada. En consecuencia, ha habido causas en las que antes que la justiciabilidad han primado criterios de carácter formal, dejándose en ocasiones en situación de violación sus derechos a grupos vulnerables. Además, el tribunal transitorio, que habría sido el primero encargado de desarrollar los derechos contemplados en la constitución, llevó a cabo una aplicación de “criterios restrictivos” (Ídem).

Existen opiniones como la consultora Soraya Santiago que afirman que el llamado tribunal de los diez años, previo a la creación del TCP, fueron más garantista y existió un mayor activismo jurídico que el actual TCP (Entrevista personal, 14 de marzo de 2018). Sin embargo, otras voces como Gabriela Sauma tienen un planteamiento crítico, pues estos magistrados “estaban comprometidos con la justicia constitucional, pero bastante limitada a los derechos individuales” y no existiría aun un compromiso con los derechos sociales (Entrevista persona, 15 de marzo de 2018). Ahora bien, desde el punto de vista de Gabriela Sauma, pese a que el marco normativo bajo la Constitución de 2009 es mucho más progresista que el existente anteriormente, y existe la clara intencionalidad de abrir la protección constitucional no solo a los derechos individuales, sino a todos los contemplados en la constitución incluido los colectivos y difusos, con el nuevo Tribunal Constitucional se habría producido un retroceso a nivel técnico en cuanto al trabajo desempeñado por los magistrados del TCP (Ídem).

Dicha situación tendría una relación directa con el hecho de que el proceso de selección de los magistrados habría estado muy politizado e influenciado por el Poder Ejecutivo (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018). Para la ex magistrada Ligia Velásquez, el partido de gobierno siempre tuvo una holgada mayoría en la Asamblea Legislativa Plurinacional por lo que se ha acabado eligiendo “a las personas allegadas al partido de gobierno” (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Esta situación comprobamos que es similar en las democracias occidentales, en las que el partido mayoritario en los poderes legislativo y ejecutivo, independientemente de si es un sistema de gobierno presidencial o parlamentario, acaba imponiendo su hegemonía también en el poder judicial. Sin embargo, para su caso concreto, Ligia Velásquez expresó que el sistema de preselección fue imparcial, pues nunca tuvo filiación política alguna y simplemente respondió a la convocatoria para presentarse como magistrada del TCP (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018).

En diciembre de 2017 se celebró la segunda elección por voto universal directo en la historia de Bolivia de los 52 magistrados elegidos entre los más altos tribunales de una lista de 96 personas pre-seleccionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, en base a sus méritos académicos y laborales, mediante una forma sui generis de elegir a los candidatos, pues éstos no están facultados para realizar ningún acto de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

campana por su candidatura, sino que es el Consejo Nacional Electoral el organismo encargado de darles a conocer. Aunque se puede considerar como muy positiva la iniciativa directa de los miembros del TCP, lo cierto es que el proceso no contó con el apoyo popular mayoritario, pues en un país en el que el voto es obligatorio, en los nueve departamentos bolivianos los votos nulos y blancos superaron el 50% (El Deber, 2017). El proceso de selección de los magistrados ha sido criticado por considerarse que fue controlado desde el gobierno (Gabriela Sauma, Soraya Santiago) y con miras a influenciar el tutelaje de ciertos derechos, sobre todo en los relacionados con derechos civiles y políticos. Como consecuencia, los magistrados del TCP tendrían miedo de actuar e intervenir en causas fuertemente politizadas, ya que el “proceso penal ha sido utilizado como un arma contra la disidencia, entonces efectivamente los jueces actuales ya no quieren tutelar esos derechos, porque al hacerlo, tutelan a los disidentes, y eso implica tener consecuencias nefastas contra ellos”. (Entrevista personal, Gabriela Sauma, 15 de marzo de 2018). De hecho, el miedo de los magistrados no es infundado, en el año 2014 la magistrada Ligia Velásquez, elegida en el año 2011 en la primera cohorte de magistrados por votación popular, renunció a su cargo después de que se iniciara por la Asamblea Legislativa Plurinacional un juicio penal por responsabilidad. El juicio en su contra, junto con dos magistrados más, se habría iniciado después de haber emitido un auto constitucional de admisión por el planteamiento de un diputado de la inconstitucionalidad de una norma promulgada por el ejecutivo que trasladaba ciertas funciones jurisdiccionales en manos de los jueces hasta ese momento (divorcios, sucesiones hereditarias, autorizaciones judiciales de viaje, funciones netamente jurisdiccionales) a los notarios, bajo la órbita de control del Poder Ejecutivo (Entrevista personal, Ligia Velásquez, 13 de marzo de 2018). La admisión del auto constitucional fue además acompañada de una medida cautelar que suspendía la norma, lo que según la afectada habría desatado todo un proceso en su contra que buscaba un castigo ejemplar que sirviera de amedrentamiento al conjunto de los jueces a futuro y que acabó con la renuncia de la ex magistrada Ligia Velásquez y sus dos colegas.

IV. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA VIVIENDA

Para la organización Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la vivienda ha sido uno de los temas menos priorizados en las dos décadas previas a la entrada en vigor de la Constitución de 2009, con políticas de dotación de viviendas a través de políticas crediticias y con presupuestos insuficientes. Esta falta de políticas públicas tuvo como consecuencia que entre 1996 y 2006 la tenencia de viviendas de la familia disminuyera en más del 5%, “mostrando una clara falta de apoyo o respaldo de otros derechos colaterales como el derecho al trabajo, al salario justo, a un nivel de vida digno etc. El derecho a la vivienda es una variable dependiente de otras” (2010: 66).

A raíz de la llegada al poder de Evo Morales y la aprobación de la Constitución de 2009, se desarrollaron gran cantidad de políticas públicas para asegurar la garantía del derecho a la vivienda que son, por mandato constitucional, “competencias privativas del nivel central del Estado”¹³. A partir del año 2006 se crea el Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVSS) que “combina aportes privados y estatales, formas de crédito y de subsidio para el financiamiento de vivienda a la población carente” (Ministerio de Obras Públicas, 2016; 82). Esta iniciativa estaría entre las primeras para incrementar

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el acceso a la vivienda, aunque como el mismo Ministerio reconoce, se trabajaba con los sectores sociales que ejercían presión para imponer sus proyectos, sin tener en cuenta los déficits habitacionales de cada zona geográfica, las necesidades reales de los beneficiarios o el carácter solidario del programa. Sin embargo, con el mencionado plan se pretendía la construcción de viviendas nuevas, mejoramiento, con créditos y subsidios directos (Íbidem). El TCP también se ha referido a las políticas públicas desarrolladas por el Poder Ejecutivo en Bolivia como el PVSS, y en la sentencia 0426/2012 señaló que este plan va dirigido a “atender las necesidades habitacionales de la población de menores ingresos económicos, generando mecanismos legales que permitan el acceso de la población a una vivienda digna bajo preceptos de equidad social”. En la misma sentencia también afirmó el Tribunal que:

“(…) merece exigir su cumplimiento en aras de la construcción de una sociedad plural sustentada en los principios ético-morales del suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), tekokavi(vida buena), ivimaraei (tierra sin mal) y qhapajñan (camino o vida noble), conforme prevé el art. 8.I de la CPE”.

El Tribunal, en primer lugar, reconoce la necesidad de desarrollar políticas públicas orientadas a la satisfacción del acceso al derecho a la vivienda, especialmente a las personas que estén en una situación más vulnerable; y, en segundo lugar, funda su cumplimiento en una cosmovisión previa a la llegada de los occidentales y la sociedad plurinacional que está en proceso de consolidación en Bolivia. Las políticas públicas fueron posteriormente evolucionando y tratando de corregir los primeros errores identificados, de esta forma fue creada en el año 2011 la Agencia Estatal de Vivienda, que tendría a su cargo proyectos integrales de dotación de vivienda a nivel nacional en base al Plan Plurianual de Reducción de Déficit Habitacional. Los ingresos para la aplicación de los planes provendrían “del 2% del aporte patronal y priorizando la atención de familias de menores ingresos y grupos vulnerables” (Ministerio de Obras Públicas, 2016; 82). Como resultado se ha ido incrementado la construcción de viviendas por iniciativa estatal, “de un promedio de 1.600 viviendas anuales en el periodo 2001 – 2005, se ha llegado a una producción de 12.424 viviendas en el periodo 2010 – 2015” (Íbidem). Éste es un incremento importante teniendo en cuenta que entre el 2006 – 2010 el número total de viviendas construidas en el lustro habría alcanzado las 26 mil (ABI, 2011). Estas metas estarían incrementándose y si en la primera década del gobierno se construyeron un total de 100 mil viviendas, es decir, entre el año 2006 y hasta el 2016, para el año 2020 el objetivo sería incrementar dicha cifra (Radio Habana Cuba, 2017). El incremento en la construcción de viviendas de protección social por el Estado se habría situado en el año 2017 en 25 mil, y la intención desde el Viceministerio de Vivienda es mantener en los años sucesivos este mismo nivel (Entrevista personal, Abraham Apaza, 11 de marzo de 2018). Estos planes vendrían a paliar el déficit cuantitativo en materia de vivienda que para el año 2010 se situaba en 200 mil viviendas (RENASEH, 2010). Las políticas públicas están orientadas a hacer frente al déficit cuantitativo de viviendas, es decir, otorgar una vivienda a las personas que no tienen ningún acceso a ella, y para esos casos extremos existen programas de subsidios. Pero también se trata de paliar el déficit cualitativo, para aquellas personas a las que se les va a ayudar desde el Estado a mejorar las condiciones de su vivienda, y para estos casos existe un sistema mixto en que Estado y beneficiario financian una parte. Por último, para la adquisición de vivienda en zonas urbanas el Estado estaría otorgando créditos por un monto total de hasta 120 mil dólares a tasas de interés de entre un 5 y 6% que son mucho más bajas que las que se obtienen en el mercado privado (Entrevista personal, Moira Vargas, 12 de marzo de 2018).

También se han visto mejoras en el acceso a los distintos servicios en Bolivia, según el Instituto Nacional de Estadística, si el acceso al servicio de cañerías era del 62,3% en el año 2001, para el año 2012 casi un millón de personas habrían accedido

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

al servicio que se situaría en 68,3%. En cuanto al acceso al agua potable se situaría en 52,7%, es decir, 11,3 puntos más que en el año 2001 (Instituto Nacional de Estadística, 2017).

Pese a estos logros Abraham Apaza, arquitecto en el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia reconoce que han aplicado “soluciones parche” pero sin atacar los problemas estructurales (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018). La incapacidad para desarrollar políticas de carácter estructural tendría relación con la alta conflictividad social que ha llegado al punto de la quema de alcaldías por el mero anuncio del levantamiento de un catastro urbano, de carácter necesario ante los altos niveles de informalidad en la ocupación de terrenos existentes, lo que impide la operativización de planes de planificación urbana. Pero otro de los problemas es la falta de legislación en la materia, como no tener hasta el momento una legislación en materia de un “recurso natural no renovable como el suelo”, por lo que en materia de tierras urbanas impera una total ley del mercado en la actualidad (Ídem). La misma falta de regulación se produce en materia de regulación de las plusvalías de bienes inmuebles, y en relación al alquiler de vivienda, la ley del Inquilinato vigente en Bolivia es de 1959. En consecuencia, existirían altos niveles de especulación en los precios para el acceso a la vivienda.

En el año 2012 se elaboraron normativas como la ley 247 y la ley 803, dirigidas a la regularización justamente del derecho propietario de la vivienda que ha tenido su posesión pacífica por lo menos durante cinco años previos a la entrada en vigor de la ley en áreas urbanas homologadas y donde los municipios hayan delimitado las tierras urbanas. Pero como relató Apaza, estos instrumentos “no están rindiendo los resultados operativos que esperábamos, porque muchos municipios no han definido ni siquiera su área urbana” (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018). Por último, mencionar que las políticas públicas desarrolladas están orientadas a colaborar con el sector privado, que juega un rol fundamental en el sector de la construcción en Bolivia. Desde el Viceministerio de la Vivienda se quiere continuar con lo que permitan el desarrollo y autonomía del sector privado, pero con la condición, según Apaza, “que tienen un poco que retornarnos, más o menos con ese principio queremos trabajar, porque es pelarse con el 80% de la población que es informal” (Entrevista personal, 11 de marzo de 2018).

V. LAS CRÍTICAS DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES A LA POLÍTICA PÚBLICA

Pese a los avances normativos en materia de vivienda y las políticas públicas alegadas por el gobierno, son muchos los autores críticos que han calificado como insuficiente el desarrollo del derecho, especialmente desde la sociedad civil.

Una de las críticas al PVSS fue precisamente que estuviera alejado de los problemas prioritarios de Bolivia en materia de vivienda que serían principalmente de acuerdo al Foro Permanente de la Vivienda (FOPEVI):

“(…) de carácter cualitativo reflejado en las condiciones precariedad, hacinamiento, inseguridad jurídica, deficiencias en los servicios básicos, falta de infraestructura urbana que caracterizan los asentamientos populares impulsados por procesos autogestionarios de la construcción de la vivienda y ciudad” (FOPEVI, 2009:10).

La Red Nacional de Asentamientos Humanos RENASEH, coincide con esta lectura al afirmar que el PVSS atendió principalmente la vivienda nueva a la que destinó el 70% de sus recursos y tan solo el 30% a los problemas de tipo cualitativo como

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del parque autoproducido, que en total constituiría el 46% de las viviendas en Bolivia, alrededor de un millón (RENASEH, 2010). Esta misma organización también criticó el PVSS por ser para el año 2010 la única oferta gubernamental en atención a la vivienda que privilegió a las “entidades financieras y empresas constructoras con fines lucro y altas expectativas de rentabilidad económica” lo que provocó el afianzamiento del enfoque de mercado y el modelo económico neoliberal (Íbidem). Existen también críticas a la manera en que habrían sido utilizados los recursos de vivienda, “con un criterio clientelar, de compensar favores de voto” (Entrevista personal, Anelise Meléndez, 13 de marzo de 2018). Según esta visión, la vivienda habría sido utilizada como un “comodín para acallar y tratar de resolver problemas de carácter sindical y gremial”. En algunas ocasiones además el propio Estado se ha comportado como lo hacen los especuladores del suelo, en primer lugar, comprando el suelo a precios de mercado especulativo; y en segundo lugar construyendo viviendas de protección social que es vendida por encima del costo de construcción (Íbidem). Hasta ahora para académicos como Sonia Jiménez, no se habrían cumplido las promesas en materia de vivienda, existiendo una notoria discrepancia entre los compromisos asumidos y la voluntad política de cumplirlos. El incumplimiento puede atribuirse a obstáculos económicos, tecnológicos e institucionales en esferas gubernamentales, ausencia de una buena gobernabilidad y simplificación de los procedimientos, así como a la falta de mecanismos eficaces de gestión y ejecución (Jiménez, 2008). Entre los muchos problemas identificados, Jiménez infiere que hay “sectores populares que no cuentan con vivienda porque no tienen acceso al mercado de suelo, a subsidios y créditos para la compra de lotes, porque no hay provisión de tierras urbanizadas por el Estado” (Jiménez, 2014: 81). Al mismo tiempo, no hay una regulación de los precios del suelo y vivienda lo que provoca que existan altos niveles de especulación en el sector inmobiliario (Entrevista persona, Susana Saavedra, 12 de marzo de 2018). Frente a esta realidad de falta de desarrollo y cumplimiento de las políticas públicas en materia de vivienda, los movimientos sociales han hecho un uso deficitario del denominado litigio estratégico, con el que podrían interponer acciones judiciales frente al Estado. Como podremos observar en el análisis jurisprudencial, existe una ausencia de demandas impulsadas por los movimientos sociales organizados para reivindicar el derecho justiciable a la vivienda, lo que constituye una diferencia importante con otros países pertenecientes al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como Venezuela. Para la ex magistrada del TCP, Ligia Velásquez, uno de los motivos sería que “todavía hay un desconocimiento de cuáles son sus derechos y eso es por falta de acceso a la justicia” (Entrevista personal, 13 de marzo de 2018). Sin embargo, cabe destacar que los movimientos sociales, como la Fundación Construir, también reconocen que la línea del TCP ha estado muy orientada a la protección y garantía del derecho a la vivienda, “que la persona tenga, por lo menos, un techo donde vivir” (Entrevista personal, Marco Loayza, 12 de marzo de 2018).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VI. CONCLUSIONES**

La Constitución de 2009 ha insertado a Bolivia en el grupo de los países que forman parte del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano abriendo brechas en el paradigma liberal de los derechos humanos al considerar a todos los derechos humanos sin excepción como justiciables. Es más, la sentencia 1696/2014 ha llegado a considerar a todos los derechos constitucionales como subjetivos una denominación que históricamente había sido exclusiva de los derechos civiles y políticos. Nuestro trabajo se ha centrado en constatar si la ruptura normativa se ha trasladado a la tutela del derecho a la vivienda un derecho reconocido como fundamental-fundamental, pero que pese a su importancia y relación con otros derechos ha sido históricamente marginado por la tutela judicial. Hemos podido verificar que desde la entrada en vigor de la Constitución y el TCP han sido muchas las sentencias dictadas protegiendo el derecho a la vivienda, principalmente prohibiendo medias de hecho, avasallamientos y desahucios arbitrarios e ilegales, que han puesto límites a la propiedad privada en pro del derecho a la vivienda y al hábitat. Pese a las críticas vertidas sobre el TCP por estar subordinado a los intereses y agenda del poder político, lo que enturbiaría el desempeño general del Tribunal, y que afectaría principalmente a la tutela de ciertos derechos civiles y políticos, no se pueden negar los avances en materia de derechos sociales como el derecho a la vivienda. Gracias a sentencias como la 2233/2013 que obligan a la aplicación de los estándares más altos se espera que en el futuro se sigan produciendo avances en materia de protección de derechos humanos. En consecuencia, los procesos de justiciabilidad del derecho a la vivienda engloban tensiones y conflictos sociales históricos, al mismo tiempo que se aproximan a garantías concretas del derecho a la vivienda y hábitat, transgrediéndose las fronteras marcadas por la visión liberal de los derechos humanos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- ABI. (8 de Octubre de 2011): Eju! Obtenido de Gobierno promete construir 100 mil viviendas hasta 2015 y eliminar déficit habitacional en Bolivia: <http://eju.tv/2011/10/gobierno-promete-construir-100-mil-viviendas-hasta-2015-y-eliminar-dficit-habitacional-en-bolivia/>
- APAZA, A. (11 de Marzo de 2018): Arquitecto en el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. (F. Casado, Entrevistador).
- BOLIVIA, E. P. (2016): Construyendo Comunidades Urbanas para vivir bien en el S.XXI. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.
- BOLIVIA, L. A. (2017): Alan Vargas. En W. H. Áñez, Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia (págs. 41-79). Cochabamba: Kipus.
- BOLIVIA, T. C. (2009): Derechos Fundamentales y acciones de defensa. Sucre: Tribunal Constitucional de Bolivia.
- CAPITULO BOLIVIANO DE DERECHOS HUMANOS, D. y. (2009): Una aproximación a indicadores DESC para Bolivia. La Paz: Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Caso Adolfo Colque Maraza y otros miembros de la Comunidad de Chillcani, 1696 (Tribunal Constitucional Plurinacional 4 de Noviembre de 2013).
- Caso Carmen Lixi Sanjinés Tuno, 1782 (Tribunal Constitucional Plurinacional 1 de Octubre de 2012).
- Caso Comunidad Takana, 0472 (Tribunal Constitucional Plurinacional 10 de Marzo de 2014).
- Caso COVIPOL, 0897/2013 (Tribunal Constitucional Plurinacional 20 de junio de 2013).
- Caso Milgia Gabriel Flores, 0450/2012 (Tribunal Constitucional Plurinacional 29 de junio de 2012).
- Caso Servicio Departamental de Salud (SEDES), 0121/2012 (Tribunal Constitucional Plurinacional 2 de Mayo de 2012).
- Caso Wagner Baptista Millares, 1948 (Tribunal Constitucional Plurinacional 4 de Noviembre de 2013).
- Caso Waldy Chávez Menacho, 0998 (Tribunal Constitucional Plurinacional 5 de Septiembre de 2012).
- Caso Willan Enrique Ávila Flores y otros, 0426 (Tribunal Constitucional Plurinacional 2 de Junio de 2012).
- CUBA, R. H. (7 de Mayo de 2017): Radio Habana Cuba. Obtenido de Beneficiadas más de cien familias con viviendas sociales en Bolivia: <http://www.radiohc.cu/noticias/internacionales/129156-beneficiadas-mas-de-cien-familias-con-viviendas-sociales-en-bolivia>
- DEBER, E. (3 de Diciembre de 2017): eldeber.com. Obtenido de Conoce los resultados del Tribunal Constitucional: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/Conoce-los-resultados-del-Tribunal-Constitucional-20171203-0114.html>
- DURÁN, W. (2005): Principios, Derechos y Garantías Constitucionales. Santa Cruz: El País.
- ESTADÍSTICA, I. N. (10 de Noviembre de 2017): Instituto Nacional de Estadística. Obtenido de <https://www.ine.gob.bo/index.php/notas-de-prensa-y-monitoreo/itemlist/tag/Viviendas>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- FERRAJOLI, L. (1999): Derechos y garantías. La ley del más débil. Madrid: Trotta.
- Geovanni Miguez vs. Matilde Vargas, 0434 S-2 (Tribunal Constitucional Plurinacional 29 de Abril de 2015).
- JIMÉNEZ, S. (2008): Por el reconocimiento y justiciabilidad del derecho humano a la vivienda en Bolivia. *invi*, pp. 99-125.
- JIMÉNEZ, S. (2014): La cuestión socio habitacional en Bolivia. Actualización de datos censales en base a los resultados oficiales publicados por el INE en agosto del 2014. La Paz.
- KHOTARI, M. (2001): Informe del Relator Especial presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos. Ginebra: Naciones Unidas.
- LECOÑA, J. Q. (2010): Acciones de Defensa y Catálogo de Derechos Humanos en la Nueva Constitución. La Paz: Sigla Editores.
- LOYZA, M. (12 de Marzo de 2018): Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador)
- MELÉNDEZ, A. (13 de Marzo de 2018): RENASEH. (F. Casado, Entrevistador)
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, S. (2016): Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI. Informe del Estado Plurinacional de Bolivia para Hábitat III. La Paz: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda.
- NOGUERA, A. (2009): ¿Derechos Fundamentales, Fundamentalísimos o, simplemente, Derechos? El principio de indivisibilidad de los derechos en el viejo y el nuevo Constitucionalismo. *Derechos y Libertades*, pp. 117-147.
- NOGUERA, A. (2010): Los derechos sociales en las nuevas Constituciones latinoamericanas. Valencia: Tirant lo blanch.
- PINTO, Y. C. (2012): La justiciabilidad y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado boliviano, al amparo de la Constitución Política del Estado y los tratados de derechos humanos ratificados. La Paz: Red de Profesionales Abogados en Derechos Humanos Capacitación y Derechos Ciudadanos.
- RENASEH. (2010): Informe: Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia. Examen Periódico Universal. La Paz.
- RIVERA, J. A. (2017): La Aplicación del Control de Convencionalidad en Bolivia. En W. H. Áñez, *Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia* (pp. 293-337). Cochabamba: Kipus.
- SAAVEDRA, S. (12 de Marzo de 2018): Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador)
- SAUMA, G. (15 de Marzo de 2018). (F. Casado, Entrevistador)
- SORAYA SANTIAGO & HUMBERTO GUARAYO. (2014): *Interdialogando. Hacia la Constiución Plural del Derecho desde la Cosmovisión de la nación Yampara*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- SOTILLO, A. (2017): Desarrollo jurisprudencial de la acción popular en Bolivia. En W. H. Áñez, *Las acciones de defensa y el control de Convencionalidad en Bolivia* (pp. 269-292). Cochabamba: Kipus.
- UN-HABITAT. (2007): *A safe city is a just city*. UN-Habitat.
- UNIDAS, N. (11 de Junio de 1976). *Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos*. Vancouver, Canadá: Naciones Unidas.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

- VARGAS, M. (12 de Marzo de 2018). Fundación Construir. (F. Casado, Entrevistador).
- VELÁZQUEZ, L. (13 de Marzo de 2018). Ex magistrada del Tribunal Constitucional Plurinacional. (F. Casado, Entrevistador).
- VIVIENDA, F. P. (2009): Política Estatal de Vivienda. La Paz: Imprenta Punto de Encuentro. ■

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

CALIDAD DEMOCRÁTICA **CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

253 INFORME

**PARLAMENTO Y CRISIS SANITARIA:
ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESOLUCIÓN
DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA
«SOBRE HABILITACIÓN DE LA CONVOCATORIA
DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN UNA SITUACIÓN DE
DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA»**
por José Carlos Nieto Jiménez

271 INFORME

EL CANTO DEL CISNE DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA
por Paloma Requejo Rodríguez

288 INFORME

LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA
por José Antonio Rivas Leone

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

PARLAMENTO Y CRISIS SANITARIA:

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA «SOBRE HABILITACIÓN DE LA CONVOCATORIA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE EN UNA SITUACIÓN DE DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA»

PARLIAMENT AND HEALTH CRISIS:

ANALYSIS OF THE RESOLUTION OF THE PRESIDENCY OF THE PARLIAMENT OF ANDALUSIA "ON ENABLING THE CONVENING OF THE PERMANENT DEPUTATION IN A SITUATION OF A STATE OF ALARM"

por **José Carlos Nieto Jiménez**¹

Investigador Predoctoral FPU en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga

Cómo citar este artículo / Citation:

Nieto Jiménez, José Carlos (2020):

Parlamento y crisis sanitaria: análisis constitucional de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía «sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma», en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0041>

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

En el marco de la necesaria adaptación de la actividad parlamentaria a la emergencia sanitaria y al estado de alarma, en este artículo analizaremos una de las principales medidas adoptadas por el Parlamento de Andalucía. En concreto, nos referimos a la habilitación para convocar a la Diputación Permanente en una situación de estado de alarma, durante el periodo ordinario de sesiones. Analizaremos si la vía empleada para ello, una Resolución de la Presidencia, es conforme con el Estatuto de Autonomía y con el Reglamento, así como las consecuencias que de ella se derivan para los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Palabras clave: Diputación Permanente, Estado de alarma, *Ius in officium*, Parlamento de Andalucía, Resolución de la Presidencia.

ABSTRACT

Measures adopted by the Andalusian Parliament to ensure parliamentary activity under the state of alarm due to Covid-19 health crisis will be reviewed in this Article. Focus is on the convening of the Permanent Board of the Parliament while the Parliament is in session. The Presidential Resolution ordering to convene the Permanent Board will be confronted with the Statute of Autonomy of Andalusia and with the Parliament rules of procedure. Implications on fundamental rights of Members of Parliament will be also analysed.

Keywords: Andalusian Parliament, *Ius in officium*, Permanent Board, Presidential Resolution, State of alarm.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que la pandemia causada por la COVID-19 supuso un impacto, de alguna u otra forma, en todas y cada una de las dimensiones de la realidad tal y como hasta el momento la conocíamos. En las líneas que siguen nos aproximaremos a una de las muchas repercusiones que la crisis sanitaria encontró en la dimensión jurídica, más concretamente, en la parlamentaria. La siempre dinámica vida de los parlamentos no quedó exenta de experimentar las consecuencias de la emergencia y de la declaración del estado de alarma como respuesta a la misma.

Como se deduce de lo anterior, no es una sola la consecuencia que de esta situación puede predicarse respecto del Parlamento. Al contrario, tanto del ámbito de su funcionamiento interno como del cumplimiento de sus funciones primordiales de control y de producción legislativa pueden derivarse múltiples análisis. Sin embargo, en este trabajo nos ocuparemos de un problema específico, de índole formal, surgido en el marco del escenario descrito en su título: la habilitación, a través de una Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de la convocatoria de su Diputación Permanente como órgano a través del cual dar continuidad a la actividad parlamentaria imprescindible².

La calidad de la democracia, desde el prisma de la actuación conforme a Derecho de la institución parlamentaria, fue puesta a prueba también por el invisible sujeto que alteró la vida del planeta. En el muy concreto ámbito de estudio propuesto, trataremos de concluir si se vio o no resentida y, en su caso, con qué repercusiones y en qué sentido.

II. LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA ENTRE EL 11 DE MARZO Y EL 29 DE ABRIL DE 2020

El 14 de marzo de 2020 fue declarado por primera vez en nuestro país el estado de alarma debido a la pandemia de la COVID-19, prorrogado después en varias ocasiones³. En este primer apartado pretendemos describir de manera breve cuál fue la actividad del Parlamento de Andalucía (en adelante, «el Parlamento» o «la Cámara») en el lapso de tiempo que transcurrió desde tres días antes de esa declaración, el 11 de marzo de 2020 y el 29 de abril del mismo año, por ser en este periodo en el que estuvo en vigor la Resolución de la Presidencia en torno a la cual surgió la controversia jurídica objeto de estas líneas.

Tras celebrar distintas comisiones parlamentarias durante el anterior y el mismo día, la Mesa de la Cámara en su reunión del 11 de marzo acordó suspender la actividad prevista para el resto de la semana, tras el escrito registrado por el Grupo parlamentario Vox en el que se comunicó que sus diputados no asistirían a las mencionadas

2. «Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma». Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 288, de 18 de marzo de 2020 y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), núm. 57, de 24 de marzo de 2020.

3. Declarado el estado de alarma «para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19» por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (Boletín Oficial del Estado, núm. 67, de 14 de marzo). Las prórrogas del mismo que tuvieron lugar en el concreto marco temporal que proponemos se aprobaron por el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo (Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de 28 de marzo); por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (Boletín Oficial del Estado, núm. 101, de 11 de abril) y por Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (Boletín Oficial del Estado, núm. 115, de 25 de abril).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sesiones «ante el riesgo de un eventual contagio por COVID 19»⁴. Reunida también la Junta de Portavoces, además de mostrar conformidad con el acuerdo antes referido, el órgano aprobó el orden del día de la sesión plenaria que habría de celebrarse la semana siguiente.

El Pleno programado no llegó a celebrarse. El día 16 de marzo, la Mesa del Parlamento, reunida de forma telemática, con invitación a los portavoces de los grupos parlamentarios, aprobó un acuerdo «sobre las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el COVID-19». A través de él, la Mesa adoptó una serie de medidas, cuya vigencia se hacía coincidir con la del Real Decreto de declaración del estado de alarma, que afectaban a distintos ámbitos de la vida de la institución. De forma destacada, se acordó la «suspensión de las sesiones [parlamentarias] previstas durante el tiempo que dure el estado de alarma», la suspensión de «los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria, incluidas las nuevas iniciativas», la suspensión del «registro de iniciativas ordinarias, incluidas las de control al Gobierno», la convocatoria de la Diputación Permanente «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable», así como otras medidas laborales, de acceso y de higiene⁵.

Dos días más tarde, el 18 de marzo, la Mesa y la Junta de Portavoces se volvieron a reunir de manera telemática. Estos órganos mostraron su parecer favorable a la Resolución de la Presidencia, anteriormente citada, por la que quedaba habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente «a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable». Esta Resolución (en adelante, «la Resolución»), como se avanzó en la introducción, centrará el análisis jurídico que propiamente enfrentaremos una vez sea descrito el contexto factual y normativo.

Habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente aun cuando el Parlamento se encontraba en periodo ordinario de sesiones⁶, la Mesa del Parlamento en su reunión telemática del 23 de marzo calificó favorablemente y admitió a trámite la solicitud de convocatoria de la Diputación Permanente presentada por el Consejo de Gobierno, con el objeto de sustanciar las comparecencias de tres consejeros⁷. Todas ellas, «a fin de informar sobre medidas adoptadas ante la situación actual ocasionada por el Coronavirus COVID-19»⁸. Dos días más tarde, el 25 de marzo, el Parlamento de Andalucía celebró de forma telemática -con la sola presencia física en la Cámara de la Presidenta y del Letrado Mayor- la reunión de la Diputación Permanente con el objeto antes referido. Al inicio de esta reunión tuvo lugar un interesante debate, al objeto de este artículo, causado por las opiniones que expresaron un día antes varios profesores de Derecho Constitucional cuestionando la constitucionalidad de la Resolución por la

4. Las explicaciones ofrecidas por la Presidenta del Parlamento sobre esta decisión, en el siguiente enlace: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=144696&desdemes=&desdeanyo=&hastaanyo=&accion=Ver%20noticias>
Para conocer cuál era la programación de la actividad parlamentaria para los meses de febrero a julio, véase el BOPA, núm. 247, de 20 enero de 2020.

5. El texto íntegro del Acuerdo de la Mesa fue publicado en el BOPA, núm. 286 bis, de 16 de marzo de 2020.

6. Art. 67.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA): «El Parlamento de Andalucía se reunirá anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones, del 1 de septiembre al 31 de diciembre y del 1 de febrero al 31 de julio».

7. Cabe señalar que en el periodo de tiempo en el que estuvo en vigor la Resolución de 18 de marzo, el órgano que se reúne es la Mesa del Parlamento y no la Mesa de la Diputación Permanente. Bien es cierto que la composición de ambas es la misma, pero debe hacerse esta matización toda vez que la Presidenta mantiene que «nos hemos constituido en Diputación Permanente [...]». Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020, pág. 18. La realidad demuestra que, al menos, el régimen interno de la Diputación Permanente no fue aplicado.

8. BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

que se habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente⁹. En el debate surgido, los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía ya expresaron sus dudas sobre la viabilidad jurídica de la habilitación para convocar a la Diputación Permanente¹⁰.

La Mesa, como órgano que más actividad demostró tener durante el periodo de estado de alarma, se volvió a reunir de manera telemática el 31 de marzo. Además de acordar el cierre del Parlamento desde el 3 de abril hasta el día 12 del mismo mes, en ella se calificaron y admitieron a trámite tres solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente, con el objeto de la comparecencia a petición propia de tres consejeros del Consejo de Gobierno andaluz «a fin de informar sobre medidas adoptadas ante la situación actual ocasionadas por el Coronavirus COVID-19»¹¹. La sesión de la Diputación Permanente, esta vez de manera presencial en el Salón de Plenos, se celebró el 2 de abril. En ella, además de sustanciarse las comparecencias antes referidas (algunas telemáticamente), se convalidaron cuatro Decretos-leyes, siendo uno de ellos el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo «de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía», de contenido totalmente ajeno a la crisis sanitaria y sobre el que más adelante se volverá¹².

9. La noticia publicada en el Diario de Sevilla, que recoge las opiniones de las profesoras Ana CARMONA y Esperanza GÓMEZ y del profesor José María MORALES, accesible desde el siguiente enlace: https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Expertos-Constitucional-Diputacion-Permanente-Parlamento_o_1448855450.html (último acceso el 15 de mayo de 2020).

10. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020. Más allá del debate político no podemos dejar de señalar un argumento que fue empleado por la Presidenta del Parlamento para hacer frente a las dudas arriba mencionadas. Varias veces reiteró que «en el resto de parlamentos autonómicos se está actuando de la misma manera, a través del seno de la Diputación Permanente» (pág. 17 y págs. 11 y 13 en el mismo sentido). Sin embargo, los parlamentos autonómicos que reunieron a sus Diputaciones Permanentes, al menos una vez en el periodo en el que lo hizo el Parlamento de Andalucía, fueron solo cinco de los dieciséis parlamentos restantes: el Parlamento de las Illes Balears, la Asamblea de Extremadura, las Cortes de Castilla y León, el Parlamento de Canarias y les Corts Valencianes. El Parlamento de Galicia y el de País Vasco también actuaron a través de sus Diputaciones Permanentes, ya que se encontraban disueltos.

11. BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020. Desconocemos los motivos pero los acuerdos de la Mesa con relación a las comparecencias -desde los adoptados el 31 de marzo y durante el tiempo en que estuvo habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente-, a diferencia de los que admitieron las que se sustanciaron en la sesión del día 25, no incluyeron el inciso «al amparo de lo previsto en la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración del Estado de Alarma».

12. De nuevo los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía cuestionaron la viabilidad jurídico constitucional de la convocatoria de la Diputación Permanente anunciando sendos recursos al Tribunal Constitucional (TC). Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 7, de 2 de abril de 2020. Significativo fue lo que ocurrió con la publicación de los acuerdos de convalidación de los cuatro Decretos-leyes sometidos a la Diputación Permanente. El BOPA núms. 301, 302 y 303 (de 6, 7 y 8 de abril de 2020 respectivamente) señalaba: «La Diputación Permanente, en sesión celebrada el 2 de abril de 2020, de conformidad con lo previsto en el artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el punto quinto de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno, ha acordado convalidar [...]». La conformidad que se predicaba respecto del punto quinto de la Resolución aludida es cuestionable. Dicho punto, en primer lugar, se refiere a la convalidación por la Diputación Permanente entre periodos de sesiones -no es el caso a la fecha en que se convalidaron los cuatro Decretos-leyes-; en segundo lugar, ese punto quinto se refiere a la posible tramitación como proyecto de ley de la norma convalidada, tampoco era el caso. El BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020, publicó una corrección de errores. Esta consistió en añadir a la conformidad anteriormente reproducida: «y en la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020, sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de Estado de Alarma, [...]». En nuestra opinión, el error sigue existiendo desde el momento en que se proclamó la convalidación de los Decretos-leyes en concordancia con un punto de la Resolución que aborda su control parlamentario que no resulta de aplicación. Además, la referencia a la Resolución de 2020 deja la duda de si debe entenderse tácitamente modificada la Resolución de 2008. La fórmula resultante de la corrección de errores fue la aplicada en el BOPA para todos los acuerdos de convalidación posteriores que se emitieron. La confusión también llegó al BOJA: de los cuatro acuerdos de convalidación, tres se limitaron a referirse -erróneamente a nuestro juicio- a la Resolución de 2008, no aludiendo a la Resolución de 18 de marzo de 2020 (BOJA, núm. 74, de 20 de abril de 2020); uno sí incluyó referencia a ella (BOJA, núm. 75, de 21 de abril de 2020). Los restantes acuerdos de convalidación publicados durante la vigencia de la Resolución de 18 de marzo hicieron referencia tanto a esta como a la de 2008.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Con el mismo formato se celebró otra sesión de la Diputación Permanente el 16 de abril, en la que se convalidaron tres Decretos-leyes y se sustanciaron las comparecencias de tres consejeros del Gobierno andaluz, a petición propia y a petición de los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía¹³. Por su parte, en la previa reunión telemática de la Mesa del día 14 de abril, esta admitió una solicitud de comparecencia del Presidente de la Junta de Andalucía «ante el Pleno de la Cámara»¹⁴.

Fue, finalmente, la Diputación Permanente el órgano ante el que solicitó comparecer y efectivamente compareció el Presidente de la Junta de Andalucía, de manera presencial, el 24 de abril¹⁵. En esta sesión, además, se sustanciaron las comparecencias a petición propia y de los Grupos parlamentarios Socialista y Adelante Andalucía de tres consejeros¹⁶, y la convalidación de un Decreto-ley¹⁷.

Por último, la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces se reunieron el 29 de abril, reunión de la que emanaron importantes acuerdos. La Mesa acordó retomar gradualmente la actividad parlamentaria, «llevándose a cabo a través de sesiones de control al Consejo de Gobierno, en plenos y comisiones, circunscribiéndose fundamentalmente -en tanto rija el estado de alarma- a iniciativas relacionadas con la crisis del COVID-19». Por lo que se refiere a los plenos, la Mesa acordó su celebración con presencia reducida, acordando cuántos diputados corresponderían a cada Grupo de manera proporcional, celebrándose el primero de ello con este formato el 6 de mayo. Así mismo, se previó, para el caso de votación en el Pleno, la delegación del voto en el portavoz por parte de los diputados ausentes, previa modificación del RPA en lectura única. El acuerdo, por lo demás, contempla de manera pormenorizada el contenido de los plenos, los tiempos de intervención, el modo de retomar la actividad de las Comisiones e, incluso, un calendario para llevar a cabo la “desescalada parlamentaria”¹⁸.

Ese mismo día, por la Presidencia de la Cámara, previo parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces, se dictó una Resolución por la que se dejaba sin efecto la del 18 de marzo, por la que se habilitaba la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma¹⁹. Queda de este modo completado el espacio temporal al que ceñimos nuestro análisis, asimilado al periodo en el que estuvo habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente por razón del estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020.

13. Solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente calificadas y admitidas a trámite por la Mesa en sus reuniones del 31 de marzo (BOPA, núm. 308, de 17 de abril de 2020) y del 14 de abril (BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020).

Más detalles sobre la sesión en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=145096>

14. BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020.

15. BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020.

16. Solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente con dicho objeto, calificadas y admitidas a trámite por la Mesa en sus reuniones del 14 de abril (BOPA, núm. 312, de 23 de abril de 2020) y del 21 de abril (BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020).

17. Más detalles sobre la sesión en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=145216>

18. El texto del Acuerdo de la Mesa en el BOPA, núm. 317, de 30 de abril de 2020.

19. BOPA, núm. 316, de 29 de abril de 2020 y BOJA, núm. 89, de 12 de mayo de 2020.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**III. ALGUNAS PREVISIONES ESTATUTARIAS Y REGLAMENTARIAS
APLICABLES AL CASO**

El objetivo principal de este artículo es llegar a alguna conclusión acerca de la conformidad a Derecho, o no, de la habilitación, por vía de resolución presidencial, para la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía durante la vigencia del estado de alarma. Corresponde, pues, en primer lugar aproximarnos al régimen de este órgano funcional de la Cámara.

Por un lado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía²⁰ (EAA) prevé en su art. 103.1 la elección por el Parlamento de una Diputación Permanente de entre sus miembros. Por su parte, el apartado tercero del mismo precepto, al referirse a las sesiones extraordinarias, señala que habrán de ser convocadas por la Presidencia, «previa aprobación por la Diputación Permanente, a petición de ésta, de una cuarta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Presidente de la Junta o del Consejo de Gobierno». En lo referente a su composición y funciones, el Estatuto se remite al Reglamento del Parlamento, señalado, eso sí, que la participación de los Grupos en el órgano habrá de ser proporcional (art. 103. 4).

Por otro lado, el Reglamento del Parlamento de Andalucía dedica el Capítulo Quinto -«De la Diputación Permanente»- del Título Tercero -«De la organización del Parlamento»- a completar el régimen del órgano de continuidad que nos ocupa. La regulación es clara en cada una de sus dimensiones.

En materia de composición y régimen interno, «la Diputación Permanente será presidida por el Presidente o Presidenta del Parlamento y estará compuesta, además de por la Mesa de la Cámara, por tantos miembros más como número complete el de composición de las Comisiones acordado en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de este Reglamento [...]» (art. 57.1 RPA)²¹. Su Mesa será la Mesa del Parlamento de Andalucía (art. 57.2 RPA). Las reuniones de la Diputación Permanente serán convocadas por su Presidente o Presidenta, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios (art. 57.3 RPA).

En el ámbito funcional, «cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario y hasta tanto se constituya el nuevo Parlamento, la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara. Especialmente: 1) Convocará, en su caso, al Parlamento, sea al Pleno o cualquiera de las Comisiones, por acuerdo de la mayoría absoluta. 2) Conocerá de la delegación temporal de las funciones ejecutivas propias del Presidente o Presidenta de la Junta en un miembro del Consejo de Gobierno» (artículo 58). Resulta meridianamente claro que la actuación de la Diputación Permanente únicamente se predica respecto de dos periodos temporales concretos: las vacaciones parlamentarias (meses de enero y agosto *ex art.* 67.2 RPA) y los periodos entre legislaturas. En un caso u otro, transcurridos los lapsos de tiempo en los que opera, la Diputación habrá de dar cuenta al Pleno de la Cámara, en la primera sesión ordinaria, de los asuntos que hubiera tratado y de las decisiones adoptadas (art. 59 RPA)²².

20. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

21. La Junta de Portavoces y la Mesa del Parlamento, en sus reuniones del 30 de enero de 2019, acordaron fijar para la XI Legislatura en 18 el número de miembros que integraban la Diputación Permanente, indicando el número que correspondía a cada Grupo parlamentario. BOPA, núm. 15, de 4 de febrero de 2019.

22. En concordancia con el art. 103.3 del Estatuto de Autonomía, y en refuerzo de la realidad que supone que la Diputación Permanente solo puede actuar en dos momentos temporales concretos, el art. 67.3 RPA prevé que «fuera de dichos periodos [los ordinarios], la Cámara solo podrá celebrar sesiones extraordinarias a convocatoria de su Presidente o Presidenta, previa aprobación del orden del día por la Diputación Permanente, que se reunirá a iniciativa del Presidente o Presidenta o a petición de una cuarta parte de los Diputados o de dos Grupos parlamentarios.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El régimen de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía no queda completo si no se hace referencia a la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía «sobre control por el Parlamento de los Decretos Leyes dictados por el Consejo de Gobierno»²³. Si quedaba alguna duda respecto del ámbito temporal de actuación de la Diputación Permanente, esta Resolución la despeja. Previendo en su apartado primero que el debate y votación de la convalidación se realizará en el Pleno o en la Diputación Permanente, de su apartado quinto -respecto de la tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de un Decreto-ley convalidado- se puede deducir fácilmente cuáles son los lapsos temporales en los que la Diputación puede operar respecto de los Decretos-leyes: «entre períodos de sesiones» y «cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario»²⁴.

En último lugar, por servir a nuestro análisis, debe señalarse que el art. 29 2.º RPA atribuye al Presidente o Presidenta del Parlamento la función de «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces»²⁵.

IV. LA CONTROVERSIJA JURÍDICA: LA RESOLUCIÓN DE 18 DE MARZO DE 2020 DE LA PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA COMO CAUSA DE UNA PROBABLE VULNERACIÓN DE DERECHO FUNDAMENTALES

Presentado el contexto factual y la normativa aplicable al caso, centramos la controversia jurídica en el hecho de habilitar la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía en periodo ordinario de sesiones a través de una Resolución de la Presidencia. Nuestro análisis se corresponde así con una cuestión formal, no sustantiva. De este modo, no entraremos a valorar lo acertado o ajustado a Derecho que puede ser el empleo de un órgano como la Diputación Permanente a fin de continuar con la labor parlamentaria indispensable durante la vigencia de un estado de alarma; tampoco extenderemos las valoraciones a las repercusiones de su uso en la función de control²⁶. Por el contrario, cuestionamos que la habilitación para dicha convocatoria se produjese a través de una Resolución de la Presidencia.

También se reunirá en sesión extraordinaria a petición del Presidente o Presidenta de la Junta o del Consejo de Gobierno. En dicha petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada».

23. BOPA, núm. 29, de 6 de junio de 2008.

24. Apartado Quinto de la Resolución: «De producirse la convalidación por la Diputación Permanente entre períodos de sesiones, y siempre que algún grupo parlamentario manifieste de modo expreso su deseo de que el decreto-ley convalidado se tramite como proyecto de ley, la solicitud será sometida a decisión de dicho órgano [...]. Cuando el Parlamento esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario, se seguirá ante la Diputación Permanente el mismo procedimiento previsto en el párrafo anterior [...]».

25. Este precepto es copia literal del artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Reglamento del Senado también atribuye al titular de la Presidencia la función de «suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste» (art. 37.8). La Junta de Portavoces deberá ser oída para fijar las normas supletorias que pueda dictar la Presidencia (art. 44 d.).

26. Cabe destacar que los servicios jurídicos del Parlamento tuvieron la ocasión de avalar en un informe la convocatoria de la Diputación Permanente y su competencia para convalidar Decretos-leyes. Concretamente, el respaldo a la convocatoria del órgano se fundamentó «en el principio general de continuidad de la actividad parlamentaria, implícito en el artículo 58 del Reglamento, que obligaba a buscar una fórmula que evitara la suspensión absoluta de dicha actividad, y, en segundo lugar, en una aplicación analógica de lo previsto para el supuesto de vacaciones parlamentarias, similar al provocado por la pandemia en cuanto supone el cese de la actividad normal sin que el Parlamento esté disuelto [...]» (CARRASCO, 2020: 30 y 31).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Lejos de ser una cuestión superflua, meramente formal, encuentra, a nuestro juicio, importantes repercusiones en los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Las resoluciones de la Presidencia pueden definirse como «normas que proceden del uso de la facultad de interpretar y suplir las lagunas de los Reglamentos que éstos han conferido ordinariamente a los presidentes, bien en solitario, bien en concurrencia con la voluntad de otros órganos de las Cámaras» (Morales, 1996: 260)²⁷. Son pacíficamente consideradas fuentes del Derecho Parlamentario (Santaolalla, 2019: 44; Aranda, 2005: 47; Saiz, 1988: 135; Ripollés, 1985: 289).

A primera vista, la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, «sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración del estado de alarma» es una resolución de carácter general, de la referidas en el art. 29 2.º RPA. En principio, los siguientes elementos no permiten dudar sobre este extremo: su título; la conformidad predicada con el citado precepto reglamentario cuando se alude al parecer favorable mostrado por la Mesa y la Junta de Portavoces, considerado necesario; la mayor parte de su exposición de motivos y el inciso que señala: «por todo lo expuesto, esta Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 29.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, ha resuelto dictar la siguiente Resolución».

Sin embargo, una lectura más detenida y en profundidad de la Resolución, y, sobre todo, de su parte dispositiva, nos permite concluir que bajo la apariencia de una resolución de carácter general, se esconde una decisión particular ideada para un momento muy concreto. La habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente se resuelve para la «situación de excepcional gravedad que concurre en estos momentos, y mientras dure el estado de alarma». Es decir, no se está habilitando la convocatoria del órgano para cualquier periodo de alarma que en el futuro se pueda producir, sino para el que, con sus concretas características, se está produciendo cuando se dicta la Resolución²⁸. Es cierto que todas las Resoluciones de Presidencia nacen con ocasión de un caso concreto, pero no lo es menos que también lo hacen con una vocación de permanencia y aplicabilidad en supuestos futuros que, tal y como está redacta, no se encuentran en la Resolución que nos ocupa²⁹. La falta de tendencia a la permanencia quedó acreditada por el hecho de que prácticamente un mes después quedó sin efecto. Por el momento, estas reflexiones nos llevan a concluir una deficiente técnica empleada en la redacción de la Resolución y una incoherencia jurídica con el precepto en cuya virtud, según se dice, se dicta. No obstante estas precisiones, atendiendo a la voluntad de los sujetos que participan en la formación de la Resolución y de su cubrimiento formal, la tomaremos como una resolución de carácter general *ex art. 29 2.º RPA* a efectos de derivar de ella consecuencias jurídicas.

27. La referida facultad, como vimos, la confiere el Reglamento del Parlamento de Andalucía a su Presidente o Presidenta por el art. 29 2.º, siendo preceptivo el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces en caso de dictar una resolución de carácter general en el ejercicio de la función supletoria.

28. La contingente declaración de otro estado de alarma a la que se refiere el texto ya se había materializado al tiempo de la entrega definitiva de este artículo. Tras prorrogarse hasta en seis ocasiones el declarado el 14 de marzo de 2020 y declararse por Real Decreto 900/2000, de 9 de octubre, un estado de alarma que afectaba a determinados municipios de la Comunidad de Madrid; el 25 de octubre del mismo año se aprobó el Real Decreto 926/2020 «por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2» (Boletín Oficial del Estado, núm. 282, de 25 de octubre). Este último estado de alarma fue prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre (Boletín Oficial del Estado, núm. 291, de 4 de noviembre).

29. Estas notas de tendencia a la permanencia, aplicabilidad a supuestos futuros e incorporación al ordenamiento parlamentario de modo indefinido son las características principales de las resoluciones de carácter general dictadas en el ejercicio de la función supletoria que a la Presidencia de los Parlamentos se atribuye (VERA, 2006: 3161; GÓMEZ, 2001: 232 y 233; MORALES, 1996: 60).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Si se dicta una Resolución de Presidencia, a tenor del artículo del RPA que las contempla, es para suplir una omisión de la norma. Es decir, debe existir una laguna que se considera necesario integrar. En nuestro caso, en virtud de la exposición de motivos, y, sobre todo, de la parte dispositiva de la Resolución con remisión a las razones esgrimidas en la referida exposición, la laguna que se pretende cubrir es la no previsión en el RPA de la posibilidad de convocar a la Diputación Permanente en una situación de estado de alarma, suspendidas las sesiones parlamentarias previstas durante su vigencia, suspendidos los plazos de tramitación y el registro de iniciativas. Tal y como queda redactada la Resolución es este concretísimo supuesto de hecho el que se considera no incluido en el Reglamento del Parlamento de Andalucía. De una lectura conjunta de la exposición de motivos y de la parte dispositiva, asimilar la situación de hecho que pretende integrarse en el RPA a la situación de gravedad que concurría en el momento de su dictado, puede llevar incluso a considerar que se echa en falta en el RPA una mención a una situación de crisis sanitaria ocasionada por un virus llamado COVID-19 que acarree la declaración de un estado de alarma, la suspensión de las sesiones parlamentarias, de los plazos de tramitación y del registro de iniciativas. Es absurdo pretender que un Reglamento parlamentario contemple supuestos con ese nivel de detalle. De nuevo, a nuestro juicio, una desacertada técnica legislativa inunda la parte dispositiva de la Resolución. A efectos de simplificación y claridad, lo que en realidad se dispone en la Resolución aprobada es la posibilidad de convocar a la Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones.

Para continuar con la argumentación, no todas las lagunas reglamentarias pueden ser integradas por resoluciones presidenciales. En este sentido, son válidas las resoluciones dirigidas a «agilizar o dotar de mayor eficacia procedimientos previstos por el Reglamento que la práctica parlamentaria ha aconsejado concretar o adaptar»³⁰ y las que pretenden «permitir la tramitación parlamentaria de asuntos o actuaciones impuestas a la Cámara por normas extra reglamentarias, que no se encuentran reguladas»³¹. Esto es, la facultad supletoria reconocida a la Presidencia del Parlamento se ejercitará conforme al Reglamento si se dirige a colmar una laguna propia, siendo estas la que aparecen objetivamente como tales (Ezquiaga y Saiz, 1987: 16)³². En los demás casos, «en los que se incorporan supuestos o figuras no previstos en el Reglamento [...] se debe utilizar el instrumento de la reforma. De lo contrario, se está procediendo a una reforma encubierta del Reglamento por la vía de la resolución presidencial» (Ezquiaga y Saiz, 1987: 22).

De este modo, el dictado de resoluciones presidenciales encuentra su límite «en las normas atributivas de las facultades a los órganos parlamentarios y en el contenido del Reglamento que vienen a interpretar o suplir, *norma que no pueden modificar*» (Morales, 1996: 260)³³. En resumen, como ha aclarado el Tribunal Constitucional, «sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en

30. Serían las «Resoluciones presidenciales procedimentales», «cuya finalidad es completar o desarrollar por razones de agilidad o eficacia, procedimientos ya contemplados en el Reglamento pero que la práctica parlamentaria ha demostrado insuficientes o necesitados de mejora, concreción o adaptación». Con una finalidad u otra, abordan «cuestiones ya reguladas en el Reglamento» (EZQUIAGA Y SAIZ, 1987: 20 Y 21).

31. Serían las «Resoluciones presidenciales objetivas», «cuya finalidad es suplir una laguna reglamentaria surgida como consecuencia de un acto normativo o jurisdiccional externo al propio Reglamento. Con otras palabras, la resolución presidencial debe arbitrar un procedimiento para la tramitación parlamentaria de alguna actuación exigida por una Ley o por una sentencia [...] no prevista por éste [el Reglamento parlamentario]» (EZQUIAGA Y SAIZ, 1987: 19).

32. En contraposición, las lagunas impropias o ideológicas, que surgen no por la ausencia de previsión suficiente sino por la «ausencia de una solución satisfactoria para el intérprete (falsa laguna), en este caso, el Presidente de la Cámara» (SAIZ, 1988: 131).

33. La cursiva es nuestra.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa, extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas» (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 226/2004, de 29 de noviembre [FJ. 5])³⁴.

De vuelta al caso concreto que nos ocupa, consideramos que la habilitación resuelta para convocar la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía en periodo ordinario de sesiones excede los límites que una resolución presidencial debe respetar. Tanto la exposición de motivos de la Resolución como la Presidenta del Parlamento en el debate suscitado en la primera reunión del órgano tras la aprobación de la Resolución, reconocen expresamente que el supuesto de convocatoria de Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones no está incluido en el Reglamento de la Cámara³⁵.

En adición, de ningún precepto del Reglamento puede derivarse la posibilidad creada por la Resolución de la Presidencia. Ningún precepto de la norma puede servir de asidero para entender dentro de las facultades supletorias lo que no es más que una innovación del Reglamento y una modificación de hecho del estatuto jurídico de la Diputación Permanente desarrollado por el Reglamento y diferido por el Estatuto de Autonomía. Nada parece existir en los artículos que contemplan aquel estatuto jurídico que legitime la posibilidad prevista en la Resolución³⁶. Es claro para nosotros que se ha incluido a través de la Resolución un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente más allá de los periodos no ordinarios de sesiones parlamentarias sin alterar formalmente, por la vía de la reforma reglamentaria, el artículo que contempla de forma clara e indubitada sus lapsos temporales de actuación. Además, en primer lugar, la habilitación aprobada por la Resolución de la Presidencia ha modificado de hecho la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, «sobre control por el Parlamento de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno», que solo prevé la convalidación de Decretos-leyes y, en su caso, su tramitación como proyectos de ley, entre periodo de sesiones o cuando esté disuelto o haya expirado el mandato parlamentario. En segundo lugar, como ya se ha apuntado, la Resolución modifica de hecho el art. 58 RPA que circunscribe las funciones de la Diputación a dos momentos temporales concretos y delimitados. En tercer lugar, la Resolución modifica de hecho el art. 59 RPA al incorporar de facto un nuevo supuesto en el que la Diputación Permanente debe dar cuenta al Pleno de los asuntos por ella tratados y las decisiones adoptadas³⁷.

34. En el mismo sentido: «este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el [...] Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (STC 118/1988, de 20 de junio [FJ. 4]).

35. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 de marzo de 2020, pág. 11.

36. En este sentido, no contiene el RPA una previsión similar a la del art. 99.5 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que contempla: «Asimismo, por razones de urgencia o inherentes a la naturaleza de la iniciativa a debatir, la Junta de Portavoces podrá acordar la tramitación de un asunto determinado ante la Diputación Permanente». De contenerla el RPA, sin problema hubiera podido ser considerada válida y dentro de los límites reglamentarios una Resolución de la Presidencia que sobre su base hubiese concretado esas razones de urgencia en la declaración de un estado de alarma a fin de convocar a la Diputación Permanente aun estando en periodo ordinario de sesiones. Sin embargo, nada de eso puede considerarse aceptable con el RPA vigente.

37. Art. 59 RPA: «En todo caso, después de los lapsos de tiempo entre periodos de sesiones o después de la celebración de elecciones, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno del Parlamento, en la primera sesión ordinaria, de los asuntos que hubiera tratado y de las decisiones adoptadas». Más allá de servir la reproducción del artículo

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En nuestra opinión, por las razones expuestas, a través de la Resolución de 18 de marzo de 2020 se efectuó una reforma encubierta del Reglamento del Parlamento de Andalucía, habiéndose, por tanto, llevado a cabo una reforma de la norma por una vía no idónea. La extralimitación en el uso de las facultades de suplencia del Reglamento, modificando e innovando el estatuto jurídico de la Diputación Permanente por vía de resolución presidencial, permite derivar una serie de consecuencias³⁸.

Basta con reproducir la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional para conocer la repercusión constitucional que encuentra la extralimitación señalada en el párrafo anterior. Como recuerda la STC 44/1995, de 13 de febrero, en su fundamento jurídico tercero, las normas intraparlamentarias «dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos»³⁹.

Continúa el TC, «cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento». Por todo ello, «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental»⁴⁰.

A modo de recapitulación de la doctrina del TC, se ha afirmado que «una infracción del Reglamento a través de un mal uso de las facultades dispuestas para dictar Resoluciones supone una violación del artículo 23.2; en consecuencia, cualquier Resolución antirreglamentaria sugiere un acto que viola automáticamente un derecho fundamental (el del desarrollo del estatuto de parlamentario en condiciones de igualdad)» (Morales, 1996: 277)⁴¹.

para, de nuevo, hacer notar los periodos en los que el Reglamento contempla la actuación de la Diputación Permanente no podemos dejar de destacar la incoherencia mostrada por el Parlamento andaluz que parece obviar que la Resolución de 18 de marzo también alteró de facto este precepto, al omitir este trámite de dación de cuentas en la primera sesión plenaria que celebró tras la vigencia de la Resolución presidencial. Si cabe, por lo extraordinario de su previsión y por su repercusión, la dación de cuentas de los temas tratados y de las decisiones adoptadas por la Diputación Permanente debería, en nuestra opinión, haberse producido, no solo por una cuestión de coherencia si fue verdaderamente la Diputación Permanente la que había venido actuando, sino por una cuestión de calidad democrática y necesaria rendición de cuentas, sobre todo respecto de los parlamentarios no miembros de la Diputación Permanente.

38. La extralimitación de las facultades presidenciales puede ser incluso observada en los propios actos de la Presidencia. No se entiende de otro modo que 43 días después de la entrada en vigor de la habilitación para convocar a la Diputación Permanente en periodo ordinario de sesiones la misma quedara sin efecto pese a que la habilitación se resolvió «mientras dure el estado de alarma» y este, a fecha de 29 de abril, continuaba declarado. De lo que no cabe duda es que la laguna que pretendió colmarse con la Resolución de 18 de marzo era una laguna impropia o irreal, toda vez que una laguna susceptible de ser constatada objetivamente no desaparece del Reglamento por el simple devenir de los días.

39. En nuestro caso, el Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone en su art. 102.2: «El Parlamento se dotará de su propio Reglamento de organización y funcionamiento, cuya aprobación o reforma requerirán el voto de la mayoría absoluta de los Diputados».

40. Reiterado por las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre (FJ. 2).

41. En el mismo sentido GÓMEZ, 2001: 256 y VERA, 2006: 3167.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En relación al caso que nos ocupa, si consideramos que se ha producido una extralimitación en sus facultades normativas de suplencia del Reglamento por parte de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, a través de la innovación y modificación del régimen jurídico de la Diputación Permanente de la Cámara sin observar el cauce de reforma reglamentaria impuesto por el Estatuto de Autonomía, se podría concluir que el mal uso de las facultades supletorias comportó una infracción del Reglamento del Parlamento de Andalucía en su art. 29 2.º; y que esta infracción del Reglamento ocasionó una quiebra de la reserva reglamentaria (art. 102.2 EAA) que, automáticamente, supuso una vulneración del derecho fundamental de los parlamentarios consagrado en el art. 23.2 de la Constitución Española (CE).

Pese a que lo apuntado sería suficiente para reconocer la vulneración del derecho fundamental referido, en el caso que nos ocupa consideramos que no sólo se vulneró la dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 de la Constitución, sino también el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido (STC 44/1995, de 13 de febrero [FJ. 5]). Es doctrina consolidada del TC que «la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros» (SSTC 32/1985, de 6 de marzo [FJ. 3]; 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 2]; 141/2007, de 18 de junio [FJ. 5]; 39/2008, de 10 de marzo [FJ. 5]). Creemos que la celebración efectiva de varias reuniones de la Diputación Permanente al amparo de la Resolución de 18 de marzo de 2020 situó en una situación de inferioridad a los diputados no miembros de la Diputación Permanente, a los que se le impidió tomar parte de las votaciones que en su seno se produjeron, por el hecho de, pese a estar en periodo ordinario de sesiones, no formar parte del órgano de continuidad de la Cámara⁴². Esta desigualdad se puede apreciar con mayor nitidez en la convalidación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, «de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía», cuyo contenido permitiría poner en cuestión su acomodo en la «labor parlamentaria indispensable» para la que fue habilitada la convocatoria de la Diputación Permanente. El alcance de la norma, que modificó veintiuna leyes y seis decretos⁴³, reclamaba dejar intacto el derecho de los diputados al voto, tal y como el art. 6 RPA les reconoce⁴⁴. Si cabe, más desigualdad encontró la diputada no adscrita, la cual solo gozaba de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados individualmente considerados *ex art. 24.5 RPA*⁴⁵, siendo el del voto

42. Entre estos parlamentarios debe hacerse notar la existencia de una diputada no adscrita. Nos referimos a una parlamentaria que adquirió tal condición fruto de su expulsión del Grupo Parlamentario Vox en Andalucía, con efectos del día 24 de enero de 2020, de conformidad con el art. 24.1 RPA, que señala: «Una vez producida la adscripción a un Grupo parlamentario en el tiempo y forma que se regulan en los artículos anteriores, quien causara baja en el mismo adquirirá necesariamente la condición de Diputado o Diputada No Adscrito». En este caso concreto, la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión del 24 de enero de 2020, admitió a trámite el escrito presentado por el Portavoz y diez diputados más del Grupo parlamentario Vox en Andalucía por el que se comunicó la expulsión de una de sus integrantes con fecha del día 21 de enero. BOPA, núm. 253, de 28 de enero de 2020.

43. Alcance e importancia que fue reconocida por el Consejero que lo presentó ante los miembros de la Diputación Permanente. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 7, de 2 de abril de 2020. El Vicepresidente del Gobierno andaluz llegó a calificar el Decreto-ley como «uno de los decretos de mayor envergadura en los 40 años de nuestra autonomía». <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/150925/Decretoleydesimplificacionnormativa/administracion/agilizaciondetramites/crecimientoeconomico/economia/Andalucia/JuntadeAndalucia>

44. Derecho al voto que forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios: STC 361/2006, de 18 de diciembre (FJ. 3). En apoyo al argumento de la relevancia del Decreto-ley 2/2020, la mencionada STC de 2006 -en la que se termina por reconocer vulnerado el derecho del art. 23.2 CE de una diputada y del resto del Grupo a causa de una decisión del Presidente del Parlamento Vasco que se negó a repetir una votación ante un problema técnico en el sistema de votación- tuvo en cuenta el «tema tan trascendente» que para la Comunidad Autónoma suponía la aprobación de la Ley cuya votación generó controversia (FJ. 4).

45. Art. 24.5 RPA: «Los Diputados No Adscritos gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentariamente a los Diputados individualmente considerados».

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

uno de ellos; sin olvidar, además, su incapacidad para formar parte de la Diputación Permanente *ex art.* 103.4 EAA⁴⁶

Así las cosas, la doctrina que se desprende de las SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre, confirma nuestra hipótesis sobre las consecuencias jurídico-constitucionales de la Resolución de la Presidencia. La similitud entre los hechos que dan lugar a estas sentencias y los acontecidos en el caso del Parlamento andaluz es ciertamente llamativa. Si la Resolución de su Presidenta implicó, a nuestro entender, incorporar al Reglamento un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente por vía de resolución presidencial, en el caso de las citadas sentencias se creó también un nuevo supuesto, en este caso de disolución de las Comisiones no Permanentes, en ejercicio de la facultad supletoria del Reglamento del Parlamento de Galicia⁴⁷. Dada la relación entre ambos casos nos permitimos reproducir a continuación los argumentos más destacados del TC, que entendemos de igual aplicación al caso del Parlamento de Andalucía:

«con fundamento en la idea de que existía una laguna se aprobaron las denominadas “normas supletorias” que han dado lugar a este proceso. En efecto, la Resolución de la Presidencia de 5 de marzo de 2003 advierte de que el artículo 50 del Reglamento “no establece un cauce específico para el supuesto de disolución anticipada [...]”, afirmando seguidamente que “para suplir esta laguna jurídica, la Mesa tiene la facultad de dictar una norma que interprete y supla el Reglamento... solución jurídica que debe ajustarse a los límites materiales previstos en la STC 44/1995, de 13 de febrero”» (FJ. 3).

En el mismo contexto se encuadra el caso andaluz. La Resolución, tras reproducir el tenor literal del art. 58 RPA, advierte que son «estas las situaciones en que el Reglamento prevé la existencia de Diputación Permanente». Son esas y no otras, puesto que «se considera necesario contemplar la excepcional situación de declaración del estado de alarma como una circunstancia incardinable en los supuestos del artículo 58». Advertida esta realidad, tanto la Resolución como la Presidenta de la Cámara consideraron necesario «dado que el propio Reglamento no contemplaba la convocatoria de la Diputación Permanente en el estado de alarma que no encontrábamos, que se dictara una resolución de Presidencia para suplir esa carencia que tenía el Reglamento»⁴⁸.

«Al interpretar la imprevisión del artículo 50 RPG como una laguna jurídica, los órganos rectores de la Cámara han venido a entender que el Reglamento adolecía de una falta de correspondencia entre la literalidad de sus preceptos y la voluntad normativa deducible del conjunto de su articulado. [...] Se desprendería, por tanto, de la naturaleza de las cosas la necesidad de entender implícita en el art. 50 RPG una causa de disolución que, por su inmanencia al sentido y razón de ser de las Comisiones, no puede dejar de acompañar a las que de manera expresa se recogen en el precepto» (FJ. 4).

46. Art. 103.4 EAA *in fine*: «Los grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros». El derecho a participar en la Diputación Permanente es, según su tenor, de los Grupos parlamentarios, no de los diputados individualmente considerados.

47. El Artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia contemplaba -aun hoy- que las Comisiones no permanentes -especiales o de investigación- «se extinguen al finalizar su objeto y, en todo caso, al concluir la legislatura». Por su parte, el Presidente de la Cámara, por Resolución de 5 de marzo de 2003, ordenó la publicación de unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento. Según la primera de ellas, «además de las dos causas previstas en el artículo 50 del Reglamento también podrá extinguirse una Comisión de investigación por disolución acordada por el Pleno de la Cámara ante la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada».

48. Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, núm. 6, de 25 marzo de 2020, pág. 13.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Análogos razonamientos cabrían para el caso andaluz. Al interpretar la imprevisión del artículo 58 RPA como una laguna jurídica se vino a entender tanto por la Presidencia como por quien mostró su parecer favorable que el RPA adolecía de una falta de correspondencia entre la literalidad de sus preceptos y la voluntad normativa deducible del conjunto del texto. Se consideró necesario, de este modo, entender implícito en el art. 58 RPA un nuevo lapso temporal en el que la Diputación Permanente pudiese ejercitar sus facultades.

V. CONCLUSIONES

En la idea de que la respuesta para nuestro caso ha de ser la misma que recibió el del Parlamento gallego, sostenemos las siguientes conclusiones. La Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020 introdujo en el Reglamento de la Cámara un contenido normativo que lo alteró de manera sustancial, un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente -en periodo ordinario de sesiones-, absolutamente desligado de los dos -en periodo no ordinario de sesiones- que expresamente contempla el RPA. Sin embargo, el silencio que se observa en los artículos que regulan el estatuto jurídico de la Diputación Permanente solo puede interpretarse en el sentido de que las funciones de la Diputación Permanente deben circunscribirse al periodo entre sesiones y al periodo entre legislaturas. También en este caso podríamos afirmar que «en ningún otro, por más que puedan imaginarse supuestos que merecerían el mismo tratamiento, que sólo puede dispensarse, sin embargo, con una reforma expresa del Reglamento parlamentario» (SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 4]).

Sobre la base de que, como se dijo, para apreciar la existencia de una laguna jurídica, el contenido normativo que se echa en falta debe poder entenderse implícito en otras previsiones expresas de contenido equivalente, en el caso que nos ocupa, el contenido no solo del art. 58 RPA sino de todos aquellos otros que contemplan el estatuto jurídico de la Diputación Permanente, «no brinda margen alguno para operar con la técnica de las lagunas». Al igual que en casos similares resueltos por nuestra jurisprudencia constitucional, «su contenido expreso, muy claro por lo demás, puede parecer insuficiente, pero no puede hablarse de carencias u omisiones inadvertidas y necesitadas de corrección. Al menos, no puede hacerse tal cosa por quien sólo puede interpretar y aplicar aquel precepto, siendo su posición muy distinta de la de quien puede modificar aquel contenido por medio de una reforma reglamentaria e incluir expresamente supuestos de disolución que para el intérprete resultan, sencillamente, inalcanzables» (SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre [FJ. 5])⁴⁹.

En conclusión, la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 18 de marzo de 2020 supuso una extralimitación en el ejercicio de las facultades de suplencia del Reglamento reconocidas su art. 29 2.º, habiéndose llevado a cabo a su través una verdadera reforma encubierta del RPA sin observar el cauce estatutariamente previsto para la reforma reglamentaria. De este modo, la Resolución, conforme a la doctrina del TC, supuso una quiebra de la reserva reglamentaria impuesta por el art. 102.2 EAA y, automáticamente, una vulneración para los parlamentarios no miembros de la Diputación Permanente del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, tanto en su dimensión formal como en la vertiente que materialmente constituye su contenido tal y como se argumentó. Por darle cumplida aplicación, las convocatorias de la Diputación Permanente efectuadas entre el 18 de marzo de 2020 y el 29 de abril

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

del mismo año adolecen, desde nuestro punto de vista, del mismo defecto de inconstitucionalidad⁵⁰. La excepcionalidad del contexto debió constituir un acicate, y no lo contrario, para extremar el respeto a las formas. Con el alcance que su descuido comporta y por los motivos esgrimidos, la calidad democrática, en el sentido de las anteriores conclusiones, se vio efectivamente resentida.

Para finalizar, debe mencionarse que el Tribunal Constitucional tendrá ocasión de pronunciarse sobre la Resolución que ha sido objeto del presente trabajo, pues, al tiempo de darlo a la imprenta, se han admitido a trámite varios recursos⁵¹. Con respeto a la doctrina que prefiere la impugnación del «acto de aplicación de la norma parlamentaria lesiva en origen de los derechos que se dicen conculcados, por más que, en su caso también es admisible la impugnación inmediata de aquella norma en el supuesto de que sea de directa aplicación» (SSTC 192/1991, de 14 de octubre [FJ. 2]; 121/1997, de 1 de julio [FJ. 3] y 226/2004, de 29 de noviembre [FJ. 1]), el recurso de amparo, por la vía del art. 42 LOTC, habría de interponerse, en primer lugar, contra los actos de convocatoria de la Diputación Permanente efectuados por la Presidenta del Parlamento, al amparo de la Resolución de 18 de marzo de 2020; y, en segundo lugar, contra la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 18 de marzo de 2020, «sobre habilitación de la convocatoria de la

50. A lo largo del texto hemos reiterado que era la vía de la reforma reglamentaria la única válida para incluir un nuevo supuesto de actuación de la Diputación Permanente. Siendo esta la voluntad de la Cámara -extremo que no hemos entrado a valorar- la reforma reglamentaria pudo haberse realizado pese a las restricciones que la declaración del estado de alarma y la crisis sanitaria misma impusieron. Precisamente, a la vista de las recomendaciones sanitarias, con la previa negociación política podría haberse aprobado, por tramitación directa y en lectura única, una Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con la previa autorización de la emisión del voto telemático para todos los parlamentarios, al amparo de lo dispuesto en el art. 28.1.º RPA, sin perjuicio del derecho de los diputados a asistir a la sesión. Ello habría permitido aprobar, en su caso, la reforma reglamentaria con una presencia mínima de asistentes a la sesión más allá de la necesaria presencia de la Presidencia y de alguno de los Secretarios de la Mesa. Los propios actos posteriores del Parlamento de Andalucía demostraron que la reforma reglamentaria pudo haberse abordado: el Pleno de la Cámara, el 6 de mayo de 2020, aprobó en escasos dos minutos, en tramitación directa y lectura única, la Proposición de Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, con adición del artículo 90 bis, sobre el voto delegado. En este caso, 62 votos fueron emitidos telemáticamente. La generalización del voto telemático también se practicó durante la vigencia del estado de alarma tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados.

51. La impugnación a través del recurso de amparo es conforme con la doctrina que, de forma más clara, el TC instauró desde la STC 44/1995, de 13 de febrero (FJ. 2). Un análisis sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional respecto del control de las resoluciones parlamentarias en MORALES, 1996; GÓMEZ, 2001 y VERA, 2006.

En lo que nos interesa podemos destacar, en primer lugar, el recurso de amparo 2049-2020 presentado por el Grupo parlamentario de Adelante Andalucía cuyo objeto es la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 31 de marzo de 2020, por la que se convoca para el día 2 de abril de 2020 a la Diputación Permanente. Más en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-adelante-recurre-tc-disparate-juridico-activar-andalucia-diputacion-permanente-estado-alarma-20200429122632.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En segundo lugar, el recurso de amparo 3018-2020 presentado por los diputados del Grupo parlamentario Socialista en el Parlamento de Andalucía que no forman parte de la Diputación Permanente cuyo objeto lo constituyen diversos acuerdos y resoluciones de la Presidenta y la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía. Más sobre el recurso en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-psoe-pide-amparo-tc-recorte-democratico-reducir-actividad-parlamento-diputacion-permanente-20200617152505.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En tercer lugar, el recurso de inconstitucionalidad 3887-2020 interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo parlamentario Socialista contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, siendo uno de los motivos de impugnación el hecho de que su convalidación se realizase por la Diputación Permanente. Más en <https://m.europapress.es/andalucia/noticia-psoe-presenta-recurso-tc-contra-fondo-forma-mal-llamado-decreto-simplificacion-junta-20200608140937.html> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

En cuarto lugar, el recurso de inconstitucionalidad 4652-2020 interpuesto por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común contra el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo. Más en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-unidas-podemos-recurre-tc-decretazo-junta-revolucion-legislativa-volver-ladrillo-20201005112919.html> (último acceso el 26 de noviembre de 2020).

Por último, es preciso reseñar que contra el Decreto-ley 2/2020, al que nos hemos referido en distintos momentos a lo largo del texto, también se interpuso recurso de inconstitucionalidad (1998-2020) a instancias del Presidente del Gobierno. Fruto del acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral Comunidad Autónoma de Andalucía-Estado, se anunció la retirada del recurso: <https://www.extradigital.es/acuerdo-junta-y-gobierno-sobre-el-decreto-de-simplificacion/> (último acceso el 2 de noviembre de 2020).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma». Como quiera que las sesiones de la Diputación Permanente ya se celebraron y la Resolución quedó sin efecto por otra posterior, el amparo podría limitarse a la solicitud del reconocimiento del derecho de los demandantes, *ex art. 23.2 CE*, a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Andalucía⁵².

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

52. Los Decretos-leyes convalidados por la Diputación Permanente no podrían ser objeto del recurso de amparo, por ser el recurso de inconstitucionalidad su vía natural de control. No obstante, en nuestra opinión, los mismos adolecen de importantes vicios de forma. Debería ser el Tribunal Constitucional quien concretara si de forma «sustancial» la voluntad de la Cámara, expresada en el acto de convalidación por la Diputación Permanente, se vio alterada hasta el punto de declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las normas. Por todas: SSTC 132/2013, de 5 de junio (FJ. 1); 199/2015, de 24 de septiembre (FJ. 3); 139/2017, de 29 de noviembre (FJ. 5); 155/2017, de 21 de diciembre (FJ. 3).

En todo caso, el vicio formal vendría dado por la imposibilidad que encontraron los no miembros de la Diputación Permanente de votar la convalidación de los Decretos-leyes, que encontraría su última causa en la Resolución de 18 de marzo, antirreglamentaria y determinante, en nuestra opinión, de una merma de derechos fundamentales. Así, no debería ser relevante en el examen acerca de la eventual alteración sustancial de la voluntad de la Cámara la imposibilidad que los no miembros de la Diputación Permanente encontraron para participar en las comparecencias ante ella celebradas, y en el debate que tuvo lugar tras la exposición por el Consejo de Gobierno de los Decretos-leyes sometidos a convalidación. En estos casos que señalamos, en virtud de los arts. 153.2 y 3 RPA y del punto segundo de la Resolución de la Presidencia sobre control parlamentario de los Decretos-leyes, la participación le corresponde al Grupo parlamentario, participación que, desde nuestro punto de vista, efectivamente se produjo, siendo irrelevante a estos efectos que todos los intervinientes tuviesen en común la condición de miembros de la Diputación Permanente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2005): «Claves para entender el concepto y las fuentes del Derecho parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, 66, págs. 7-62.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (2020): «El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía», en TUDELA ARANDA, José (ed.) *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, págs. 28-36.
- EZQUIAGA GANUZAS, F. Javier y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1987): «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, 17, págs. 7-28.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza (2001): «Las resoluciones interpretativas y supletorias del Reglamento en la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 52, págs. 229-226.
- MORALES ARROYO, José María (1996): «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, págs. 257-281.
- RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (1985): «Los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978», *Revista de las Cortes Generales*, 6, págs. 277-302.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1988): «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 13, págs. 89-135.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2019): *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Dykinson.
- VERA SANTOS, José Manuel (2006): «Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo», en PÉREZ ROYO, Javier; URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín Pablo y CARRASCO DURÁN, Manuel (eds.) *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Vol. II, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, págs. 3159-3171. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

EL CANTO DEL CISNE DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA
THE SHARED INITIATIVE REFERENDUM

por **Paloma Requejo Rodríguez**

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo

Cómo citar este artículo / Citation:
Requejo Rodríguez, Paloma (2020):

El canto del cisne del referéndum
de iniciativa compartida, en:

Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0042>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

El referéndum de iniciativa compartida francés (RIP) ha sido un instrumento frustrado de participación ciudadana debido a una configuración constitucional que no le beneficia. Aún así, antes de ser reformado, como respuesta a las peticiones de mejor democracia, se ha activado por primera y posiblemente última vez, confirmando los peores temores de sus defensores y también de sus detractores. Imposible alcanzar las altas cotas de apoyos exigidos ni movilizar a una ciudadanía desinformada. Imposible no caer en la tentación de un uso obstruccionista de esta figura. Todo ello ha repercutido en la reforma proyectada, menos ambiciosa de lo esperado, arreciando las críticas de siempre a esta institución y a un Consejo Constitucional que ha avalado su polémica puesta en práctica. El trabajo aborda todas estas cuestiones repasando la normativa, jurisprudencia y doctrina más reciente.

Palabras clave: democracia, participación ciudadana, Francia, referéndum, referéndum de iniciativa compartida

ABSTRACT

The French “shared-initiative” referendum (RIP) has been a failed instrument of citizen participation because of a constitutional configuration that does not fit it. Even so, before being amended in response to democratic criticism, it has been convened for first and likely last time, confirming the worst fears of its supporters and of its opponents. It is impossible to reach the high levels of support required or mobilize a misinformed citizenry. It is impossible not to fall into the temptation of an obstructionist use of this institution. All this has had an impact on the proposed reform, which is less ambitious than expected, increasing the criticism of this institution and of a Constitutional Council that has supported its controversial implementation. The work addresses all these issues by reviewing the most recent legislation, judicial decision and scholar approaches.

Keywords: democracy, citizen participation, France, referendum, “shared-initiative” referendum

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

Su acrónimo no presagiaba nada bueno. Desde la inclusión del *référéndum d'initiative partagée* (RIP) en la Constitución francesa (CF) ni se convocó ninguno, ni siquiera hubo amagos serios de ponerlo en marcha ante la evidencia de que sería en vano, vistos los impedimentos. La presión ciudadana obligó a anunciar su reforma para salvar alguno de esos obstáculos que le condenan a la inoperancia. Antes de que vea la luz, casi como un último “homenaje”, se activó por primera vez el procedimiento no de la mejor manera, aprovechando un resquicio legal, un contexto político convulso y el tirón de su vuelta a la agenda política. Sus impulsores eran conscientes de la complejidad no tanto de lograr sus verdaderos objetivos, como de conseguir que el referéndum, a pesar de su recobrada actualidad, pudiera celebrarse por mucho rechazo que hubiera generado la propuesta de privatización del grupo ADP que gestiona los principales aeropuertos de París y por mucho apoyo que hubiera suscitado entre parlamentarios de muy distinto signo la apreciación de que esta actividad debiera tener la consideración de servicio público.

Duró poco el aparente interés del Ejecutivo por potenciar los instrumentos de participación ciudadana en los asuntos públicos y la tregua social que el efecto ilusionante de las reformas había podido causar. Volvió la desconfianza y de nuevo saltó a la palestra una falsa contraposición entre democracia representativa y democracia participativa, reabriéndose una brecha nunca cerrada e insalvable en tanto no se admita que estos mecanismos pueden ser un complemento que contribuye a reforzar un sistema parlamentario que ha de conservar su preeminencia.

Tras analizar críticamente la actual regulación del referéndum de iniciativa compartida y la reforma que se proyecta, se da cuenta de la única tentativa habida hasta la fecha. Hasta qué punto ha sido un fracaso que puede producir un efecto desaliento será, por último, también objeto de reflexión.

II. EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA

Después de varios intentos, el artículo 11 CF fue revisado en 2008, incorporando sin entusiasmo vía enmienda en su tercer párrafo el conocido como referéndum de iniciativa compartida. Esta fórmula provocaba suspicacias en el ámbito político y doctrinal por el peso de la tradición republicana representativa, el recelo hacia un pueblo influenciado y la posible alteración del papel de mayorías y minorías, lo que se puso de manifiesto, si es que había alguna duda, con su diseño en la Constitución y en la Ley orgánica nº 2013-1114, de 6 de diciembre.

Cuatro son los aspectos más discutibles y discutidos¹.

El primero, la iniciativa. En palabras del Consejo Constitucional en su Decisión nº 2013-681 DC, de 5 de diciembre, estamos ante una iniciativa “de los miembros del parlamento”, “sostenida” por “los electores inscritos en las listas electorales”. Aunque algunos aspiraran a una iniciativa popular, no es esta la cuestión más controvertida, sino las cifras exigidas para ejercerla y avalarla. Un quinto de parlamentarios y un décimo de electores respectivamente resulta una cantidad excesiva, en especial la segunda, que hace inviable culminar con éxito la activación del proceso, como prueban

1. En Requejo, 2020: 275-318, puede encontrarse un estudio en profundidad de todos estos aspectos y una referencia a la doctrina francesa más significativa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

los hechos. Ciertamente es que se permite combinar diputados y senadores de la misma o de diferentes fuerzas políticas, normalmente de la oposición, para facilitar que se alcancen los 185 parlamentarios requeridos como mínimo, pero los apoyos ciudadanos superan con creces cualquier razonabilidad. Cuantificados por el Consejo Constitucional en la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo, eran 4.717.396 en ese momento. El plazo para conseguirlos es generoso, 9 meses, susceptible de quedar en suspenso en caso de coincidencia con otras citas electorales (art. 4 LO nº 2013-1114), pero aún así salta a la vista que se trata de un número desmedido, incluso sin necesidad de compararlo con las experiencias de otros países.

El segundo, el objeto de la iniciativa y del futuro referéndum. A pesar del margen de maniobra que concede la amplitud y la indeterminación de los términos que se manejan a la hora de describirlo -organización de los poderes públicos, reformas relativas a la política económica, social y medioambiental de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella o propuestas de ratificación de Tratados internacionales que incidan en el funcionamiento de las instituciones-, hay quien reclama contenidos más cercanos a los ciudadanos, como los relativos a sus derechos, pero no exentos de riesgo, dadas las consecuencias graves que algunas decisiones pueden acarrear.

El tercero, el papel del Parlamento. Quizás el obstáculo más determinante para que la consulta se celebre. Su convocatoria no está garantizada, aunque se obtengan los avales. Para neutralizarla basta con que la proposición sea examinada por las Cámaras en 6 meses desde que el Consejo Constitucional acredita la consecución de los apoyos (art. 9 LO nº 2013-1114). La ambigüedad del concepto “examen” facilita que las Asambleas bloqueen el referéndum y deja la iniciativa en manos parlamentarias, para ser más exactos en manos de la mayoría, que la aprobará tal cual fue presentada, la reformará o la rechazará, sin que sus impulsores puedan impedirlo².

Y, por último, el cuarto, la omnipresencia del Consejo Constitucional a lo largo del proceso. Lógica parece su intervención cuando controla antes de la recogida de avales si la proposición respeta sus exigencias específicas y la Constitución en su integridad, para evitar así conflictos futuros y gastos innecesarios. Igualmente lógico resulta que se encargue de fiscalizar la regularidad de las operaciones del referéndum, si llega a celebrarse, como prevé el art. 60 CF. Sin embargo la tarea de “vigilar la regularidad de las operaciones de recogida de apoyos” y declarar si la proposición ha logrado los necesarios, podría haber sido encomendada, sobre todo la primera, a otros órganos, como en su momento se valoró, destinando al Consejo Constitucional aquellas más acordes con la naturaleza de su función constitucional.

III. LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM DE INICIATIVA COMPARTIDA

Ninguna de estas críticas condujo a una rectificación en la configuración del referéndum que nos ocupa. Hubo que esperar a un contexto reivindicativo más amplio e incluso de tintes violentos, como el provocado por los llamados “Gilets jaunes”, para asistir a la adopción de las primeras medidas. Una reacción tardía y escasa, que no satisfizo las aspiraciones de estos últimos, ya que el referéndum de iniciativa compartida solo era visto como un primer paso hacia el objetivo que siempre habían reclamado.

2. En el Comentario a la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo, se afirma que “la noción de “examen” reenvía a la organización de una lectura del texto por cada Asamblea, sea cual sea la suerte que corra, tanto si la Asamblea de que se trate lo ha adoptado, con o sin modificación, como si lo ha rechazado” (<https://www.conseil-constitutionnel.fr>. Consultado el 20 de mayo de 2020).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Un referéndum de iniciativa ciudadana (RIC), sobre la base de unas 700.000 firmas o más dependiendo de la modalidad de la consulta, pues al referéndum legislativo luego sumaron el abrogativo, el constitucional y el revocatorio de electos. Esta propuesta de RIC, de sobra conocida, dio pie a opiniones encontradas en el plano doctrinal³, por otra parte, nada nuevo⁴. En el político generó rechazos, pero también fue secundado, sin entrar en el detalle, por partidos extremistas y por otros más moderados, aunque no el gobernante, que mantuvo una posición un tanto errática.

Este clima de desvinculación con las instituciones representativas y de descontento general más allá de la cuestión participativa, del que los “Gilets jaunes” no eran más que la punta del iceberg, se intentó canalizar a través del llamado “Gran debate nacional”. Los ciudadanos tuvieron ocasión de manifestar en línea y en reuniones presenciales sus inquietudes y propuestas, entre ellas sobre “democracia y ciudadanía”, comprometiéndose el Ejecutivo a traducirlas en medidas concretas. Cuando estas se dieron a conocer a modo de conclusión, el Presidente Macron mostró su rechazo al referéndum de iniciativa popular y su preferencia por simplificar el procedimiento del referéndum del apartado tercero del art. 11 CF, “permitiendo que la iniciativa pueda provenir de... un millón de ciudadanos, que pueda prosperar en un proyecto de ley y, si no fuera examinada por las Asambleas, ir al referéndum”. De nuevo estrategia dilatoria. Se demora la implantación de un referéndum de iniciativa ciudadana, al verlo como un contrapoder que debilita las instituciones y da entrada a iniciativas demagógicas, mediante la introducción de pequeños avances participativos, sin que las Asambleas pierdan nunca el control (Requejo, 2020: 315). Hasta la presentación del Proyecto de reforma constitucional no se descubrieron los pormenores de los cambios anunciados.

El Proyecto de ley constitucional para una renovación de la vida democrática fue depositado el 29 de agosto de 2019⁵ y, a pesar de haber transcurrido ya casi un año, no ha habido progresos en su tramitación parlamentaria desde su envío a la Comisión de leyes constitucionales, legislación y administración general de la República.

En su Exposición de motivos se constata la desconfianza actual hacia el funcionamiento de la democracia representativa y la aparición de nuevas prácticas que suponen en unos casos una “contestación radical” y en otros un intento de “revivificarla”. A juicio

3. Mathieu, 2019: 1009, 1010, es partidario de instrumentos “que permiten dar de nuevo la palabra al pueblo, evitando que se cuestione la democracia temperada que es el modelo de nuestra sociedad occidental”. Una opción, señala, es un referéndum de iniciativa popular impulsado por un millón de firmas sin mediación parlamentaria, sujeto a ciertas cortapisas para salvaguardar las leyes promulgadas en el último año, pero también con garantías como que el Parlamento, salvo urgencia, “no pueda pronunciarse sobre la proposición mientras se recogen las firmas” o que el referéndum se celebre de obtener las firmas necesarias o, al menos, si el Parlamento no se pronuncia. Febvre-Issaly, 2019: 15, 16, valora positivamente el referéndum, al fomentar “una práctica dinámica del poder por la deliberación que genera en el espacio público, por la implicación ciudadana que puede provocar y por la responsabilidad ante ella del poder público”. En la misma línea, Girault, 2019: 8, 9, no entiende por qué este procedimiento, presente en numerosos países sin causar problema alguno, provoca suspicacias en Francia, cuando su diseño recaería en el Parlamento y en el Gobierno, de modo que resulte una “respuesta institucional viable a las dificultades crecientes que conoce el régimen”, en especial “su funcionamiento”, más que sus “fundamentos”. Sin embargo, Duhamel, 2019: 6-7, critica con dureza los dos modelos de referéndum de iniciativa ciudadana que describe. Uno operaría en todos los ámbitos -constitucional, legislativo, reglamentario, convencional, revocatorio-, sin restricciones materiales y abierto a una “débil minoría de ciudadanos” con “efectos nefastos o catastróficos” y otro estaría sometido a filtros -en iniciativa, objeto, control jurisdiccional y bloqueo parlamentario-, ocasionando “grandes frustraciones” al no ser más que “una ilusión”.

4. Denquin, 2019: 323-327, considera que las críticas a este referéndum son comunes a las que venía recibiendo el referéndum en general. Ambos “contravendrían las exigencias fundamentales de la deliberación política: exigencia de competencia, exigencia de coherencia, exigencia de moderación” (324). No descarta que el referéndum de iniciativa ciudadana con ciertos correctivos reporte ventajas y contribuya a superar la crisis que sufre la representación (327), al dar cobertura a dos acepciones “difícilmente compatibles” (326): “decidir en lugar y en nombre de otro” y “hablar por los electores, expresar su punto de vista, defender sus intereses” (325).

5. Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, nº 2203, registrado el 29 de agosto de 2019 (http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2203_projet-loi). Consultado el 20 de mayo de 2020.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

del Ejecutivo los resultados del Gran debate expresan el deseo de “una democracia revitalizada a través de dos principios fundamentales como son la participación y la proximidad”, que el proyecto busca colmar.

Su contenido es demasiado heterogéneo y no siempre responde a su denominación. Por una parte, pretende retomar una serie de asuntos relativos a la preservación del medio ambiente, la diversidad biológica, la lucha contra el cambio climático y cuestiones que afectan a la composición y funcionamiento de distintos órganos jurisdiccionales para garantizar su independencia, objeto ya de un Proyecto de reforma constitucional presentado en 2018. Por otra, aborda materias más próximas a esa renovación democrática que se quiere lograr, como las relativas a “la proximidad territorial para una nueva etapa en la descentralización” y a “la participación ciudadana”.

Centrándonos en esta última, se reconoce que la democracia es algo más que votar periódicamente en unas elecciones y, por mucho que este sea un elemento crucial, ven necesaria una “relegitimación y revitalización democrática”, sumando otros instrumentos participativos. Un Servicio nacional universal civil, con el fin de “afirmar los valores de la República para reforzar la cohesión social y nacional, suscitar una cultura de vinculación y permitir a [la] juventud tomar mejor conciencia de los grandes problemas sociales”. Un Consejo de participación ciudadana, con representantes de la sociedad civil, eminentemente consultivo sobre cuestiones económicas, sociales y medioambientales. Pero en relación al referéndum, que es de lo que aquí se trata, dos son las principales medidas: ampliar el objeto del referéndum del art. 11 CF y reformar las condiciones del referéndum de iniciativa compartida, ensanchando también su campo de acción.

A las materias indicadas en el anterior epígrafe se añaden otras. Se podrá someter a referéndum del art. 11 CF las iniciativas que versen sobre la organización de los poderes públicos no solo nacionales, como hasta ahora, sino también territoriales. Además será posible pronunciarse en referéndum “sobre reformas relativas a las cuestiones de sociedad”, excluidas, aclara la Exposición de motivos no así el articulado, las fiscales y las penales, que corresponderán a la democracia representativa en atención a su naturaleza y a la tradición constitucional francesa. Fue el Informe del Consejo de Estado⁶ al Proyecto de Ley de reforma constitucional, el que subrayó lo delicado de introducir estas “cuestiones de sociedad”. A su entender, este concepto “evolutivo”, “impreciso” y arriesgado da cobertura a cuestiones individuales y colectivas vinculadas a los derechos, con ejemplos tan relevantes como el aborto, el fin de la vida, el matrimonio, la laicidad y los signos religiosos en el espacio público o la acogida de extranjeros..., recomendando “exámenes previos profundos”, “reflexión”, “prudencia” y “precaución” ante él. Por ello instó al Ejecutivo a concretar si descartaban de este marco, como así se hizo, aquellos aspectos de la fiscalidad sin encaje en una reforma de la política económica o social, ya susceptible de referéndum, así como aspectos penales, aclarando que “la sola existencia de sanciones penales no basta para hacer entrar una cuestión de sociedad en el campo penal”. Sea como sea, los proyectos del art. 11 CF sometidos a referéndum deben respetar el conjunto de derechos y libertades garantizados por la Constitución, recuerda el Consejo de Estado. La iniciativa del Presidente de la República, a propuesta del Gobierno o de las dos Asambleas, y el control del Consejo Constitucional de los Decretos que organizan un referéndum del art. 11 CF le parecen garantía suficiente de que la cuestión se ceñirá al ámbito de este precepto y se formulará de modo que se asegure la claridad y la sinceridad del escrutinio.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El referéndum de iniciativa compartida también se beneficia de esta ampliación material⁷ y se traslada al art. 69 de un nuevo Título XI, “De la participación ciudadana”, que corrige alguno, no todos, de los problemas comentados anteriormente y remodela su procedimiento.

El referéndum no solo puede ser organizado, como hasta ahora, a iniciativa de un grupo de parlamentarios, cuya proposición de ley debe contar con el apoyo posterior de un mínimo de electores. Se contempla la opción inversa, como adelanta la Exposición de motivos, es decir, los electores pueden presentar una proposición del “texto de ley”, que necesitará ser secundada por un número de parlamentarios; una ley orgánica concretará cómo tendrán que hacerlo y el papel del Consejo Constitución en su control. Este cambio ¿abunda en la naturaleza de la iniciativa o la altera?. En opinión del Consejo de Estado el impulso ciudadano de la iniciativa no cambia su naturaleza compartida. No obstante, es posible otra lectura. Recordemos que el Consejo Constitucional había afirmado algo bien distinto respecto de la iniciativa del apartado tercero del art. 11 CF tal cual está hoy vigente. La iniciativa, dijo, es de los parlamentarios y puede ser sostenida por los electores. Su concurso, por tanto, no es imprescindible para que la iniciativa sea perfecta (Requejo, 2020: 289). Si lo extrapolamos a la nueva iniciativa de impulso ciudadano, cabría entender que estamos ante una iniciativa legislativa popular, por el momento desconocida, que requiere del aval parlamentario, no para ser iniciativa legislativa, sino para continuar su tramitación como una iniciativa que puede desembocar en referéndum. Desde este planteamiento en sentido estricto no habría iniciativa compartida en ninguno de los dos casos. No parece ser ese el sentido de la reforma, atendiendo a la literalidad de la disposición: “un referéndum... puede ser organizado a iniciativa de 1/10 de miembros del Parlamento y de un millón de electores inscritos en las listas electorales”. Además, al denominar la iniciativa, por sugerencia del Consejo de Estado, como “proposición de texto de ley”, en vez de proposición de ley, sea quién sea el que la ponga en marcha, parece querer incidir en la idea de estar configurando un nuevo tipo de iniciativa, “compartida”⁸, a sumar a los proyectos y proposiciones de ley, cuyos requisitos de presentación deberán ser establecidos por la ley orgánica que la regule. Ello quizás, vistos anteriores intentos, podría despertar cierta polémica no solo en el Consejo Constitucional, sino incluso en las propias Cámaras, proclives a reservar el término proposición de ley a cualquier iniciativa de los parlamentarios, sin descartar que puedan aceptar otras alternativas cuando corresponda a los ciudadanos.

Otro cambio significativo, el más destacado y esperado, es el del número de parlamentarios y ciudadanos que participan en la iniciativa, impulsándola o sosteniéndola. Se baja, como ha quedado dicho, de un quinto a un décimo la cifra de parlamentarios, es decir, de 185 se pasa a 92 con los datos actuales, y de un décimo de electores, más de 4,7 millones, a un número cerrado y no un fracción, 1 millón. Estas cifras mucho más asequibles, junto a la apertura del objeto del referéndum a asuntos más próximos a los ciudadanos, hacen intuir al Consejo de Estado un incremento importante de estas proposiciones de ley.

7. Mathieu, 2019: 1010, comprendiendo el temor, le parece adecuada la extensión a estas cuestiones de sociedad, pues no parece de recibo que los ciudadanos “no puedan pronunciarse... más que sobre cuestiones técnicas o institucionales y que las materias que conciernen más directamente a la sociedad deban escapar a su poder decisonal o de proposición”. No podemos estar más de acuerdo.

8. Sin embargo el Dictamen del Consejo de Estado no deja de caer en contradicción, pues cuando propone que por ley orgánica se exija una participación mínima de electores en el referéndum, se refiere a la iniciativa no como compartida, sino como iniciativa de una fracción del cuerpo electoral.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Pero el Proyecto incluye medidas restrictivas, no quedándose atrás el Consejo de Estado con sus sugerencias. Entre estas últimas, crear un filtro inicial del Consejo Constitucional para detener iniciativas que materialmente contraríen derechos y libertades constitucionales o no se ajusten a sus contenidos propios, reducir el plazo para lograr los avales, evitar la coincidencia de las operaciones de referéndum con el periodo electoral, exigir una participación mínima de electores en el referéndum y otras a las que se aludirá a continuación.

En efecto, el temor sigue latente y resurge en el Proyecto. No quieren que esta modalidad de referéndum sirva “para organizar una vía de apelación popular de las deliberaciones parlamentarias”, ni que sea “un modo de desestabilización de instituciones representativas o un modo de contestar constantemente sus decisiones”, sino “un útil democrático para introducir en la agenda política cuestiones que tocan a los franceses”. De ahí que se incrementen los límites, intentando tapar todas las grietas, advertidas en muchos casos por el Consejo de Estado, por las que la nueva iniciativa puede colarse y afectar a las de origen parlamentario. Se prohíbe que la proposición sometida a este procedimiento tenga por objeto, explícito o implícito, “la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de 3 años”, y no 1 como hasta ahora. Tampoco puede “tratar sobre el mismo objeto que una disposición introducida en el curso de la legislatura y en curso de examen en el Parlamento o definitivamente adoptada por este último y no promulgada todavía”. En el primer supuesto el término examen vino a sustituir al de discusión, que inicialmente se barajaba, pues en opinión del Consejo de Estado era un concepto demasiado amplio que haría “inadmisibles un gran número de iniciativas”; el resultado no es muy distinto con el cambio. El segundo supuesto fue la reacción a la maniobra de la oposición contra la conocida como Ley PACTE, que se comentará en el siguiente epígrafe, para impedir que se repita. En conclusión, con este panorama, es evidente que la expansión material antes referida fue un espejismo; al final el margen de la proposición de ley es más que reducido.

Sin embargo estas medidas son valoradas positivamente por el Consejo de Estado, en tanto se dirigen a “preservar la estabilidad del orden jurídico y el buen funcionamiento de los poderes públicos, contribuyendo a que no se oponga la expresión de la soberanía nacional por sus representantes y por vía de referéndum”. No obstante, se debe subrayar el gran desequilibrio existente entre ellas, que una vez más deja al referéndum no en una posición de mero complemento, sino directamente fuera de juego.

Así se mantiene el mayor freno a su convocatoria, expresado con la misma indefinición: “cuando la proposición no sea examinada por las 2 Asambleas en el plazo fijado por la Ley orgánica el Presidente de la República la someterá a referéndum”. Ignorar la propuesta⁹ es la respuesta más deferente hacia el referéndum de iniciativa compartida y la participación ciudadana; entrar en ella, la sitúa ante un futuro incierto de aprobación, modificación o rechazo parlamentario (Requejo, 2020: 303-306). Hasta que no se contemple un referéndum forzoso en estos dos últimos casos, cualquier reforma es un brindis al sol.

De celebrarse el referéndum, si la iniciativa no prospera, no cabe reiterar “una nueva proposición sobre el mismo objeto antes de 2 años desde la fecha del escrutinio”. Por el contrario, si se aprueba, “ninguna disposición con un objeto contrario a esta ley puede ser adoptada por el Parlamento en el curso de la misma legislatura”. Se crea una especie de blindaje compensatorio de la ley refrendada frente a un improbable

9. Roux, 2019: 1264, describe las vías procedimentales que permiten no incluir la proposición en el orden del día de la Asamblea nacional y del Senado, único modo de evitar su examen, provocando la consiguiente celebración de referéndum.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

deseo parlamentario de dejarla inoperante. Si ha sido sometida a consulta en los términos en que fue presentada se debe a que las Asambleas implícitamente lo han querido, pues, de oponerse radicalmente a ella, habrían examinado la iniciativa para alterarla o rechazarla.

Al Consejo Constitucional se le sigue encomendando un papel principal en el control del proceso, de inicio a fin; de ahí que haya que modificar los arts. 60 y 61 CF relativos a sus competencias. El Proyecto de Ley orgánica para una renovación de la vía democrática nº 2204, depositado en la misma fecha que el de reforma constitucional, regula en su capítulo III el procedimiento de referéndum de iniciativa compartida, introduciendo cambios en la Ordenanza reguladora del Consejo Constitucional.

El art. 45-2, que establece que el Consejo debe verificar, entre otros aspectos, que la proposición sea presentada al menos por la fracción de parlamentarios exigida, calculada sobre el número de escaños efectivamente provistos en la fecha de registro del requerimiento, obligará a atender a la fecha en la que el Consejo resuelva.

Se añade también un art. 45-5-1, en el que se señala que, si después de que el Consejo se pronuncie sobre ese primer control, se recurre ante él una disposición legislativa, “con el mismo objeto que la proposición de ley o un objeto contrario, y el Consejo estima que es conforme a la Constitución, declarará que la iniciativa de la que procede la proposición de ley caducará desde la promulgación de la disposición en causa y que la operación de recogida de avales no podrá continuar”. Nueva respuesta coyuntural frente al caso concreto que analizaremos seguidamente y que obligó a replantear el nuevo referéndum, potenciando los instrumentos de neutralización de las iniciativas, de modo que ahora con la implicación del Consejo no puedan seguir su curso. Si no había ya suficientes instrumentos de bloqueo, uno más. La preeminencia que se concede a la iniciativa parlamentaria en detrimento de la compartida es clara a riesgo de trastocar el papel del legislador y en último término la función de la Constitución. El legislador democrático ¿no es algo más que un mero ejecutor de la Constitución? Una Constitución democrática ¿no es marco de diferentes opciones? ¿Por qué la constitucionalidad de una opción descarta que pueda tramitarse otra que ya se sabe también constitucional? Se busca reforzar la democracia representativa frente a una democracia participativa que es vista como algo contrapuesto y no como una expresión distinta de la soberanía nacional.

Por último, el nuevo art. 45-6 condiciona la declaración del Consejo Constitucional constatando que la iniciativa ha obtenido los avales a que esta no haya sido declarada caduca, según lo visto.

En definitiva, estamos ante una reforma que supone un cierto avance, al atenuar alguno de los requisitos exigidos al referéndum de iniciativa compartida, pero introduce nuevos problemas¹⁰ y, sobre todo, es de menor calado del esperado. Los hechos que se expondrán despertaron unas reticencias que nunca se habían ido o sirvieron de justificación a lo que quizás siempre se pretendió, un cambio no de fondo, sino de mero reajuste, que aplacara los ánimos y retrasara la “amenaza” para el sistema representativo de un referéndum de iniciativa popular cada vez más próximo.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

IV. ¿PRIMER Y ÚLTIMO INTENTO?

Lo más inesperado tuvo lugar el 10 de abril de 2019. Hasta ese momento nunca se había hecho uso del apartado tercero del art. 11 CF. Nunca un grupo de parlamentarios había presentado una proposición de ley de esta naturaleza. Es cierto que en alguna ocasión se había barajado esa posibilidad, pero ante las enormes dificultades descritas se acabó desistiendo. Paradójicamente se puso en marcha cuando se discutía cómo reconfigurar este instrumento participativo, convirtiéndose así en el primer y quizás el último intento de celebrar un referéndum de iniciativa compartida tal y como hoy lo conocemos.

El momento y la estrategia elegida fue inconveniente; no sólo porque hacerlo en medio de un debate sobre el alcance de la institución no es lo más idóneo, sino porque sirvió para poner en evidencia todas sus fortalezas y debilidades, así como las rendijas a través de las que podría tener más impacto del permitido. ¿Qué sucedió? Todo un “golpe político”, según algunos¹¹, o, cuando menos, todo un golpe de efecto.

El 10 de abril de 2019 se registró en la Asamblea Nacional una proposición de ley de las del art. 11 apartado 3 CF, la nº 1867, impulsada por 248 parlamentarios, 130 diputados y 118 senadores, de la oposición y de distinto signo político. En un artículo único afirmaba el carácter de servicio público nacional, en el sentido del apartado 9 del Preámbulo de la Constitución de 1946, de la ordenación, explotación y desarrollo de los aeropuertos de París-Charles de Gaulle, Paris-Orly y Paris-Le Bourget, a cargo de la sociedad anónima estratégica “Aéroports de Paris” (ADP), de la que el 50,3% de sus acciones pertenecen al Estado. Según reconocieron los promotores, con ello se pretendía impedir la privatización prevista en la Ley “relative á la croissance et la transformation des entreprises”, conocida como Ley PACTE, que sería aprobada el día siguiente, el 11 de abril, por la mayoría de la República en marcha y el Modem.

Esta breve descripción, ya pone de manifiesto dos datos relevantes.

Primero, estamos ante una iniciativa que concitó puntualmente el apoyo de parlamentarios de grupos ideológicamente dispares (republicanos, comunistas, socialistas, insumisos); sólo así fue posible no sólo llegar al mínimo exigido de 185 parlamentarios, sino superarlo con creces. Se trata de una alianza coyuntural, respecto de un asunto concreto, y facilitada por un contexto de gran desencanto social, que propició la formación de estos extraños compañeros de viaje.

Segundo, la iniciativa se presentó el día antes de que se aprobara el Proyecto de ley que regularía aquello a lo que se oponía, la privatización de ADP. Tácticamente perfecto. Aprovechando hábilmente el único resquicio que la Constitución deja, se esquivaba la prohibición de que la iniciativa pueda tener “por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde hace menos de un año”.

Se abrió de nuevo la caja de los truenos. Duró poco el esfuerzo del Ejecutivo por aparcar miedos ancestrales a fin de valorar con ecuanimidad qué puede aportar el RIP. Aunque negaron “tener ningún problema con el instrumento RIP tal cual está pensado y previsto por el art. 11 CF”, al ver cuestionado, ni siquiera en peligro real, su proyecto y por

11. Schoettl, 2019: 13; Mathieu, 2019: 1006. El primero no duda en afirmar que, en la misma “línea disruptiva del RIC” de los “Chalecos amarillos”, la oposición, “dividida”, pero “unida en torno a un objeto sensible y mediatizado”, persigue tácitamente con este RIP “poner en dificultades al Presidente de la República y a su mayoría”. Ese uso, de generalizarse, tiene “efectos potencialmente desestabilizadores y podría paralizar la toma de decisiones democráticas e inhibir la conducta de las políticas públicas”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

primera vez en acción la iniciativa del art. 11 apartado 3, mostraron su preocupación por una “deriva del RIP” obstruccionista, en la que el papel de la democracia representativa se pone en entredicho, cuando “una minoría es capaz de bloquear durante al menos 9 meses, o incluso más, la aplicación de un texto votado”¹². A este temor se sumaron juristas e incluso editoriales de la prensa más prestigiosa¹³ y tuvo su repercusión, como se ha señalado, en el diseño del nuevo referéndum de iniciativa compartida. El Gobierno, puesto sobre aviso, cortó de raíz cualquier utilización futura del mismo cuyo objetivo fuera paralizar más que aportar, no siendo consciente de que en muchos casos es la configuración cicatera de un referéndum llamado al fracaso la que conduce a esos usos alternativos, sin que el descrito parezca que se ajuste en sentido estricto a este perfil¹⁴.

La única esperanza del Ejecutivo era que el Consejo Constitucional rechazara la iniciativa en la primera ocasión que debía someterse a su control¹⁵. Sin embargo, al contrario, fue validada en la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo. En ella el Consejo se atuvo a la literalidad y no al sentido de la Constitución, sin tener en cuenta las observaciones del Gobierno. Este, circunscribiéndonos a los aspectos que aquí interesan, estimaba que la iniciativa había sido privada de objeto, en tanto el proyecto de Ley PACTE, aprobado el 11 de abril, establece justo lo contrario a lo que quiere la proposición de ley depositada la víspera, siendo clara la “maniobra” para “eludir las disposiciones del párrafo tercero del art. 11”. Al Consejo le correspondería, a su entender, evitar, como garante del equilibrio constitucional y de la regularidad de las operaciones de referéndum, que la iniciativa “devenga un arma de contestación de una legislación nueva y por tanto una obstrucción del trabajo del legislador”¹⁶. Lejos de lo sucedido.

El Consejo Constitucional confirmó, en primer lugar, que el número de parlamentarios que presentó la proposición de ley se ajustaba al exigido. En segundo lugar, que su objeto, tal y como permite la Constitución, se refería “a la política económica de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella”, sin entrar a valorar adicionalmente su incidencia en la política medioambiental (Roux, 2019: 1261), y respetaba la prohibición constitucional de no pretender derogar una disposición legislativa promulgada desde hacía menos de 1 año. Las fechas son claras; la Ley PACTE se aprobó en la Asamblea un día después del depósito de la iniciativa y habría de esperar aún tiempo para ser promulgada. Rechazo, por tanto, a una interpretación amplia de la Constitución, como la sostenida por el Gobierno, que buscaba equiparar aprobación parlamentaria y promulgación, expandir el bloqueo parlamentario a un momento previo y distorsionar el cómputo del plazo señalado desde la fecha de registro del requerimiento para impedir así que la iniciativa siguiera adelante¹⁷. Tampoco en los

12. Entrevista a Édouard Philippe, de aquella Primer Ministro francés, en “Le Figaro”, de 10 de mayo de 2019.

13. Editorial de “Le Monde”, de 11 de mayo de 2019, en el que se reconoce “una necesidad evidente de renovación democrática”, pero se subraya “el riesgo de que las iniciativas de democracia participativa debiliten la legitimidad del sistema representativo”.

14. Mathieu, 2019: 1009, estima que no es “ilegítimo” que “las minorías utilicen... este procedimiento para poner en dificultades a la mayoría” y “perturbar el procedimiento legislativo recurriendo a un mecanismo que saben, llegado el caso, que no puede triunfar”; ello llevaría a “reflexionar sobre una reforma” del referéndum, pero no a “cerrarle la puerta”.

15. Una fiscalización, como se ha indicado, en la que se debe comprobar el respeto no sólo del art. 11 CF, sino de toda la Constitución. Es un “control a priori obligatorio”, que se desarrolla en un contencioso en donde Gobierno e impulsores de la iniciativa presentan sus observaciones, garantizándose “un debate contradictorio” que concluye con una “decisión vinculante” para todos los poderes públicos, como describe Verpeaux, 2019a: 1554.

16. Como apunta Mathieu, 2019: 1008, el Gobierno invita al Consejo “a enunciar la regla según la cual la intervención del Parlamento posterior al depósito de la iniciativa priva de objeto el recurso al referéndum y obstaculiza el inicio o la continuación, según el caso, del procedimiento de recogida de avales”, incorporando con ello un nuevo “filtro” parlamentario del referéndum sin la necesaria reforma constitucional para implantarlo.

17. Comentario a la Decisión nº 2019-1 RIP, de 9 de mayo (<https://www.conseil.constitutionnel.fr>. Consultado el 20 de mayo de 2020).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

últimos 2 años, según afirmó el Consejo, se había sometido a referéndum ninguna disposición legislativa sobre el mismo asunto del que se ocupa la proposición de ley. Y, por último, entrando en el fondo, reconoció que, junto a servicios públicos nacionales cuya “necesidad... deriva de principios o de normas de valor constitucional”, tienen cabida otros que, como aquí, pueden ser erigidos por el legislador con un gran margen de maniobra. En efecto el Consejo realizó un control de mínimos y se limitó a comprobar que la iniciativa “no contiene en sí ningún error manifiesto de apreciación respecto al noveno párrafo del Preámbulo de la Constitución de 1946”. En conclusión, la iniciativa cumplía todos los requisitos y el Consejo abrió el plazo de 9 meses para lograr el apoyo de 4.717.396 electores.

Esta Decisión levantó una gran controversia política y doctrinal y fue centro de numerosos comentarios. Para unos el Consejo Constitucional erró por completo con su interpretación literalista del art. 11 CF, cometiendo una “doble falta jurídica y democrática”, en tanto valida una iniciativa de la minoría que persigue, como evidencia el depósito de la iniciativa la víspera y las declaraciones de sus promotores, interferir en la ley aprobada por la mayoría, “desestabiliza[ndo] al Parlamento con un procedimiento referendario concurrente”¹⁸. Otros, con un tono moderado y un trazo menos grueso, señalan del mismo modo la conveniencia de haber atendido al “espíritu” de la Constitución, contrario al uso de esta modalidad de referéndum como instrumento de “obstrucción parlamentaria” o como “un arma de la oposición a la democracia representativa”¹⁹. También hubo quienes, en la línea de lo que aquí se mantiene, consideran que la Decisión “es de una perfecta rectitud jurídica”, porque apartarse de la letra de la Constitución supondría que el Consejo aparca su función de “guardián del respeto del texto constitucional” y entra en el “debate político”, suplantando al constituyente; a este, “le pertenece establecer el equilibrio deseado entre los mecanismos relevantes de la democracia directa y los de la democracia representativa y no al juez sustituir su apreciación o corregir lo que considere a la luz de sus propias concepciones institucionales”²⁰.

Aunque lo parecía, no todo estaba dicho. Después de afirmar la constitucionalidad de la proposición de ley, desde la perspectiva de las condiciones específicas impuestas por el art. 11 CF y de la Constitución al completo, también el proyecto de Ley PACTE fue

18. Duhamel, 2019: 654, 655. Estos autores no dudan en afirmar que “el Consejo Constitucional juega con fuego, un fuego que arde desde hace meses en las rotondas y en las calles y que la Constitución no permite atizar. Su legalismo de vista corta no es señal de una simple ingenuidad; podría poner en movimiento una bomba retardada”.

19. De Montalivet, 2019: 1216, sugiere que el Consejo Constitucional podría haber dictado una Decisión con “una reserva de interpretación”, que, de manera más acorde con la voluntad del constituyente, garantizase la preservación de “unos equilibrios institucionales” que pueden verse alterados si estas prácticas se vuelven frecuentes. Posiblemente, apunta, el Consejo optó por el camino contrario para evitar “la doble crítica de una obstrucción a la expresión popular y de una falta de independencia del Gobierno”. Verpeaux, 2019a: 1556, 1558, resalta también esa apuesta del Consejo por un “control formal”, desoyendo el “espíritu” del art. 11, y su negativa a impedir un “referéndum en un contexto en que se tiene muy en cuenta la democracia semidirecta que proclama el apartado primero del art. 3 CF”. Una reforma constitucional es la solución, a su juicio, para evitar que se use el RIP de manera “negativa y militante”. Lo mismo defiende y reivindica, Schoettl, 2019: 7-13. Esta utilización del RIP, en su opinión, no es “fiel ni a la voluntad del constituyente de 2008 ni más generalmente al espíritu de las instituciones de la Vª República” y “hacer prevalecer ese espíritu del texto, cuando se cuestiona la voluntad del constituyente y el buen funcionamiento de las instituciones” debería corresponderle al Consejo Constitucional, frente a estas iniciativas “obstruccionistas”.

20. Mathieu, 2019: 1006. De manera similar se pronuncia Aguzzi, 2019: 269-271, al entender que el Consejo no tenía más opción que una interpretación estricta, que propicia una “conurrencia” entre dos procedimientos, el legislativo y el del RIP, y favorece a la minoría; una interpretación amplia, más acorde a la intención del constituyente, requeriría una reforma constitucional. Roux, 2019: 1261, 1262, ofrece una valoración en profundidad de una Decisión que califica de “histórica” y “previsible”. Lo primero, porque permite que continúe un procedimiento intransitado de participación ciudadana y una concurrencia “de dos formas de ejercicio de democracia” que pueden llegar a enfrentarse. Lo segundo, porque “el sentido unívoco de la disposición constitucional” impide admitir la lectura del Gobierno, que supondría “neutralizar” las iniciativas compartidas “con el rápido depósito de un proyecto, proposición o enmienda concurrente y despojar de efectividad al art. 11”, pues “si el depósito de una proposición de ley del art. 11 no priva al Parlamento y al Gobierno de su poder de iniciativa, lo recíproco es igualmente verdad”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

objeto de control previo de constitucionalidad en la Decisión nº 2019-781 DC, de 16 de mayo, a instancia de los propios impulsores del RIP, retrasando su promulgación²¹. Su art. 135 relativo a la privatización de ADP, no así otros de sus preceptos, fue declarado constitucional, en tanto ADP no es “una empresa cuya explotación constituya un monopolio de hecho”, ni desarrolla un servicio público nacional “derivado de principios o de reglas de valor constitucional” o “establecido por la ley”. Esto último podría suceder en un futuro, como, por ejemplo, pretende la iniciativa del RIP, al tratarse de una opción igualmente constitucional. Por tanto, la Decisión y la subsiguiente promulgación de la Ley PACTE no supone un obstáculo para que el procedimiento del referéndum de iniciativa compartida siga su curso, en contra de la opinión del Gobierno. A partir del tenor del párrafo tercero del art. 11 CF y de sus trabajos preparatorios este sostuvo que “el Parlamento puede en cualquier fase del procedimiento [de referéndum] ejercer su misión constitucional de voto de la ley enunciada en el art. 24, poniendo fin entonces al proceso del apartado 3 del art. 11, incluso si la recogida de apoyos de los electores inscritos en las listas electorales está iniciado o está a punto de estarlo”. La declaración de constitucionalidad y promulgación del proyecto de privatización hace que la situación le parezca otra. Ahora sí la proposición de ley tiene “por objeto la derogación de una disposición legislativa promulgada desde menos de un año, vulnerando la condición impuesta por el párrafo 3 del art. 11 la Constitución”, y debe quedar abrogada por la nueva Ley; olvido interesado del cuándo debe iniciarse el cómputo. Por eso llama al Consejo a garantizar “el equilibrio” entre esas diferentes manifestaciones de la soberanía nacional, controlando la regularidad de los actos preparatorios y de las operaciones de referéndum.

Su petición, como se ha indicado, fue desoída en el seno del Consejo Constitucional, que, sin entrar en ella, se limitó a enjuiciar la Ley PACTE, sin hacer derivar de la constitucionalidad de su art. 135 ninguna consecuencia para la tramitación de la iniciativa de referéndum. Prudentemente, el Gobierno decidió aplazar la aplicación de la Ley hasta saber como acabaría la recogida de firmas.

Aunque la Decisión también recibió críticas y se quiso ver en ella un intento de quedar bien con ambas partes, impulsores de la iniciativa referendaria y Gobierno, dando la razón en el aspecto material también a este último, a nuestro entender las Decisiones referidas no entran en contradicción, ya que el contenido de las dos propuestas son igualmente lícitas desde el punto de vista constitucional²² y el referéndum de iniciativa compartida puede continuar adelante en tanto había cumplido y seguía cumpliendo los requisitos exigidos.

El 13 de junio de 2019 a las 0 horas comenzó, por tanto, el periodo de búsqueda de avales, que concluyó el 12 de marzo de 2020. A pesar de haber saltado el segundo escollo, lo peor estaba por llegar.

21. Como advierte Verpeaux, 2019a: 1556, el Consejo podría haber resuelto primero el control del proyecto de Ley PACTE y luego el de la proposición de ley, aunque con los mismos riesgos de politizar su actuación. Muy crítico con el Consejo por el contenido de estas dos Decisiones, que considera paradójico e incoherente, se muestra Schoettl, 2019: 7-13, que no ve más camino que interrumpir la tramitación de la proposición una vez promulgada y validada por el Consejo la Ley PACTE.

22. En el mismo sentido, Mathieu, 2019: 1008 y Roux, 2019: 1263. Según este último, haber atendido a la pretensión del Gobierno y considerar la promulgación de la Ley PACTE “una circunstancia nueva”, que permite reexaminar y declarar inconstitucional la proposición de ley, sería “políticamente peligroso para el Consejo”, porque “cuestionaría gravemente su propia legitimidad”. Había, a su juicio, otras fórmulas, para evitar la concurrencia/enfrentamiento entre iniciativas; posponer la promulgación de la ley con una nueva deliberación parlamentaria, que, sin embargo, Schoettl, 2019: 7-13, califica de “masoquismo político”, o “diferir su entrada en vigor hasta el fin del proceso, condicionándola a su fracaso”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. LAS DIFICULTADES DE LA RECOGIDA DE AVALES

Desde el primer momento los firmantes de la iniciativa fueron conscientes de lo complicado que resultaría movilizar al electorado para que brindara su apoyo a la proposición de ley, dado el elevado número exigido para sostenerla, 4.717.396. Ciertamente que contaban con alguna ventaja, la heterogeneidad ideológica de los promotores²³, el sentimiento bastante generalizado de desapego a las instituciones y un plazo amplio de 9 meses por delante, que, al final, hizo perder fuerza a la iniciativa pasado el boom inicial. No sirvieron los intentos de mantenerla viva con actos puntuales de propaganda y con llamadas a ir cumpliendo objetivos marcados de manera escalonada, que no llegaron a prosperar, como el de lograr el millón de avales a finales de septiembre de 2019. Este “efecto soufflé” queda patente en los datos facilitados periódicamente por el Consejo Constitucional sobre el número de apoyos que se iban consiguiendo²⁴. Cerrado el plazo, el 12 de marzo, el Consejo ofreció datos definitivos el 26 del mismo mes en su Decisión nº 2019-1-8 RIP. La iniciativa recabó el apoyo de 1.093.030 electores, quedando muy lejos de la décima parte que se requiere.

Los mayores problemas detectados fueron, en primer lugar, la complejidad y el mal funcionamiento, al menos al inicio, del sitio internet habilitado para la recogida de firmas²⁵. Entre ellos, imposibilidad en momentos puntuales de acceder, registrar el aval y realizar la búsqueda de los validados; difícil accesibilidad para personas con discapacidad visual; formularios densos con petición de datos que inducían a error, al exigir su reproducción tal cual aparecían en la carta electoral, o que eran desconocidos por la ciudadanía, como el código INSEE de su municipio.... Ello originó numerosas críticas por parte de los técnicos, que consideraban la plataforma “obsoleta” y más preocupada “por la seguridad que por la ergonomía”²⁶, y numerosas quejas, que llegaron al Consejo Constitucional. Ante este se presentaron 4.212 reclamaciones, según los datos ofrecidos el 4 de marzo de 2020, fundamentalmente sobre la implementación del sitio, que fueron decayendo en número a medida que se corrigieron sus deficiencias al hilo de varias observaciones y sugerencias realizadas por el propio Consejo, como incluir tanto en el sitio del Ministerio del Interior como en la web del Constitucional tutoriales explicativos, resolución de preguntas frecuentes e información sobre puntos de acceso; mejorar la compatibilidad del sitio con distintos navegadores o clarificar los datos que los avalistas debían aportar²⁷.

Pero sin duda alguna el problema más grave, que dio lugar a una actitud proactiva del Consejo Constitucional y a dos significativas Decisiones, fue la falta de información ciudadana sobre la existencia de este procedimiento, cómo participar en él y su evolución. La primera Decisión es la nº 2019-1-1 RIP, de 10 de septiembre. Sin entrar en el fondo,

23. Sin embargo, esta heterogeneidad no es valorada positivamente por Mathieu, 2019: 1009, ni por Roux, 2019: 1264. Febvre-Issaly, 2019: 16 subraya el poco debate que suscitó el RIP y lo poco que se escuchó a sus promotores, políticos “del mundo de ayer” de los que duda que sean capaces de adaptarse a esta nueva experiencia y animar a los ciudadanos.

24. El 1 de julio de 2019, 480.300 avales; 30 de julio, 615.000; 29 de agosto, 713.000; 11 de septiembre, 761.000; 25 de septiembre, 822.000; 9 de octubre, 864.000; 23 de octubre, 896.000; 6 de noviembre 924.000; 20 noviembre, 969.000; 4 de diciembre, 1.000.500; 18 de diciembre, 1.036.000; 8 de enero de 2020, 1.057.000; 22 de enero, 1.070.000; 5 de febrero, 1.085.000; 19 de febrero, 1.100.000; 4 de marzo, 1.116.000. Estas cifras son de avales registrados; de media un 95-96% pasaron el control administrativo, a salvo de la respuesta posterior del Consejo a las reclamaciones que se presentaron.

25. Mathieu, 2019: 1008 y Roux, 2019: 1264, piensan, no sin razón, que la recogida de avales solo en formato electrónico puede y pudo echar para atrás a no pocos electores en atención a sus circunstancias personales y geográficas.

26. “Le Monde”, 19 de septiembre de 2019.

27. No fueron las únicas recomendaciones del Consejo Constitucional. En otro orden de cosas también sentó la obligación de llevar una contabilidad detallada y anexa a la de los partidos, relativa a las operaciones financieras vinculadas a la campaña en pro o en contra de la recogida de avales, que se depositará anualmente en la Comisión nacional de cuentas de campaña y de financiación política.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

inadmite por falta de objeto una reclamación que pretendía que el Consejo obligara al Ministerio del Interior a informar periódicamente del número de apoyos válidos que la iniciativa iba recibiendo. A juicio de la doctrina, aspiración más que razonable, teniendo en cuenta la amplitud del periodo de recogida de firmas, para “permitir a las partes en presencia y a los partidos políticos que sostienen la iniciativa ajustar sus esfuerzos, especialmente de propaganda” e igualmente, “y por razones inversas, a sus opositores”²⁸. Esta información y “transparencia” debió parecer también necesaria al propio Consejo Constitucional, que, sin un apoyo normativo claro o en todo caso muy genérico, asumió esa tarea y, según se ha explicado, pasó a comunicar de manera regular los avales que llegaban a registrarse y los que superaban el control administrativo. Al estar facilitando ya esos datos él mismo, declaró la reclamación carente de objeto, sin satisfacer al recurrente ni a otros muchos, pues, como señala Verpeaux, de lo que se trataba no era sólo de obtenerlos, sino de que los diera obligatoriamente el órgano competente, el Ejecutivo, y no voluntaria e informalmente el Consejo Constitucional. De este modo, como sostuvo el reclamante, “el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo” no se le garantizaba y “la separación de poderes” quedaba en entredicho²⁹.

Tras este rechazo a la petición de que el Ejecutivo pusiera en marcha una campaña pública de información, también se acudió al Consejo Constitucional ante la falta de visibilidad del procedimiento y de la recogida de avales en los medios audiovisuales. En su Decisión 2019-1-2 RIP, de 15 de octubre, desestimó la reclamación y afirmó que “el principio de pluralismo de las corrientes de ideas y de opiniones no implica por sí mismo que se hayan de tomar necesariamente medidas, sobre todo por el Gobierno, para asegurar la información de los electores sobre la existencia, modalidades y desafíos de una operación de recogida de votos” en apoyo a un RIP o “para organizar la comunicación audiovisual de las opiniones en favor o en contra de este apoyo”. Entiende que el silencio del legislador en torno a este debate, distinto al de la campaña previa al referéndum, es claro y excluye cualquier obligación del Ejecutivo en ese sentido. A diferencia de lo sucedido en el caso anterior, aquí el Consejo Constitucional, moviéndose en el ámbito estricto de sus atribuciones, no asume competencias ajenas y considera que “corresponde a las sociedades audiovisuales, públicas y privadas, definir ellas mismas, en el respeto a la ley de 30 de septiembre de 1986, y bajo el control del Consejo Superior del Audiovisual las modalidades de información a los ciudadanos sobre la recogida de apoyos a la proposición de ley”³⁰. La respuesta de estos entes no ha sido del todo satisfactoria, si atendemos a las quejas de los implicados y al desconocimiento de los ciudadanos.

Sin olvidar las trabas introducidas por el propio diseño del RIP, todas estas cuestiones adicionales contribuyeron a la conclusión del procedimiento en sus fases más tempranas, dejando un sabor agrídulce. La proposición ni siquiera pudo llegar a un Parlamento del que, creemos, no hubiera salido indemne, pero en el que, para evitar en último término la convocatoria de referéndum, se habría examinado, sometiendo no solo a ella, sino indirectamente a la Ley PACTE ya promulgada, a debate³¹.

28. Verpeaux, 2019b: 2443-2446 analiza en profundidad esta Decisión.

29. Verpeaux, 2019b: 2446. El autor además se pregunta qué ocurriría si el Consejo unilateralmente decidiera suspender esa información y si sería posible recurrir sus comunicados; no parece.

30. Verpeaux, 2020: 234-237, al que seguimos en el texto, realiza un comentario exhaustivo de esta Decisión, al igual que muestra la evolución del reconocimiento constitucional y del tratamiento jurisprudencial del pluralismo en Francia.

31. Mathieu, 2019: 1009 y Roux, 2019: 1264, 1265 se plantean qué hubiera pasado de haberse alcanzado los avales necesarios. Si el primero no duda que el Parlamento hubiera bloqueado el referéndum, no solo examinando, sino rechazando la proposición, porque la mayoría había aprobado hace nada la opción contraria a la que la iniciativa propugna, el segundo opina que “la prudencia institucional y el espíritu democrático debieran incitar... a no examinar la proposición de ley, cuyo rechazo desean mayoritariamente para no ser acusados de buscar privar al pueblo de un referéndum”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

VI. CONCLUSIÓN

Después de todo lo visto, la iniciativa ¿se puede calificar de fracaso? No parece o en todo caso el fracaso es relativo.

Exitoso fue su impulso, inconcebible hasta la fecha y resultado posiblemente no sólo del mérito de sus promotores o del rechazo que suscitaba el objeto de la ley que se quería neutralizar, sino también de la convulsión del contexto político-social. Exitosa también fue la astucia de detectar y aprovechar una de las pocas vías disponibles para atacar leyes de promulgación segura, sin esperar a que transcurran los plazos que las blindan temporalmente. Exitoso, sobre todo, fue superar el millón de avales, considerando los obstáculos señalados.

Más allá de estos “pequeños triunfos”, vinculados a esta iniciativa concreta, hay un éxito superior, extrapolable a la categoría genérica del referéndum de iniciativa compartida. Como en las mociones de censura que se presentan a sabiendas de que se van a perder para dar a conocer un programa político y un candidato, aquí se ha conseguido que el RIP vuelva a la actualidad, mostrando su potencialidad y sus deficiencias y demostrando que una ciudadanía incluso poco informada es capaz de implicarse y que las demandas de mejores instrumentos participativos tenían sentido. Posiblemente, hayamos asistido a un ensayo general de lo que se avecina en un contexto normativo más favorable.

De haberlo, el “fracaso”, más que con un resultado esperado, tiene que ver, a mi juicio, con una estrategia mal calculada, corta de miras y con consecuencias desafortunadas. Con una maniobra artera y un uso obstruccionista de la iniciativa compartida se ha enseñado la peor cara del RIP, echando por tierra una aparente predisposición al cambio, que ha concluido en una reforma con más limitaciones de las previstas.

Es obvio que, desde el momento en que el Parlamento puede impedir que el referéndum tenga lugar, resulta exagerado ver en él un instrumento a través del cual las minorías van a dejar sin efecto las decisiones de la mayoría y poner en jaque a la democracia parlamentaria contraponiendo dos manifestaciones de una misma soberanía. Hoy por hoy, sería una hipocresía negarlo, este mecanismo sirve como mucho para que la minoría gracias a los avales conseguidos presione a la mayoría a hacer suyas en sede parlamentaria sus propuestas en todo o en parte. Ese era el horizonte de los promotores de la proposición de ley que se ha truncado. Como se ha frustrado una modificación ambiciosa de este referéndum.

Lo sucedido ha podido desalentar a los partidarios del referéndum de iniciativa compartida a impulsar otros mientras se mantengan los términos actuales, pero no a seguir reclamando cambios de calado. Estos aún son posibles, aunque no de manera inmediata. Quienes deben aceptarlos han de superar la decepción causada por una práctica que ha defraudado el “voto de confianza” que, más por conveniencia que por convicción, habían depositado en una institución a la que ven como un dique de contención frente a otras opciones alternativas y no complementarias a la democracia parlamentaria. Ese desengaño, que vino a confirmar sus sospechas, explica las restricciones introducidas en el Proyecto de reforma del RIP, que aseguran que lo pasado no vuelva a ocurrir. En definitiva, avances limitados y lentos. La verdadera transformación del RIP sigue pendiente; el impulso ciudadano con cifras razonables es alentador pero insuficiente y, como sugería ya en 1993 el conocido Informe Vedel, solo llegará con una convocatoria de referéndum obligada en caso de que el Parlamento rechace o distorsione la proposición de ley de sus impulsores.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AGUZZI, Cédric (2019): Le Conseil Constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d'initiative partagée, en: Constitutions. Revue de Droit constitutionnel appliqué, número 2, pp. 268-272.
- DE MONTALIVET, Pierre (2019): Le référendum d'initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, en: Recueil Dalloz, número 21, p. 1216.
- DENQUIN, Jean-Marie (2019): Faut-il craindre le référendum d'initiative citoyenne?, en: Commentaire, número 166, pp. 323-327.
- DUHAMEL, Olivier (2019): Le référendum d'initiative citoyenne, soit poison, soit illusion, en: La semaine juridique. Edition générale, número 1-2, pp. 6-7.
- DUHAMEL, Olivier, MOLFESSIS, Nicolas (2019): Conseil Constitutionnel: une double faute, Commentaire, número 167, pp. 654-655.
- FEBVRE-ISSALY, Matthieu (2019): RIP: un ballon d'essai démocratique, en: Esprit, número 459, pp. 13-16.
- GIRAULT, Quentin (2019): L'adoption du référendum d'initiative citoyenne, un moyen de préserver la Ve République, en: La semaine juridique. Édition générale, número 1-2, pp. 8-9.
- MATHIEU, Bertrand (2019): Le Conseil Constitutionnel ouvre la voie à la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée, en: La semaine juridique. Édition générale, número 21-22, pp. 1006-1010.
- REQUEJO, Paloma (2020): El referéndum del art. 11, párrafo tercero, de la Constitución francesa: una carrera de obstáculos, en: Sáenz, Eva et al. (Ed.), El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 275-318.
- ROUX, Jérôme (2019): Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore?, en: Recueil Dalloz, número 22, pp. 1259-1265.
- SCHOETTL, Jean-Éric (2019): Des quelques questions épineuses sur le RIP «Aéroports de Paris», en: Petites affiches, número 114, pp. 7-13.
- VERPEAUX, Michel (2019a): Démocratie représentative versus démocratie semi-directe, en: Actualité juridique. Droit administratif, número 27, pp. 1553-1559.
- VERPEAUX, Michel (2019b): Le RIP, suite. La collecte des signatures: communiquer ou contrôler?, en: Actualité juridique. Droit administratif, número 41, pp. 2443-2447.
- VERPEAUX, Michel (2020): Le déroulement de la campagne de soutien à une proposition de loi référendaire, en: Actualité juridique. Droit administratif, número 4, pp. 234-237. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA
DEMOCRATIC QUALITY: MORE AND BETTER DEMOCRACY

por **José Antonio Rivas Leone**

Profesor e Investigador Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas,
Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela

Cómo citar este artículo / Citation:

Rivas Leone, José Antonio (2020):

La calidad democrática: más y mejor democracia, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 20.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0043>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****RESUMEN**

Presentamos un artículo en forma de ensayo donde introducimos el debate en torno a la calidad de la democracia y desarrollo democrático como temática novedosa de la ciencia política contemporánea y categoría analítica sumamente útil para evaluar el desempeño de los gobiernos democráticos, el entramado institucional, el marco jurídico entre otros, considerando que la riqueza de tal planteamiento y temática está en no agotarse en aspectos meramente formales y normativos, sino además introducir aspectos de tipo institucional, cultural, técnicos, financieros y demás que permitan evaluar y medir el desempeño de las instituciones, procedimientos y resultados de las democracias.

Palabras Clave: Democracia – Calidad de la Democracia – Instituciones – Procedimientos – Resultados

ABSTRACT

We present a paper in essay form where you enter the debate about the quality of democracy and development democratic as new themes of contemporary political science and analytical category extremely useful for evaluating the performance of democratic governments, the institutional framework, legal framework etc. considering that such wealth and thematic approach is not exhausted in mere formalities and regulatory aspects, but also introduce aspects of an institutional, cultural, technical, financial and others to assess and measure the performance of the institutions, procedures and results the democracies.

Keywords: Democracy - Quality of Democracy - Institutions - Procedures - Results

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

“El mal gobierno ha sido siempre la peor plaga de la historia humana, pero lo ha sido con una evidencia especial e insultante en el siglo XX ... catástrofes, guerras mundiales, cientos de millones de personas asesinadas y torturadas ... un siglo XX injusto, despiadado, sanguinario, gobiernos sin controles ciudadanos y sin altura moral, integrados por personas escasamente preparadas y dominados por partidos políticos mutantes y desnaturalizados, que han perdido el norte y la medida, un caldo de cultivo óptimo para el error y el mal gobierno” Francisco Rubiales 2007:261

I. INTRODUCCIÓN

El final del siglo XX y los inicios del siglo XXI coinciden con la globalización de los derechos humanos, y especialmente de la democracia, esta última ha ganado terreno frente a otras formas de gobierno en términos de lo que la democracia le ofrece al ciudadano. Sin embargo, la democracia sigue estando en deuda con los ciudadanos y se confronta con muchas incertidumbres en la actualidad. La realidad diversa y heterogénea de muchos de nuestros sistemas democráticos, sometidos a diversos tipos de presiones y fenómenos, está exigiendo más afinados análisis y explicaciones que permitan hacer avanzar a la democracia y consolidarla, y no hacerla retroceder frente a las tentaciones autoritarias, emergencia de populismos, militarismos, aumento de la corrupción, surgimiento de poderes ocultos y demás fenómenos contrarios a la democracia.

Estamos convencidos de que nuestras apreciaciones y diagnósticos admiten una revisión a fin que den cuenta de la cantidad de transformaciones y fenómenos emergentes en el siglo XXI referidos al funcionamiento de las democracias, el ejercicio de los gobiernos y el papel llevado a cabo por el Estado. Nuestros regímenes, líderes, instituciones, así como las prácticas políticas unidas al tejido jurídico y político exigen mayores y mejores desempeños y actuaciones en función de enarbolar buenos gobiernos, óptimos ejercicios gubernamentales, consolidar el Estado de derecho y promover una mayor calidad democrática en términos de agendas, desempeño y resultados.

No podemos enarbolar un buen gobierno y una democracia de calidad sino contamos con buenas instituciones. Una buena institución va de la mano con la calidad de la democracia. De hecho, no puede pensarse en calidad de democracia, en agendas, procedimientos, normas y resultados, si no contamos con instituciones óptimas, funcionales y adecuadas para impulsar buenos gobiernos y gestiones y un papel protagónico de la ciudadanía como parte de la ecuación. En ese sentido, el neoinstitucionalismo nos da luces al destacar roles, funciones, sinergias entre las instituciones y los ciudadanos, entre el ciudadano y el Estado y asumir que la base del comportamiento y el desempeño en las instituciones es más normativo que coercitivo. Por ende, todo remite o parte de un buen diseño institucional, organizacional y demás que es clave para avanzar en términos de buen gobierno y calidad de la democracia.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

II. LA DEMOCRACIA (MÁS ALLÁ DE LOS IDEALES)

Los ciudadanos precisan de una política que aparte de democrática, promueva una mejor calidad, que supere la improvisación y el pragmatismo que muchas veces se traduce en miseria, corrupción y retrocesos. La democracia debe producir mayores logros y resultados en todos los términos. Insistimos no basta ya vivir en democracia, sino, además, evaluar sus características y su rendimiento como modelo de gobierno universal y global. La democracia no es algo dado *per se*, sino que es un proyecto que se construye día a día, partiendo de esta idea necesitamos conformar un nuevo imaginario colectivo anclado o sustentado en el buen gobierno y en una mayor calidad de la democracia, aspectos que obligan a examinar el funcionamiento y por supuesto el rendimiento de la misma en la actualidad.

El final del siglo XX nos mostró situaciones que dejaron claro que estamos viviendo momentos de cambio y reordenamiento, principalmente en el campo de nuestras agencias políticas, éstas atraviesan una suerte de fatiga y cierto declive, generando consecuencias importantes y desarreglos para el funcionamiento de nuestros sistemas políticos democráticos, algunos con buena salud otros con enormes déficits y problemas. Además, en las dos primeras décadas del siglo XXI, la democracia lejos de ampliarse o consolidarse pareciera estar en cierto estancamiento o letargo, y esto en parte remite en ciertos ámbitos o sociedades a su precario o muy básico funcionamiento, que coincide además con un ciclo o etapa de desencanto ciudadano.

Particularmente en América Latina, dentro de los cambios que estamos registrando encontramos que el estudio de la política en la región ha experimentado una transformación sustantiva importante, lo cual se debe justamente al rico laboratorio de fenómenos en que se ha convertido América Latina, y especialmente países como Bolivia, Ecuador y de manera particular Venezuela, esta última invadida de una diversidad de situaciones y procesos vinculados al deterioro de los partidos políticos y sistemas de partidos, rupturas, emergencia de populismos de nuevo cuño, golpes de Estado, reordenamientos y procesos de reforma política, institucional y económica, centralización, descentralización y recentralización del Estado, entre otros aspectos que inciden en la conformación de buenos gobiernos y de alcanzar democracias de calidad.

En una perspectiva global diremos que nuestras democracias registran aquello que ha señalado reiteradamente Gurutz Jáuregui (1996) y algunos autores (entre ellos, Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Leonardo Morlino, Daniel Innerarity) como importantes desfases entre las promesas y los logros, entre los ideales y los hechos. La realidad actual nos lleva a detenernos críticamente y auscultar a la democracia, partimos de la premisa que renunciar a la aspiración de un sistema mejor, o, en definitiva, de un mundo mejor, implica renunciar a una de las aspiraciones más queridas del ser humano como es el deseo de perfección constante, y eso, en el ámbito político, puede acabar derivando en una renuncia al propio sistema democrático o al conformismo generalizado con malos gobiernos y democracias endeble.

La democracia contemporánea es el resultado de un largo trajinar y evolución que debe considerarse positivo y progresivo. La literatura académica considera que a partir de la crítica es posible plantear su revalorización y perfectibilidad en la actualidad. Hemos señalado que si la democracia es el producto resultante de la dialéctica existente entre los hechos (realidades) y los valores (ideales); los grandes autores y teóricos de la democracia contemporánea, desde Norberto Bobbio a Giovanni Sartori, de Adela Cortina a Victoria Camps, de Robert Dahl pasando por David Held hasta Arend Lijphart o Daniel Innerarity, nos recuerdan que una democracia sin valores es una democracia a la deriva, una democracia inerte, incapaz

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de generar los anticuerpos y correctivos necesarios para responder a las amenazas latentes y desafíos del presente y futuro de nuestros pueblos, sociedades y ciudadanos respectivamente.

No perdamos de vista que el resurgimiento de mesianismos, populismos y otros fenómenos de diverso cuño, amenazan no sólo a la democracia, sino que su acción pone en entredicho los contenidos y procedimientos de esta última, en tanto proyecto de orden social en función de una ciudadanía que en el siglo XXI aspira no sólo vivir en democracia, sino además y principalmente logros y satisfacciones de la misma.

Estamos frente a un tema complejo porque involucra una diversidad de variables y aspectos, entre ellos, destacan tejido institucional, diseños institucionales, marcos jurídicos, ciudadanos, finanzas, demandas, instituciones de diversa naturaleza, relaciones de dirección, subordinación, coordinación, política públicas, gestiones de gobierno, evaluaciones, capacidades, libertades, aspectos descriptivos, normativos, prescriptivos, cuantitativos y cualitativos, así como otros que en su conjunto afectarán positiva o negativamente la calidad de nuestras democracias. En pleno siglo XXI insistimos no basta alcanzar y vivir en democracia, sino garantizar además estructuras, agendas y resultados como parámetros claves para poder hablar de una calidad democrática como categoría o referente propuesto por la ciencia política contemporánea.

La profundización de la democracia implica la búsqueda de métodos y procedimientos dirigidos a la reducción de la brecha entre la democracia como ideal y la real, y ello implica que la democracia sin renunciar a sus ideales inequívocamente se asiente en hechos, logros y satisfacciones que la apuntalen y cimenten de manera recurrente. Así a partir de la literatura académica reciente por parte de la sociología, la filosofía política, el derecho, la historia y la ciencia política principalmente, se han postulado no sólo propuestas, sino también categorías para pensar y repensar la democracia en su dimensión universal no sólo a partir de reinventar las instituciones, incluyendo lo referido a la participación, representación, deliberación, igualdad, tolerancia, sino además, bajo complementarios parámetros (governabilidad, eficiencia, transparencia, plenitud, desarrollo, buen gobierno y calidad democrática, etc.).

En la actualidad la democracia se halla acechada por múltiples retos y amenazas. A la democracia se le imputa la necesidad de retomar sus ideales y valores y a la vez profundizar el contenido de sus fines y resultados, adecuándolos a las exigencias y expectativas ciudadanas que en el siglo XXI son mayores y más complejas que cualquier periodo o etapa anterior. Una diversidad de autores y estudios describen que la democracia no atraviesa su mejor etapa y momento, y en buena medida tiene que ver con la necesidad de elevar su desempeño, el papel de sus instituciones y clase política, sus logros en términos de progreso, bienestar ciudadano y naturalmente libertades en pleno siglo XXI.¹

1. La democracia afronta enormes retos en pleno siglo XXI. Autores como Guy Hermet plantean que la democracia atraviesa una situación de estancamiento o si se quiere declive. Véase el sugerente ensayo e inventario que hace alrededor de las democracias europeas en su obra *El Invierno de la Democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona. 2008. Editorial Los Libros del Lince. Otros autores como Daniel Innerarity 2020 nos propone una teoría de la democracia compleja que permita gobernar el siglo XXI, precisamente a partir de nuevos parámetros que permitan asegurar a la democracia mayores logros y estabilidad, la democracia como plenitud de la política y la ciudadanía en este complejo siglo XXI.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**III. LA DEMOCRACIA COMPLEJA EN EL SIGLO XXI
(ENTRE PROMESAS, LOGROS, AMENAZAS)**

El inicio de la segunda década del siglo XXI coincide con una pandemia o virus chino (covid-19) con efectos globales, la misma está produciendo y generando desempleos, aumento de la pobreza, innumerables contagios y muertes, replanteamiento de esquemas de integración, desaceleración de la economía a escala mundial, quiebre de empresas, resurgimiento de nacionalismos, localismos y posturas aislacionistas frente a la integración y globalización lograda hasta hace poco, debilidad y agotamiento de los partidos y liderazgos en funciones de gobierno respectivamente, junto a una diversidad de problemas cotidianos con impacto directo en los ciudadanos, dificultades estas que la democracia le corresponde evaluar, abordar y por ende intentar resolver frente a la crisis o precariedad del Estado, o la situación de declive sostenido de los partidos políticos, y en simultaneo, combatir el resurgimiento de populismos, militarismos y demás fenómenos que definen a la política no institucional en determinados ámbitos, y que conforman desafíos de primer orden para la democracia, al menos en lo que a Venezuela y otros países de América Latina y Europa refiere.

Asimismo, la democracia le corresponde hacer un esfuerzo en términos de rediseño de la institucionalidad global en este vertiginoso siglo XXI, entendiendo que organismos o entes multilaterales y globales como la ONU, OEA, FMI, BM y otros, deben abocar sus representaciones y sobre todo decisiones más a los ciudadanos y sociedades - que a los gobiernos - en la tareas de apoyo y acompañamiento en esta época post covid-19, asumiendo que deben promoverse no sólo una agenda basada en derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, además de fomentar el desarrollo, progreso, empleo y crecimiento de los países y sociedades con asistencia directa en una época o periodo post covid-19, etapa sumamente compleja en términos de los efectos producidos a las industrias, finanzas, empleos, poder adquisitivo, educación, salud, etc., por la pandemia que plantea enormes retos y desafíos a escala global o planetaria en una multiplicidad de ámbitos.

Buena parte de los teóricos que han estudiado la democracia en el siglo XX y estas primeras décadas del nuevo siglo, coinciden en que la democracia gravita y desarrolla en ese doble continuum entre ideales y realidades, entre promesas y logros. Autores clásicos, entre ellos el célebre Giovanni Sartori precisa que, si bien la democracia es ante todo una realidad o hecho, no es menos cierto que la democracia nunca debe renunciar a su dimensión ideal que es la que le permitirá confrontarse y a su vez permitir la perfectibilidad de la misma.

Imparcialmente debemos señalar que la democracia si bien es cierto posee imperfecciones y fallas susceptibles de corregir, no es menos cierto de que frente a otros regímenes goza de ventajas, y por tanto, los ciudadanos debemos aportar a ella y su permanente revitalización como ideal y tipo de régimen político. Por ello la necesidad de fortalecer a la democracia a partir de subsanar sus fallas con *más y mejor democracia*, aspecto que tiene que ver con representaciones, decisiones, ejercicios gubernamentales, agendas, procedimientos, institucionalidad, resultados y otros, y naturalmente, el relanzamiento de los partidos políticos en la contemporaneidad como actores centrales de la política democrática.

No hay que perder de vista que la democracia no puede ser reducida o limitada a mera gestión por parte de un grupo o élite de los asuntos públicos, la democracia es mucho más que gestión, es deliberación, proyectos, diversidad, la democracia se debate entre conflicto, discusión y consenso sin olvidar por supuesto los resultados en función de las demandas ciudadanas. Insistimos la democracia no es solo una idea, es también una realidad que supone controversias, instituciones, procedimientos y

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

derechos. Inequívocamente cuando estos componentes o partes integrantes fallan, disfuncionan o están ausentes, se produce una mutación y alteración de la democracia, tanto como ideal, así como de la propia realidad que muchas veces se aleja de los preceptos y rasgos que definen a la democracia, y se ubica en un campo favorable para el populismo, los autoritarismos de diverso cuño y demás.

Uno de los mayores trastornos de casi toda la región latinoamericana – salvo contadas excepciones - ha sido lamentablemente el limitado rol desempeñado de la clase dirigente, contribuyendo con sus deficientes gestiones y administraciones a reproducir pobreza, corrupción y deterioro de las economías y de nuestras sociedades respectivamente, sobresale su incapacidad y desaciertos en la conducción de los procesos económicos y políticos, que junto a otros factores de tipo organizativo y funcional - destacando su bajo nivel de desempeño, tanto de la clases dirigentes como de los partidos - terminaran produciendo situaciones de deterioro del entramado institucional, impopularidad y ruptura entre los electores y los elegidos, entre el Estado y ciudadano, entre la política y la ciudadanía, entre la política institucional y la antipolítica como ha ocurrido en la Venezuela contemporánea².

Partimos de la premisa que la política debe volver a resituarse y verse antes que nada como proyecto colectivo, instancia de representación, deliberación y participación ciudadana. Si bien es cierto la democracia como régimen y ordenamiento político, al igual que como ideal de libertad e igualdad de nuestros ciudadanos, se presenta en nuestros días como un valor transcendental aceptado integrante de nuestra cultura política democrática, no es menos cierto que los anhelos y promesas de la democracia en América Latina y otras regiones, chocan y se contradicen con la realidad, incertidumbres y deterioro de nuestros niveles de vida, libertades y ciudadanía.

Insistimos la democracia sigue estando en deuda con los ciudadanos por lo menos en lo que a América Latina y de manera particular Venezuela refiere. La preocupación por la democracia se observa en nuestros días y en los más variados espacios académicos, particularmente en las investigaciones en cursos, foros y congresos y en las más diversas publicaciones y estudios dedicados a la democracia, sus actores y demás.³

2. A modo de ejemplo basta ver y evaluar el deterioro exponencial que ha registrado un país como Venezuela en sus dos últimas décadas, en pleno boom petrolero y etapas subsiguientes con Chávez y Maduro experimentó el peor retroceso en toda su historia republicana, expresado en el aumento de la pobreza extrema a niveles nunca vistos, la hiperinflación se ubica entre las mayores del mundo, el deterioro de todos los servicios públicos (agua, electricidad, salud, vialidad, etc), la ruina de sus industrias y campos, el aumento de la corrupción en una diversidad de formas, la militarización de toda la administración pública y de áreas vitales, la decadencia de las empresas básicas con deterioro exponencial de su producción hasta llegar en algunos casos al cierre o clausura como es el caso de Sidor, Bauxiven, Ferrominera del Orinoco, o la empresa más emblemática e importante como es el caso de la petrolera estatal PDVSA o la empresa eléctrica nacional Corpolec sumergidas en un total abandono. Las distorsiones de toda índole estuvieron presentes a lo largo del gobierno del presidente Chávez (1998-2012), y se han profundizado con Nicolás Maduro (2013-2020), destacando reiteradas devaluaciones, expropiaciones de tierras y empresas, estatizaciones de industrias, dos reconversiones monetarias sin éxito alguno, afectación de las reservas líquidas operativas a nivel alarmantes nunca antes registrados en la historia económica nacional, aumento y dependencia de las importaciones mientras producíamos y exportábamos petróleo hasta 2019, devastación del aparato productivo, la paralización del país en el segundo semestre 2020 como consecuencia de haber dejado de refinar gasolina, e incluso, limitaciones para su importación por sanciones y otros aspectos, a lo cual se le suman sostenidos controles de precios y cambiarios 2005 -2019, escasez de ciertos productos de primera necesidad y medicinas 2010 - 2019, aumento exponenciales de los niveles miseria y desnutrición al punto de calificar a Venezuela como un país con crisis humanitaria compleja. Véase ampliamente José Antonio Rivas Leone 2019 *Transición Democrática o Autocratización Revolucionaria. El deterioro institucional de la democracia en Venezuela 1999-2019*. Working Papers. Nº 358. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona. Además, véase Diego Bautista Urbaneja, (Coord.) (2017): *Desarmando El Modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: Abediciones-Konrad Adenauer Stiftung.

3. En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI encontramos un número considerable de trabajos tanto de autores europeos, norteamericanos como de latinoamericanos o venezolanos, investigaciones individuales y colectivas, números monográficos de revistas de ciencia política y otras áreas dedicadas al tema. Destacan autores de diversas procedencias que han dedicado sus libros, escritos e investigaciones a la democracia como

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La política democrática no transita su mejor etapa. Ante este escenario y a la vez más evidente crisis (o transformación) de la política en nuestros países, signada y definida por el declive tanto de las grandes organizaciones partidistas, como de los grandes proyectos y del hombre público o ciudadano, se hace necesario detenernos un tanto a repensar la democracia a partir de los desafíos que asume la misma en América Latina⁴. Repensar la democracia para nosotros consiste básicamente en la propuesta y diagnóstico que debe formularse desde y para América Latina (que tome en cuenta tanto los diversos modelos teóricos como las respectivas realidades y experiencias) dentro de contextos políticos de reordenamiento antes y posterior al covid-19.

IV. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

En estas dos primeras décadas del siglo XXI observamos un avance importante en los trabajos y estudios que se dedican a examinar el funcionamiento de las democracias, y especialmente, a evaluar su calidad y si se quiere salud, atendiendo a ciertos parámetros o estándares normativos y de otra índole. La ciencia política principalmente está aportando nuevas conceptualizaciones y aproximaciones empíricas muy variadas, alrededor de la democracia y la calidad de la democracia, no sólo de politólogos europeos sino latinoamericanos en esta rica y compleja temática.

Metodológicamente es pertinente señalar que no hay un consenso general alrededor de la definición de la conceptualización de calidad de la democracia, sin embargo, es innegable que es una categoría amplia y rica que condensa muchos aspectos de orden normativo, descriptivo y demás, que hacen de la calidad de la democracia un concepto en alza que recientemente está siendo estudiado y operacionalizado. En la actualidad contamos con algunos estudios, reportes, índices, encuestas mundiales que permiten medir y diagnosticar a la democracia en el mundo, y de manera particular, en lo que respecta a Europa y América Latina (Pérez Yruela, 2010; Latinobarometro 2019; PNUD 2019; Freedom House 2019).

Leonardo Morlino (2005) conceptualiza el estudio de la calidad democrática como el espacio analítico que lleva hacia una democracia ideal, dando por descontados los aspectos empíricos requeridos por la definición mínima de democracia (sufragio universal, elecciones, más de un partido político, fuentes de información diversas y variadas).

Tiene mucho sentido para los politólogos que han incursionado en el tema de la calidad de la democracia, partir de una nueva definición de democracia o al menos una definición más amplia, distinta a la que ha prevalecido durante décadas en el seno de la disciplina, es decir, más preocupada en los procedimientos electorales que aseguran la circulación de las élites políticas que en aspectos relativos a la afirmación de los ciudadanos en todos sus derechos y obligaciones, y no sólo en lo referente al sufragio. Nunca olvidemos que la democracia es mucho más que elecciones o participación

Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Guy Hermet, David Apter, Arend Lijphart, Ernest Gellner, Bertrand Badie, John Keane, Pierre Birnbaum, Norbert Lechner, Daniel Innerarity, Alfredo Ramos Jiménez y otros. Véanse los voluminosos informes del Banco Mundial, PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo, Latinobarometro y otros. Además, números especiales y monográficos de revistas como *New Left Review*, *América Latina Hoy*, *Nueva Sociedad*, *Leviatan*, *Sistema*, *Nexos*, *Foro Internacional*, *Claves de Razón Práctica*, *Revista de Estudios Políticos*, *Metapolítica*, *Reflexión Política*, *Reis* entre otras dedicadas a la democracia, sus actores, condiciones, procesos, casos de estudio entre otros.

4. El desarrollo e impacto de la pandemia mundial (covid-19) desnudo y reveló muchas distorsiones y carencias que la democracia, el Estado, la política y nuestras sociedades tenían solapadas, y que afloraron con fuerza en este primer semestre 2020, con todos los desajustes y consecuencias en lo social, lo económico, lo humanitario, lo político que exigen necesariamente repensar nuestras estructuras, organizaciones, agendas, recursos, resultados y demás, unido a la necesaria construcción y reconstrucción de nuestros tejidos institucionales, derechos y ciudadanía.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

electoral, la democracia requiere sine qua non estado de derecho, libertades, rendición de cuentas o accountability, bienestar ciudadano, garantías, satisfacciones, etc.

En esa perspectiva y dirección han hecho contribuciones estudiosos y teóricos de la democracia, particularmente como César Cansino, Leonardo Morlino, Philippe Schmitter (Schmitter, 2005) este último se propuso en un ensayo muy citado ofrecer una definición alternativa: “la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes”.

Ciertamente al caracterizar y clasificar los estudios y propuestas de los autores que enarbolan la categoría de calidad de la democracia, asumiríamos que el concepto de calidad que se desprende de esta visión de la democracia ha permitido el desarrollo de los estudios desde una triple perspectiva *procedimental, de contenidos y de resultados*.

En el primer caso, la calidad democrática se define como una “estructura institucional estable” que supone siguiendo al célebre Robert Dahl contar con elecciones libres, competitivas, inclusivas y universales, Estado de derecho (imperio de la Ley, división de poderes, derechos individuales, igualdad ante la Ley) y una red o estructura de rendición de cuentas que configuran de forma independiente al Estado y a la sociedad. Los estudios desde esta perspectiva se han centrado en la evaluación de las condiciones para la celebración de elecciones, en la solvencia y eficacia de los resultados electorales para determinar quién debe ejercer el poder político, en la efectividad del Estado de derecho y los procedimientos de rendición de cuentas entre otros (Cf. Morlino 2005; 2007; 2009; Levine y Molina, 2007).

En el segundo caso, corresponde a los estudios sobre la calidad democrática que se han centrado en los contenidos de la democracia de la misma, es decir, en los derechos y libertades concomitantes con los procedimientos democráticos que garanticen formal y materialmente la participación de los ciudadanos (Cf. O’Donnell 2007; Diamond y Morlino 2004).

En tercer y último caso, desde la tercera perspectiva la evaluación sobre la calidad democrática ha atendido a la capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes frente a las demandas de los gobernados (Cf. Morlino 2005; 2007). En síntesis, no hay duda que las evaluaciones sobre el estado de las democracias conllevan una visión multidimensional de la calidad, cuyos resultados satisfactorios no cuentan con un único criterio universal y resultan del “peso normativo” que se otorgue a cada una de las perspectivas de análisis.

Un aspecto singular actual es que hay un enorme consenso en el seno de los autores al considerar que la calidad de la democracia se presenta como un nuevo parámetro o indicador para caracterizar, cuantificar y si se quiere medir a la democracia de forma integral. La calidad de la democracia es una categoría que relaciona ambos ámbitos o niveles el ideal y el real. Es decir, aspectos cualitativos y cuantitativos. Las sociedades aspiran elevados niveles de bienestar social y económico en simultáneo con altos niveles en materia de libertades cívicas y derechos. Indiscutiblemente estamos en presencia de un concepto y categoría muy amplia en la manera de operacionalizar y medir la democracia, donde encontramos variables y aspectos cualitativos (ideales y prescriptivos) con indicadores cuantitativos (índices – regresión lineal, análisis factorial y otros). Con esta categoría de calidad democrática se abre un amplio ámbito donde convergen muchos politólogos que se han propuesto evaluar qué tan buenas (o malas) son las democracias realmente existentes⁵.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

V. MÁS Y MEJOR DEMOCRACIA (EL DEBATE ACTUAL DEL BUEN GOBIERNO Y CALIDAD DEMOCRÁTICA)

El debate actual en torno al buen gobierno y calidad de la democracia es totalmente pertinente partiendo de evaluar, diagnosticar y si se quiere medir cómo está la salud de la democracia en el mundo. Nuevos parámetros y estudios permiten señalar que no basta vivir en democracia, sino que la misma debe preservarse y eso implica inequívocamente profundizarla a partir de buenos gobiernos y por tanto, alcanzar democracias de buena calidad, cuestión que involucra una serie de exigencias o parámetros normativos, institucionales, económicos, sociales, culturales, cívicos y demás, que en su conjunto robustecen a la democracia como tipo de gobierno que sin equívocos tiene retos y desafíos en la época actual.

Si hablamos de calidad de la democracia y buen gobierno nos estamos refiriendo a un modelo fundamentalmente estructurado en logros y resultados, sociedades con un consolidado Estado de derecho y reglas de juego, instituciones estables, imperio de la Ley en términos de derechos, libertades y garantías constitucionales, transparencia en el uso y/o manejo de dineros públicos, elecciones periódicas, transparentes y confiables como mecanismo de acceder al poder, partidos políticos cimentados y con agendas claras en función de la ciudadanía, pesos y contrapesos en términos de división de poderes públicos, respeto a las minorías, ciudadanos con capacidad de obrar y/o actuar, mayor eficiencia de la gestión pública y políticas públicas respectivamente entre otros rasgos.

La calidad de la democracia se presenta como un indicador del desempeño de un determinado sistema político, que puede ser interpretado y evaluado en función de tres dimensiones; es decir, de acuerdo a los resultados obtenidos, de acuerdo a los elementos o variables en sí mismos, y finalmente, de acuerdo a los procedimientos implicados.

En ese sentido uno de los autores prolíficos que ha hecho aportes a este debate y temática es Leonardo Morlino (2005) para dicho politólogo una democracia de calidad es una “buena” democracia. Como es evidente, el problema de definición implica reconocer lo que se entiende por el adjetivo o el *plus* de calidad que posee una democracia considerada “buena”. En ese sentido nuestro autor parte de considerar una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el desempeño adecuado de sus instituciones y procedimientos considerados legítimos.

Tres variables centrales propone Leonardo Morlino en dos publicaciones internacionales de obligatoria referencia (Morlino, 2005 pp. 37-53; Morlino, 2009 Pp. 26-35):

Primero, una buena democracia es en ante todo un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad con respecto al resultado): sólo para un complejo de instituciones que goza del pleno apoyo de la sociedad civil de referencia es posible hipotetizar un avance ulterior en la realización de valores propios del régimen. Si, por el contrario, las instituciones no son confiables, entonces muchas atenciones, energías y objetivos se consumirán por la necesidad de la consolidación o el mantenimiento, y una vez superado el umbral mínimo, se vuelve un resultado apreciable.

Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (calidad con respecto al contenido); y

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (calidad con respecto al procedimiento).

El Profesor Mikel Barreda (2006; 2011) nos aporta una tipología producto de un trabajo comparado - que agrupa buena parte de los diversos estudios y autores que han desarrollado contribuciones al tema de la calidad de la democracia, al correlacionar y precisar una batería rigurosa de dimensiones y variables (véase Cuadro 1):

La mayoría de los argumentos y datos de que disponemos proceden de estudios centrados en aspectos específicos de la calidad democrática, tales como el desempeño de la administración pública, la configuración del sistema de partidos o el nivel de corrupción. En concreto, sobresalen cuatro grandes tipos de factores explicativos: estructurales, la experiencia democrática, institucionales y socioculturales. Los cuales en su conjunto inciden en la conformación y desempeño de una democracia de calidad.

1. Factores Estructurales:

1.1. El nivel de desarrollo de un país favorece la calidad de su democracia. En particular, se ha insistido sobre la importancia del nivel de modernidad de la estructura socioeconómica, hay una correlación entre los niveles de desarrollo económico, progreso, condiciones de la economía y la calidad de la democracia (Abente-Brun, 2007; Mainwaring y Pérez- Liñán, 2008).

1.2. La desigualdad económica. Ciertamente la idea o premisa es que una elevada polarización económica es desfavorable para la calidad democrática, entre otras razones porque las élites dirigentes de sociedades desiguales son muy reacias a medidas de profundización democrática que hagan peligrar su situación privilegiada o estatus.

2. La Experiencia Democrática:

Se trata de una idea procedente de la investigación sobre el origen y el mantenimiento de la democracia y que pone el énfasis en el aprendizaje político de cada país asociado a la tradición y cultura política. La tesis es que la probabilidad de que la democracia emerja o perdure es mayor si un país goza de una destacada tradición democrática a diferencia de aquellos países con una limitada o reciente tradición democrática, donde naturalmente los valores democráticos comienzan a cultivarse y arraigarse. Diversos estudios han trasladado esta idea al análisis de la calidad de las democracias latinoamericanas y han verificado la influencia positiva del pasado democrático en el nivel de calidad (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2008).

3. Factores Institucionales:

Dentro de este grupo de autores (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005) y explicaciones se ha resaltado que la presencia de un sistema de partidos con débil nivel de institucionalización tiene consecuencias perjudiciales para la calidad democrática. Los argumentos esgrimidos por los teóricos de la institucionalización son muy diversos, pero conviene resaltar dos principales:

Primero, un sistema de partidos débilmente institucionalizado plantea problemas para la representación electoral, en la medida en que se hace más fácil el acceso al poder de políticos *outsiders* o “antipartidistas” que —como la experiencia ha mostrado en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

muchos casos— entrañan riesgos para la calidad democrática (por ejemplo, tendencia a ampliar sus poderes y a debilitar los mecanismos de control al gobierno) América Latina es abundante al respecto en este tipo de casos de partidos y sistemas de partidos desinstitucionalizados.

Segundo, el ejercicio del control político a través de las elecciones se ve afectado o limitado, ya que en los sistemas poco institucionalizados los ciudadanos deben afrontar mayores costos de información sobre la acción de los partidos y los líderes políticos al no disponer de suficientes pistas informativas facilitadas por los partidos. (Cf. Mainwaring y Scully 1995 y 2008; Rivas Leone 2008).

4. Factores Socio-Culturales

En este grupo de factores los autores señalan que y atribuyen la baja calidad democrática a la supervivencia de rasgos de una cultura autoritaria, pero sin explicar —como señalan Levine y Molina (2007) de dónde surgen estos rasgos y las razones de su persistencia. Una de las cuestiones socioculturales a las que más se ha acudido en los últimos años es a la categoría de capital social.

El capital social, en el sentido clásico de Robert Putnam es una variable indiscutible que favorece la calidad democrática. Una de las razones de esto es que el capital social ayuda a fortalecer la responsabilidad democrática, en la medida en que permite a los ciudadanos informarse y debatir sobre asuntos colectivos, buena parte del avance democrático en Europa y ciertos países latinoamericanos tienen que ver justamente con la necesidad de incrementar y fortalecer el tejido institucional, los vínculos ciudadanos y cívicos, de manera particular el capital social como variable clave y transcendental para alcanzar una democracia de calidad.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cuadro Nº 1 Tipología – Dimensiones de la Calidad de la Democracia

Categoría	Autor/ Año	Rasgos/VARIABLES
DEMOCRACIA (COMO POLIARQUIA)	José Corbetta Aníbal Pérez Liñan (2001)	Derechos Políticos Libertades Cívicas Gobernabilidad Representación Participación Ciudadana
	David Altman Aníbal Pérez Liñan (2002)	Derechos Cívicos Efectivos Participación Efectiva Competencia Efectiva
	Scott Mainwaring Aníbal Pérez Liñan (2008)	Derechos Políticos Libertades Cívicas
DEMOCRACIA (MÁS QUE POLIARQUIA)	Larry Diamond Leonardo Morlino (2004) Cesar Cansino (2005) Rivas Leone (2013)	Procedimentales: Estado de Derecho Participación-Competencia Accountability Vertical Accountability Horizontal Sustantivas: Libertades (Derechos Políticos y Libertades Cívicas) Igualdad (Política y Legal) Resultados: Responsiveness
	Frances Hagopian (2005)	Derechos: Derechos Políticos Libertades Cívicas Justicia y Estado de Derecho Igualdad Socioeconómica Representación: Accountability Horizontal Accountability Vertical Responsiveness: Satisfacción Ciudadana Participación
	Daniel Levine José Enrique Molina (2007)	Decisión Electoral Participación Accountability Horizontal Vertical y Social Responsiveness Soberanía

Fuente: Elaboración propia adaptada a partir de Mikel Barreda 2011 y otros autores.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VI. CONCLUSIONES**

La riqueza de los aportes que se desprenden de los diversos estudios y formulaciones de los autores que han abordado la calidad de la democracia es que justamente se interrelacionan y complementan al hacer énfasis en aspectos de tipo normativo, funcional, procedimental, indicadores de tipo cualitativo, indicadores de tipo cuantitativo, aspectos jurídicos, sociológicos, politológicos, económicos entre otros, que permiten analizar, caracterizar y medir en ciertos casos variables como instituciones, libertades, derechos, participación, nivel de corrupción, clientelismo, debilidad y fortaleza institucional, representación, contenidos, procedimientos y resultados entre otros.

El nivel o calidad de la democracia no es una constante ni es lineal, obedecerá a las condiciones de cada país – sociedad, y dependerá de un conjunto de aspectos y condiciones susceptibles de medirse y evaluarse desde el tejido institucional, diseño de las instituciones, desempeño económico, bienestar social y económico, oportunidades, logros, libertades, estaríamos hablando de aspectos asociados a la inclusión, competitividad, convivencia, libertades, participación política, ciudadanía, etc.

Cierta y empíricamente pueden considerarse varios índices y estadísticas que con metodologías variadas abordan aspectos relativos al desempeño de la política, de los actores, instituciones, procedimientos y otros, intentando medir diversas variables que se traducen en grados de calidad de la democracia. No podemos olvidar una premisa más allá de las ópticas o perspectivas teórico metodológicas que se dispongan alrededor de la calidad de la democracia, y es que si no se consolidan las democracias difícilmente podremos hablar de una calidad de las mismas, por consiguiente hablar de calidad de la democracia presupone no sólo instituciones bien diseñadas, dinámicas y estables sino con resultados en términos de sus procesos, agendas y resultados.

Una alta calidad de la democracia permitirá robustecerla y consolidarla por oposición a una baja calidad democrática y situaciones de crisis que dejaran abierta el surgimiento de populismos y neopopulismos, militarismos, antipolítica y formas no necesariamente democráticas, como ha ocurrido en algunos países de América Latina, y especialmente en la Venezuela contemporánea, considerada esta última en varios estudios como una de las democracias de peor calidad en la región, e incluso, en el mundo, convirtiéndose Venezuela en emblema de un mal gobierno y de una pésima calidad democrática. Otro caso excepcional y de estudio es Chile, país que logrando cimentar cierta institucionalidad democrática, un nivel apreciable y sostenido de desarrollo y crecimiento económico durante décadas padece un deterioro apreciable en términos de calidad de la democracia en el cierre del 2019 e inicios del 2020, dadas las desmedidas protestas que terminaron produciendo daños humanos, materiales, patrimoniales, desempleo, caída del PIB, entre otros, y en la actualidad impulsa una consulta (plebiscito) para iniciar una reforma de la constitución en el 2021. Entre tanto Perú intentar producir luego de la destitución del presidente Martín Vizcarra, y la inestabilidad política y social producida a finales del 2020, una transición, llamamiento a elecciones en 2021 y por ende elegir un nuevo gobierno que garantice cierta gobernabilidad.

En América Latina se precisa que los ciudadanos deban evaluar no sólo el desempeño de nuestros actores políticos tradicionales quienes han tenido etapas de mal desempeño y anomía. Sin embargo, los actores emergentes (populismos de variado tipo y cuño, militares, anarquistas, regímenes autoritarios, etc.) han sido en muchos casos más regresivos y lesivos en términos de sus gestiones y desempeños con el agravante que han deteriorado la institucionalidad democrática (procedimientos, elecciones, etc.) frente a los abusos y desatinos se demanda fortalecer a la democracia, apreciar sus

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

beneficios y logros más allá de las fallas o coyunturas en que algunos actores (partidos y liderazgos) hayan incurrido. Y por supuesto no solo se debe preservar la democracia sino tonificarla y elevar su desempeño y resultados frente a las tentaciones plebiscitarias que pululan en la región.

Entretanto como lo ha sostenido Manuel Alcántara Sáez (2008) la clase política es una variable fundamental que desempeña un papel muy importante en el proceso global de calidad de un sistema democrático. La calidad de los políticos es un concepto difícil de establecer, pero puede integrarse en el mismo su experiencia en el seno del partido, su experiencia en el oficio público (como representante o como cargo ejecutivo con un nivel mínimo de responsabilidad) y su nivel educativo.

Una democracia de calidad debería estar basada en el concurso de la legitimidad de sus autoridades y poderes, la eficiencia de sus instituciones, sino además el componente valorativo incluyendo por supuesto las expectativas ciudadanas (justicia, derechos, libertades, etc.).

Ciertamente el reto que enfrentan nuestras democracias por lo menos en lo que refiere a América Latina por ser regímenes más endebles o incipientes que las democracias europeas, implica inequívocamente profundizar la institucionalidad democrática, la presencia de una clase política y dirigencia que en el marco de las instituciones democráticas aporten nuevas concepciones sobre el poder, la política y la vida democrática en términos de agendas, procesos y resultados en total correspondencia de la ciudadanía. En pocas palabras un Estado más eficiente, unas gestiones más transparentes y con logros, fortalecer el Estado de derecho, una mejora substancial de la calidad de funcionamiento de los sistemas políticos a partir de más y mejores democracias.

La calidad de la democracia y el buen gobierno junto a otros aspectos, será una variable a evaluar posterior a los efectos y consecuencias en términos económicos, humanos, financieros y demás, producidos por el coronavirus (COVID-19), aspecto relacionado a infraestructuras hospitalarias, salud preventiva y curativa, desempeño de las instituciones y gobiernos, decisiones oportunas, y especialmente en términos de liderazgos, aspectos que en su conjunto representan enormes retos a los gobiernos y las propias democracias, tanto las consolidadas como también a las democracias débiles de América Latina.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ABENTE-BRUN, Diego (2007): "The Quality of Democracy in Small South American Countries: The Case of Paraguay", Documento de Trabajo 343, Kellogg Institute for International Studies.
- ALCÁNTARA, Manuel (2008): "Luces y sombras de la calidad de la democracia de América Latina", Revista de Derecho Electoral, Costa Rica 6, pp. 1-15, disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/ALCANTARA.pdf> [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2020].
- ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2002): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries" en Democratization, vol. 9, nº 2. pp. 85-100.
- APPADURAI, Arjun (2001): La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BARREDA, Mikel (2011): "La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina" en Política y Gobierno. Vol. XVIII. Nº 2 II semestre. México. pp. 265-295.
- BARREDA, Mikel (2006): "Instituciones democráticas y desarrollo en América Latina: la impronta de la desigualdad y la informalidad", en J. Aromando, ed., El desafío de la globalización en América Latina: claves para una interpretación. Buenos Aires: Jorge Baudino Editores. pp. 155-189.
- BAUMAN, Zygmunt (2003): Modernidad líquida. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Zygmunt (2001): En busca de la política. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- CANSINO, César (2005): "Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas" en Metapolítica. Nº 39. Vol. 8. Enero – Febrero. México: Cepcom. pp. 99-108.
- CORBETT, José, PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2001): "Calidad de la democracia: Un análisis de la trayectoria argentina", Instituciones y Desarrollo, Nº 10, pp. 149-169.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (2004): "The Quality of Democracy. An Overview" en Journal of Democracy. Vol. 15. Nº 4. pp. 20-31.
- HAGOPIAN, Frances (2005): "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", en Política y gobierno, vol. 12, Nº 1. pp. 41-90.
- HERMET, Guy (2008): El Invierno de la Democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo. Barcelona: Editorial Los Libros del Lince.
- ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE AMÉRICA LATINA IDD-LAT. 2018.
- INNERARITY, Daniel (2020): Una teoría de la democracia compleja. Gobernar el siglo XXI. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- JAUREGUI, Gurutz (1996) Problemas actuales de la democracia. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. UAB.
- JAUREGUI, Gurutz (1994) La democracia en la encrucijada. Barcelona: Anagrama.
- JUDT, Tony (2015): Cuando los hechos cambian. Madrid: Taurus.
- LEVINE, Daniel; MOLINA, José Enrique (2007): "La calidad de democracia en América Latina. Una visión comparada" en América Latina Hoy. Nº 45. Salamanca. pp. 17-46.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- LINZ, Juan (1975): "Totalitarian and authoritarian regimes" en F.I. Greenstein y N.W.Polsby (comps.), Handbook of political science, Reading, Addison-Wesley, Vol.III, 1975.
- MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2008a), "Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004", Documento de Trabajo N° 354, Kellogg Institute for International Studies.
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (2008b): "Eight Lessons for Governance" en Journal of Democracy. Vol. 19. N° 3. July 2008. pp. 113-127.
- MAIZ, Ramón (2001): "Democracia participativa: Repensar la democracia como radicalización de la política" en Metapolítica. Vol. 5. N° 18. Abril – Junio. México: Centro de Estudios de Política Comparada. Pp. 72-95.
- MAESTRE, Agapito (1997): "La cuestión democrática: Para explicar la transformaciones de la política" Metapolítica. Vol. 1. N° 4 Octubre – Diciembre. México: Centro de Estudios de Política Comparada. pp. 543 – 555.
- MAESTRE, Agapito (1996): El vértigo de la democracia. Madrid: Huerga & Fierro – Ediciones de La Ilustración.
- MAESTRE, Agapito (1994): El poder en vilo. A favor de la política. Madrid: Tecnos.
- MAZZUCA, Sebastián (2003): "Calidad democrática: Deber y haber del concepto", en Osvaldo Lazzeta et al. (eds.), Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario-Santa Fe, Homo Sapiens Ediciones-Pnud.
- MAZZUCA, Sebastian (2007): "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Ver-sus Exercise of Power", en Gerardo Munck (ed.), Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods, Nueva York, Oxford University Press, pp. 39-49.
- MORLINO, Leonardo (2005): "Calidad de la democracia" en Metapolítica. Cepcom. México. N° 39. Vol. 8. Enero – Febrero. pp. 37-53.
- MORLINO, Leonardo (2007): "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las transiciones autoritarias" en Revista de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Vol. 27. pp. 3-22.
- MORLINO, Leonardo (2009): "La calidad de democracia" en Claves de Razón Práctica. N° 193. España. Fundación Pablos Iglesias. pp. 26-35.
- MUNCK, Gerardo (2004): "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", en Política y Gobierno, vol. 11, nº 2. pp. 315-346.
- O'DONNELL Guillermo; SCHMITTER, Philippe (1994): Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Barcelona: Paidós.
- PASQUINO, Gianfranco (1997): "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en Salvador Giner y Sebastián Sarasa (EDS). Buen gobierno y política social. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- PEREZ YRUELA, Manuel El Al (2010): Calidad de la democracia en España. Una auditoria ciudadana. Barcelona: Ariel.
- PRADERA, Javier (2012): Corrupción y política. Los costes de la democracia. Barcelona: Galaxia Gutenberg – Círculo de Lectores.
- PRZEWORSKI, Adam (2010): Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (2016): Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina. Mérida: Centro de investigaciones de Política Comparada.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2020): En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana. Mérida: Consejo de Publicaciones– Centro de Investigaciones de Política Comparada. Mérida.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2008): Los desencuentros de la política venezolana. Nacimiento, consolidación y desinstitucionalización de los partidos políticos. Caracas: Fundación de la Cultura Urbana.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2012): La experiencia populista y militarista en la Venezuela contemporánea. Working Papers. Nº 307. Institut de Ciències Polítiques i Socials - Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2013): “El debate en torno a la calidad de la democracia” Reflexión Política. Nº 29. Vol. 15. Bucaramanga: Instituto de Estudios Políticos – Universidad Autónoma de Bucaramanga. pp.22-32.
- RIVAS LEONE, José Antonio (2019): Transición Democrática o Autocratización Revolucionaria. El deterioro institucional de la democracia en Venezuela 1999-2019. Working Papers. Nº 358. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- RUBIALES, Francisco (2007): Politicos, los nuevos amos. Rebeldía ciudadana frente a la democracia degenerada. Madrid: Almuzara.
- SARTORI, Giovanni (2003): ¿Qué es La Democracia?. Barcelona: Taurus.
- SCHMITTER, Philippe (2005): “Calidad de la democracia. Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas” en Metapolitica. Nº 39. Vol. 8. Enero – Febrero. México: Cepcom. pp. 61-73.
- TRAK, Juan Manuel Et Al (2018): Crisis y Democracia en Venezuela. 10 años de cultura política de los venezolanos a través del Barómetro de las Américas. Caracas: Abecedarios – Universidad Católica Andrés Bello.
- TSEBELIS, George (1996) Nested games. Rational choice in comparative politics. University of California Press. Berkeley.
- ULLOA, César (2017): El populismo. ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?. Quito: Flacso – Ecuador.
- VALLESPIN, Fernando; BASCUÑÁN, Mária (2017): Populismos. Madrid: Alianza.
- VARGAS-MACHUCA, Ramón (2006): “La calidad de la democracia”, en Claves de razón práctica, nº 165. pp. 34-41. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****10 DE JUNIO:** Jornada *Desequilibrios territoriales. Las cuatro Españas*, en colaboración con la Fundación Ebert.**17 DE JUNIO:** José María Castellá entrevista a José Esteve Pardo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona *Estado y sociedad en la era post COVID*.**25 DE JUNIO:** Seminario sobre *Parlamentos en tiempos de Covid*.**1 DE JULIO:** Cristina Monge entrevista a Daniel Innerarity, Catedrático de Filosofía Política de la Universidad del País Vasco *Una democracia compleja para un tiempo complejo*.**10 DE JULIO:** Seminario *Partidos políticos y representación en el siglo XXI*.**9 DE SEPTIEMBRE:** Diálogos *COVID-19: incógnitas y certezas de la economía española*. Julio López Laborda, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza dialoga con Ángel de la Fuente, Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).**15 DE SEPTIEMBRE:** Resolución del XVII Premio "Manuel Giménez Abad" para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial.**16 DE SEPTIEMBRE:** Jornada *Europa entre el Brexit y la COVID-19*, en colaboración con el Real Instituto Elcano.**7 DE OCTUBRE:** Entrevista a Julián Casanova, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza, autor del libro *Una violencia indómita. El siglo XX europeo*.**21 DE OCTUBRE:** Seminario *Derecho de alarma y derecho de excepción*, coordinado por Carlos Garrido, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.**27 Y 28 DE OCTUBRE:** Seminario Debates sobre el Estado autonómico (IX), *El Estado Autonómico y la crisis de la Covid-19*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer.**11 DE NOVIEMBRE:** Jornada *Parlamento y Poder Judicial: el control jurisdiccional de los actos del Parlamento*.**18 DE NOVIEMBRE:** Jornada sobre Terrorismo *El Terrorismo en la era de la posmodernidad*, coorganizada con el Instituto Español de Estudios Estratégicos y la colaboración de la Fundación Víctimas del Terrorismo.**23 DE NOVIEMBRE:** XI Observatorio Novedades del Federalismo en Europa *Sistemas federales y Covid-19*, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert.**25 DE NOVIEMBRE:** Jornada Debates Constitucionales *El proceso constituyente chileno*, organizadas con el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED.**26 DE NOVIEMBRE:** IX Foro de las Autonomías, presentación del Informe Comunidades Autónomas, organizado por el Senado, en colaboración con el Instituto de Derecho Público y la Fundación Manuel Giménez Abad, en Madrid. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021**

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****10 DE DICIEMBRE:** Jornada *Las brechas sociales de la Covid-19*, en colaboración con Agenda Pública. ***videoconferencia****15 DICIEMBRE:** Diálogos *La vigencia de la Constitución de 1978*. Daniel Gascón, Director de Letras Libres y escritor, dialoga con Roberto Blanco Valdés, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela. Modera Genoveva Crespo, Periodista de Heraldo de Aragón. ***videoconferencia****17 DE DICIEMBRE:** Jornada *España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos. Jornada Conclusiva y de divulgación del Proyecto I+D*, coordinada por Francisco Javier Matia Portilla, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. ***videoconferencia****13 DE ENERO:** Jornada sobre *El informe de La Federación Iberoamericana de Ombudsmen sobre Derechos Humanos, Estados excepcionales y Covid-19*, coordinada por Guillermo Escobar, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares. ***videoconferencia****20 DE ENERO:** Jornada sobre *Estado de la opinión pública, el estado de la sociedad*, coordinado por Juan Antonio Gómez Yáñez, Profesor de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid. ***videoconferencia****2 DE FEBRERO:** Jornada *La instrumentalización política de las creencias. ¿Una amenaza para los Estados democráticos?*, en colaboración con la Asociación para el diálogo interreligioso e interconviccional en Aragón (ADIA). ***videoconferencia****17 FEBRERO:** Jornada *Miradas diferentes al Tribunal Constitucional* dirigida por el Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza, Julio López Laborda. ***videoconferencia****24 DE FEBRERO:** Jornada *El 30 aniversario de la Comisión de Venecia*, coordinada por Josep María Castellà, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y representante por España en la Comisión de Venecia. ***videoconferencia****3 DE MARZO:** Jornada *Salud, psicología y sociedad tras la pandemia Covid-19*, organizada en colaboración con la Embajada de Canadá y la Fundación Canadá, coordinada por Xavier Arbós, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. ***videoconferencia****17 Ó 24 DE MARZO:** Jornada *Constitución, unidad y diversidad lingüística*, coordinada por Antonio López Castillo, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. ***videoconferencia****X FORO DE LAS AUTONOMÍAS**, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en el Palacio del Senado en Madrid. ***videoconferencia****8 DE ABRIL:** Jornada Debates Constitucionales *Estado de derecho y Poder judicial en Polonia*, en colaboración con el Centro de estudios de partidos políticos de la UNED. ***videoconferencia****13 Y 14 DE ABRIL:** Congreso Hispano-Alemán de Derecho Público, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer. ***presencial**

PORTADA

28 DE ABRIL: Jornada sobre *Ciencia y política*, coordinada por Eloisa del Pino, Científica Titular del CSIC. ***videoconferencia/presencial**

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

21 Ó 22 DE ABRIL: XII Jornadas de Derecho parlamentario “*Gobernabilidad y Constitución*”, en colaboración con la UNED y el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid en la Facultad de Derecho de la UNED en **Madrid**. ***videoconferencia/presencial**

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

RESOLUCIÓN DEL XVIII PREMIO “MANUEL GIMÉNEZ ABAD” para trabajos de investigación sobre la **descentralización política y territorial**, y del XI Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el **Parlamento**.

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

6 DE MAYO: Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad: *Aragón por la democracia*. Entrega del Premio “Valores democráticos”. Entrega del XVII Premio de Investigación “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial y del XI Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el Parlamento. ***presencial**

NOVEDADES PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**

12 DE MAYO: Jornada *Los fondos europeos para la reconstrucción, un proyecto de Europa*, en colaboración con el Real Instituto Elcano. ***videoconferencia/presencial**

CALIDAD DEMOCRÁTICA**AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

26 DE MAYO: Jornada *Transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, dirigida por Javier García Roca, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. ***videoconferencia/presencial**

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

2 DE JUNIO: III Jornadas Jurídicas Hispano-francesas *Cambio político en Europa*, en colaboración con la Universidad de Orleans (Francia). ***presencial**

CRÉDITOS

16 DE JUNIO: Foro Derechos Ciudadanos 2021 *La educación en la España post-Covid*, coorganizado con el Justicia de Aragón. ***presencial**

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

30 DE JUNIO: Congreso *Europa por el Derecho*, coordinado por Germán Teruel, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, en colaboración con la Universidad de Murcia. ***presencial** ■

LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

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

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

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

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

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

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:
Novedades del Federalismo comparado

Eva Sáenz Royo:
Novedades del Estado Autonomico

Olga Herraiz Serrano:
Novedades parlamentarias

Fernando Reviriego Picón:
Actualidad Iberoamericana

Catalina Ruiz-Rico Ruiz:
Calidad democrática

Zaragoza 2020

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

ISSN: 2254-4445

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM20.0000>

Diseño gráfico: Inés Bullich

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cuadernos Manuel Giménez Abad

1. INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Estas instrucciones se escriben para servir a los distintos autores en la configuración de las notas e informes para los Cuadernos Manuel Giménez Abad.

Los trabajos deben tener la siguiente estructura formal:

- Título, seguido del nombre del autor y sus datos profesionales.
- Con cada **informe** se debe entregar un breve resumen en Español e Inglés
- Se seguirá para la división temática interna el siguiente orden de rotulación: I. 1. A) a).
- El primer epígrafe (I) será una **Introducción** y el último las **Conclusiones**.
- Se requiere la citación americana, es decir que las referencias se ponen en el texto detrás de la cita entre paréntesis en el siguiente formateo: (nombre del autor, año: número de página - Closa, 1979:13)
- Para publicaciones con más autores solamente se denomina el autor primero.
- Si se citan más de una publicación de un autor del mismo año, las diferentes publicaciones deben ser contrastadas con letras minúsculas.
- Se aconseja utilizar el menor número posible de notas a pie de página. Solo en casos que sean realmente imprescindibles.
- En todos los casos se utilizará el tipo de letra Times New Roman en cuerpo 12. Con separación de espacio y medio.
- Tanto los informes como las notas pueden concluir con una "Bibliografía" no exhaustiva, la forma de cita en la "Bibliografía" será la siguiente:

Monografías
APELLIDO, nombre, (año): *título*, x. edición, lugar: editorial.

Artículo en una monografía
APELLIDO, nombre, (año): *título*, en: Apellido, nombre et al. (Ed.), *título de la monografía* x. edición, lugar: editorial, pp. xx-xx.

Artículo de revista
APELLIDO, nombre (año): *título*, en: *título de la revista*, número xx., año xx, pp. xx-xx.

Papeles de conferencias
APELLIDO, nombre (año): *título* (papel de la conferencia "título de la conferencia", fecha, en: lugar).

Documentos del Internet
APELLIDO, nombre (año): *título*, en: www... respectivamente: http://... (Fecha de la visita de la página).
- Tanto los informes como las notas pueden ser publicadas en castellano, inglés, francés o italiano.
- Cada una de las tablas y diagramas debe ir numerada consecutivamente en el texto.
- A la primera mención todas las siglas debe escribirse; se puede dar por supuesto que sean conocidos a todos y la abreviación debe ponerse entre paréntesis detrás.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

2. EL CÓDIGO ÉTICO DE LOS CUADERNOS MANUEL GIMÉNEZ ABAD

Se inspira en los principios de transparencia y buenas prácticas en publicaciones académicas ([Committee on Publication Ethics](#)).

El Consejo de Redacción denunciará los casos sospechosos de plagio o de cualquier actitud inadecuada por parte de los/as autores/as. También se comprometen a garantizar que el proceso de evaluación será justo, garantizando el anonimato, la imparcialidad y que se realizará respetando los plazos establecidos. Asimismo, la selección de los/as evaluadores/as se hará atendiendo los criterios de integridad, calidad y conocimiento de la temática objeto del texto remitido.

Los/las autores deben garantizar la originalidad de sus obras y ser conscientes de las consecuencias de una mala praxis académica.

Los/as revisores/as deben mantener la confidencialidad del texto recibido, evaluar atendiendo a los criterios académicos, e informar en el caso en que detecten posibles plagios o mala praxis.

3. EVALUACIÓN

Recibidos los originales, el equipo editorial realizará acuse de recibo al autor. Los Cuadernos realizan una revisión por pares, recurriendo para ello a evaluadores externos y el consejo de redacción.

4. ESTRUCTURA DE LOS CUADERNOS

Los apartados de los cuadernos serán los siguientes:

- **Novedades del Federalismo comparado**
Coordinador: Mario Kölling, mkoelling@fundacionmgimenezabad.es
- **Novedades del Estado Autonomico**
Coordinadora: Eva Saenz, evasaenz@unizar.es
- **Novedades parlamentarias**
Coordinadora: Olga Herraiz Serrano, OHerraiz@cortesaragon.es
- **Actualidad Iberoamericana**
Coordinador: Fernando Reviriego, fernando.reviriego@der.uned.es
- **Calidad Democrática**
Coordinadora: Catalina Ruiz Rico, crrico@ujaen.es

Cualquier duda o consulta sobre el contenido de estas instrucciones o formulación de problemas particulares que puedan plantearse debe dirigirse al coordinador del área de los cuadernos o a los coordinadores técnicos: Jose Sánchez, JSanchez@cortesaragon.es o Mario Kölling: mkoelling@fundacionmgimenezabad.es

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****LISTA DE EVALUADORES**

Jorge Alguacil González-Aurioles. UNED
 Ignacio Álvarez Rodríguez. Universidad de Valladolid
 Antonio Arroyo Gil. Universidad Autónoma de Madrid
 Alvaro Aznar Forniés. Gobierno de España
 Daniel Barceló Rojas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
 Luis Bouza García. Universidad Autónoma de Madrid
 Manuel Cabanas Veiga. Universidad de A Coruña
 José Angel Camisón Yagüe. Universidad de Extremadura
 Ana Carmona Contreras. Universidad de Sevilla
 Walter Carnota. Universidad de Buenos Aires
 Sergio Castel Gayán. Gobierno de Aragón
 Josep M^a Castellà Andreu. Universidad de Barcelona
 Jorge Castellanos Claramunt. Universitat de València
 Lourdes Cattini. Parlamento de Uruguay
 Enrique Cebrián Zazurca. Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
 César Colino Cámara. UNED
 Ernani Contipelli. Universidade Comunitária da Região de Chapecó
 Gabriela Chiriboga Herrera. UNED
 Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Tribunal Constitucional
 Juan Luis de Diego Arias. UNED
 Javier Díez Zaera. Gobierno de España
 Guillermo Escobar Roca. Universidad de Alcalá
 Daniel Fernández Cañueto. Universidad de Lérida
 Roberto Fernández Llera. Universidad de Oviedo
 Luis Fernández-Caballero Lamana. Gobierno de Aragón
 Yolanda Gamarra Chopo. Universidad de Zaragoza
 Elena García Guitián. Universidad Autónoma de Madrid
 Eloy García López. Universidad Complutense de Madrid
 Carlos Garrido López. Universidad de Zaragoza
 Isabel Giménez Sánchez. Universidad Autónoma de Madrid
 Itziar Gómez Fernández. Universidad Carlos III de Madrid
 Yolanda Gómez Lugo. Universidad Carlos III de Madrid
 Esteban Greciet García. Asamblea de Madrid
 Pablo Guerrero Vázquez. Universidad de Zaragoza
 Jorge Hernández Moreno. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
 Angustias Hombrado Martos. UNED
 Mercedes Iglesias Bárez. Universidad de Salamanca
 María Dolores Llop Ribalta. Cortes de Aragón
 Juan Manuel Bautista Jiménez. Universidad de Salamanca
 Giuseppe Martinico. Scuola Sant'Anna de Pisa
 Manuel Medina Guerrero. Universidad de Sevilla

PORTADA

Pilar Mellado Prado. UNED

SUMARIO

Francisco Palacios Romeo. Universidad de Zaragoza

PRESENTACIÓN

Manuel Palomares Herrera. Ayuntamiento de Jaén

Sara Parolari. EURAC

ÁREAS DE ESTUDIO

Miguel Pérez-Moneo. Universitat de Barcelona

Luis Pomed Sánchez. Tribunal Constitucional

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

Paula Robledo. Universidad Externado de Colombia

Neliana Rodean. Università di Verona

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

Roberto Rodríguez Melendez. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", el Salvador

Rafael Rubio Núñez. Universidad Complutense de Madrid

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

Montserrat Salas Valero. Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud

Mayte Salvador Crespo. Universidad de Jaén

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

María Salvador Martínez. UNED

Pablo Sánchez-Molina. Universidad de Málaga

CALIDAD DEMOCRÁTICA

Jean-Francois Tremblay. University of Ottawa



AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE 2020**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES