

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

2

Cuadernos **Manuel Giménez Abad**

DIRECCIÓN:

D. José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado

Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad
de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría

Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:

Novedades del Federalismo comparado

Eva Sáenz Royo:

Novedades del Estado Autonómico

Olga Herraiz Serrano:

Novedades parlamentarias

Fernando Reviriego Picón:

Actualidad Iberoamericana

Eva Estaún:

Crónica internacional

ISSN: 2254-4445

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

SUMARIO

5 PRESENTACIÓN

6 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 INFORME
FEDERALISMO Y LA SOSTENIBILIDAD DE BÉLGICA,
(I) EL CAMINO DE BÉLGICA HACIA EL FEDERALISMO
por Lieven De Winter

24 INFORME
EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS
REGIONALES: RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA EUROPEA
por Gracia Vara Arribas

33 INFORME CONFERENCIA
THE ROLE OF THE NATIONAL AND REGIONAL PARLIAMENTS
IN THE POLICY FORMULATION AND DECISION MAKING
PROCESS IN EUROPEAN AFFAIRS
por Diane Fromage

38 NOTA
DAVID CAMERON Y ALEX SALMOND:
UN MISMO RETO, DIFERENTES PROYECTOS
por Alfredo Crespo Alcázar

42 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

43 INFORME
FEDERALISMO HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.
LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN
HORIZONTAL EN ESPAÑA
por César Colino Cámara

56 INFORME
CONTROL DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA FISCALIDAD VASCA:
LA NECESIDAD DE RECUPERAR LAS AYUDAS PÚBLICAS
EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA
por Teresa Marcos Martín

64 NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

65 INFORME
SOBRE EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL
DE 19 DE MAYO DE 2011 Y EL MOVIMIENTO 15M
por Lluís Aguiló Lúcia

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

71 INFORME

EJES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA
Y EL PRINCIPIO DEL BUEN GOBIERNO
por Javier Guillem Carrau

84 INFORME

TAMAÑO DEL CONGRESO Y RESULTADOS ELECTORALES
por José Manuel Pavía Miralles

97 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA
FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

98 INFORME

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN IBEROAMERICA
por Jaime Rodríguez-Arana

106 NOTA

EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD POR LOS JUECES
LATINOAMERICANOS: EVOLUCION DE LA DOCTRINA DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
por Eduardo Ferrer Mac-Gregor

109 NOTA

REFLEXIONES SOBRE LA POSTURA DE LOS PAÍSES
IBEROAMERICANOS ANTE EL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO
PALESTINO COMO MIEMBRO DE LA ONU
por Alberto Manuel Poletti Adorno

116 CRÓNICA INTERNACIONAL
EVA ESTAÚN

117 INTRODUCCIÓN

118 INFORME

FAILED STATE AT THE MAKING: PERSPECTIVES OF PEACEMAKING,
PEACEKEEPING AND PEACEBUILDING IN SOMALIA
por Krystian Spodaryk

129 NOTA

NEW IMPLICATIONS IN AFRICAN POLITICAL SITUATIONS: SOUTH SUDAN
por Ewu John Eko

133 NOTA

SIRIA: SIETE MESES DE REVOLUCIÓN
por Sirin Adlbi Sibai

136 ACTIVIDADES REALIZADAS: SEGUNDO CUATRIMESTRE 2011

137 ACTIVIDADES PREVISTAS: TERCER CUATRIMESTRE 2011

SUMARIO**PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL**AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Estimados amigos,

Es un verdadero placer presentarles el segundo número de los Cuadernos “Manuel Giménez Abad”. Tras las numerosas muestras de ánimo y apoyo recibidas con respecto al primer número, nos gustaría que la presente edición sirva para que esta iniciativa se consolide como un instrumento de comunicación y difusión de las líneas de trabajo y actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad, además de ofrecerse como una plataforma para que los investigadores y expertos publiquen y divulguen los resultados de su trabajo.

Como ya se señaló en el primer número, el objetivo de los Cuadernos es sumar a la documentación que se genera a través del programa de actividades de la Fundación una serie de artículos sobre temas de actualidad, que en función de su extensión se clasifican en informes y notas, y que se integran en las siguientes áreas de estudio:

- **Novedades del Federalismo comparado**
- **Novedades del Estado Autonómico**
- **Novedades parlamentarias**
- **Actualidad Iberoamericana**
- **Crónica internacional**

La revista se completa con un apartado de actividades de la Fundación, que incluye un resumen de las realizadas en el segundo cuatrimestre del año 2011, y un avance de las previstas para el tercer cuatrimestre.

Finalmente, nos gustaría invitar a todos los interesados a participar en nuestra iniciativa, que creemos puede enriquecerse con sus colaboraciones. Para más información, pueden ponerse en contacto con los coordinadores José Sánchez Medalón (JSanchez@cortesaragon.es) o Mario Kölling (Mario.Koelling@cepc.es). ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL

ESTADO

AUTONÓMICO

NOVEDADES

PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD

IBEROAMERICANA

CRÓNICA

INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS

II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS

III CUATRIMESTRE 2011

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

INFORME

FEDERALISMO Y LA SOSTENIBILIDAD DE BÉLGICA,
(I) EL CAMINO DE BÉLGICA HACIA EL FEDERALISMO
por Lieven De Winter

INFORME

EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS
REGIONALES: RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA EUROPEA
por Gracia Vara Arribas

INFORME CONFERENCIA

THE ROLE OF THE NATIONAL AND REGIONAL PARLIAMENTS
IN THE POLICY FORMULATION AND DECISION MAKING
PROCESS IN EUROPEAN AFFAIRS
por Diane Fromage

NOTA

DAVID CAMERON Y ALEX SALMOND:
UN MISMO RETO, DIFERENTES PROYECTOS
por Alfredo Crespo Alcázar



SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****FEDERALISMO Y LA SOSTENIBILIDAD DE BÉLGICA,
(I) EL CAMINO DE BÉLGICA HACIA EL FEDERALISMO
por Lieven De Winter**

Profesor de la Universidad Católica de Louvain

Nota de la redacción:

En este texto el Prof. de Winter realiza un profundo análisis de las causas del conflicto interno de Bélgica que le ha llevado a ostentar el record de ser el país con más tiempo sin gobierno. El autor presenta los actores centrales y los factores que determinaron la cadena de conflictos que condujeron a esta situación. Cuando se entregó el texto, no se habían producido los acontecimientos que parecen anunciar el comienzo de una reforma del estado tras una larga crisis política de 482 días. Para no reestructurar el texto por completo, se ha decidido mantener el formato y el marco de análisis desde la perspectiva de la primavera de 2011. En la próxima edición de los Cuadernos Manuel Giménez Abad se publicará la segunda parte del estudio con un análisis del, según los ocho partidos políticos que negocian el acuerdo, “acuerdo histórico” y de “la mayor reforma del Estado de la historia de Bélgica”.

RESUMEN

Desde las elecciones generales del 10 de junio de 2007, Bélgica se había encontrado en una fase crucial, o tal vez final, de su conflicto interno. Dada la complejidad y la naturaleza cambiante de este conflicto y con el fin de conseguir más claridad analítica, el presente texto se divide en tres partes: 1) el periodo de debate sobre la emancipación lingüística del flamenco y la inversión de las relaciones centro-periferia, (2) la institucionalización de las demandas del autogobierno cultural y económico que llevaron a la creación del estado federal y (3) y el periodo “mas allá del federalismo”. Para cada parte se van a presentar los factores que determinaron el conflicto, los actores centrales y los resultados del compromiso en lo que se refiere a las reformas del estado que reforzaron el camino de Bélgica hacia el federalismo.

ABSTRACT

Since the aftermath of the June 10 2007 general elections, Belgium is moving into a crucial, and maybe final, phase of its community conflict. Given the complexity and changing nature of the community conflict in Belgium as well as for analytical clarity, the text has been divided into three phases: (1) The period of the struggle for Flemish linguistic emancipation and the reversal of the centre-periphery; (2) The institutionalisation of demands for cultural and economic self-government leading to the emergence of the federal state, (3) The period “beyond federalism”. For each phase we identify the factors that fuelled the conflict, its main actors and major accommodation policies in terms of state reforms towards federalism.

INTRODUCCIÓN

Desde las elecciones generales del 10 de junio de 2007, Bélgica se había encontrado en una fase crucial, o tal vez final, de su conflicto interno.

En 2007 fueron necesarios 193 días para formar un gobierno interino y durante los siguientes 12 meses se constituyeron tres nuevos gobiernos. El 13 de junio 2010 se celebraron nuevas elecciones generales y, mientras casi la mitad de los flamencos votaron a partidos independentistas y el partido separatista N-VA se convertía en el partido más

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

grande del país, los partidos francófonos defendieron el status quo federal. A la hora de redactar este texto todavía no se había constituido un nuevo gobierno, y tras constituir un nuevo récord europeo de un país sin gobierno (record anteriormente mantenido por los Países Bajos con 208 días), Bélgica ha conseguido también un nuevo record mundial. (Anteriormente Irak con 249 días).

La razón de este largo proceso de constitución de un nuevo gobierno se encuentra en las profundas diferencias entre los flamenco-hablantes y los francófonos sobre el futuro constitucional de la federación de Bélgica. Además de los tres partidos flamencos separatistas, también los otros partidos flamencos contestaron la idea de una federación de Bélgica – amenazas que se apoyan ampliamente en los medios de comunicación flamencos. En los medios de comunicación y partidos francófonos se discuten estrategias sobre como los francófonos deberían reaccionar en una crisis con estas dimensiones y si una Bélgica-de mínimas (Valonia y Bruselas) podría ser una opción. Por ello, en este momento, la pregunta central es en primer lugar si Bélgica podría sobrevivir y en segundo lugar con que formato (con-) federal?

Este nuevo nivel de conflicto sorprende también a los expertos, ya que los anteriores conflictos entre el norte y el sur fueron tradicionalmente solucionados de manera exitosa y consensuada.¹ El estado unitario se transformó, a pesar de algunos periodos con ciertas movilizaciones de las masas por ambos partidos, completamente pacífica y dentro del orden constitucional y relativamente rápido en un sistema federal. ¿Qué pasó con este sentido casi genético de compromiso de los belgas que se apreció tanto a nivel de la UE?

Por otro, a pesar del hecho de que la línea de conflicto centro y periferia entre los flamencos y los francófonos se invirtió durante los sesenta, la conquista flamenca del estado de Bélgica no suavizó las demandas flamencas de más autogobierno, lo que contradice la hipótesis según la cual, la descentralización puede reducir demandas hacia más autogobierno. (Schrijver: 2006) Finalmente, el profundo conflicto interno en el “corazón de Europa” en una interfase entre las culturas “Latinas” y “Germanas” (Rokkan y Urwin: 1982) parece anacronista en una época que se caracteriza por un debate post-estado nación introducido por la integración europea y la globalización. El tenso conflicto actual motivado por diferencias socio-económicas en una zona relativamente rica de la UE, desafía también las demandas hacia una “Unión mas estrecha entre los ciudadanos de Europea” (Preámbulo del borrador de la Constitución Europea).

Dada la complejidad y la naturaleza cambiante del conflicto interno y las adaptaciones federales de Bélgica, y con el fin de conseguir más claridad analítica, el presente texto se divide en tres partes. Para cada parte se van a presentar los factores que determinaron el conflicto, los actores centrales y los resultados del compromiso en lo que se refiere a las reformas del estado que reforzaron el camino de Bélgica hacia el federalismo. Estas tres partes son las siguientes:

- 1) el periodo de debate sobre la emancipación lingüística del flamenco y la inversión de las relaciones centro-periferia (desde la independencia de Bélgica en 1830 hasta las leyes lingüísticas en 1963),
- 2) la institucionalización de las demandas del autogobierno cultural y económico que llevaron a la creación del estado federal (1963 – 1995)
- 3) y el periodo “mas allá del federalismo” (desde 1995 → hasta ¿el colapso?)

En las conclusiones se presenta un análisis de las variables que pueden determinar en el futuro la evolución de Bélgica a un estado (con-)federal o a un Estado fracasado.

1. Vease: Lijphart (ed.) (1981), *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley: Institute of International studies, University of Berkeley; y Arend Lijphart (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****LA EMANCIPACIÓN LINGÜÍSTICA FLAMENCA 1830-1963*****La génesis del problema interno***

El estado de Bélgica nació en 1830, tras separarse de los Países Bajos, con los que fue fusionado por el Congreso de Viena en 1815. Desde finales de la edad media la mayoría de las provincias que constituyeron el nuevo estado estuvieron gobernadas como un *ensemble* común por poderes extranjeros (españoles, austriacos, franceses).

La línea lingüística entre las provincias belgas – que se extiende del este al oeste, separando de esta manera las tribus con dialecto germano y roman – emergió en el siglo IV y se consolidó en el siglo X.

Desde su creación, el estado de Bélgica fue una mezcla étnica, con una comunidad flamenca en el norte (sin un idioma normalizado) y una comunidad que habla dialectos valones que se parecen al francés. Desde la Edad Media hasta el siglo XVII, Flandes fue una región muy próspera, pero posteriormente sufrió un declive en lo económico y cultural, y en 1830 no existían élites domésticas que se identificaran con la cultura flamenca. De hecho, el movimiento independista belga se formó a través de una alianza entre diferentes grupos de las élites francófonas del sur con la aristocracia, líderes locales y de los industriales emergentes del norte.

De este modo cuando Bélgica consiguió la independencia en 1830, la hegemonía de la cultura francesa fue muy dominante. Flandes fue una región pobre y principalmente agrícola, mientras Valonia se convirtió en la primera región industrializada del continente. A pesar de que los flamencos representaron siempre una mayoría demográfica (desde el 57% a la hora de la independencia al 60% actualmente), el idioma oficial del estado fue el francés (utilizado en la administración, en el ejército, la política, el sistema legal, la educación y los medios de comunicación). Bruselas fue elegida como capital política y administrativa, y pronto se convirtió también en el centro financiero. Como resultado de la hegemonía francesa en la vida cultural, económica y política, Bruselas, originariamente una ciudad flamenca situada en “territorio” flamenco, se convirtió en una ciudad donde se hablaba principalmente el francés.

La emancipación de la periferia flamenca

La oposición flamenca a la hegemonía francófona del estado y de la sociedad de Bélgica creció durante los años cuarenta del siglo XIX. El Movimiento Flamenco, que agrupó elites culturales (intelectuales, segmentos de la clase media y el clero bajo) demandaba principalmente el reconocimiento del idioma flamenco. Hasta la Primera Guerra Mundial su objetivo se concentró en el reconocimiento completo de la comunidad flamenca y su idioma, como parte constituyente del estado-nación de Bélgica y “patria”. Tras la Primera Guerra Mundial, algunas corrientes del Movimiento Flamenco comenzaron con debates separatistas o incluso demandas irredentistas (con los Países Bajos).

En 1919 se introdujo el sufragio universal masculino con representación proporcional, lo que facilitó la creación de nuevos partidos como el *Frontpartij* (el primer partido nacionalista flamenco) que ganó cinco escaños en el parlamento con el 5.2 % de los votos flamencos en 1919. El programa de este partido se radicalizó durante los años veinte y treinta del siglo XX, por lo que muchos militantes abandonaron el partido y se “infiltraron” - con cierto éxito - en partidos tradicionales (Católicos, Socialistas y liberales) con sus objetivos nacionalistas. En los años treinta del siglo XX, el *Vlaams Nationaal Verbond* (VNV, Unión Flamenca Nacional) un partido radical separatista con bases ideológicas católicas y elementos del nacionalsocialismo fue el partido flamenco nacionalista mayoritario. En las elecciones generales de 1936 este partido consiguió el 10% de los

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

votos flamencos. El VNV colaboró con los nazis que lo reconocieron como único representante político de la población flamenca. Una minoría de los nacionalistas flamencos interpretó también la ocupación alemana de Bélgica como una situación favorable para conseguir más autonomía del estado belga. Estos excesos y la colaboración abierta con el enemigo, junto con la reaparición de un patriotismo belga deslegitimaron el movimiento flamenco y condicionaron finalmente la reaparición del movimiento y de los partidos flamencos nacionalistas tras la Segunda Guerra Mundial. Con la desaparición de los más importantes partidos flamencos nacionalistas, el movimiento flamenco continuó su lucha por la protección lingüística dentro de los partidos tradicionales belgas.

Políticas de acuerdo

A nivel lingüístico y cultural, durante el periodo 1856-98, el idioma flamenco consiguió el pleno reconocimiento. Durante los años sesenta del siglo XIX los primeros miembros de habla flamenca fueron elegidos en las listas de los dos partidos belgas en un parlamento dominado por francófonos, el partido católico y el partido liberal. Las reformas permitieron el uso del flamenco ante los Tribunales (1873), en la administración (1878), el ejército (1887) y el sistema educativo (1895 – con la excepción de la educación universitaria). En 1898, el flamenco consiguió el mismo estatus que el francés como idioma oficial.

Finalmente en los años treinta, el país fue dividido en una región monolingüe de habla flamenca, una región francófona y una capital bilingüe (hasta 1932 se pudo utilizar el francés para la comunicación oficial en Flandes).

Sin embargo los límites de estos tres “regímenes lingüísticos” eran flexibles, ya que se decidió la permanencia a una comunidad lingüística en base de los resultados de los censos mas recientes, por lo que una comunidad podría pasar de un régimen lingüístico a otro por la influencia de francófonos o flamencos. Estos cambios de la “frontera lingüística” fueron especialmente significantes en los alrededores de Bruselas, capital que se convirtió paulatinamente en una ciudad francófona, en una isla francófona en Flandes, que se expandió hacia las zonas limítrofes flamencas. Desde 1932, las 27 provincias limítrofes a las fronteras lingüísticas con una minoría lingüística del 30% de la población local, ofrecieron “ayuda” administrativa lingüística para los hablantes del idioma minoritario. En 1962-63 las llamados “leyes lingüísticas” consolidaron las fronteras lingüísticas y contribuyeron al establecimiento de “territorios lingüísticamente homogéneos” (Flandes y Valonia) y de la capital bilingüe Bruselas. La constitución del flamenco como idioma oficial único de Flandes debilitó la resistencia de la burguesía francófona (principalmente en las ciudades de Gante y Amberes) que decidió integrarse o emigrar, sea de manera voluntaria o bajo presión popular (como en el caso de los sectores francófonos de la Universidad Católica de la ciudad flamenca de Leuven).

En resumen, a la hora del nacimiento del estado de Bélgica, el centro en lo que se refiere al ámbito político, administrativo, militar, económico y cultural, fue francófono. Flandes fue claramente periferia en todos estos ámbitos, mientras Valonia, por su desarrollo industrial y por el idioma, mantuvo estrechas relaciones con Bruselas, capital política administrativa, financiera y cultural. Sin embargo debido a los cambios estructurales socio-económicos y el llamado Movimiento Flamenco, esta definición de centro y periferia cambió gradualmente y hoy en día se ha convertido casi completamente en lo contrario. Las demandas del Movimiento Flamenco se han cumplido gradualmente. Además, a mediados de los sesenta, los temas socio-económicos se convirtieron cada vez mas en los temas dominantes, ya que desde entonces se registra una diferencia entre el crecimiento económico del Norte y del Sur, lo que provocó importantes transferencias financieras a través de diferentes mecanismos redistributivos desde Flandes a Bruselas y Valonia.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO****AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****Tabla 1:****Población y PIB per capita de región²**

	Población 2008	PIB per capita 2007
Flandes	6.161.600	31,700
Valonia	3.456.775	22,600
Bruselas Capital	1.048.491	60,200
Comunidad hablante alemana (2007)	74.169	

Además, las relaciones centro-periferia cambiaron políticamente. Por la redistribución de los escaños en el parlamento en 1965 y el incremento de la población en Flandes, los flamencos formaron una mayoría en el parlamento. Adicionalmente la élite de Flandes que conquistó poco a poco el estado de Bélgica tras la Segunda Guerra Mundial, dirigieron las políticas de desarrollo económico hacia la expansión de la economía de Flandes.

DESDE EL AUTOGOBIERNO A LA FEDERACIÓN 1963-1965***La disminución del conflicto clásico entre centro y periferia***

A pesar de que la posición centro y periferia se había invertido, el movimiento de Flandes no aprovechó la “conquista” del estado de Bélgica como instrumento principal para incrementar las demandas flamencas. (pese a que esta estrategia fue defendida por algunos cristiano-demócratas nacionalistas flamencos). Como movimiento minoritario nacionalista “normal”, el movimiento intentó avanzar en el traspaso de las competencias de ámbito cultural (educación, cultura y medios de comunicación) a la comunidad cultural flamenca (*cultuurautonomie*). Solo posteriormente se añadieron demandas sobre más autogobierno en las áreas socioeconómicas. Esta ampliación de la agenda para el autogobierno se reforzó por el fortalecimiento del movimiento valon, que emergió como reacción a la emancipación flamenca y la implícita amenaza para la unidad del estado unitario de Bélgica (“*l’Etat belgo-flamand*”).

Las raíces del movimiento valón datan de los años ochenta del siglo XIX, pero no consiguieron una movilización política importante hasta principios de los años sesenta del siglo XX. Provocado por los primeros éxitos del movimiento flamenco, comenzó como un movimiento lingüístico que defendió el francés como idioma oficial del estado de Bélgica. Sin embargo, se incorporaron rápidamente en su agenda demandas de la clase obrera, de los republicanos y demandas hacia más autonomía. Tras el fracaso de una huelga larga y violenta en el invierno de 1960-61, los militantes del movimiento valon – especialmente dentro de los sindicatos socialistas – comenzaron a luchar por la regionalización económica. (Delforge, Destatte y Libon : 2000) Las leyes lingüísticas de 1963 provocaron también la resistencia de la población francófona en Bruselas, que percibió el nuevo régimen bilingüe como ventaja para los flamencos que, supuestamente mejor preparados en ambos idiomas, tendrían mejores posibilidades para ocupar los puestos en el sector público de Bruselas. La combinación de tres diferentes tipos de movimientos que demandaron más autonomía llevó a la hasta entonces elite unitarista belga a aceptar un cierto grado de descentralización que podría desarrollarse hacia un tipo de federalismo *sui generis*. (véase mas abajo)

2. Fuente: Población

http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/bevolking/structuur/huidige_nationaliteit/belgisch_vreemd/index.jsp y http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_fran%C3%A7aise_de_Belgique
 PIB: Eurostat http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_r_e2gdp&lang=fr

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011*****La movilización de las minorías flamencas, valonas y de Bruselas***

La aceptación de esta nueva realidad fue también posible gracias a un cambio radical en el paisaje de los partidos, que llevó a una bifurcación – y un nivel record de fragmentación – del sistema de partidos (véase tabla 2). (De Winter y Dumont, 1999: 183-206) La “regionalización” del sistema de partidos nacional evolucionó durante varias etapas. Al principio emergieron los partidos etno-regionalistas a mediados de los sesenta: el *Volksunie* (VU) en Flandes, el *Rassemblement Wallon* (RW) en Valonia, y el *Front Démocratique des Francophones* (FDF) en la región de Bruselas. A principio de los setenta, estos partidos consiguieron respectivamente el 20% de los votos flamencos y valones y el 40% de los votos francófonos en Bruselas.

En una segunda etapa la línea de conflicto lingüística, que se convirtió en elemento crucial del comportamiento electoral, provocó una división profunda entre los partidos de unionistas, los Cristiano-Demócratas, Liberales, y Socialistas. Cada línea de conflicto tradicional se dividió en dos ramas independientes flamencas y francófonas con sus propios programas y organización (respectivamente en 1968, 1972 y 1978). Estos partidos se separaron porque los compromisos que surgieron por la división interna entre flamencos y francófonos no satisficieron a sus electorados, además los partidos etno-regionales ofrecieron programas más atractivos con conceptos adaptados específicamente para las regiones lingüísticas.

Finalmente, al final de los años setenta emergieron el partido separatista y xenófobo *Vlaams Blok* y los partidos verdes (*Agalev* en Flandes y *Ecolo* en las regiones francófonas).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

Tabla 2:

Elecciones Generales 1946-2010. Resultados en % de los votos válidos para la Cámara de representantes de Bélgica

Year	PSC/CVP		PSB/BSP		PL/LP		FDF	RW	PCB	VU	AGALEV	ECOLO	VB	UDRT	FN	ROSSEM	Volatility
	CVP	PSC	SP	PS	VLD	PRL										DEDECKER	
1946	42,5		31,6		8,9				12,3								
1949	43,6		29,8		15,3				7,5	2,1							8,10
1950	47,7		34,5		11,2				4,8								8,85
1954	41,1		37,3		12,1				3,6	2,2							6,85
1958	46,5		35,8		11				1,9	2							4,95
1961	41,5		36,7		12,3				3,1	3,5							4,95
1965	34,5		28,3		21,6		2,2		4,6	6,7							15,80
1968	22,3	9,4	28		20,9		5,9		3,3	9,8							5,95
1971	21,9	8,2	27,2		9,5	7,2	11,4		3	11,1							6,85
1974	23,3	9,1	26,7		10,4	6	10,9		3,2	10,2							3,25
1977	26,2	9,8	27		8,5	7,8	7,1		2,1	10							6,35
1978	26,1	10,1	12,4	13	10,4	6	7,3		3,3	7			1,4	0,9			6,20
1981	19,3	7,1	12,4	12,7	12,9	8,6	4,2		2,3	9,8	2,3	2,2	1,1	2,7			14,35
1985	21,3	8	14,6	13,8	10,7	10,2	1,2		1,2	7,9	3,7	2,5	1,4	1,2			9,75
1987	19,5	8	14,9	15,7	11,5	9,4	1,2		0,8	8	4,5	2,6	1,9	0,1			4,30
1991	16,8	7,7	12	13,5	12	8,1	1,1		0,1	5,9	4,9	5,1	6,6		1	3,2	12,35
1995	17,2	7,7	12,6	11,9	13,1	10,3				4,7	4,4	4	7,8		2,3		6,70
1999	14,1	5,9	9,5	10,2	14,3	10,1				5,6	7	7,4	9,9		1,5		10,90
2003	13,3	5,5	14,9	13	15,4	11,4				3,1	2,5	3,1	11,6		2,0		12,67
2007	18,5*	6,1	10,3	10,7	11,8	12,5					4,0	5,1	12,0		2,0	4,0	11,1
2010	10,9	5,5	9,2	13,9	8,6	9,3				17,4	4,4	4,8	7,8		0,5	2,3	14,1

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

De este modo, hasta 1978 (cuando el último partido tradicional se dividió) no se puede hablar de un sistema de partidos único a nivel de estado de Bélgica. Desde entonces, existen dos sistemas de partidos diferentes, un sistema francófono y un sistema flamenco. En las circunscripciones flamencas compiten por los votos solo partidos flamencos y como norma, no presentan sus listas en las circunscripciones valonas (y viceversa). Solo en la circunscripción de Bruselas -Halle-Vilvoorde, donde ambos sistemas de partido se solapan, los partidos francófonos y flamencos compiten por los (por lo menos potencialmente) mismos votos. Ambos sistemas de partidos difieren en lo que se refiere al tipo de partido que domina, la evolución electoral y hasta cierto grado en las líneas de conflicto. (De Winter, Swyngedouw y Dumont, 2009) La bifurcación en dos sistemas de partido regionales autónomos reforzó también las tendencias centrífugas en ambos sistemas. Aplicando el término de Sartori, la situación actual en Bélgica representa claramente un caso de multipartidismo extremo (Sartori: 1976; De Winter: 2006), con la competición polarizada centrífuga sobre una línea de conflicto predominante lingüística entre prácticamente todos los partidos flamencos, que defienden los intereses flamencos, y todos los partidos francófonos, que defienden los intereses francófonos y valones. Solo los partidos verdes francófonos y flamencos se sitúan relativamente cerca del centro, ya que conservaron un grupo común en el parlamento federal y generalmente intentaron también desarrollar un programa común sobre los problemas lingüísticos y regionales. El incremento en la fragmentación y polarización del sistema de partidos obstaculizó, sin duda, la formación de gobiernos, y durante un periodo llevó también a una inestabilidad extrema de los gobiernos (en el periodo de 1977-1981 se constituyeron nueve gobiernos!).

Hacia un nuevo acuerdo

Las demandas para distintos tipos de autogobierno que articularon los partidos regionalistas y las ramas de los anteriores partidos unionistas, fueron acomodadas por la transformación gradual de Bélgica en un estado federal complejo a través de una serie de reformas constitucionales que comenzaron en 1970. La complejidad de este nuevo sistema institucional es una consecuencia directa del compromiso entre dos conceptos separados pero complementarios. Los nacionalistas flamencos defendieron la idea de una estructura federal con dos componentes – Flandes y Valonia – basada en la existencia de dos culturas distintas o, incluso, naciones. El movimiento de Valonia, estaba a favor de una mayor autonomía, en concreto apoyó la idea de traspasar las competencias para la política económica a las tres regiones (Flandes, Valonia y Bruselas) para que pudieran decidir su propio desarrollo económico.

Estas dos trayectorias hacia dos tipos de autogobierno llevaron a varias revisiones constitucionales mayores (en 1971, 1980, 1988, 1993 y 2001). Las primeros tres reformas tuvieron el efecto de profundizar en el nivel de la autonomía regional y de las comunidades. A través de la reforma de 1971 se crearon tres asambleas en las comunidades lingüísticas con competencias en materia cultural, compuestas por los representantes federales y senadores de los diferentes grupos lingüísticos. Además se preveía la constitución de asambleas regionales que finalmente se reunieron solo de manera provisional en 1974. Por otro lado, cada región y comunidad tuvo un ministro en el gobierno federal responsable de estas competencias.

La reforma de 1980 clarificó la distribución de competencias y su financiación, y reguló la creación de ejecutivos separados para las regiones y comunidades. Como resultado de la reforma de 1988 se ampliaron el marco competencial, incluido la materia de educación y las restantes competencias en política económica, y la financiación del nivel sub-estatal (desde aproximadamente 10% hasta el 30% del gasto público).

Finalmente la revisión constitucional de 1993 consolidó institucionalmente la transformación de Bélgica en un estado federal basado en tres comunidades lingüísticas (flamenco, francés y alemán) y las tres regiones socio-económicas (Flandes, Bruselas y Valonia) con asambleas parlamentarias elegidas por sufragio directo. No obstante, a pesar de esta reforma

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

“doble” (tres regiones y tres comunidades) la asimetría del federalismo belga se incrementó desde el principio por la fusión de la comunidad y región flamenca. Recientemente la región de Valonia y la comunidad francófona comenzaron a coordinar algunas competencias y se traspasaron también algunas competencias específicas regionales de Valonia a la comunidad hablante alemana.

La federalización creó nuevos sistemas políticos a nivel de las regiones y comunidades, cada uno tiene su asamblea legislativa directamente elegida, un ejecutivo presidido por un primer ministro y su administración pública. Tras las reformas de 1993, las competencias regionales incluyeron la planificación urbanística, medio ambiente, el gobierno local, viviendas, como partes de las siguientes materias: agricultura, economía, energía, empleo, trabajos públicos, transporte, ciencia e investigación, e incluso las relaciones internacionales.

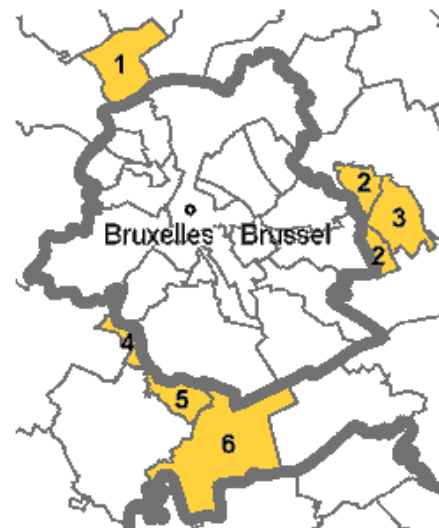
Las competencias de las comunidades se extienden casi a todas las materias relacionadas con la educación y cultura, y parte de la política sanitaria y asistencia familiar, para discapacitados, jóvenes y otros grupos. En la reforma mas reciente de 2001 se añadieron las competencias en agricultura, ayuda al desarrollo y el gobierno sub-regional (p.e. la tutela sobre las comunidades y provincias). En total, las regiones y las comunidades controlan mas de un tercio del gasto público. Por consiguiente con la creación de una forma del federalismo *sui generis*, los movimientos que demandaron el autogobierno en las tres regiones transformaron una situación de suma cero en una solución beneficiosa para todas las partes, lo que representa también un ejemplo de acuerdos consensuales que se aplicaron también con éxito en otras importantes crisis políticas en Bélgica. Se mejoraron otras normas, como el gobierno con consenso mutuo y el derecho a vetar para minorías. La revisión constitucional de 1970 neutralizó la mayoría parlamentaria flamenca a través de un derecho de vetar para la minoría francófona. En primer lugar, el gabinete (excluyendo el primer ministro y los ministros junior) tiene que comprender tantos ministros flamencos como francófonos. En segundo lugar, los grupos lingüísticos tienen el poder de retrasar o bloquear la legislación que podría afectar a sus intereses a través del uso de un procedimiento de “alerta”. En tercer lugar, para proteger los derechos de minorías regionales y lingüísticas, algunas leyes tienen que ser aprobadas por una mayoría cualificada: el apoyo por una mayoría de dos tercios de los votos válidos y una mayoría de los votos válidos en cada grupo lingüístico en cada cámara.

Por ello desde 1970 ninguna iniciativa flamenca para conseguir más autonomía puede ser aprobada antes de que una mayoría de los francófonos esté de acuerdo. Pero se han protegido también a otras “minorías”: los flamencos en la región de Bruselas (a nivel regional, y en cada de las 19 comunidades de Bruselas), los francófonos en las comunidades flamencas con “*facilités*” en la periferia de Bruselas (véase abajo), y la minoría hablante alemana en Bélgica.

Mapa:
**Comunidades con «facilities»
en el alrededor de Bruselas**

 Commune néerlandophone à minorité francophone protégée

1. Wemmel
2. Kraainem
3. Wezembeek-Oppem
4. Drogenbos
5. Linkebeek
6. Sint-Genesius-Rode (Rhode-Saint-Genèse)



SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****MAS ALLÁ DEL FEDERALISMO, 1995 → ?*****La redefinición del conflicto***

A pesar de los éxitos en las “políticas del acuerdo” – la transformación de un estado unitario en un estado plenamente federal en menos de tres décadas – los conflictos entre las comunidades no desaparecieron de la agenda política, incluso cuando los mayores partidos etno-regionalistas perdieron votos desde finales de los ochenta (hasta el resurgimiento del N-VA desde 2007). Se pueden detectar varias razones de esta falta de pacificación. En primer lugar, la federalización no resolvió todos los temas que alimentaron los conflictos entre las comunidades, y cuando se solucionaron los temas mayores en la reforma federal institucional, los asuntos relativamente pequeños aumentaron en su importancia.

Entre estos “negocios sin terminar”, destacan las cuestiones lingüísticas de la región de Bruselas y su periferia. Pero desde mediados de los noventa, los problemas socio-económicos han dominado la agenda. Aunque nadie duda de que Bélgica es ahora un estado federal, no hay ningún consenso entre la élite y la amplia opinión pública sobre el equilibrio más apropiado en la división de las competencias entre los niveles federal, regional y, también el nivel europeo.

Los problemas lingüísticos restantes se deben fundamentalmente a un “desajuste” entre los regímenes lingüísticos de algunos municipios, y el uso de la lengua real de la población local. El problema lingüístico más importante desde una perspectiva demográfica afecta a los francófonos que viven en la periferia de Bruselas - sobre “el suelo de Flandes”.

Un gran número de francófonos (así como flamencos) de Bruselas han abandonado la capital para vivir en los alrededores de Bruselas. Este proceso de suburbanización comenzó mucho antes de que se instalara el régimen lingüístico de 1963, que reconoce esta situación a través de la concesión de derechos de minoría especiales a los francófonos (*facilités*) en los seis municipios flamencos de la periferia de Bruselas (ver figura 2). En estos municipios los ciudadanos francófonos pueden comunicarse con la administración comunal en francés, una excepción a la regla de que en Flandes el idioma oficial administrativo es solamente el holandés.

Por ahora, en los seis municipios, los francófonos constituyen la mayoría de los habitantes (del 50% al 80%). Por lo tanto, los políticos francófonos tienen la mayoría en el ayuntamiento y el ejecutivo. Sin embargo formalmente están obligados a utilizar en su día a día y en el trabajo el flamenco, por lo que preferirían que su comuna recibiera el estatus de bilingüe (como en las comunas de Bruselas).

Sin embargo, todos los partidos flamencos, los movimientos etno-regionalistas y en general la opinión pública flamenca se oponen con vehemencia y con unanimidad a esta amenaza a la “unidad y el carácter monolingüe del territorio flamenco”. Considerando la experiencia de la “pérdida” de Bruselas frente a los francófonos, una ciudad que aún en el siglo XIX era predominantemente flamenca, todos los partidos flamencos demandan un cese incondicional de la asimilación lingüística de la periferia de Bruselas. De hecho, la mayoría de los partidos flamencos intentan de forma proactiva detener este proceso, al interpretar el uso de las “facilities” de manera restrictiva, así como por la discriminación positiva a favor del flamenco, por ejemplo en términos de acceso a la vivienda y a través de ayudas para la organización de eventos culturales.

La asimilación al francés es también considerable en muchas otras comunas de la periferia flamenca de Bruselas, donde los francófonos no gozan de ninguna facilidad lingüística. Se estima que actualmente más de 100.000 francófonos viven en la periferia flamenca de la capital. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil y de

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

los partidos francófonos intentan cambiar el estatus oficial monolingüe a un régimen que reconozca la realidad sociológica bilingüe, por ejemplo mediante la concesión de servicios lingüísticos a estos municipios, o más radicalmente, ampliando el territorio de la región de Bruselas y el régimen lingüístico bilingüe.

Los miembros belgas del Consejo de Europa han pedido varias veces un informe (1998, 2001, 2005, 2009) sobre la discriminación contra las minorías lingüísticas en Bélgica y la violación de la Carta de la autonomía local. Estos informes apoyaron por lo general las tesis de los francófonos sobre el trato injusto de la “minoría” francófona en la periferia de Bruselas.

Estos problemas lingüísticos en la periferia están vinculados con el tema de “BHV”, la propuesta de división de la circunscripción electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde. El tema, que es técnicamente demasiado complejo para presentarlo en este texto, (De Winter; Baudewyns: 2010), es más bien simbólico que sustancial ya que no hay evidencia de que si se concede a la demanda flamenca de partición en el BHV supondría en la práctica un cambio significativo en los escaños parlamentarios entre los partidos.

Mientras estas cuestiones lingüísticas siguen en la agenda y parecen difíciles de resolver debido a su naturaleza de suma cero, las cuestiones socio-económicas se han convertido cada vez más en los problemas predominantes. Las grandes diferencias económicas entre el Norte y el Sur han provocado importantes transferencias financieras desde Flandes a Bruselas y en Valonia a través del mecanismo re-distributivo del sistema de seguridad social (que sigue siendo una competencia federal), de subvenciones federales a las regiones y comunidades, y de otras políticas federales.

Mientras que estas transferencias solidarias se basan en las diferencias objetivas (por ejemplo, el desempleo y los riesgos de la salud en el trabajo), a muchos partidos y a los medios de comunicación flamencos les gustaría reducirlas. No consideran las transferencias como una consecuencia de la solidaridad interpersonal, sino consecuencia de los abusos de Valonia al sistema de la seguridad social. Interpretaciones populistas de “perezosos valones que viven de las rentas de los trabajadores flamencos”, y de una gestión pública clientelista, ineficiente, e incluso corrupta en Valonia y Bruselas son ampliamente expresadas por los partidos y los medios de comunicación flamencos.

La normalización y la institucionalización de la iniciativa empresarial étnica

En comparación con la primera fase, los principales actores en el conflicto interno belga han cambiado gradualmente. En primer lugar, la capacidad del movimiento flamenco para movilizar a cientos de miles de manifestantes para respaldar sus demandas ha desaparecido (la última movilización de masas fue en 1978). Los partidos regionalistas también han perdido apoyo desde mediados de la década de 1980. La Coalición Valonia (*Rassemblement Wallon*) perdió sus últimos diputados en 1985 (muchos se unieron a los liberales o los socialistas), mientras que la FDF logrado mantener unos pocos escaños mediante la formación de una federación con los liberales francófonos desde 1993.

A pesar de la VU perdió cerca de dos tercios de sus votantes del año 1981 en los siguientes 20 años, esta disminución condujo – contrario a la contracción del sistema de partidos francófonos – a una fragmentación extrema. Primero fue el avance de los separatistas del *Vlaams Blok*, una formación que se separó de la VU en 1978. Desde principios de 1990, *Vlaams Blok* fue incrementado el número de votantes principalmente a través de argumentos anti-sistema y anti-inmigrantes. La lucha de la VU para sobrevivir durante la década de 1990 (incluida la búsqueda de colaboración con un partido flamenco grande) radicalizó a los partidos tradicionales flamencos, cuyos resultados electorales se movieron entre el 20-25%.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Con el 10% de los votos de la VU potencialmente “en juego” y teniendo en cuenta la tendencia general de una creciente volatilidad, el partido que pudiera conseguir la mayor parte del electorado VU podría reclamar el liderazgo político en el sistema político de Flandes, y por lo tanto también a nivel federal. Así, la competición política se centró en seducir a los votantes de la VU con programas nacionalistas flamencos.

En 2001, la VU se dividió en el partido “post-nacionalista” liberal de izquierda *SPIRIT* (que formaron una coalición electoral con los socialistas flamencos en 2003), y el partido independentista *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (N-VA), que finalmente entró en una coalición electoral con los demócrata-cristianos flamencos en 2004 (ambas coaliciones se crearon por la aplicación de un umbral provincial del 5% en 2001 para las elecciones regionales y federales). Por lo tanto, en el año 2004, las ramas regionales de los principales partidos flamencos se habían convertido en los principales protagonistas de la fase –más allá del federalismo–, cada partido cuenta con un número considerable de ex-VU-nacionalistas flamencos en sus filas, lo que radicalizó aún más las posiciones sobre la cuestión de la comunidad.

Además, la iniciativa empresarial étnica fue adoptada por los actores institucionales. La creación de los parlamentos regionales elegidos directamente (desde 1995), y de los gobiernos regionales con legitimación democrática, crearon una nueva clase de políticos flamencos que utilizaron su posición institucional como miembros del Ejecutivo flamenco o del parlamento para impulsar la “agenda flamenca”. En 1999, el Parlamento flamenco aprobó casi por unanimidad cinco resoluciones radicales que se han mantenido hasta ahora como “patrón” de las demandas flamencas (algunas han sido implementadas por la reforma constitucional de 2001).

En la resolución más polémica propone la transformación de la actual “3 +3” estructura del estado federal (las regiones: Flandes, Valonia y Bruselas, y las comunidades lingüísticas (flamenca, francófona y alemán) en una estructura “2 +2”, con dos fuertes *deelstaten* o entidades subestatales (Flandes y Valonia) responsables de la gestión del “segundo orden” de las regiones (Bruselas y la comunidad de habla alemana). En segundo lugar, se pide más autonomía fiscal y financiera, la atribución exclusiva de competencias residuales a las regiones, y el derecho de la comunidad flamenca a redactar su propia constitución. En lo que se refiere a las competencias, se exige la plena transferencia de las competencias en las materias de salud, servicios sociales, ciencia y tecnología, infraestructura ferroviaria, comunicación, agricultura y pesca, comercio exterior, ayuda al desarrollo y partes de la política activa del mercado laboral.

Mientras que las resoluciones fueron legitimadas principalmente por referencias a los principios de subsidiariedad, la buena gobernanza, la responsabilidad fiscal, la eficiencia (con demandas para políticas coherentes adaptadas a las diferencias entre las necesidades regionales) y el “interés general” flamenco, los francófonos interpretaron las resoluciones como pasos hacia la independencia de Flandes. Una preocupación que aumentó con los lemas más primitivos del partido racista Vlaams Blok (VB), un partido que no oculta sus objetivos separatistas, *Eigen volk eerst* (Nuestro pueblo primero).

Por lo tanto, el éxito creciente de la VB (hasta 2006) sirve como una legitimación democrática (y una especie de coartada) para la resistencia francófona a lo que ellos perciben como exigencias flamencas “impulsadas por el VB” - aunque los flamencos consideran estas exigencias democráticamente legítimas.

Por último, estas exigencias institucionalizadas para lograr más autonomía se han reforzado recientemente por la disociación de las elecciones federales y regionales y la aparición de las mayorías asimétricas. Hasta 2003, la distribución de los escaños en los parlamentos nacionales y regionales dentro de cada región coincidía relativamente. Hasta 1995, los parlamentos regionales y de las comunidades se compusieron de diputados

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

nacionales, mientras que las dos primeras elecciones directas de los parlamentos regionales se organizaron el mismo día de las elecciones federales (1995 y 1999). Por lo tanto, hasta el año 2004, se formaron coaliciones simétricas a nivel federal y regional (con la excepción de la región de Bruselas). Sin embargo, las elecciones regionales del año 2004, que por primera vez no coincidieron con las elecciones federales, fueron ganadas por los demócrata-cristianos flamencos, un partido en la oposición a nivel federal desde 1999.

El primer ministro demócrata-cristiano utilizó esta base de poder legítimo para atacar con vehemencia al gobierno federal liberal-socialista, reprochándole el descuido de los intereses de Flandes y la falta de buen gobierno. El primer ministro federal, preocupado por mantener su coalición “anti-natural” entre liberales flamencos y francófonos y socialistas, intentó todo lo posible para minimizar los conflictos de la comunidad.

Por lo tanto, las coaliciones asimétricas entre el nivel federal y regional tienden a aumentar la competencia entre los diferentes niveles de gobierno y entre los partidos, especialmente en asuntos relacionados con la comunidad.

Además, la no coincidencia de las elecciones regionales y federales llevó a un alto grado de fusión (y para los votantes de confusión) entre ambos tipos de elecciones. A menudo, los programas electorales de los partidos para las elecciones federales contienen propuestas políticas relacionadas con competencias regionales o de las comunidades y viceversa. Como los votantes son poco conscientes de la división de las competencias entre los diferentes niveles, los partidos tienden a redactar sus programas para “todos los niveles”. Además, con respecto a los candidatos, la mayoría de los partidos utilizan la estrategia de todos “manos a la obra”, según la cual todos los parlamentarios regionales y federales y los ministros participan en las elecciones con el fin de maximizar los resultados de su partido. En las elecciones generales de junio de 2010, tres cuartas partes de los miembros del Parlamento de Flandes fueron candidatos para las elecciones federales!

Por ahora la mayoría de los partidos han aprendido que la asimetría se traduce en mayores esfuerzos para la coordinación entre y dentro de los partidos, dando lugar a numerosos conflictos entre los niveles y el bloqueo de la toma de decisiones en ambos niveles. Por lo tanto, existe un consenso de que las elecciones regionales y federales se deberían sincronizar de nuevo, con el fin de producir gobiernos más simétricos.

Por lo tanto, la creación del estado federal en 1993 no satisfacía a la élite, sino todo lo contrario. Entre los ciudadanos, sin embargo, encontramos indicios significativos de la disminución de los conflictos en los temas relacionados con la comunidad. En primer lugar, todos los estudios longitudinales indican que desde principios de los noventa, asuntos de la comunidad son considerados menos importantes en relación con cuestiones mas generales como el desempleo, la seguridad y la migración.

Tampoco los ciudadanos flamencos parecen seguir el patrón de radicalización que se encuentra entre las élites. Mientras que a finales de los setenta los ciudadanos flamencos se identificaron más con la comunidad flamenca que con Bélgica, desde finales de la década de los ochenta cambió esta situación, y ahora casi el doble de flamencos se identifica antes con Bélgica que con Flandes. La llamada “cuestión Moreno” demuestra una estable distribución alrededor de la posición central “Me siento tanto flamenco como belga”, y menos del 10% optan por la posición “Me siento solo flamenco”. En cuanto a las opciones constitucionales, la mayoría opta por más poder para el nivel belga en vez de más poder a las regiones. Cuando se pregunta a elegir entre el nivel regional, nacional y europeo, como nivel más adecuado para la toma de decisiones en diferentes sectores políticos, el nivel regional se sitúa siempre por debajo del nivel de Bélgica (o europeo). (Frognier; De Winter : 2011) Sin embargo, los diputados flamencos prefieren claramente la región al nivel de Bélgica para la toma de decisiones en todos los sectores políticos

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

(aparte de las cuestiones relacionadas con la lucha contra la delincuencia). Por lo tanto, en Flandes parece que hay una gran brecha entre la opinión de la élite y de la masa, mientras que en el lado francófono hay una identificación masiva y fuerte con Bélgica.

Así, el “divorce des Belges” está situado principalmente a nivel de la élite, y no a nivel de la amplia opinión pública, a pesar de la existencia de dos “esferas públicas” distintas. De hecho, Bélgica tiene dos paisajes mediáticos diferenciados por el lenguaje, con muy poca interacción entre ellos. Desde los medios de comunicación sólo atienden a las necesidades de información de su propia comunidad, no tienen ningún interés en prestar atención a la presentación de una imagen objetiva de lo que sucede en la otra comunidad.

Además, los medios de comunicación flamencos se consideran guardianes de la “causa flamenca”, y tienden a centrarse en las noticias que confirman las grandes diferencias norte-sur, ya sea en las materias culturales, económicas, políticas, sociales, o el estilo de vida. Los *European Values Studies* y la *European Social Surveys* confirman la existencia de diferencias entre los valores de flamencos y valones, pero estas diferencias tienden a ser más pequeñas que las diferencias entre flamencos y holandeses, o entre valones y franceses. (Billiet, Maddens y Frogner: 2009)

¿Hacia una solución?

Desde la creación del Estado federal en 1993, la estructura institucional de Bélgica ha cambiado muy poco, aparte de una menor expansión de las competencias regionales en la reforma del Estado del año 2001. Esta inercia institucional crea un enorme potencial para un importante conflicto (y tal vez mortal) entre las demandas flamencas hacia una gran reforma del Estado, y las preferencias de los francófonos para el statu quo institucional.

Las estrategias tradicionales del consenso han perdido buena parte de su potencial para construir puentes por diferentes razones. En primer lugar, la pacificación entre las comunidades en Bélgica se logró a menudo a base de convertir los conflictos en situaciones de ganar-ganar, que generalmente incluía la concesión de grandes subsidios a todos los partidos del conflicto. Sin embargo, desde la crisis presupuestaria de la década de 1990 (con una deuda pública récord de 139% del PIB en 1993), existen pocos recursos financieros que se pueden distribuir. La reciente crisis económica y bancaria reduce aún más las posibilidades presupuestarias para solucionar los conflictos.

En segundo lugar, hay una ruptura de la comunicación entre las diferentes élites políticas, especialmente entre la Democracia Cristiana flamenca y francófona, la columna vertebral de la mayoría de los gobiernos federal tras la guerra. Sin embargo, las élites socioeconómicas tienden a suavizar sus posiciones y a llamar a la moderación de las demandas flamencas (los sindicatos y las mutuas, las columnas vertebrales de los Socialistas y Demócrata-cristianos, siguen estando organizadas en el ámbito nacional, aunque con una estructura federalizada). (De Winter; Van Wynsberghe: 2011)

En tercer lugar, debido a la disputa por el liderazgo político en Flandes entre los tres partidos tradicionales, hay una puja irresponsable sobre las demandas flamencas, que nunca puede llevarse a cabo a través en la negociación con los partidos francófonos, que defienden el status quo.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****CONCLUSIONES**

El “modelo” belga federal es muy complejo y ciertamente no es un caso ejemplar de “Come Together” federaciones (Deschouwer, 2009:67-69). Es una federación *sui generis* determinada por una larga serie de compromisos entre posiciones contradictorias sobre la organización territorial del Estado. Estos compromisos tuvieron el objetivo de reducir los conflictos de la comunidad, y no de establecer una hoja de ruta bien diseñada para crear un estado federal ejemplar.

Es una federación bipolar que se basa en los distintos puntos de vista e intereses de flamencos y francófonos, lo que se refleja en los límites y competencias de las entidades subestatales, en la forma dual del sistema de partidos y de los grupos parlamentarios, el gobierno federal, los medios de comunicación y los mecanismos de protección de las minorías. El “modelo” es también “centrípeto” en lugar de “Come Together”, ya que todas las reformas refuerzan el nivel subestatal y reducen las competencias del nivel federal. Su “doble” estructura de regiones y comunidades es única.

También es asimétrica en lo que se refiere al marco competencial de las tres regiones y de las tres comunidades. Asimismo, se le concibe como una aplicación de un federalismo doble (“layer cake”), con una clara división de poderes entre el nivel federal y las entidades subestatales, sin casi competencias compartidas. Sin embargo algunos sub-sectores políticos son administrados por el gobierno federal, aunque falta una definición clara del marco competencial federal. Además, en caso de conflicto de competencias entre los niveles, no hay una jerarquía constitucional entre las leyes federales y regionales.

Para muchos observadores, este modelo federal único ha entrado en una fase final de desintegración. El conflicto lingüístico original se ha convertido en conflicto dominante que se extiende ahora también sobre la política socio-económica y la autonomía, y en el que se encuentran enfrentados por un lado, los francófonos de Valonia y Bruselas que pretenden defender el status quo institucional del Estado federal actual, y por otro lado la mayoría de las élites flamencas que demandan más autonomía, e incluso algunos la independencia.

Es bastante atrevido hacer predicciones sobre la evolución del conflicto en el futuro próximo. El status quo es el resultado menos probable, ya que podría conducir a un punto muerto en la toma de decisiones a nivel federal. El temor a una mayor radicalización y el incremento del apoyo a la independencia de Flandes (como lo confirma el derrumbe del N-VA en 2010) está empujando poco a poco los francófonos a aceptar una mayor descentralización en algunos sectores (como el mercado de trabajo), a cambio de una compensación financiera y algunas medidas que permitan el mejor funcionamiento del Estado federal.

Pero, ¿va a satisfacer este “más ligero, pero más funcional Bélgica” a las élites de Flandes? ¿Es posible todavía esta opción de ganar-ganar, teniendo en cuenta los problemas estructurales presupuestarios empeorados por la actual crisis económica y financiera? Si la respuesta es no, la opción de ruptura ganará aún más fuerza en Flandes. En cualquier caso, en ambos lados varios *think-tanks* elaboran proyectos para estar preparados en caso de que esta ruptura sea inevitable.

Sin embargo, hay varios factores que hacen que esta solución drástica sea poco realista. En primer lugar está la cuestión de Bruselas, representando la joya de la corona belga en términos económicos y diplomáticos. Un Flandes independiente tendría que rodear Bruselas, dada la gran mayoría de los francófonos que viven en esa región.

En segundo lugar, existe el problema del “reparto” de la enorme deuda pública. En tercer lugar, muchos países de la UE que se enfrentan también a movimientos de independencia

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

no van a apoyar la independencia de Flandes. Tampoco la UE se entusiasmaría con la desintegración de un estado en el corazón de Europa a lo largo de líneas étnicas.

En cuarto lugar, la economía de Flandes, muy orientada hacia la exportación, puede sufrir la pérdida de la etiqueta “Made in Bélgica”, Flandes todavía carece de un nombre de marca fuerte en los mercados internacionales. Por último, los altos costes de transacción de una transformación de la situación actual en un nuevo estado de Flandes y el resto “Wallo-BRUX” sería enorme, y crearía una situación en la que todos perderían.

Un estado “en desaparición” puede desalentar a los inversores extranjeros y rebajar las calificaciones de los mercados financieros. Y por último, la comunidad internacional sólo permitirá al estado heredero de Bélgica participar en las organizaciones internacionales (como la UE y la OTAN), si los estados herederos consiguen negociar primero entre ellos un acuerdo detallado sobre la división de Bélgica.

La negociación de un compromiso sobre este conjunto de problemas, será incluso más difícil que resolver el actual punto muerto en la negociación de la descentralización de algunas competencias y la división de “B-H-V”.

BIBLIOGRAFÍA

- Billiet, Jaak; Bart Maddens y André-Paul Frogner (2009), “Does Belgium (still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons, en Marleen Brans, Lieven De Winter and Wilfried Swenden (eds.), *The Politics of Belgium*, London, Routledge, pp. 50-70.
- De Winter, Lieven; Carolyne Van Wynsberghe, (2011), “Political Parties and Civil Society in the Belgian Federation”, en Wolfgang Rensch y Klaus Detterbeck, *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*, Ottawa: Forum of Federations.
- De Winter, Lieven; Marc Swyngedouw y Patrick Dumont, (2009), “Party System(s) and electoral behaviour in Belgium: from stability to Balkanisation”, en Marleen Brans, Lieven De Winter and Wilfried Swenden (eds.), *The Politics of Belgium*, London: Routledge, pp. 71-94.
- De Winter, Lieven; Patrick Dumont, “Belgium: party system(s) on the eve of disintegration?”, in David Broughton and Marc Donovan (eds.), *Changing Party Systems in Western Europe* (London and New York: Pinter, 1999), pp. 183-206.
- De Winter, Lieven; Pierre Baudewyns (2010), “Belgium: Towards the Breakdown of a Nation-State in the Heart of Europe?”, en *Pathways from Ethnic Conflict. Institutional Redesign in Divided Societies*, ed. John Coakley (London: Routledge, 2010), 280-304.
- De Winter, Lieven (2006), “Multi-level party competition and coordination in Belgium”, en Charley Jeffery and Dan Hough (eds.), *Devolution and electoral politics*, Manchester: Manchester University Press, pp. 76-95.
- Delforge, Paul; Philippe Destatte y Micheline Libon (eds.) (2000), *Encyclopédie du Mouvement wallon*, Charleroi: Institut Destrée.
- Frogner, André-Paul; Lieven De Winter, “Les Belges et le Fédéralisme. Les leçons des enquêtes de 1970 à 2007”, en Régis Dandoy, Geoffroy Matagne, Caroline Van Wynsberghe, *Le fédéralisme belge*, Bruxelles: Academia Bruylant.
- Lijphart; Arend (1999), *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart; Arend (ed.) (1981), *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley: Institute of International studies, University of Berkeley;

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS III CUATRIMESTRE 2011

- Lijphart; Arend, (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press.
- Rokkan, Stein y Derek Urwin (eds) (1982), *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London: Sage.
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schrijver, Frans (2006), *Regionalism after Regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam: Amsterdam University Press. ■



SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS
REGIONALES: RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA EUROPEA
por Gracia Vara Arribas**

Abogada, consultora en el Instituto Europeo de Administración Pública
g.vara-arribas@eipa.eu

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon set up the Early Warning System (EWS), which enables national Parliaments to scrutinise EU draft legislative proposals in the light of the principle of subsidiarity. It has had a manifest impact on regional Parliaments with legislative powers. Two years after the establishment of the EWS, this article assesses its functioning, analysing the institutions and Parliaments' roles in its implementation, as well as its level of political and legal relevancy as of today. It concludes with some recommendations for elaborating a European strategy that would enable regional Parliaments to use in a more effective and selective way their scarce resources for an efficient control over the principle of subsidiarity in the early phase of the legislative procedure.

SUMARIO

El Sistema de alerta temprana (SAT) establecido por el Tratado de Lisboa para el control por los parlamentos nacionales del respeto del principio de subsidiariedad, ha tenido un impacto notorio en los parlamentos regionales con poderes legislativos. Este artículo evalúa los dos años de funcionamiento del SAT en los parlamentos nacionales y regionales de la UE, analizando el posicionamiento de instituciones y parlamentos en su aplicación y el nivel de relevancia política y jurídica del sistema hasta la fecha. Concluye con unas recomendaciones para la elaboración de una estrategia europea que permita a los parlamentos regionales utilizar de manera más eficaz y selectiva sus escasos recursos para un control eficiente del principio de subsidiariedad en la fase temprana de elaboración legislativa.

INTRODUCCIÓN

El 12 de octubre de 2011, el Vicepresidente de la Comisión Europea Maroš Šefčovič decía que tras dos años de vigencia del Sistema de Alerta Temprana (SAT) este “funciona muy bien”. Estas declaraciones se producían en respuesta a la pregunta oral de varios eurodiputados sobre el uso del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa. Pero en ese mismo foro de debate, distintos representantes de parlamentos regionales reclamaban una mayor consideración por parte de la Comisión Europea hacia las contribuciones de estos al efectivo control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad y una explicación sobre cómo percibe la Comisión el papel de los parlamentos regionales y del Comité de las Regiones en la aplicación del principio. La respuesta dada es tan clara como inquietante: “...tenemos que respetar el Tratado. El Tratado es muy claro en este aspecto, porque establece que es opcional para cada parlamento nacional el consultar a sus parlamentos regionales con poderes legislativos”. El Consejo respondía de manera similar a preguntas de una eurodiputada: “El consejo no tiene información sobre como recogen los Estados las inquietudes regionales”. Siendo esto en sí mismo legítimo y acorde con el texto del Tratado, encierra un problema de falta de análisis o cuanto menos una falta de coherencia con la implicación real de los parlamentos regionales en el SAT. El Tratado otorga la facultad a los parlamentos nacionales de dirigirse a las Instituciones comunitarias mediante dictamen motivado si considera que un proyecto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cada Parlamento nacional es libre de consultar cuando proceda a los parlamentos regionales con competencias legislativas. El Tratado dispone así que los parlamentos nacionales

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

decidan caso por caso cuando consultar, para lo que deben evaluar si el borrador de propuesta concierne competencias ejercidas por las regiones o no y por lo tanto si estas deben de ser o no consultadas. Lo que sucede es que los parlamentos nacionales, han optado por consultar siempre ya que han elegido un sistema de envío directo de todas las propuestas legislativas a los parlamentos regionales con el establecimiento de distintos procedimientos de participación. Sendo esto loable por lo que concierne al respeto de la autonomía regional, sitúa a los parlamentos regionales en la difícil situación de tener que hacer ellos esa labor de filtrado a fin de utilizar de manera eficaz sus recursos. Ahora bien, una vez que los parlamentos regionales elijan qué propuestas legislativas afectan sus competencias, y decidan pronunciarse, es optativo para el Estado reflejar o no las inquietudes manifestadas por el nivel regional.

La opción de remisión de consulta por el parlamento nacional al regional no es en la práctica aplicada en lo que podríamos designar fase ascendente del sistema (la decisión sobre si consultar o no) sino en la descendente (la decisión sobre si la opinión emitida por el parlamento regional –siempre consultado– debe o no ser reflejada en el dictamen del parlamento estatal).

Se desvirtúa así en cierto modo el texto del Tratado al que ahora tanto se aferran las instituciones comunitarias. Esto ha creado bastante frustración entre los parlamentos regionales que ven como sus esfuerzos de control pueden quedar en letra muerta. Esfuerzos ingentes, porque los parlamentos regionales desde hace dos años reciben cantidades enormes de documentos referidos a diferentes propuestas de leyes europeas sin ningún tipo de filtrado previo. Ello en principio presupone una labor de selección, priorización y análisis por dichas cámaras y la emisión de un dictamen en el caso de que se detecte algún problema de subsidiariedad (o proporcionalidad). Y esto es así, porque de lo contrario, el silencio bien pudiera entenderse (y utilizarse) como un consentimiento tácito. El Comité de las Regiones recomienda que las consideraciones de los parlamentos regionales figuren en el dictamen motivado del parlamento nacional para que esas preocupaciones lleguen a las instancias europeas. Y así se hace en la mayoría de los casos, lo que no evita que los Parlamentos regionales reclamen seguridad de que sus aportaciones llegarán a Bruselas.

Aunque las estadísticas reflejan que son escasos los dictámenes de parlamentos regionales sobre cuestiones de subsidiariedad, deberíamos de atender más a las formas que al número. El hecho de que los casos de no respeto del principio sean escasos, no ha impedido a aquellos parlamentos regionales con una clara ambición de presencia en el proceso decisorio europeo, invertir tiempo y esfuerzo en analizar todas las propuestas a fin de emitir los correspondientes dictámenes/posiciones a su parlamento nacional. Si este esfuerzo no se ve reconocido ni por el Estado ni por las Instituciones, la frustración está servida y con ella el fin perseguido (generar debate político en sede parlamentaria y acercar así Europa a los ciudadanos) no logrado.

Este artículo evalúa los dos años de funcionamiento del SAT en los parlamentos nacionales y regionales de la UE, analizando el posicionamiento de instituciones y parlamentos en su aplicación y el nivel de relevancia política y jurídica del sistema hasta la fecha. Concluye con unas recomendaciones para la elaboración de una estrategia europea que permita a los parlamentos regionales utilizar de manera más eficaz y selectiva sus escasos recursos para un control eficiente del principio de subsidiariedad en la fase temprana de elaboración legislativa.

El sistema de alerta temprana: nacimiento y evolución

El Tratado de Lisboa estableció el denominado Sistema de alerta temprana (SAT) consistente en la posibilidad brindada a los parlamentos de los Estados Miembros de solicitar la revisión de un proyecto de acto legislativo europeo si estimaran en mayoría la existencia de

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

una presunta violación del principio de subsidiariedad¹. Este principio determina “quien” debe actuar en el ámbito de las competencias compartidas, estableciendo que la Unión solo debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados Miembros, regiones o entes locales, o si debido a las dimensiones o efectos de la medida en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión. Unido a esto, la forma y la naturaleza de la intervención viene definida por otro principio rector, la proporcionalidad, que determina el “cómo” la Unión ejercerá sus competencias, ordenándole no exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Dos aspectos son novedosos en el actual Tratado: la subsidiariedad ampliada a los niveles regionales y locales, y el hecho de recoger expresamente en el Protocolo nº2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, que los parlamentos nacionales podrán consultar a los parlamentos regionales con poderes legislativos “cuando proceda”². En la Unión Europea, hay ocho Estados con parlamentos regionales con poderes legislativos: Bélgica, Austria, Alemania, Reino Unido, España, Italia, Portugal y Finlandia. Todos los parlamentos nacionales de estos Estados han optado por remitir todos los proyectos legislativos sin filtrado previo para consideración de las cámaras regionales.

Las novedades del Tratado no lo son tanto para los parlamentos nacionales pero sí (y de gran impacto como veremos), para los regionales con poderes legislativos. Y es que el SAT en vigor desde Diciembre de 2009, es el resultado de décadas de debate sobre el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de integración europeo. Se concibe con la ambición de lograr una mayor implicación de los parlamentos nacionales (y regionales) en asuntos europeos lo que a la postre conllevaría –en teoría– un acercamiento de Europa a sus ciudadanos. Ha sido percibido como un buen mecanismo para la aplicación de la estrategia de la legislación inteligente (*smart regulation*) para dotar a los Estados y Regiones con una voz en la arena europea, y para activar el debate público sobre asuntos europeos.

Ya antes de que la Convención sobre el Futuro de Europa³ presentara sus resultados, e incluso antes de que se constituyera, los parlamentos nacionales eran el centro de atención en los debates europeos. Tanto el Tratado de Maastricht como el de Ámsterdam contenían en sus protocolos prescripciones sobre el papel de los parlamentos nacionales, resultado de numerosos debates en el seno de los sucesivos Consejos Europeos. El informe del Grupo de trabajo sobre el papel de los parlamentos nacionales de la Convención Europea⁴, siguiendo el mandato del Consejo Europeo de Laeken, analizaba el papel de estos en la mejora de la legitimidad democrática de la Unión bajo tres prismas:

- El papel de control de los parlamentos sobre sus gobiernos
- El papel del control sobre la aplicación del principio de subsidiariedad
- El papel de las redes multilaterales o mecanismos de participación a nivel europeo.

Del primero se deriva el reconocimiento expreso en el propio Tratado del papel de los parlamentos nacionales y la referencia a la posibilidad de aplicar los principios del control parlamentario también a nivel sub-estatal, sujeto siempre a los requisitos constitucionales de cada Estado. Con este reconocimiento iba implícita la necesidad de envío directo de la Comisión Europea a los parlamentos nacionales (y no a través de los gobiernos) de todos (y no unos pocos) los documentos consultivos.

1. Protocolo nº2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, C 83/206, 30.3.2010.

2. *Ibid.*, Artículo 6.

3. Página web de la Convención sobre el Futuro de Europa:
<<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>>.

4. Convención Europea, *Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales*, Bruselas, 22.10.2002 (24.10), CONV 353/02.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Del segundo se deriva el acuerdo sobre la necesidad de un control político temprano del proceso legislativo europeo con el consiguiente establecimiento del sistema de alerta temprana (SAT), y la referencia a la consulta potestativa a los parlamentos regionales.

Del tercero se deriva el reconocimiento de la importancia de los contactos entre parlamentos nacionales y de estos con el Parlamento Europeo, y la necesidad de asegurar la participación de los parlamentos nacionales en las futuras revisiones de los Tratados a través del sistema de la Convención.

El mecanismo de control de subsidiariedad introducido por el Tratado de Lisboa refleja estos debates reforzando el papel de los parlamentos nacionales, pidiéndoles que expresen su opinión sobre si los proyectos de propuestas legislativas respetan o no el principio de subsidiariedad.

El SAT establece varias dinámicas, no todas en sí mismas novedosas:

- Un sistema de mayorías para bloquear una decisión que viole el principio de subsidiariedad
- Recepción temprana de información
- Establecimiento de un plazo para revisar desde el punto de vista de la subsidiariedad todas las propuestas legislativas

SISTEMA DE MAYORÍAS DE BLOQUEO

El parlamento nacional tiene 8 semanas para exponer las razones por las que considera que el principio de subsidiariedad no ha sido respetado mediante dictamen motivado. Cada Parlamento nacional dispone de dos votos y en el caso de los parlamentos bicamerales cada cámara dispondrá de un voto. Se necesita un tercio del total de votos –la llamada tarjeta amarilla– para que la propuesta de acto legislativo se vuelva a estudiar (un cuarto si se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia), pudiendo ser mantenido revisado a retirado, con las debidas justificaciones por parte del proponente. Cuando la propuesta tenga que decidirse por el procedimiento legislativo ordinario (antigua co-decisión) y la mayoría simple de los votos atribuidos indique la presunta violación del principio de subsidiariedad, –la llamada tarjeta naranja– la Comisión tendrá que estudiar la propuesta, y si quiere mantenerla (motivándolo) la decisión será tomada por el Consejo y el Parlamento Europeo. Son pues mayorías cuanto menos difíciles de alcanzar como demuestra la práctica de dos años. Ahora bien, como veremos a continuación las Instituciones consideran las aportaciones de los parlamentos nacionales aunque no lleguen a las mayorías exigidas.

RECEPCIÓN TEMPRANA DE INFORMACIÓN

Ya desde 2006, la Comisión Europea, en el marco del diálogo político (la llamada iniciativa Barroso), ha remitido a los parlamentos nacionales todas las propuestas legislativas y ha respondido a sus dictámenes. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, este diálogo político se ha mantenido en paralelo con el mecanismo de control del principio de subsidiariedad. A finales de septiembre de 2011 la Comisión Europea había enviado 139 proyectos de propuestas legislativas sujetas al Protocolo recibiendo 61 dictámenes sobre cuestiones de subsidiariedad, refiriéndose el resto a cuestiones de proporcionalidad. Sobre cinco de las propuestas la Comisión recibió más de un dictamen motivado, pero en cualquier caso estuvo lejos de alcanzarse el umbral de la tarjeta amarilla o naranja.

Por su parte en el contexto del diálogo político, la Comisión actualmente recibe y responde a más de 600 opiniones al año de los parlamentos nacionales, incluidas las opiniones

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

sobre el contenido de las propuestas⁵. Hay una Unidad en la Secretaría General de la Comisión dedicada a las relaciones con los parlamentos nacionales y cada DG ha designado coordinadores para las relaciones con estos. El tiempo ha demostrado que las opiniones de los miembros de las comisiones de asuntos europeos son más especializadas y concretas, y las reuniones de la Comisión con diputados en el ámbito de las reuniones de la COSAC se han convertido en práctica habitual. La Comisión aspira ahora a que los debates se extiendan al seno de las comisiones sectoriales.

Pero si alguien ha demostrado ser activo en el SAT, esto corresponde a algunos de los parlamentos regionales europeos. Los ocho Estados con parlamentos regionales, decidieron la remisión directa y sin filtros de todas las iniciativas legislativas a estos, para que si lo deseaban se pronunciasen⁶. Mientras algunos parlamentos regionales han tomado su tiempo para analizar cómo proceder, otros se han embarcado en un trabajo ingente de revisión de todas y cada una de las propuestas que les eran remitidas. Esto se ha traducido en una ola de reformas o cuantos menos ajustes en sede de parlamentos regionales. La ingente cantidad de documentos a revisar con escasos recursos y cortos plazos, ha convertido a menudo el procedimiento en mero trámite jurídico sin debate político, lo que desvirtúa la finalidad del ejercicio y genera frustración entre los agentes implicados.

ESTABLECIMIENTO DE UN PLAZO

Tras mucho debate y la experiencia de los proyectos piloto de la COSAC se vio que el periodo inicialmente previsto de seis semanas era muy corto, ampliándose a ocho en el Protocolo aprobado. Este plazo continua estimándose corto por la mayoría de los parlamentos nacionales, y se hace aun mas corto para los regionales que deben contribuir en tiempo para que su dictamen sea considerado por el parlamento nacional. No obstante, hay que tener en cuenta que el cómputo se realiza desde la remisión de la propuesta traducida a todas las lenguas oficiales de la Unión. Esto permite que los parlamentos que trabajen con la versión en su idioma (sin esperar a todas las traducciones oficiales) puedan ganar tiempo, y convertir las ocho semanas en diez o más. De ahí que si bien el plazo sigue siendo escaso los parlamentos han aprendido a jugar con las versiones, y ampliar en lo posible el tiempo real disponible para examinar las propuestas.

Las acciones emprendidas a nivel europeo

Las decisiones sobre quien legisla (subsidiariedad) y el alcance de esa legislación (proporcionalidad) deben realizarse de manera transparente y controlada por los agentes del proceso decisorio. Dicho control se puede ejercer en dos momentos: en la fase prelegislativa, garantizando que las propuestas (o revisión de normas ya existentes) cumplen el requisito de la subsidiariedad, y en la fase poslegislativa acudiendo al Tribunal de Justicia para que compruebe la legalidad de la legislación adoptada. Para dar cumplimiento a los mandatos del tratado y protocolos, las instituciones europeas han emprendido ciertas reformas que adaptan sus estructuras y funcionamiento al SAT:

5. Debate sobre el uso del principio de subsidiariedad, miércoles 12 de octubre 2011 Bruselas, obtenido de la página web del Parlamento Europeo el 30 de octubre 2011.

6. Vara Arribas G & Bourdin D. (2010), Report on the Role of regional Parliaments in the process of subsidiarity analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty, Comité de las Regiones, disponible en la página web del CdR: <www.cor.eu>.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

La Comisión Europea: La Comisión publica hojas de ruta para todas las iniciativas que considera importantes incluyendo una primera justificación sobre subsidiariedad y proporcionalidad, que se verifica después durante las consultas a los agentes interesados y la evaluación de impacto que acompaña a las propuestas más relevantes. Estas evaluaciones de impacto han sido declaradas como susceptibles de mejora por el Comité de evaluación de impacto de la Comisión Europea en tres áreas:

- La necesidad de pruebas más sólidas del valor añadido de la UE
- La necesidad de un análisis de subsidiariedad exhaustivo para las iniciativas que amplían el ámbito de intervención de la UE (por ejemplo las iniciativas adoptadas a raíz de la crisis financiera)
- La necesidad de un mejor análisis del adecuado nivel de armonización en los casos de grandes diferencias en las situaciones nacionales (por ejemplo una propuesta de reglamento en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas).

El Parlamento europeo y el Consejo: Tanto el Parlamento como el Consejo han creado sus propios procedimientos para aplicar el SAT. El Reglamento del Parlamento se modificó⁷ para garantizar que el control del principio de subsidiariedad es eficaz. Así, los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales se tienen en cuenta en los debates parlamentarios y el Parlamento europeo no puede proceder a la votación final antes del vencimiento del plazo de ocho semanas, a fin de poder tener en cuenta las opiniones de los parlamentos nacionales.

Por su parte el Consejo se ha asegurado de que se consulte a los parlamentos nacionales sobre las iniciativas que procedan de un grupo de Estados Miembros⁸.

El Comité de las Regiones (CdR): El Tratado de Lisboa faculta al Comité a impugnar a posteriori la validez de la legislación que podría vulnerar el principio de subsidiariedad. En 2010 el CdR modificó su reglamento interno de modo que:

En la fase prelegislativa, las Opiniones del CdR tienen que hacer una referencia explícita al respeto de los principios; para ello el trabajo de los portavoces ira precedido de un análisis reflejado en una sección específica de la subsidiariedad. Además se hará un seguimiento de los futuros cambios legislativos que puedan conllevar problemas de subsidiariedad, en cuyo caso el CdR adoptaría una nueva Opinión revisada.

En la fase post-legislativa el CdR puede proponer acudir al Tribunal en caso de violación del principio de subsidiariedad (para la legislación con consulta obligatoria al Comité). En los dos años del Tratado de Lisboa en vigor, ninguna Opinión del CdR ha denunciado una violación del principio de subsidiariedad.

La *Red de Seguimiento de la Subsidiariedad* (RSS) es una herramienta establecida por el CdR compuesta por 113 interlocutores regionales (a finales de 2010). La RSS tiene como objetivos⁹:

- Aumentar la sensibilización respecto de la aplicación práctica de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

7. Reglamento del Parlamento Europeo, Artículo 38 bis.

8. En 2010 tres propuestas de directiva, relativas al derecho de interpretación y traducción en los procesos penales (2010/0801 (COD)), la directiva sobre la orden europea de protección (2010/0802 (COD)) y la Directiva relativa al exhorto europeo de investigación (2010/0817 (COD)).

9. Ver la página web del CdR, 'Seguimiento de la subsidiariedad': <http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAtWorkTemplate.aspx?view=folder&id=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255&sm=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255> (Última consulta: 07.11.2011).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

- Permitir que las autoridades locales y regionales estén involucradas políticamente en el seguimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad
- Mantener informados los miembros del CdR de las contribuciones relacionadas con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de los entes locales y regionales
- Identificar las medidas para legislar mejor.

En particular, la RSS quiere apoyar la participación de los parlamentos regionales en el seguimiento del principio de subsidiariedad. Para llevar a cabo esos objetivos, el CdR organiza consultas, workshops, y conferencias. Especialmente dentro del marco de las consultas, las aportaciones de los entes locales y regionales son utilizadas por los ponentes del CdR en la preparación de sus proyectos de dictámenes. La Comisión Europea ha expresado que hace uso regular de los trabajos de la Red.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: En la fase poslegislativa, el principio de subsidiariedad dispone de una garantía jurisdiccional. De acuerdo con el artículo 263 TFUE, el Tribunal es competente para examinar la legalidad de los actos legislativos con respecto al principio de subsidiariedad. En este sentido, en el asunto del 15 de diciembre 1995 *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL y otros c/ Jean-Marc Bosman y otros*¹⁰, el Tribunal reconoció el principio de subsidiariedad como una de las condiciones de la legalidad de un acto europeo.

El Protocolo no. 2 del Tratado permite tanto al Comité de la Regiones como a los Estados miembros, en su nombre o en nombre de sus Parlamentos nacionales, someter un asunto ante el Tribunal si consideran que un acto legislativo europeo vulnera el principio de subsidiariedad. Sin embargo, el número de casos sometidos al Tribunal ha sido escaso hasta ahora. Por ejemplo, en el año 2009, sólo hubo una resolución del Tribunal sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad¹¹. Además el Tribunal nunca ha anulado un acto europeo por incumplimiento del principio de subsidiariedad. Si lo ha hecho en cambio por elección errónea de la base jurídica por parte del legislador¹².

Por último, a día de hoy, no ha habido ningún recurso por parte ni de los Estados Miembros, ni del CdR, ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

Las acciones emprendidas por los parlamentos nacionales y regionales

El Tratado de Lisboa ofrece en teoría un mayor poder político a los parlamentos nacionales y regionales con poderes legislativos a través del sistema de alerta temprana. Pero lo novedoso del sistema ha sido cuestionado por el mundo académico. Parte de la doctrina argumenta que de hecho no hay nada nuevo para los parlamentos nacionales. Siempre han podido controlar a sus gobiernos y en cualquier caso los dictámenes motivados no suponen en sí mismos de manera individual la obligación para las instituciones de reconsiderar su propuesta. Por otra parte es mucho más relevante el control de los contenidos de la propuesta (proporcionalidad) que el mero control de la subsidiariedad, que ha demostrado ser bien vigilada por la Comisión Europea. Así son muchos los parlamentos nacionales que se han mostrado escépticos ante las verdaderas posibilidades del sistema ya que: a) versa sólo sobre subsidiariedad (y no proporcionalidad); b) sobre

10. Asunto C-415/93, Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL y otros c Jean-Marc Bosman y otros.

11. Asunto C-58/08, Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd contra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform relativo al Reglamento (CE) nº 717/2007.

12. Asunto C-491/01, British and American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

propuestas legislativas (excluyendo las propuestas no legislativas, los planes de acción y estrategias) y c) el tiempo para el análisis es corto y no va en consonancia con los ritmos parlamentarios al uso.

Frente a estas aseveraciones, ciertas también en sede parlamentaria regional, y a pesar de ellas, las expectativas iniciales generadas entre los parlamentos regionales fueron altas, especialmente en aquellos países que las reivindicaciones regionales son notorias, y que la coordinación con el ejecutivo estatal no es del todo fluida (principalmente algunos de España e Italia). Estos parlamentos regionales creyeron ver en el nuevo sistema una vía para intentar influir en el proceso de toma de decisiones de manera directa, ganando en visibilidad e influencia en los foros europeos. De hecho y a pesar de que el Tratado no obliga a los parlamentos nacionales a consultar, todos decidieron transmitir de manera inmediata todas las propuestas legislativas a las cámaras regionales. Quedo así vacía en la práctica la cautela “cuando proceda”¹³ considerando la mayoría de los parlamentos nacionales que no procedía filtrar qué iniciativas eran o no susceptible de interés por las cámaras regionales, delegando la decisión a los propios parlamentos regionales pero reservándose en la mayoría de los casos el derecho de decisión final (las opiniones emitidas por el parlamento regional son tomadas en consideración pero no obligan al parlamento nacional). Este es el caso de los parlamentos regionales de España, Portugal, Italia, Finlandia y Reino Unido.¹⁴ En el caso de los parlamentos autonómicos españoles incluso cuando se trate de competencias legislativas exclusivas de la región, el parlamento del Estado no vendría obligado *stricto sensu* por el dictamen del parlamento autonómico¹⁵ (aunque en la práctica sí lo considerara).

Tras dos años de práctica del sistema, con mucho trabajo invertido, los parlamentos regionales más ambiciosos están en cierto modo desilusionados¹⁶: el SAT tal como se ha puesto en práctica (remisión de todas las propuestas) exige la inversión de ingentes recursos en Cámaras que carecen de ellos. De ahí que los parlamentos han convertido un control que debería ser político en control jurídico rutinario ejercido a menudo por los Letrados, reservando los verdaderos debates políticos para los asuntos nacionales que proporcionan mayor visibilidad de cara al electorado.

Evaluación de resultados y recomendaciones

Los conceptos de proporcionalidad y subsidiariedad forman parte integrante del proceso de toma de decisiones en la Unión. El mecanismo de control de la subsidiariedad de los parlamentos nacionales ha enriquecido los debates y ha hecho el procedimiento más transparente. Pero ha demostrado también que la mayoría de las propuestas de la Comisión no plantean problemas de subsidiariedad y que los parlamentos presentan más cuestiones relacionadas con la proporcionalidad. La Comisión ha publicado en 2011 su décimo octavo informe anual sobre subsidiariedad y proporcionalidad¹⁷ que recoge las doce iniciativas de la Comisión que han sido objeto de dictámenes motivados en cuanto a la subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales. El número de dictámenes

13. Protocolo nº2, Artículo 6.

14. En los casos de los Estados federales (Bélgica, Alemania y Austria) los parlamentos regionales tienen su representación a través del voto de su Cámara de representación: Vara Arribas G. & Bourdin D. (2010), *op. cit.*

15. Ley 24/2009 de 22 de diciembre de reforma de la Ley 8/1994, desarrollada a su vez por la Resolución de 27 de mayo de 2010, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

16. “La dimensión de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: el papel de los parlamentos”, XXIII Cursos Europeos, Universidad del País Vasco, Donosti, Septiembre 2011.

17. COM (2011) 344 final.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

emitido está muy alejado de las mayorías necesarias de acuerdo con el Protocolo del Tratado pero ello no obstante ha sido tomado en consideración por la Comisión. El activismo desarrollado por parlamentos nacionales y cuando corresponde regionales exigiría ahora, dos años después de la puesta en marcha del SAT un alto en el camino con un análisis de lo acaecido y el establecimiento de una estrategia europea en los parlamentos nacionales y regionales en torno al sistema a fin de:

1. Definir los objetivos y prioridades de cada parlamento en relación con el control legislativo de la Unión, no sólo en la fase temprana sino a lo largo de todo el proceso decisorio, y no sólo sobre subsidiariedad sino también sobre proporcionalidad.
2. Establecer una clara distribución de tareas y responsabilidades entre las comisiones del Parlamento, con establecimiento de procedimientos de seguimiento temprano de las políticas y estrategias comunitarias, en especial a través del análisis del Programa anual de trabajo de la Comisión europea.
3. Establecer el papel y responsabilidades al interior del parlamento, de sus comités y (en su caso) de la oficina del parlamento en Bruselas. Esto incluye la designación en las comisiones sectoriales de un responsable del área Europea.
4. Facilitar la identificación y selección temprana de los dossier potencialmente problemáticos, estableciendo a dicho fin la estrategia para el reforzamiento de las relaciones interparlamentarias y con las instituciones europeas, estableciendo acciones individuales pero también grupales a través de órganos tales como las Conferencias de presidentes que existen en diferentes estados, la CALRE y la COSAC (en la que no participan no obstante los parlamentos regionales), que permitan ahorrar sinergias y compartir alertas detectadas en torno a las mismas propuestas legislativas.
5. Detallar el procedimiento y los mecanismos para un control eficaz en las diferentes fases del proceso decisorio, estableciendo parámetros no solo a nivel de la comisión para asuntos europeos sino también en las comisiones sectoriales, y fijando los mecanismos de interacción con el ejecutivo (regional y de la nación) y con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Si bien el sistema de alerta temprana puede ser el dinamizador de un debate parlamentario sobre asuntos europeos hasta ahora débil, puede también convertirse en el responsable de la burocratización y de la pérdida de interés en el control del principio hasta banalizarlo,¹⁸ con los peligros que ello acarrearía. A fin de evitar una evolución no deseada del SAT es importante que los parlamentos nacionales y regionales adopten una estrategia europea de control de la subsidiariedad y proporcionalidad, que permita que el papel demandado a los legislativos, tenga su buen reflejo en Bruselas, para lo que las instituciones comunitarias deben tener la adecuada sensibilidad ante una práctica que ha llevado a la generalizada y permanente consulta multinivel a todos los parlamentos (nacionales y regionales) sobre la adecuación o no de la iniciativa legislativa al principio de subsidiariedad. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME CONFERENCIA****THE ROLE OF THE NATIONAL AND REGIONAL PARLIAMENTS IN THE POLICY
FORMULATION AND DECISION MAKING PROCESS IN EUROPEAN AFFAIRS****por Diane Fromage**PhD candidate; Research Fellow Max-Planck-Institute for Comparative
and International Public Law, Heidelberg

The seminar “The role of the national and regional parliaments in the policy formulation and decision making process in European affairs” took place on June 13th and 14th in Guadalmina (Spain). It was organised by the Konrad Adenauer Foundation together with the Manuel Giménez Abad Foundation. Both organisations have done much work on the new prerogatives given to both national and regional parliaments by the Lisbon Treaty since its entry into force in December 2009 and have fostered the establishment of a fruitful dialogue between scholars and practitioners.

During the two-day seminar high-level scholars, practitioners and MPs from both Spain and Germany were offered the opportunity to exchange and discuss their experience and analysis of the involvement in EU affairs of their legislative assemblies – national as well as regional –.

The seminar addressed four main issues:

1. The participation of the German and the Spanish national parliaments in EU affairs
2. The interests and means of action of regional parliaments in EU matters
3. The interplay between regional and national levels, with special regard to the control of subsidiarity
4. The problems linked to the division of competences between the EU, the States and their regions

The debate on the role of the national and regional parliaments in the policy formulation and decision-making process in European affairs, first of all, aimed at showing how the German and the Spanish assemblies perform these tasks with the tools the Lisbon Treaty has provided them with. In fact, the new Treaty provides an article specifically with respect to national parliaments (art. 12 TEU) and now mentions, for the first time, the local and regional dimensions. It also introduces a so-called “Early Warning System” which enables national and regional parliaments to express their opinion on whether a European legislative proposal complies with the principle of subsidiarity. This instrument, which indeed seems innovative and powerful, poses the questions of its practical implications and application.

Against this background, the Spanish and German cases were analysed during the seminar, which ultimate goal was to answer the following questions:

- How should national and regional parliaments intervene in the European Union?
- How can the regional and the national levels of governance cooperate and/or coordinate their views in EU affairs?
- What does subsidiarity mean in the European context after the Lisbon Treaty? How can its respect be controlled both by national and regional legislative assemblies?

The discussion then expanded on this basis and showed clear differences between the Spanish and the German political and institutional contexts, concerning mainly the posture toward the European integration process, the relationship between the regions and the federal state but also in relation to competences and their limits. In this sense,

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

even though the parliaments of both the German *Länder* and the Spanish *Comunidades Autónomas* have little say on EU matters and can hardly ever make themselves heard efficiently, the degree of the difficulties they face varies considerably. The *Länder* are represented at the national level through the German *Bundesrat*, composed of representatives of the regional governments. A cooperation between executive and legislative powers at the regional level is thus required. On the contrary, Spanish *Comunidades Autónomas* are poorly represented in the *Senado* and therefore forced to negotiate directly with the Joint Committee on EU affairs.

The seminar began with an exchange of views between Thomas Bernd Stehling, current representative of the Konrad Adenauer Foundation for Spain and Portugal, and José María Gil-Robles y Gil-Delgado, former Member of the European Parliament and former President of the European Parliament. They discussed the new role given to parliaments by the Lisbon Treaty and Mr Gil-Robles y Gil-Delgado shared his experience of the Treaty negotiations, insisting on the aleatory way national parliaments were eventually given such a great power.

On the second day, discussion began with a session entitled “The role of national and regional Parliaments in European affairs – Representation – Europeanization – Participation - Case Study Germany”. The first speaker, Prof. Dr. Gabriele Abels (Institute for Political Studies, University of Tübingen, Germany) presented the results of her research “The German Bundestag in the European Union: A Strategic Veto Player in the policy formulation and decision making process in European affairs”. She first pointed out the juridical reforms implemented as a consequence of the new provisions of the Lisbon Treaty in order for the German chambers of Parliament, the *Bundestag* and the *Bundesrat*, to be able to make use of their new prerogatives. On this basis, she then raised the question whether the *Bundestag* was to become a veto player in this new framework but concluded that this was not likely to happen due to the culture of cooperation which prevails between the Government and the *Bundestag*, despite the fact that the *Bundestag* has been granted a responsibility for integration (*Integrationsverantwortung*) by the Federal Constitutional Court of Germany.

Prof. Patrick Sensburg (MP, Chairman of the Sub-Committee for European Legal Affairs at the German Bundestag) commented on this statement and insisted on the fact that having a *Bundestag* acting as a veto player would not help in any case. He then went on with an accurate description of the control of the principle of subsidiarity, which is indeed one of the new possibilities of influence given to national (and to some regional) Parliaments. He came to the conclusion that in this matter as well cooperation is crucial, both among parliamentarians and among EU national legislative assemblies seeing as the control mechanism designed in the EU Treaties requires a minimum number of motivated opinions to become effective.

Prof. Dr. Roland Sturm (Ordinary Professor for Political Science at the University of Erlangen-Nürnberg, Germany) addressed the issue of regional participation with a speech on “Parliaments within the European System of Multi-Level-Governance – the German *Landtage* in the policy formulation and decision making process in European affairs”. In fact, the question of the participation of the German regional parliaments was a crucial issue in the debate on the *Föderalismusreform* (federalism reform) which took place in Germany in the last years. One of problems he emphasized was linked to the importance given to the *Bundesrat* as a way to guarantee the involvement of the German *Länder*. This is problematic for the regional parliaments since the *Bundesrat* is composed exclusively of delegates from the regional governments and not from their parliaments. Therefore a dialogue or even a cooperation between regional executive and legislative powers is absolutely necessary if the *Landtage* intend to be heard at the national and/or European level. One of the solutions to this problem could, according to

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

the speaker, consist in regional parliaments' trying to gain influence through the Committee of the Regions. The 17 German *Länder* have 21 votes in this arena and it could be a means for the *Landtage* to express themselves if their executive representatives refuse to do so in the *Bundesrat*. However, the differences of interest and views among the *Länder* should not be neglected either: they may hinder an effective lobby strategy in the Committee of the Regions. Eventually, Prof. Dr. Sturm insisted on the existence of a will to cooperate present on both the executive and the legislative side so that the best way for the *Landtage* to be heard still remains through national bodies and the existing mechanisms.

Ms Barbara Richstein (MP, Chairman of the EU Affairs Committee at the Parliament of Brandenburg, Germany) answered to these comments and gave her opinion as a Member of the Parliament of Brandenburg. She agreed on the fact that the management of EU affairs is clearly dominated by the executive, even if the Declaration of Stuttgart agreed on by the German regional parliaments in 2010 affirmed their will to guarantee their participation in a democratic Europe. She continued with some comments on how the government and the parliament of the Land Brandenburg cooperate in EU matters. She mentioned a reform of the constitution in order to enable both powers to communicate with each other. However, the legislative remains inferior and its opinions are considered secondary. It does not have any representative in Brussels which could provide some direct information either. The lack of coordination, i.e. of an effective network at the regional level was also remarked and Ms Richstein argued that the possible influence through the Committee of the Regions was thus unlikely to be effective. According to her, *Landtage* go unnoticed in EU affairs and are strong only if the regional government is involved and willing to act, too. Prof. Abels added that when the regional governments and parliaments debate, they copy the relationship which exists at the federal level and try to adapt it to the regional one. A coordination similar to the one existing among the Austrian *Länder* would never be possible in Germany because of the broad spectrum of regional interests and the disagreements among the *Länder*.

The second session addressed the question of "The role of national and regional Parliaments in European affairs – Representation – Europeanization – Participation - The Spanish autonomous state". Just as the first section was focused on the German context, this panel was composed of Spanish experts, beginning with Ignacio Molina (Senior Analyst, Elcano Royal Institute, Spain). He tackled the issue of "The *Cortes Generales* in the policy formulation and decision-making process in European affairs" and first pointed out that the Spanish parliament is never denominated *Cortes Generales* except in EU affairs: otherwise, it is always either referred to as *Senado* and as *Congreso de Diputados*. His presentation went on with a general overview of the role of national parliaments in the European integration as a whole. His purpose was to show that their loss of power is a contemporary phenomenon, independent from the integration process. On top of this, there are some weaknesses inherent in the Spanish institutional system: the Spanish (National) Parliament is a weak parliament, a "talking parliament" not a "working parliament", the government is always formed of ministers who belong to only one political party (there has never been a coalition since the democratic transition in 1977) and there is a profound consensus between the government and the parliament, especially in EU matters. External affairs are considered to be a prerogative of the executive power and therefore the Parliament should only control its actions. For all these reasons, parliamentary control in EU matters remained very limited until recently. More generally, interest in these subjects shown by parliamentarians is only just beginning to improve. This could also be due to the fact that EU affairs are not an electoral matter in Spain: there is clearly no incentive for parliamentarians to engage for the EU.

Ms Gracia Vara Arribas (Senior Analyst, European Institute of Public Administration, Barcelona) gave an overview of the situation at the regional level. She focused exclusively on

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

the implementation of the Early Warning System. This new mechanism has been warmly welcomed by the Spanish regions; those of them which reformed their statute of autonomy even included it. Ms Vara Arribas insisted on the necessity to define some criteria to filter the extremely numerous legislative proposals received and ended her presentation on a critical note. The *Cortes Generales* are never obliged to take the opinions into account anyway. The Early Warning System is limited to the legislative proposals of the Union, it is only about subsidiarity and the electorate plays hardly any role. In this sense, there are currently three challenges: the establishment of a culture of subsidiarity, the obligation to be selective and the necessity to act on time.

Ignacio Sánchez Amor (former President of the EU Affairs Committee, Parliament of Extremadura, Spain) commented on the presentation. He started his speech with a critical comment: in his opinion, the debate on the democratic deficit of the EU adds complexity to the whole procedure whereas, in the end, what citizens ask for is efficiency! The Commission and the European Parliament created the tools for the control of the principle of subsidiarity in order to legitimise their own actions but they remain inefficient. In any case, the parliamentary interest in external affairs is nothing but a means to look away from the real problems, plus external affairs are a competence which belongs to the executive power no matter what. He criticized the control of subsidiarity as it emerged from an anti-European approach and mainly aims to limit EU competences. For the Spanish *Comunidades Autónomas* this mechanism is useless because it will not imply that they are given larger competences again. Regions have been very active in a domain in which they have to make a great effort and to which they dedicate many resources whereas nothing guarantees they will be gaining anything at the end of the day. One year and a half after the entry into force of the Treaty of Lisbon, according to the regional governments and to the legal counsels of the *Comunidades Autónomas* none of the 130 legislative proposals received infringed the principle of subsidiarity, maybe because the European Commission itself has effectively assumed the responsibility to respect this principle.

This negative assessment was balanced by Ramón Espadaler (MP, Catalan Parliament, Spain) who welcomed the introduction of the new mechanisms for the participation of regional parliaments. The legislative assemblies had been asking for access to the EU arena for many years, therefore any initiative going in this direction is to be welcomed and some advantage should be taken of it.

The seminar was finally closed by a roundtable discussion on "Multilevel dialogue and inter-parliamentary cooperation - insights and lessons" chaired by Prof. Dr. R. Alexander Lorz (Chair of German and Foreign Public Law, European Law and Public International Law at the Heinrich-Heine-University, Düsseldorf, Germany). The first speaker, Miguel Arias Cañete (MP, President of the Joint EU Affairs Committee at the *Cortes Generales*), began his presentation by describing how the control of subsidiarity is organised within the *Cortes Generales* and insisted on the political nature of the analysis made. The issue of regional participation was addressed and the positive impact of this mechanism on the knowledge of EU matters by Spanish parliamentarians was pointed out: an increase of the interest is visible.

Iñaki Goikoetxea (Member of the National Executive Committee (Euzkadi Buru Batzar) - Responsible for Foreign Relations, Spain) talked about his experience as a member of the Bask government. The approach presented was based on the necessity to preserve regional competences, for the region is an element of the identity just as the state and Europe. The principle of subsidiarity is a positive component and provides for the possibility to achieve a balance between the several levels of governance. In case of conflict at the national level, one had to bring the case to the Constitutional Court and now Member States additionally have the possibility to go to Luxemburg in the European

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

framework. The importance granted to the principle of subsidiarity should not be seen in a negative light because it now permits the participation of the regions which have lost numerous competences through the integration process.

However, Gabriel Elorriaga Pisarik (MP, PP's Spokesman for the Science and Innovation Committee at the *Cortes Generales*, Spain) reminded the audience that because of the dynamic character of the Spanish institutional model in which the division of competences between the nation and regional levels is not defined, any question related to subsidiarity creates an institutional problem. In his view, the Early Warning System can be interesting but it is not adapted to the Spanish model, based on bi-lateral meetings between one *Comunidad Autónoma* and the State.

Concerning interparliamentary cooperation, Miguel Arias Cañete named the numerous mechanisms in place and showed some flaws of the COSAC which he defined as a confused organ because of its mixed nature, of both national and European delegates. The Lisbon Treaty has not touched the means of interparliamentary cooperation, thus not solved the problem.

CONCLUSIONS

The future of the participation of both national and regional German and Spanish Parliaments still remains uncertain, especially in the field of subsidiarity. Whereas it seems that the German *Landtage* are in a more advantageous position within their institutional system than the *Comunidades Autónomas*, no ideal design of multilevel coordination and/or governance appears to have been found until now.

The adaptation to the Early Warning System is still ongoing, just like the articulation of the new powers conferred to national parliaments by the Lisbon Treaty. Thus the issue of the subsidiarity and its control still remain unclear.

However, an accurate picture of the parliamentary reality in both Germany and Spain has been gained in this seminar. The very intensive debate did make the national problematic issues understandable to the speakers coming from the other country and probably inspired some ideas on how to handle the difficulties detected. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****NOTA****DAVID CAMERON Y ALEX SALMOND:
UN MISMO RETO, DIFERENTES PROYECTOS**
por Alfredo Crespo Alcázar

Investigador Agregado del Instituto de Estudios Riojanos (IER).

Autor de la publicación: *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher.*

Editado por Siníndice, Logroño, 2011.

RESUMEN

Tras la publicación del artículo Charlie Jeffery, Escocia, Nacionalismo y Unidad, en la primera edición de los cuadernos Manuel Giménez Abad, el autor de este texto analiza el efecto de la *Devolution* en los partidos políticos en Escocia. Después de las elecciones de mayo de 2011 parece que el Scottish National Party se ha beneficiado de este proceso, mientras que los tories y los laboristas han sido víctimas de la *Devolution*.

ABSTRACT

Following the publication of the article of Charlie Jeffery: Scotland, Nationalism, and Union: A Growing Common Ground?, in the first edition of our eJournal Manuel Giménez Abad, the author of this paper analyzes the effect of the Devolution process in the UK on the political parties in Scotland. After the elections in May 2011 it seems that the Scottish National Party has benefited, while the Tories and Labour have been victims of Devolution.

1. INTRODUCCIÓN

Mayo de 2011 será recordado en Escocia como el mes en que el Scottish National Party (SNP) logró la mayoría absoluta en el Parlamento escocés. Este hecho corroboraba que votar nacionalismo ya no se podía identificar con voto de protesta.

Nos encontramos, por tanto, con una situación impensable hace escasos años, cuando Escocia era feudo laborista y el SNP, tras perder las elecciones de 1999 y especialmente las de 2003, vivió momentos de crisis y luchas fratricidas, subsanadas en última instancia con el retorno de Alex Salmond. Éste puso en marcha un mensaje pro-independentista que dejaba atrás el gradualismo que caracterizó el liderazgo de John Swinney (2000-2004).

En íntima relación con esta concatenación de acontecimientos, debemos añadir uno más: el electorado escocés se fue distanciando paulatinamente de los partidos unionistas (laboristas, conservadores y liberales). En efecto, el Labour Party pecó de auto-complacencia concibiendo Escocia como un bastión electoral seguro, sin olvidar que a partir de 2005 en su agenda coparon el protagonismo cuestiones de “política macro” (especialmente Irak o la sustitución de Blair por Brown). En lo que a los conservadores se refiere, tras la elección de David Cameron como líder (diciembre de 2005), se centraron en mostrar a los británicos los cambios que esta formación estaba experimentando con el objetivo de retornar al gobierno de Reino Unido en 2010¹.

En cierta manera puede decirse que ambos partidos han sido víctimas de la *Devolution*: los tories porque, tras negarse en un principio al restablecimiento del Parlamento en Escocia, posteriormente lo aceptaron pero sin mostrar excesiva empatía con la nueva institución. Los laboristas, aunque teóricamente concibieron la reforma constitucional como un proceso dinámico, su actuación real ha tendido a percibirla más como un proceso final.

1. MILIÁN, Juan (2011): *Es la hora David Cameron*. Editado por LID, Barcelona.
CRESPO ALCÁZAR, Alfredo (2011): *Cameron. Tras la senda de Churchill y Thatcher*.
Editado por Siníndice, Logroño.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Como resultado, el SNP se quedó “solo” en la defensa de los intereses escoceses, lo que le permitió acercarse a sus compatriotas con un discurso contundente y en ocasiones populista, pero que en todo caso ponía a Escocia en “primer lugar” del debate político.

2. ¿ES INDEPENDENTISTA EL PUEBLO ESCOCÉS?

El SNP apuesta por la independencia de Escocia, por lo tanto una primera consecuencia lógica derivada de su abrumador triunfo de mayo podría decir que los escoceses quieren la ruptura con el resto de naciones integrantes del Reino Unido. Sin embargo, la realidad ilustra lo contrario, de ahí las cautelas con las que el nacionalismo está afrontando esta cuestión.

Su conferencia anual celebrada entre los días 20-23 de octubre en Invernes así lo ratificó, siendo el hecho más sobresaliente la puesta en marcha de la campaña *Scotland. It's starting*, dirigida por Angus Robertson quien la definía en los siguientes términos: *“es una campaña para todo aquel que vive en Escocia, con independencia de donde proceda. Es una campaña para asegurar lo mejor a nuestras comunidades, a nuestras familias y a nuestra sociedad. Es una campaña para todos con independencia del partido al que hayas votado”*².

Centrada en cuatro fases y con un presupuesto inicial de casi un millón de libras, el objetivo es lograr que los escoceses den su apoyo al “sí” cuando el referéndum por la independencia se produzca, pero ¿qué fecha barajan? Es ahí donde aparecen los primeros reproches al modus operandi del SNP, puesto que sus cuadros dirigentes hablan de que será en la segunda parte de la legislatura (en principio, 2015) sin concretar mucho más. Nos encontramos, en consecuencia, ante una suerte de ambigüedad extremadamente calculada pero que está sirviendo como base para las críticas de liberales, laboristas y conservadores.

En efecto, los partidos unionistas tienen a su favor el deseo de la mayoría de los escoceses de seguir formando parte de la Unión, de ahí que el mensaje típicamente tory de la complementariedad entre las identidades escocesa y británica, sea asumido también por liberales y laboristas.

En este sentido, Iain Gray, todavía líder laborista, definía del siguiente modo los planes del SNP: *“la aspiración central de Alex Salmond es romper Reino Unido pero lo que él no comprende es que la gente de Escocia tiene aspiraciones más poderosas, profundas y fuertes, como la apasionada confianza en la justicia social, en construir mejores oportunidades para la próxima generación, en el poder transformador de la educación, en hacer de Escocia un país mejor permaneciendo juntos con nuestros vecinos pero no separados”*³.

Sin embargo, en contra de los partidos unionistas hay un hecho fundamental: la debacle electoral que sufrieron en mayo de 2011 provocó que sus líderes hasta entonces presentaran la dimisión. Actualmente, se encuentran en pleno proceso de primarias, con el consiguiente intercambio de reproches entre los candidatos lo que puede afectar a la visión que los escoceses tienen de ellos.

2. *The Scotsman*, 24 de octubre de 2011.

http://www.scotsman.com/news/politics/snp_reveals_route_to_independence_1_1926529

3. *The Courier*, 24 de octubre de 2011.

<http://www.thecourier.co.uk/News/Politics/article/18254/snp-lay-out-roadmap-to-independence-boosted-by-1-million-campaign-fund.html>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****3. EL DISCURSO DE ALEX SALMOND EN INVERNESS**

Frente a la tesis de la complementariedad de identidades a la que apelan los partidos unionistas, el SNP está reaccionando con un discurso más característico de los pasados años setenta que del siglo XXI, centrado en que Londres quiere a Escocia sólo por sus recursos, lo que recuerda al manido *“it’s Scotland’s oil”* de las elecciones de 1974⁴.

Alex Salmond insistió en su alocución en Inverness en que los recursos con lo que cuenta el país aseguran su prosperidad cuando tenga lugar la independencia, espetando al respecto que *“es un imperativo que, cuando consigamos la independencia, tengamos el control de nuestros propios recursos naturales”*⁵.

De la misma manera, con esta explicación arremetía contra el que ha sido uno de los principales argumentos de los partidos unionistas como el de la supuesta inviabilidad económica de una Escocia independiente, empleado por los tories en la década de los 90, pero del que se hizo el eco el Labour Party, especialmente durante el liderazgo de Gordon Brown (2007-2010). Asimismo, frente a los requerimientos que le hacían sus rivales políticos de fijar una fecha para el referendo, Alex Salmond fue genérico, sentenciando que *“estamos más cerca que nunca de la independencia”*.

No menos significativa fue la forma en que se refirió a los “políticos de Londres”, afirmando que ninguno de ellos va a interferir en el futuro de Escocia, lo que se traduce en que sólo el pueblo escocés es soberano y por tanto, a él es a quien corresponde fijar la fecha de la consulta. Bajo el prisma de Salmond, es en el parlamento de Edimburgo en quien recae exclusivamente la soberanía de Escocia. Con esta manera de argumentar, recupera el vocabulario característico de los años 80 y la forma en que el nacionalismo (en ocasiones con apoyo del laborismo escocés) criticaba las políticas de la Primera Ministra Margaret Thatcher (1979-1990).

4. ESCOCIA COMO RETO PARA DAVID CAMERON

Escocia se está convirtiendo en un desafío para el Primer Ministro británico por una razón doble y complementaria. Por un lado, por la amenaza nacionalista del referéndum que desea convocar Alex Salmond. En este sentido, David Cameron ha rechazado deliberadamente la negativa al mismo con la que su partido hubiera reaccionado en otros momentos cercanos de la historia y se ha mostrado partidario de la celebración de una consulta lo antes posible. Por otro lado, a nivel de organización precisa de un nuevo líder en Escocia, toda vez que “su candidata” Annabel Goldie dimitió.

Con respecto a otros líderes conservadores del pasado más inmediato, David Cameron ha demostrado mayor amplitud de miras. Esto se ha traducido en su apuesta por la Comisión Calman, consciente de que el marco constitucional trazado por el Scotland Act de 1998 se había quedado obsoleto. De la misma manera, han sido habituales sus reuniones con Salmond, pero sobre todo, no ha rehuído la responsabilidad, hablando de la importancia de crear una *cross-party coalition*, con importante presencia de movimientos cívicos y cuyo lema central sería la permanencia de la Unión⁶. En definitiva, David Cameron no ha incurrido en el error de identificar como sinónimos referendo e independencia y ve la consulta como una forma de fortalecer Reino Unido.

4. Para un conocimiento exhaustivo de la política escocesa y británica de los años setenta, véase la obra de MORENO FERNÁNDEZ, Luis (1995), *Escocia, nación y razón*. Editado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

5. *The Scotsman*, 17 de octubre de 2011.

http://www.scotsman.com/news/politics/majority_of_britons_favour_uk_break_up_1_1914104

6. Véase al respecto la entrevista concedida por David Cameron a *The Holyrood Magazine*.

En <http://www.holyrood.com/articles/2011/10/03/in-conversation-with-david-cameron/>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En este punto, el líder tory está ganando la partida a Ed Miliband quien parece más interesado en borrar toda huella del *Blairismo* en el Labour Party que de ocuparse de “otros asuntos” de mayor enjundia. Así, en la reciente conferencia anual no hizo referencia a escenarios problemáticos como Libia o Siria y lo que respecta a Escocia parece no haberse recuperado del shock de mayo 2011.

Sin embargo, a partir de este momento, se ha iniciado un conflictivo y complejo proceso sucesorio en el Scottish Conservative Party que amenaza los cimientos, ya de por sí inestables, de la formación en Escocia. Murdo Fraser, Jackson Carlaw, Margaret Mitchell y Ruth Davidson son los candidatos. Todos ello coinciden en dos aspectos: en la necesidad de aumentar las competencias del parlamento escocés y en la autocrítica por la evolución del partido en Escocia. En este punto, Michael Forsyth (Secretario de Estado para Escocia entre 1995-1997 durante el gobierno de John Major y actualmente miembro de la Cámara de los Lores) definió al partido como “marginal” en Escocia, toda vez que en mayo de 2010 sólo consiguió un escaño de los 59 en disputa.

Entre las propuestas de los cuatro aspirantes aparece la sorprendente de Murdo Fraser quien ve necesario “crear una nueva formación”, de ideología conservadora, pero que rompa con la herencia del Scottish Conservative Party, el cual bajo, su punto de vista, se ha convertido en una “marca tóxica” en Escocia⁷. Añade Fraser que de no producirse la reconstrucción, el partido tendrá una muerte lenta pero segura. Finalmente, baraja dos argumentos para avalar su postura. El primero, que “esa nueva formación” tendrá la cooperación de hombres de negocios que actualmente se muestran reticentes a ello. El segundo, y más importante, que logrará el apoyo de un elevado sector de la clase media escocesa. Sin embargo, la conclusión que también puede extraerse, como bien señala George Eaton, es que el candidato está reconociendo que Escocia es un área no conservadora, por lo cual lo que tiene en mente es “una formación separada para un país separado”⁸.

5. EN CONCLUSIÓN

El SNP, que está siendo extremadamente calculador en su estrategia política a favor de la independencia, parece decantarse más por la táctica del gradualismo que por la del fundamentalismo, basada aquélla en solicitar mayores transferencias competencias para Escocia y en el empleo de expresiones como “una nueva relación con las Islas británicas” o “igualdad entre Escocia e Inglaterra”⁹.

A favor del SNP juega que el partido está cohesionado internamente por lo cual el reto es explicar a sus compatriotas las bondades del proyecto político independentista que defienden.

Por lo que a los partidos unionistas se refiere, quien ha mostrado mayores dosis de realismo ha sido David Cameron, por un lado apuntando al corto medio y plazo y enfatizando la necesidad de crear una “cross-party campaign” y por otro, siendo partidario de aumentar las competencias del parlamento escocés. Sin embargo, su estrategia se ve mermada por la ausencia de un líder en Escocia hasta el 4 de noviembre, lo que a su vez hace un poco más difícil la aspiración de tory de volver a ser un “One Nation Party”. ■

7. *The Telegraph*, 3 de septiembre de 2011.

<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scotland/scottish-politics/8739927/Scottish-Conservative-Party-set-to-disband.html>

8. EATON, George: “The end of de Scottish Conservatives?”. En *The New Statesman*, 4 de septiembre de 2011.

<http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/09/party-scottish-fraser>

9. *The Scotsman*, 17 de octubre de 2011.

http://www.scotsman.com/news/politics/majority_of_britons_favour_uk_break_up_1_1914104

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

INFORME

“FEDERALISMO HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.
LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN
HORIZONTAL EN ESPAÑA”

por César Colino Cámara

INFORME

CONTROL DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA FISCALIDAD VASCA:
LA NECESIDAD DE RECUPERAR LAS AYUDAS PÚBLICAS
EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA

por Teresa Marcos Martín

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****FEDERALISMO HORIZONTAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.
LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN
HORIZONTAL EN ESPAÑA****por César Colino Cámara**Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración,
Facultad Ciencias Políticas y Sociología, UNED
C/ Obispo Trejo s/n, 28040 Madrid
ccolino@poli.uned.es**RESUMEN**

Al igual que ha sucedido en otras federaciones, y debido a las demandas crecientes de coordinación y eficacia en el funcionamiento de las políticas públicas, en el Estado autonómico han ido proliferando con el tiempo cada vez más mecanismos de colaboración horizontal tanto formal como informal entre los ejecutivos a diferentes niveles, pero también entre las asambleas legislativas y otros órganos autonómicos y de las organizaciones partidistas. Tras describir este fenómeno como algo usual en otras federaciones, este artículo describe algunos hallazgos recientes sobre los diferentes mecanismos formales e informales de relación horizontal que se han ido desarrollando en los niveles ejecutivo y legislativo del Estado autonómico y sus posibles causas y determinantes.

ABSTRACT

As has been the case in other federations, and due to increasing demands for coordination and effective provision of public policies, in the Autonomic State, more and more horizontal collaboration mechanisms, both formal and informal, have flourished over time between executives at different levels, but also between legislatures and other regional bodies and party organizations. After describing this phenomenon as being usual in other federations, this article describes some recent findings on the various formal and informal horizontal relationships that have developed at the executive and legislative levels of the Autonomic State and their possible causes and determinants.

I. INTRODUCCIÓN:**LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL Y SU
CRECIMIENTO RECIENTE EN ESPAÑA Y OTRAS FEDERACIONES***1. El interés por los orígenes y las consecuencias del federalismo horizontal en las federaciones*

En las teorías tradicionales sobre la federación, el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales la competencia horizontal entre unidades constituyentes o sus relaciones frente al poder central han desempeñado tradicionalmente un papel relevante para entender la eficiencia de los sistemas y los mecanismos competitivos y cooperativos de las federaciones. En las teorías competitivas, el énfasis, sin embargo, estaba sobre todo centrado en la autonomía de las unidades, y en las teorías cooperativas en las relaciones verticales, por lo que ninguna de las dos ha estado tradicionalmente interesada en analizar las relaciones entre unidades constituyentes, es decir, en la dimensión horizontal del federalismo, en su intensidad, sus funciones, sus consecuencias y la explicación de sus variaciones entre diferentes países o dentro de un mismo país.

Desde hace pocos años, sin embargo, se ha producido una clara proliferación en el funcionamiento cotidiano de estos sistemas, así como en la propia Unión Europea, de nuevas formas de relación y coordinación horizontal, que a veces constituyen una

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

alternativa a la tradicional intervención legislativa o ejecutiva de los poderes centrales. Esto ha hecho que, tanto en los análisis jurídicos como en los estudios empíricos de carácter politológico de varias federaciones, se haya manifestado un interés creciente por la dimensión horizontal del federalismo y por las diferentes formas de coordinación no jerárquica entre unidades integrantes de las federaciones para conseguir determinados objetivos de estabilidad o eficacia en la prestación de políticas públicas (Benz, 2010a; Bolleyer, 2009; Bolleyer y Börzel, 2010, Fenna 2010). De este modo, existen cada vez más estudios de lo que se ha llamado en EEUU “federalismo horizontal” (Zimmermann, 2002; 2011), que ha sido también estudiado crecientemente en Suiza tras la reforma de 2004 (Blatter, 2010), en Canadá (Pelletier 2010, Benz, 2010a) o en Alemania, con la etiqueta de federalismo de “tercer nivel” (Benz 2010b).

Los diferentes estudios, aún escasos, han tratado de estudiar este fenómeno atendiendo a diferentes dimensiones como su grado de institucionalización, su grado de multilateralidad o inclusividad, sus instrumentos o resultados y sus efectos sobre la eficacia, la legitimidad democrática o la estabilidad de los sistemas federales (Benz, 2010a). En todos estos análisis se ha revelado una creciente diversidad en las pautas de relaciones horizontales, y aunque la mayor parte se han centrado en las relaciones formales dentro de los ejecutivos y administraciones, otros estudios han mirado también a relaciones entre legislativos o parlamentos y otras relaciones más informales entre estos u otros órganos o niveles de las administraciones y dentro de las organizaciones de los partidos políticos.

En varios casos se ha tratado de explicar el grado de su utilización y la variabilidad de la cooperación horizontal entre países (Bolleyer, 2009) o dentro de diferentes países, entre diferentes unidades integrantes. En EEUU, por ejemplo, se han estudiado sobre todo los convenios interestatales, las acciones legales multiestatales o la adopción de leyes estatales uniformes, llegándose a la conclusión de que las diferencias en el uso que diferentes estados hacían de ellas podían explicarse por la diferente capacidad de los gobiernos estatales (Bowman 2004). En Suiza, por ejemplo, se han tratado de ofrecer diferentes explicaciones a la proliferación de la cooperación intercantonal en los últimos años y a las diferencias observadas entre diferentes cantones. Así, se ha llegado a la conclusión de que esta intensa cooperación, que se produce sobre todo entre cantones vecinos, es consecuencia del pequeño tamaño de la mayoría de los cantones, a veces demasiado pequeños para ofrecer servicios públicos eficientes y especializados a sus ciudadanos. Asimismo, los numerosos convenios (*Konkordat*) entre cantones parecen también una compensación por la falta de jurisdicciones territoriales que se correspondan a las áreas culturales o lingüísticas en que se divide Suiza, por lo que son la única forma de ofrecer políticas comunes en temas culturales para los suizos germanoparlantes o francoparlantes (Bochsler, 2009). En Canadá, por su parte, las provincias hubieron de reforzar sus relaciones horizontales cuando el gobierno federal recortó sus subvenciones y accedió a reducir el uso de su poder de gasto a cambio de que las provincias establecieran mecanismos de coordinación en las políticas sociales, medioambientales y de comercio, por lo que se crearon instituciones como el Consejo de la Federación y se reforzó el uso de los convenios intergubernamentales que establecían procedimientos para el intercambio de información, la evaluación comparativa y los incentivos para usar las buenas prácticas (Poirier, 2004; Pelletier, 2010).

2. Las relaciones horizontales en España¹

La colaboración o cooperación interautonómica se ha abordado en España tradicionalmente desde el derecho público y sobre todo atendiendo a las que se consideraban

1. Este artículo se basa en gran parte en los hallazgos producidos en el curso de un proyecto de investigación sobre relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico financiado por el Instituto de Estudios Autonómicos de Barcelona y publicados previamente en Colino y Parrado (2009, 135-296) y Colino (2010).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

sus deficiencias y debilidades en comparación con otros países de estructura descentralizada similar. Diferentes autores han tratado de explicar los obstáculos para un mayor desarrollo en la evolución de nuestro sistema territorial. Se han señalado como explicaciones básicas la desconfianza constitucional, las deficiencias del diseño de los instrumentos y procedimientos tanto en leyes como en los estatutos de autonomía y las dificultades prácticas de los actores a la hora de acometerla y sus intentos de franquear estos obstáculos institucionales por vías informales o recurriendo a instrumentos de derecho privado o a acuerdos informales (véase, para una selección de algunas contribuciones Aja y García Morales, 2001; García Mexía, 2003; Calafell, 2006; González, 2006; García Morales, 2009; Ridaura, 2010; Tajadura, 2010; Matia Portilla, 2011).

Aunque por lo que sabemos parece indudable que la cooperación horizontal en España ha sido tradicionalmente más débil que la cooperación vertical y más escasa que en otras federaciones (Poirier 2004, 425-462), los recientes estudios empíricos sistemáticos producidos sobre su alcance real, formal e informal, nos permiten afirmar que gran parte de sus manifestaciones son informales y no resultan fáciles de identificar, por lo que se sabe que existe más colaboración horizontal de la que se ve. Parece claro asimismo que los últimos años han sido testigos de un auge indudable. Varios hechos recientes y la investigación empírica de las relaciones intergubernamentales mediante entrevistas y el análisis de lo publicado a través de los medios de comunicación e Internet también avalan la sospecha de que sólo se llega a ver la punta del iceberg de la cooperación horizontal, y que una cantidad sin precedente de cooperación entre comunidades autónomas (CCAA) está teniendo lugar en tiempos recientes. Asimismo, esto revela claramente que los procedimientos constitucionales de comunicación y autorización de los acuerdos interautonómicos han sido a veces eludidos y que la fuerza de los imperativos prácticos a la que atienden los gobiernos autonómicos en su afán por proveer servicios a sus ciudadanos es mayor que los obstáculos legales o procedimentales existentes. Necesitamos por tanto, más investigación para entender el cambio reciente y el aumento constante en el uso de las relaciones horizontales entre CCAA.

Este breve artículo pretende ofrecer una breve panorámica del estado actual de la colaboración interautonómica observando su funcionamiento actual y alguna de sus manifestaciones poco conocidas hasta ahora y algunos de sus desarrollos recientes que claramente llevan el sistema de relaciones intergubernamentales horizontales, con sus peculiaridades históricamente determinadas, en una dirección claramente convergente con la de otras federaciones más maduras.

II. LAS RELACIONES HORIZONTALES ENTRE EJECUTIVOS*1. Reuniones de consejeros sectoriales*

Aunque teóricamente no existen foros horizontales institucionalizados al nivel político para que se reúnan los consejeros o presidentes regionales sin el Gobierno central, los presidentes autonómicos pueden reunirse y debatir informalmente entre ellos en el seno de la recién creada Conferencia de Presidentes, siempre con el presidente del gobierno. En cuanto a los consejeros regionales, a pesar del gran número de conferencias sectoriales existentes, como se sabe, y al contrario que en otros países federales, todas ellas incluyen a los representantes del gobierno central en calidad de miembros y ostentando la presidencia de las conferencias. Oficiosamente, sin embargo, sabemos que los consejeros han utilizado algunas veces las conferencias sectoriales para discutir entre las CCAA. Los representantes autonómicos se han reunido algunas veces entre ellos antes de que dé comienzo la conferencia sectorial con el gobierno central.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En algunos sectores específicos, también se ha desarrollado informalmente una especie de conferencia de carácter horizontal de los consejeros sin el Gobierno central, como la formada por los consejeros responsables de la administración de justicia (en torno a 10 CCAA). Durante los últimos diez años se han producido en ella algunos acuerdos y posiciones comunes. De hecho, podría decirse que ha sido el precedente de la formación de una conferencia sectorial vertical en temas de justicia, de reciente creación. En otros casos, los consejeros autonómicos responsables de interior se han reunido entre ellos para debatir, por ejemplo, la ley sobre las fuerzas de policía locales y otras.

2. Las relaciones horizontales administrativas cotidianas entre funcionarios

Poco visible, aunque efectiva y relevante es la cooperación que se da entre los funcionarios tanto dentro de los niveles directivos como de los inferiores de las administraciones autonómicas. En muchos casos se han formado redes profesionales de funcionarios, muchas de ellas informales, pero donde se observa una creciente institucionalización de los intercambios. Por ejemplo, la investigación empírica mediante entrevistas ha detectado algunos grupos de Directores Generales que se reúnen regularmente en distintas CCAA, sin la presencia de funcionarios del gobierno central, para discutir diversos temas en los sectores de hacienda, asuntos sociales, pesca, etc. También es un hecho bien conocido la cooperación entre expertos y técnicos autonómicos en el sector de la sanidad, mediante el intercambio de formación profesional en sus escuelas, por ejemplo, entre Cataluña y Andalucía. En muchos casos, los funcionarios regionales se reúnen en jornadas o seminarios profesionales con expertos o académicos invitados en los que pueden o no estar presentes funcionarios del gobierno central. Estas jornadas técnicas sobre diversos temas y con diversos participantes (letrados, inspectores, técnicos sectoriales...) tienen el objetivo de homogeneizar los criterios de interpretación y de aplicación de las normas, para la realización de estudios previos para determinadas decisiones posteriores, etc.

Como ejemplo ilustrativo destacado por su éxito, desde hace ya 25 años (desde 1984), los servicios jurídicos de los gobiernos autonómicos han venido celebrando reuniones anuales sin el Gobierno central, organizadas de forma rotatoria por una comunidad autónoma cada año. En ellas discuten monográficamente sobre cuestiones de interés común (por ejemplo, la responsabilidad por las decisiones de ordenación del territorio, la educación para la ciudadanía, la protección de los menores, etc.) y han sido muy influyentes en la configuración del debate jurídico a nivel estatal, viéndose a veces reflejadas en algunos de los procedimientos y normativas procesales y administrativos y en la interpretación jurídica en el país.

Asimismo, se producen reuniones o acuerdos entre funcionarios sectoriales autonómicos cuando se ven amenazados por terceros o pretenden obtener una cierta ventaja negociadora al tratar con un mercado segmentado en 17 CCAA. Por ejemplo, se acuerda poner el mismo día para celebrar determinadas oposiciones (magisterio) para evitar el turismo opositor y la sobrecarga de trabajo consiguiente para las burocracias autonómicas. Se intentan alcanzar posturas comunes para el pago, por ejemplo, de las horas extraordinarias a los médicos del M.I.R., etc.

Otro buen ejemplo de la frecuentes e intensas relaciones de cooperación horizontal entre los funcionarios autonómicos son las que se producen entre los funcionarios que trabajan en las oficinas regionales de la UE en Bruselas, con frecuentes reuniones para coordinar las posiciones autonómicas (véase más abajo).

En general, todos los entrevistados coincidían en que las relaciones con sus homólogos de otras CCAA eran muy fluidas y se materializaban con llamadas telefónicas, visitas y reuniones informales para comunicarse e intercambiar soluciones a problemas similares.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011***3. Encuentros multilaterales entre CCAA y el reciente aumento de los convenios de colaboración y las declaraciones conjuntas*

En los últimos años, cada vez más se han contemplado nuevas áreas e instrumentos para la cooperación interautonómica y los convenios horizontales (véase Calafell, 2006; García Morales, 2009). Las más frecuentes son la salud pública y la atención sanitaria, inmigración, asuntos de la UE, cultura, universidad y la evaluación de la investigación, administración de justicia, gestión conjunta de los servicios y la distribución de las infraestructuras, etc.

En los últimos tres o cuatro años, algo parece estar moviéndose en la cooperación horizontal. Cabe mencionar la reciente iniciativa, conocida originalmente en 2008 como los Encuentros regulares de las 6 CCAA con estatuto de autonomía recién reformado (Balears, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Aragón), donde los vicepresidentes regionales, los consejeros de Presidencia u otros consejeros responsables de asuntos institucionales comenzaron a reunirse en diferentes comunidades y crearon algunos grupos de trabajo previos para definir la agenda de los encuentros. Estos encuentros nacieron con el objetivo de analizar de forma conjunta el desarrollo de los estatutos y, al mismo tiempo, de impulsar fórmulas de colaboración mutua en el ámbito de sus competencias que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Este club de seis consejeros autonómicos ha establecido una secretaría permanente y es coordinado cada vez por la región anfitriona de la reunión. Desde el principio todos ellos se mostraron de acuerdo en extender la invitación a participar en eventos próximos a otras CCAA. Se han producido ya 8 Encuentros o reuniones, celebradas en Zaragoza, en julio de 2008, Sevilla, octubre de 2008, Valladolid, en febrero de 2009, Valencia, en junio de 2009, Barcelona, noviembre de 2009, Palma, marzo de 2010 y Logroño, julio de 2010 y Santiago de Compostela, el 25 de octubre de 2010. (véase su página web www.comunidadesautonomas.org).

En la sexta reunión en Palma se incorporaron La Rioja y de Castilla-La Mancha y en la séptima País Vasco, Madrid y Galicia, y en el siguiente encuentro en Galicia se incorporaron Canarias y Murcia. En todas estas reuniones se han alcanzado acuerdos para impulsar convenios de colaboración y también se han hecho declaraciones sobre asuntos de actualidad e institucionales. En su reunión celebrada en Valladolid, se aprobaron sus procedimientos operativos y se acordó firmar dos convenios de colaboración en el ámbito de la violencia de género para la ubicación y la integración de las mujeres maltratadas, y sobre el reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca. En la reunión de Barcelona se acordó reclamar al Gobierno de España que emprenda las reformas legislativas para poder tener representantes en el Consejo Económico y Social y en el Consejo de Radio Televisión Española. En la reunión de Palma, los ocho gobiernos autonómicos cerraron acuerdos de colaboración en materia de extinción de incendios y políticas de juventud y enviaron una petición formal al Gobierno, mencionada más arriba, para que impulse la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial, reclamando también al gobierno central que detenga la invasión competencial a través de las políticas de subvenciones. En su reunión de Logroño se acordó tramitar un Convenio de colaboración en materia de protección civil y gestión de emergencias.

4. La Conferencia de gobiernos autonómicos y las propuestas de una Conferencia de Presidentes autonómicos

En la reunión de Santiago de Compostela en octubre de 2010 se acordó transformar los citados encuentros creando la *Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las CCAA. Asimismo, se decidió crear una secretaría permanente de la Conferencia en la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, la I Conferencia de los

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Gobiernos de las Comunidades Autónomas se celebró en Santander el 21 de marzo de 2011, donde se reunieron 14 gobiernos autonómicos, estrenándose con una Declaración Institucional en la que se defendía la validez del modelo autonómico como “instrumento de futuro” y se resaltaba su “papel coprotagonista” junto al Estado en el desarrollo económico y social de España. Asimismo, las CCAA han usado esta primera Conferencia de gobiernos autonómicos para suscribir varios acuerdos y convenios, en industria y seguridad industrial, en materia de nuevas tecnologías aplicadas al transporte público y, singularmente, al de personas, actuaciones comunes en materia de I+D+i, plurilingüismo educativo y registro de parejas de hecho. Asimismo, se acordó establecer una postura común ante la reforma de la Política Común de Pesca, a partir de 2013, para lo que se establece la coordinación necesaria con el Gobierno del Estado. La próxima reunión de la conferencia de presidentes se celebrará en Toledo, pero dado el proceso electoral, la fecha ha sido pospuesta.

Tanto en los encuentros de CCAA con estatutos reformados como en otros foros, formales e informales, muchos representantes y dirigentes autonómicos han hecho público su deseo de apoyar las propuestas de una conferencia de presidentes autonómicos como órgano deliberativo horizontal, para abordar temas de Estado o para coordinar determinadas políticas entre territorios. Así, por ejemplo, el consejero catalán de relaciones institucionales en la pasada legislatura o el presidente de la Región de Extremadura (Fernández Vara, 2010) también han abogado recientemente de manera pública por la creación de una conferencia de presidentes autonómicos sin la presencia del presidente del gobierno de la nación. El presidente de Extremadura se reunió en 2008 con siete de sus colegas que han dado su apoyo a la iniciativa. La idea es que debe ser preparada para el año 2010-2011 y que su primera reunión podría tener lugar próximamente. El presidente del gobierno pareció originalmente mostrar su apoyo a esta iniciativa horizontal aunque más tarde pareció no estar tan convencido de ello.

En el encuentro de Santiago de Compostela varios presidentes y consejeros autonómicos declararon su deseo de crear una Conferencia de Presidentes Autonómicos a la que no acudiría el Gobierno central. Así se aprobó en el VII Encuentro de CCAA para el Desarrollo de sus Estatutos de Autonomía, celebrado en Logroño en julio del mismo año. Para ello se constituyó un grupo de trabajo integrado por Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Aragón para “sentar las bases y profundizar en las reglas del funcionamiento de este órgano”. Este grupo presentó las bases para estudiar la posibilidad de convocar una cumbre de presidentes en el VIII Encuentro en Santiago de Compostela.

En todo caso, el surgimiento y consolidación de una conferencia de presidentes autonómicos parece que dependerá de que lo permitan las circunstancias políticas y electorales y de que los presidentes autonómicos puedan hacer comprender al presidente del gobierno que es una iniciativa que responde a un órgano de relación y coordinación habitual en otros países que no va en detrimento de la coordinación vertical o las competencias del gobierno central ni supone una amenaza para éste, sino una necesidad generada por las demandas de los ciudadanos y del buen gobierno.

5. Cumbres y encuentros bilaterales

Otro modo poco conocido de cooperación entre las CCAA es la celebración de cumbres anuales entre CCAA vecinas, en las que participan los presidentes y consejeros de dos CCAA. Normalmente se celebran por regiones gobernadas por el mismo partido, pero también en casos de partidos diferentes. Un caso a mencionar son las cumbres anuales entre Asturias y Galicia, ya nueve, en las que se tratan todas las cuestiones sectoriales. La cumbre es usualmente preparada por reuniones anteriores de los funcionarios y los acuerdos son objeto de control a posteriori. La última cumbre comenzó con un balance de los resultados de la cumbre anterior. Por tanto, se trata de una experiencia bastante

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

institucionalizada, aunque con algunos momentos de suspensión de la celebración de la cumbre como consecuencia de problemas políticos entre los dirigentes de ambas comunidades. También situaciones tradicionales de conflicto político histórico han impedido a veces las relaciones horizontales entre comunidades limítrofes, aunque un cambio de partido en el gobierno puede cambiar la situación, como es el caso reciente del País Vasco, donde el nuevo gobierno ha reactivado fórmulas de relación con CCAA limítrofes. Así, el Presidente del País Vasco se ha reunido recientemente con los Presidentes de Navarra y Cantabria, en este último caso firmando un Protocolo genérico de colaboración, o se ha intentado recuperar el diálogo con la comunidad de Castilla y León sobre el Condado de Treviño.

6. Cumbres multilaterales de partido

También son frecuentes, por supuesto, las reuniones entre los presidentes o consejeros pertenecientes a CCAA gobernadas por el mismo partido, aunque el líder nacional del partido suele ser el que las convoca o suele ser invitado (cuando no está en el gobierno central). En algunos partidos también se dan reuniones de todos los portavoces parlamentarios de los grupos parlamentarios en los parlamentos autonómicos, ya estén en el gobierno o en la oposición, para coordinar posturas sobre ciertas políticas públicas a nivel nacional y acompañarlas con la línea central del partido y su programa electoral.

7. Las crecientes relaciones horizontales inducidas por la adopción o aplicación de decisiones comunitarias

Después del acuerdo de la CARCE en 2004 para que un representante de las CCAA acompañara al ministro del ramo a los Consejos de Ministros de la Unión Europea, estos representantes han asistido ya a decenas de consejos de ministros. Esta asistencia ha generado debates de intensidad entre las CCAA acerca de cuál es el orden de rotación para representar a las demás y en qué condiciones una comunidad autónoma más afectada por un tema determinado puede ir a Bruselas para defender mejor los intereses autonómicos. Además, los representantes de las CCAA se han reunido crecientemente sin el gobierno central para poner en común los puntos de vista que dicho representante debe llevar a Europa. Los procedimientos de coordinación de la posición autonómica y después de la concertación de esta con la posición del Estado se han ido creando con la práctica y a veces sobre la marcha.

En muchos casos, esta participación ha llevado por primera vez a una serie de efectos horizontales, ya que ha obligado a reuniones previas, a veces con el Estado como invitado y a veces sólo entre los representantes autonómicos, para designar su representante y definir la posición autonómica a defender por éste. Para aplicar el sistema de participación de manera correcta, el acuerdo ha implicado la necesidad de coordinación entre las CCAA, ya que el sistema de participación requiere de la formalización de un sistema representativo que haga posible que una Comunidad actúe en nombre y representación de la totalidad de CCAA, así como que éstas expresen un criterio compartido y que lo transmitan a la Administración General del Estado para que sea tenido en cuenta y se integre en la posición española a sostener en el Consejo.

Esta necesidad ha dado lugar, desde la adopción de los Acuerdos, a un número importante de reuniones para la llamada Coordinación y Preparación de la Representación Autonómica Directa (RAD). Estas reuniones se han realizado con el conjunto de las Oficinas Regionales Españolas en Bruselas (ORE) que suelen reunirse regularmente invitando al Consejero para asuntos autonómicos de la REPER o se reúnen con miembros de los distintos gobiernos autonómicos desplazados a Bruselas (Ministerio de Política Territorial, 2010). Numerosas reuniones se han producido entre los funcionarios autonómicos sectoriales en las delegaciones autonómicas en Bruselas y los Consejeros

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

sectoriales de la REPER o entre los encargados autonómicos de las cuestiones horizontales y los consejeros para asuntos autonómicos de la REPER.

Para la coordinación interautonómica en Bruselas y en temas comunitarios también se han creado soportes informáticos y algunas oficinas o delegaciones en Bruselas de CCAA han ejercido rotatoriamente un papel de coordinación del resto de ellas, por ejemplo, en el primer semestre de 2010 la Delegación vasca en Bruselas ha ejercido como coordinadora de las oficinas de las diferentes CCAA en la capital europea.

Por lo que respecta a los frutos de la colaboración horizontal en temas comunitarios, aunque hace unos años se había mostrado complicado alcanzar posiciones comunes de las CCAA, en los términos del acuerdo de 2004 recientemente se observa una mejor coordinación y la consecución de consensos sobre varios acuerdos o “posiciones comunes” entre las CCAA que les ha permitido transmitir criterios propios al gobierno central. Así, por ejemplo, en 2008 y 2009, se han producido al menos 12 documentos de posición común de las CCAA. Cuatro de ellos han sido coordinados por la Comunidad Valenciana, en temas de empleo y política Social, 3 han sido coordinados por el País Vasco en temas de educación, juventud y cultura, 2 por Asturias en empleo y política Social, 1 por La Rioja en medio ambiente, 1 por Castilla La Mancha y 1 por Cantabria (Ministerio de Política Territorial, 2010).

8. Los encuentros en el marco de las Asociaciones europeas

Por último, cabe mencionar que los presidentes autonómicos también suelen reunirse frecuentemente en Bruselas para preparar las sesiones del Comité de las Regiones. También han colaborado en las redes o asociaciones europeas de las regiones, como las regiones legislativas (REGLEG), la CALRE, etc.

III. LA UTILIZACIÓN DE LOS CONVENIOS HORIZONTALES FORMALES Y EL USO DE SUSTITUTIVOS

1. Los convenios y acuerdos interautonómicos

Como es conocido, los convenios y acuerdos interautonómicos formales no han sido muy numerosos históricamente en España. Sólo hay alrededor de 80 acuerdos existentes entre las CCAA registrados en el Senado (no muchos, por ejemplo, si se compara con los más de 760 acuerdos existentes en Suiza a mediados de 2000 o los alrededor de 200 existentes entre los estados en EEUU al final de los noventa (véase Bochsler 2009, 349-370; Bowman 2004, 537). La falta de uso de los convenios de colaboración horizontales se debe a varios factores vinculados principalmente al procedimiento de suscripción, que suele demorarse entre uno y dos años como consecuencia de la necesidad de que el senado lo apruebe finalmente. Antes de ese trámite, el proceso convencional seguido en cada administración autonómica suele ser diferente. En algunos casos se requiere de la aprobación formal del Parlamento, mientras que en otros puede ser simplemente refrendado en una decisión del consejo de gobierno. La reforma de los estatutos no ha facilitado la firma de convenios interautonómicos (Calafell 2006).

Recientemente, sin embargo, y a pesar de los bien conocidos obstáculos institucionales y la desconfianza constitucional por estos instrumentos, no superados por la reciente reforma de algunos estatutos de autonomía, su uso como instrumento para la cooperación interautonómica, y en general para la solución de problemas comunes que afectan a ciudadanos o empresas regionales, ha aumentado considerablemente. Los convenios interautonómicos han ido en paulatino aumento. Si durante toda la legislatura 2000-2004 sólo hubo 4 convenios, durante el período 2004-2008 hubo 12, 10 de ellos en

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

2008. Así, en los últimos años, su número ha fluctuado, dentro de una tendencia al alza. En 2005, se firmaron 3 convenios interautonómicos, 7 en 2006, 4 en 2007, 10 en 2008, 6 en 2009, 11 en 2010 y 9 en lo que va de 2011. Gran parte de la actividad de los llamados encuentros entre las 6 CCAA con estatuto reformado, luego extendidos a 11 y luego a prácticamente todas las CCAA en la Conferencia de Gobiernos Autonómicos ha consistido en la propuesta de nuevos convenios de colaboración entre todas ellas.

La mayoría de estos convenios han sido principalmente bilaterales con la participación de dos CCAA, habitualmente con cultura e idioma común, limítrofes o con ciertas afinidades políticas. En algunos acuerdos han participado tres o cuatro CCAA vecinas o separadas, pero ninguno de ellos ha sido firmado por todas las CCAA o la mayoría de ellas. Por lo tanto, es natural que las CCAA con más convenios formales firmados sean las que tienen más vecinos, como Castilla y León, que tiene fronteras con nueve CCAA, con muchos ciudadanos que viven más cerca de otras regiones que de la capital autonómica.

Las políticas públicas con más actividad en términos de convenios horizontales han sido la sanidad, la protección civil, la cultura, la mutua asistencia de emergencia, la prevención y extinción de incendios, la conservación de la naturaleza y la gestión del medio ambiente, la televisión y otros medios de comunicación, la inmigración, el transporte de viajeros por carretera, la formación de empleados públicos, el intercambio de software, la promoción de las lenguas cooficiales, la integración de los inmigrantes o las poblaciones excluidas, etc. Asimismo, las CCAA han firmado convenios relativos a la colaboración entre escuelas de administración regional, la fusión de registros, la cesión de uso de diversos elementos y aplicaciones informáticas, o la cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. También recientemente para coordinar sus redes de centros de acogida a las mujeres víctimas de violencia de género, para gestionar conjuntamente entre CCAA el Parque Nacional de los Picos de Europa, o la utilización de los títulos de abono transportes del consorcio regional de transportes en los desplazamientos entre comunidades.

En 2008, por ejemplo, 7 de cada 10 convenios interautonómicos estuvieron relacionados con la coordinación de la asistencia sanitaria, atención primaria y urgencias de los ciudadanos que viven en zonas limítrofes entre dos CCAA. En general, podría decirse que los acuerdos y convenios interautonómicos han servido básicamente para tres tipos de funciones, el reconocimiento mutuo de los actos administrativos y las autorizaciones administrativas para los ciudadanos, el uso común de personal administrativo y los recursos de infraestructura para la prestación de servicios, y para la gestión conjunta de espacios o instalaciones suprarregionales tales como parques naturales.

2. La búsqueda de sustitutivos para la colaboración horizontal

Como sucede frecuentemente en otros países federales (véase, para otros países, Zimmerman, 2002, 2011; Bowman, 2004: 535-546; Poirier, 2004), la mayor parte de la cooperación interautonómica que se produce cotidianamente no tiene la forma de convenios formales para la prestación de servicios o de acuerdos intergubernamentales, sino que a veces adopta nuevas formas creativas y nombres tales como “Declaración de Intenciones para la colaboración”, “Protocolos de colaboración mutua”, que son generalmente considerados acuerdos entre caballeros, sin los requisitos formales previstos constitucionalmente. En muchos casos, sabemos que en España la reticencia tradicional al uso de convenios se había venido supliendo con el recurso a la firma de protocolos entre las partes, lo que requiere un menor grado de formalización. Lamentablemente muchos de los convenios existentes no se comunican a los parlamentos, o aquellos que se comunican a los parlamentos no están recogidos en los existentes registros de convenios autonómicos (Ridaura 2010). Eso hace que muchos de estos instrumentos formales de cooperación horizontal se queden fuera del radar de los investigadores y los ciudadanos y

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

normalmente no se publiquen, o puedan encontrarse referencias a ellos sólo en la prensa local, por lo que es difícil saber, por ejemplo, el número de protocolos de colaboración o de declaraciones de intenciones entre las CCAA.

La reciente creación de varios registros autonómicos de convenios intergubernamentales de colaboración y cooperación en las consejerías de Presidencia u otras consejerías responsables de las relaciones institucionales en varias CCAA, ha confirmado y hecho salir a la luz que, en muchos casos, las CCAA no han solicitado ni notificado ni el consentimiento parlamentario para sus acuerdos. Por ejemplo, el Informe de Actividades de la Registro catalán demuestra que en el período comprendido entre octubre de 2004 a diciembre de 2006, Cataluña ha firmado 21 acuerdos con otras CCAA, de las cuales sólo 1 ha sido notificado al Senado. También sabemos, por ejemplo, que sólo en 2008 Cataluña firmó 10 convenios o acuerdos con otras CCAA y 13 en 2009, lo que no cuadra con aquellos convenios notificados al Senado.

3. Acuerdos de derecho privado

En otros casos la cooperación entre CCAA ha adoptado la forma de acuerdos de derecho privado, como fundaciones, asociaciones o consorcios interautonómicos. Un claro ejemplo de buena cooperación a través de una asociación privada es la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión autonómicos), donde 12 empresas de televisión pública regional se asocian para el intercambio de programas de televisión y los derechos de retransmisión.

En los últimos años, se ha podido encontrar en los periódicos regionales y locales información sobre nuevas formas de acuerdos formales entre CCAA, como la reciente firma de un Convenio de colaboración global entre Aragón y Castilla y León, firmado por los dos presidentes autonómicos. Se articula en torno a asuntos tales como cuidado de dependientes, los servicios sociales, la atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica, la cultura, el turismo, el medio ambiente, y la protección civil, que complementa dos convenios ya existentes sobre atención primaria de salud y atención especializada para las personas que viven en las zonas limítrofes entre las dos CCAA. También puede mencionarse el reciente Protocolo entre Navarra y La Rioja para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos con 16 ejes de actuación, infraestructuras, asistencia sanitaria, juventud, protección civil y atención de emergencias, medio ambiente, turismo, sector vitivinícola o el reciente Protocolo entre la Junta de Extremadura y Andalucía en materia de extinción de incendios forestales.

Otros protocolos más multilaterales han sido impulsados recientemente por varias CCAA reunidas en los encuentros entre CCAA para el desarrollo de sus estatutos, como por ejemplo un Protocolo de colaboración para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística, un Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información. O un Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de agricultura y ganadería.

**IV. LA COLABORACIÓN HORIZONTAL DE LOS LEGISLATIVOS
Y OTROS ÓRGANOS AUTONÓMICOS****1. La Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos**

Las asambleas legislativas autonómicas también han colaborado cada vez más entre ellas. Cabe mencionar los encuentros anuales de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos (COPREPA). La COPREPA es un foro institucional cuya sede es

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

rotatoria y que reúne a los presidentes de los parlamentos de las 17 CCAA españolas para intercambiar experiencias e información, analizar problemas, retos y oportunidades, e impulsar iniciativas conjuntas que mejoren el funcionamiento parlamentario y la intercomunicación entre las asambleas legislativas atendiendo especialmente a los problemas que plantea el proceso de integración europea para las asambleas legislativas autonómicas. La COPREPA realiza estudios y aprueba iniciativas conjuntas que mejoren el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias. Sus órganos son el Plenario, la Presidencia y la Permanente. La designación de la presidencia se suele hacer por consenso.

En los encuentros anuales de la COPREPA, los presidentes de los parlamentos autonómicos suelen aprobar declaraciones e iniciativas conjuntas para mejorar el funcionamiento de las asambleas regionales y su comunicación, o se comprometan a objetivos de política pública como la acción contra el cambio climático (por ejemplo el encuentro de 2008). También existe una comisión permanente de varios miembros presidida rotatoriamente por un presidente de parlamento autonómico, actualmente por ejemplo el de Navarra, que se reúne para tratar de diversos temas (Martín Talavera 2010, 339-347).

En 2010 la COPREPA se reunió en Mérida y uno de los compromisos que alcanzó fue la creación de una plataforma telemática de intercambio de información parlamentaria, cuyo objeto será “poner en común experiencias e informaciones diversas, a las que también tendrá acceso la ciudadanía”. Así, con la creación de esta plataforma se podrá disponer por todas las CCAA de todas las iniciativas legislativas, las resoluciones, los informes jurídicos y las iniciativas aprobadas por los 17 parlamentos. También se pretende que los ciudadanos puedan consultar todo lo que se hace en todos los parlamentos autonómicos de España.

Otras iniciativas a destacar, relacionadas con esta, son los tradicionales seminarios anuales de la Asociación de Letrados de Parlamentos autonómicos (AELPA).

2. Los encuentros de otros órganos autonómicos

También existen otras reuniones periódicas de otras instituciones autonómicas, como las reuniones anuales de coordinación de las oficinas de los Defensores del Pueblo autonómicos, que se han reunido durante más de 25 años. Estas reuniones se basan en ponencias y grupos de trabajo previos.

V. CONCLUSIÓN

Como se ha visto en este breve artículo, la colaboración horizontal en el Estado autonómico está dejando de ser una peculiaridad negativa y deficiente de nuestro sistema de relaciones intergubernamentales. Crecientemente, y como ha sido el caso en la evolución de otras federaciones, los obstáculos existentes en el marco institucional o en los incentivos de los actores se han visto sustituidos por incentivos crecientes y el uso alternativo de mecanismos formales o informales para poner en práctica la coordinación o provisión de servicios a los ciudadanos que son percibidos como necesarios para atender a las demandas de ciudadanos o empresas crecientemente móviles y polifacéticos. Debería seguir investigándose sobre el alcance real de la colaboración interautonómica formal e informal, sobre los determinantes de las diferencias observadas en el tiempo o entre CCAA y sobre el uso creciente de los mecanismos existentes u otros nuevos para llegar a conclusiones más sólidas sobre el desarrollo de unas nuevas relaciones intergubernamentales horizontales y sobre la verdadera importancia y efectividad de las normas jurídicas para regular el comportamiento y la interacción entre los gobiernos a varios niveles y así estar en disposición de proponer algunas medidas de rediseño institucional que favorezcan en el futuro una creciente colaboración en el Estado autonómico.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****BIBLIOGRAFÍA**

- Aja, E. y García Morales, M. J. (2001): "Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas", en *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 645-672.
- Benz, A. (2010a): "The Horizontal Dimension of Federalism: the EU and Canada Compared", Ponencia presentada en la Conferencia "Federalism in Canada and the European Union. An International Workshop", 28/10, Waterloo, Canada.
- Benz, A. (2010b): "Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo alemán: adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal", en J. Tudela et al. Eds. *España y modelos de federalismo*, Forum of Federations/ CEPC/Gimenez Abad.
- Blatter, J. (2010): "Horizontalföderalismus und Schweizer Demokratie", *Swiss Political Science Review*, Vol.16, No.2, pp. 247-277.
- Bochsler, D. (2009): "Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other", *Regional & Federal Studies*, 19: 3, pp. 349- 370.
- Bolleyer, N. (2009): *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolleyer, N. y T. Börzel (2010): "Non-hierarchical policy coordination in multilevel systems", *European Political Science Review*, 2:2, pp. 157-185.
- Bowman, A. O'M. (2004): "Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, (4), pp. 535-546.
- Calafell, V. J. (2006): *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid: CEPC.
- Colino, C. (2010): "¿Hacia la normalidad federal? La existencia y el surgimiento reciente de nuevos mecanismos para la cooperación horizontal entre CCAA", en J. Tudela et al. Eds. *España y modelos de federalismo*, Forum of Federations/ CEPC/Gimenez Abad.
- Colino, C. y S. Parrado (2009): "Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales", en X. Arbós, C. Colino, M. García Morales, S. Parrado *Relaciones Intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 135-296.
- Fenna, A. (2010): "Benchmarking in federal systems", Occasional Paper Series Number 6, Ottawa: Forum of Federations.
- Fernández Vara, G. (2010): "La col·laboració horitzontal entre Comunitats Autònomes: cap una conferència de presidents?", en *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. 2009*, Direcció General de Relacions Institucionals, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya.
- García Mexía, P. (2003): "Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas. La cooperación interautonómica", en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: INAP-Montecorvo, 533-577.
- García Morales, M. J. (2009): "Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", en J. Tornos (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona: Institut de Dret Públic.
- González, I. (2006): *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Centro de estudios Políticos y constitucionales.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

- Martín Talavera, I. (2010): “El papel de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos bajo la presidencia extremeña”, *Revista de Derecho de Extremadura*, 339-347.
- Matia Portilla, F. J. (2011): “La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, Num. 23, pp. 105-144.
- Ministerio de Política Territorial (2010): “Informe sobre el cumplimiento de los acuerdos de la CARCE, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la UE. 2009”, Dirección General de Cooperación Autonómica.
- Pelletier, B. (2010): “Las relaciones intergubernamentales en Canadá desde una perspectiva horizontal”, en J. Tudela et al. Eds. *España y modelos de federalismo*, Forum of Federations/ CEPC/Gimenez Abad.
- Poirier, J. (2004): “Intergovernmental Agreements in Canada: At the Crossroads between Law and Politics”, en H. Lazar, J. P. Meekison, H. Telford eds. *The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, McGill-Queen's University, pp. 425-462.
- Ridaura, J. (2010): “Instruments per a les relacions de col·laboració intergovernamentals (II). Convenis horitzontals”, en La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes. 2009, Direcció General de Relacions Institucionals, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, 55-58.
- Tajadura, J. (2010): “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 11, octubre 2010, pp. 206-254.
- Zimmerman, J. F. (2002): *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*, Wesport: Praeger.
- Zimmermann, Joseph H. (2011): *Horizontal Federalism: Interstate Relations*. New York: State University of New York Press. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****CONTROL DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA FISCALIDAD VASCA:
LA NECESIDAD DE RECUPERAR LAS AYUDAS PÚBLICAS EN LA RECIENTE
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA****por Teresa Marcos Martín**Doctora en Derecho. Profesora investigadora del Departamento
de Derecho Internacional Público. UNED**RESUMEN**

El presente trabajo pretende presentar la problemática generada por la concesión de las ayudas por parte de las autoridades vascas, las sentencias en relación con las mismas y la consecuencia final: el reembolso de las cantidades concedidas en infracción de las normas europeas en materia de ayudas públicas.

ABSTRACT

This paper focuses on the problems related to the State aid granted by the Basque regional authorities, the ECJ sentences concerning such decisions and the end result of this process, which is the obligation to reimburse the sums granted in violation of EU rules on State aid.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 1988 y posteriormente, a lo largo de toda la década de los noventa, se conceden, en el territorio vasco una serie de medidas de ayudas públicas¹, consistentes básicamente en exenciones fiscales otorgadas por las Diputaciones Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, en virtud de la competencia que las mismas poseen para regular, bajo determinadas condiciones, el régimen fiscal aplicable en sus territorios.

Tras un largo peregrinaje por diversas instancias, tanto nacionales como europeas, en el que se plantea la adecuación a las normas europeas, tanto de los regímenes generales como las aplicaciones particulares de las medidas de ayuda, décadas más tarde, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirma las sentencias dictadas en los recursos de anulación interpuestos por dichas autoridades vascas y en las que el Tribunal General desestimaba la impugnación, por parte de esas Diputaciones, de las decisiones de la Comisión prohibiendo esas ayudas y ordenando su reembolso.

Se trata de los Asuntos:

- *Territorio Histórico de Vizcaya-Diputación Foral de Vizcaya, Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa-Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisión Europea*, Asuntos acumulados C-465/09 P a C-470/09 P,
- *Territorio Histórico de Vizcaya-Diputación Foral de Vizcaya, Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa-Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisión Europea*, Asuntos acumulados C-471/09 P a C-473/09 P,
- *Territorio Histórico de Vizcaya-Diputación Foral de Vizcaya, Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava, Territorio Histórico de Guipúzcoa-Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisión Europea*, Asuntos acumulados C-474/09 P a C-476/09 P

1. Aunque la terminología más habitual es la de “ayuda estatal” o “ayuda de Estado”, nos parece más adecuado hablar de “ayuda pública”, ya que a nuestro entender, engloba esta expresión de manera más evidente las medidas concedidas no solamente por las autoridades centrales sino las otorgadas por entidades regionales o locales, como es precisamente el caso que exponemos. Respetamos en todo caso la terminología común al recoger las referencias extraídas de las sentencias.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En nuestra aportación, presentamos esa última etapa del itinerario jurisdiccional al que se han visto sometidas estas medidas de ayuda, y que constituye el definitivo pronunciamiento de las instancias judiciales de la Unión Europea.

2. EL ASPECTO MATERIAL DE LAS AYUDAS: EL CONTENIDO DE LAS DENOMINADAS “VACACIONES FISCALES VASCAS”

Aun cuando en las sentencias recaídas en los asuntos presentados no se cuestiona ya la consideración como medidas fiscales de las ayudas públicas, por haberse resuelto en instancias anteriores, nos parece oportuno hacer una referencia a cómo éstas encajan en el concepto tradicional de las mismas.

En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se recoge la siguiente definición de ayuda:

“Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones²”.

Este es el concepto tradicionalmente manejado tanto por la autoridad administrativa europea encargada de su control –la Comisión Europea– como los órganos jurisdiccionales de Luxemburgo –el Tribunal General y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea–, y que permanece inalterada tras las sucesivas reformas de los Tratados.

De acuerdo con el mismo, para que una medida constituya ayuda pública y como tal, haya de ser objeto de análisis por las autoridades europeas, ha de ser concedida mediante fondos de origen estatal; que suponga una ventaja económica para una o varias empresas; que beneficie a determinadas empresas y no a otras en la misma situación; que falsee o amenace con falsear la competencia y tenga repercusión en el comercio intracomunitario.

Cuando una medida de ayuda contenga estos elementos, estará en principio prohibida³. Esta disposición del Tratado ha sido interpretada en el sentido de que la ayuda que no incentiva un objetivo beneficioso, sino que cubre los gastos normales de la empresa, es considerada ayuda al funcionamiento y normalmente estará prohibida, pues puede llegar a sostener artificialmente la actividad de una empresa que, sin ella, desaparecería. Además, la ayuda de funcionamiento no tiene efectos duraderos en la actividad, sector o región afectado; los efectos desaparecen al desaparecer la medida.

En los asuntos presentados, las medidas fueron calificadas, precisamente, como ayudas al funcionamiento, y por tanto, la Comisión, siguiendo su política al respecto, las considera, por ese concepto, incompatibles con el mercado común.

2. Artículo 107, 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Sin embargo, puede autorizarse si entra dentro del ámbito de aplicación de las excepciones previstas en el Tratado. Estas posibles excepciones se estructuran en torno a dos bloques: uno, las ayudas que son, de forma automática, compatibles con el mercado común, y que consisten en las ayudas sociales a consumidores individuales, las destinadas a reparar perjuicios causados por desastres naturales, y las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, y dos, las ayudas cuya compatibilidad puede ser declarada por la Comisión por considerar sus beneficios superiores al falseamiento que producen en la competencia y en el mercado. Respecto de estas últimas, podrán considerarse compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones con bajo nivel de vida, las encaminadas a la realización de un proyecto, las destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones o sectores, las destinadas a promover la cultura y las demás categorías que determine el Consejo.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Por otro lado, uno de los requisitos que se exigen a una medida para que sea considerada ayuda en el sentido del Tratado es que haya sido concedida por el Estado o mediante fondos estatales. A estos efectos, el Estado incluye a todos los poderes públicos, no solamente al Gobierno o a la Administración Central. Así, este concepto engloba también a las medidas concedidas por las autoridades regionales y locales⁴, de manera que el supuesto analizado, por su procedencia, se engloba sin duda alguna dentro del concepto de ayuda.

Asimismo, ha de favorecer a determinadas empresas o producciones; es el denominado “criterio de la selectividad”. También en nuestro caso se cumple esta condición. En efecto, la concesión de ayudas por parte de las Diputaciones Forales vascas tiene como destinatarias empresas que cumplan condiciones relacionadas con la fecha de creación de las mismas, la realización de determinadas inversiones mínimas así como la previsión de una cierta creación de puestos de trabajo.

La ayuda puede concederse de cualquier forma; es decir, mediante la ayuda, la beneficiaria recibe una ventaja económica que no hubiera obtenido en condiciones normales del mercado. Así, la jurisprudencia de la Unión Europea ha sostenido que el concepto de ayuda comprende no solamente prestaciones positivas como las subvenciones⁵ sino también las intervenciones de las autoridades públicas que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen idénticos efectos⁶.

Una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda en sentido del artículo 107,1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Precisamente enlazando con esta idea, la medida ha de tener un claro efecto en el normal funcionamiento del mercado común, que se cifra en la afectación del comercio entre Estados miembros de la Unión Europea, falseando la competencia entre los mismos. Cuando una ayuda alivia las cargas de una empresa reforzando así su posición con respecto a la de otras empresas competidoras, la competencia resulta falseada.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha seguido a este respecto un enfoque amplio, en función del cual, medidas como las exenciones fiscales que tienen el objetivo de liberar a una empresa de los costes propios de su gestión corriente o de sus actividades normales, con los que normalmente debería haber cargado, falsean las condiciones de competencia.

La calidad de la exención fiscal en que consisten las ayudas en este caso provoca, sin duda, una distorsión en la competencia; esta afirmación es reforzada por el hecho de que las medidas en cuestión afectan también a uno de los pilares de la Unión Europea: la libertad de establecimiento. En efecto, la afectación de la competencia entre Estados miembros está en íntima conexión con esa libertad en el seno de la Unión Europea⁷.

4. Este extremo es absolutamente claro, sin que quepan dudas acerca de su inclusión en el concepto de ayudas públicas. Más dificultad ofrece la inclusión en las mismas de los fondos concedidos por empresas y en general, cuando la transferencia de fondos sea indirecta. Este no es el caso que nos ocupa.

5. Supuesto que, por otro lado, es el más frecuente en España.

6. Vid. A título de ejemplo, la sentencia de 15 de marzo de 1994, *Banco Exterior de España*, Asunto C-387/92.

7. Vid. artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Las denominadas “vacaciones fiscales” encajan, así, dentro de la noción de ayuda tanto como está prevista en el Tratado como ha sido interpretada por jurisprudencia y doctrina y se concretan en lo siguiente: en 1988, las Diputaciones Forales de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, quienes disponen, por ley, de la competencia para regular, bajo determinadas condiciones, el régimen fiscal aplicable en sus territorios, adoptan unos regímenes de ayudas fiscales a la inversión. En 1993, aprueban nuevas medidas fiscales, que incluían normas relativas a un crédito fiscal del 25% de las inversiones y una exención del impuesto de sociedades.

Entre 1994, 1996 y 1997 se adoptan otras medidas fiscales, por las que se otorgaba un crédito fiscal del 45% a las inversiones en activos fijos materiales nuevos que excedieran de 2.500 millones de pesetas. Estos regímenes estuvieron en vigor hasta el año 1999 en Álava y hasta el año 2000 en Vizcaya y en Guipúzcoa. Estas medidas generales dieron lugar a, entre otras, las ayudas a empresas como Daewoo Electronics Manufacturing España y Ramodín Cápsulas.

En las sentencias recaídas en 2011, no se cuestiona este carácter material, como apuntamos al inicio de este epígrafe, sino que lo que se plantea es la posibilidad de admitir excepciones a la obligación de reembolso que se impone como consecuencia de la declaración de ilegalidad de las medidas fiscales vascas, objeto de estudio en los siguientes apartados.

3. LA CALIFICACIÓN DE ESTAS MEDIDAS COMO AYUDAS ILEGALES

Ha de ser declarada ilegal cualquier ayuda que se lleve a cabo contraviniendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 108 del Tratado⁸ a tenor del cual: “La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que una proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva”⁹.

Se trata, por tanto, de la ayuda que se ejecute en infracción de las obligaciones de notificación previa y de espera en la ejecución de la misma hasta que la Comisión haya adoptado una decisión al respecto.

En los asuntos que presentamos las ayudas adquieren esta calificación, ya que han sido concedidas en infracción de la obligación de notificación a la Comisión.

En los supuestos de ayuda ilegal, surge la cuestión de cómo la Comisión ha adquirido noticia de que un Estado o una entidad territorial han proyectado la aprobación de una ayuda. Ésta puede tener conocimiento mediante el ejercicio de su propia actividad de control, en cumplimiento de su deber de vigilancia; a través de terceros, es decir, por ejemplo, a través de los competidores de la empresa beneficiaria, quienes contactan con la Comisión para poner este hecho en su conocimiento¹⁰, a través de las autoridades de otros Estados, a través de las preguntas escritas de los Europarlamentarios a la Comisión, o incluso a

8. Así lo recoge el Artículo 1, f) del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (denominado comúnmente “Reglamento de procedimiento de ayudas estatales”).

9. El “procedimiento previsto en el apartado anterior” a que se refiere el artículo es el procedimiento de investigación formal de las ayudas por parte de la Comisión Europea.

10. Este es el supuesto más frecuente.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

través de artículos de prensa, entre otros medios. En los asuntos analizados, la Comisión conoce de la existencia de las medidas fiscales a través de denuncias presentadas por la Cámara de Comercio e Industria de la Rioja, el Presidente de la Comunidad Autónoma de la Rioja, la Federación de Empresas de la Rioja y ciertas sociedades.

4. LA OBLIGACIÓN DE RECUPERACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LA ILEGALIDAD DE LAS AYUDAS VASCAS Y SUS POSIBLES EXCEPCIONES

La recuperación de lo concedido es una consecuencia de la ilegalidad de una ayuda. Cuando se adopten decisiones negativas en los supuestos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda.

La obligación de reembolso de la ayuda percibida de modo indebido supone, a nuestro parecer, la garantía última de todo el sistema de control de estas medidas.

La cuestión del reembolso de la ayuda no habría de plantearse¹¹, si los Estados miembros¹² cumplieran con la obligación que les corresponde de notificar a la Comisión, con la debida antelación, los planes de otorgar ayudas o modificar las existentes, y cumplieran con la obligación de no comenzar a conceder la ayuda hasta que la Comisión adopte una decisión final al respecto. De este modo, la supresión de la ayuda ilegal y declarada incompatible, por vía de recuperación, es la consecuencia lógica de su declaración de ilegalidad y la obligación de reembolso de las ayudas surge de la necesidad de restablecimiento de la situación.

Precisamente a través de esta devolución, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda de esta manera restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda. Con base en este fundamento ha de interpretarse esta obligación.

El Reglamento de Procedimiento, en su artículo 14, contempla esta obligación en los siguientes términos:

“Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario”.

El Reglamento obliga al Estado a tomar “todas las medidas necesarias”, pues a veces la recuperación es imposible. Así, la imposibilidad absoluta de recuperación es la única alegación posible en un recurso por incumplimiento y, si éste se estima, la única forma de evitar la condena en dicho recurso.

Esto en cuanto a la posible alegación por parte de las autoridades estatales una vez que la Comisión ha solicitado la restitución; cuestión diferente es lo contemplado en el último inciso del artículo 14 del Reglamento de Procedimiento, en el que se abre la posibilidad de que la Comisión no exija la recuperación cuando ello resulte contrario a un principio general del Derecho comunitario. Esto es lo se invoca en las sentencias analizadas.

11. Vid. una clara referencia a esta cuestión en las Conclusiones del Abogado General JACOBS en la Sentencia de 14 de septiembre de 1994, *España/Comisión*, Asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. I-4103, apartado 63.

12. Entendiendo este concepto en sentido amplio, es decir, abarcando cualquier organismo público con capacidad para conceder ayudas como, es, en el supuesto que presentamos, una entidad territorial.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En concreto, se alega como motivo principal la violación de la confianza legítima. Se hace referencia también cuestiones como la seguridad jurídica o el principio de igualdad de trato, pero consideramos, tras el análisis de los mismos, que se invocan más en apoyo de la confianza legítima que como motivos independientes.

En todo caso, la aceptación de los Tribunales Europeos de la confianza legítima como excepción a la obligación de devolución de las ayudas es muy limitada y en estos asuntos el Tribunal de Justicia sigue esta misma línea. Así, el Tribunal, partiendo de que el control de la Comisión sobre las ayudas tiene un carácter imperativo, recuerda que las empresas beneficiarias no pueden albergar una confianza ilimitada en la regularidad de una ayuda concedida en infracción de las normas de procedimiento. En efecto, éstas deberían haberse asegurado de que el mismo se había respetado. Teniendo esto en cuenta, únicamente se admitirá la confianza legítima cuando se invoquen circunstancias excepcionales que hayan podido legítimamente fundamentar su confianza en el carácter válido de la ayuda.

En apoyo de esa alegación, los recurrentes pretenden que el Tribunal determine que existió un error de Derecho por parte del Tribunal General cuando consideró que no era una circunstancia excepcional la inacción de la Comisión. Así, en este Asunto las recurrentes reprochan al Tribunal General que no hubiese censurado el comportamiento de la Comisión, que a su entender, daba lugar a albergar una confianza legítima en la regularidad de las ayudas por su comportamiento durante la fase preliminar de examen, debido, esencialmente, a la duración excesiva en la adopción de la decisión de incoar el procedimiento –exactamente 76 meses–.

Es cierto que a primera vista llama la atención la tardanza, parte de la Comisión en este supuesto. Sin embargo, esa posible percepción se ve desvirtuada por el hecho de que, aunque la norma general para el examen por parte de la Comisión es de dos meses, esa previsión lo es precisamente para el supuesto en el que se haya notificado la ayuda, y aquí ya partimos de que no ha sido así.

Además, en este supuesto, se percibe una clara falta de colaboración por parte de las autoridades con la Comisión, que se cifra en la falta de respuesta precisa a una solicitud de información de la Comisión. La imprecisión, en este caso, suponía tanto como no revelar la identidad de los beneficiarios de los regímenes de ayuda.

Finalmente, el Tribunal recuerda que, aún cuando el objeto de examen por parte de la Comisión, es un régimen general de ayudas y en este supuesto, no es necesario realizar un examen de cada caso concreto de aplicación del mismo, ello no impide que tenga derecho a solicitar toda la información que estime necesaria antes de dar por finalizada la fase preliminar de examen. Además, la cuestión de la legalidad de una solicitud de información formulada por la Comisión debe ser planteada, en el momento de los hechos, por los destinatarios de la misma.

De esta forma, el Tribunal considera que el Tribunal General no incurrió en error al considerar que la Comisión no disponía, efectivamente, de datos suficientes como para valorar dichos regímenes. Por ello, la duración excesiva del procedimiento no constituye circunstancia excepcional que hiciera albergar ningún tipo de confianza legítima. Con base en esta misma consideración, el Tribunal rechaza también la invocación del principio de igualdad de trato que los recurrentes pretendían que prosperara basándose en que en casos anteriores, la Comisión había tardado menos. Las circunstancias no eran comparables puesto que no había existido esa evidente falta de colaboración.

Al no ser posible aplicar excepción alguna, se hace finalmente necesario el cumplimiento de la obligación de reembolso que ha de cumplirse además de manera irrevocable.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Según las previsiones que se manejan en la Comisión Europea, las cantidades objeto de reembolso podrían ascender a 500 millones de euros.

Esta obligación se ha de llevar a cabo de modo inmediato, de manera que seguiremos atentos a la materialización de la misma.

5. CONCLUSIONES

De la lectura de estos pronunciamientos se desprende, como viniendo siendo ya actitud consolidada de la Comisión Europea, y jurisprudencia sentada de las instancias jurisdiccionales europeas, el carácter estricto del control de la Comisión sobre cualquier tipo de medidas públicas de los Estados miembros, tanto de carácter nacional como regional o local; precisamente el control de estas dos últimas clases se hace más complicado.

En efecto, nuestro Estado descentralizado también contribuye a dotar de diferente estructura las ayudas, tal como han de ser examinadas y controladas por las autoridades comunitarias. Si bien esta estructura afecta a todos los ámbitos de control en el Derecho de la competencia, se hace más complicado y evidente en éste, ya que el objeto de análisis es el comportamiento de las autoridades públicas.

Comprobamos, una vez más, que tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea llevan a cabo una interpretación ciertamente extensiva del concepto de ayuda así como de la capacidad de la Comisión para imponer la sanción del reembolso. Así se desprende tanto de los asuntos analizados como de los pronunciamientos anteriores del Tribunal General, que ya hacían presagiar este “fin de las vacaciones fiscales”. En todo caso, no por esperada, esta sentencia ha sido menos “dolorosa” para las autoridades y empresas situadas en el País Vasco.

En otro orden de cosas, deseamos resaltar el hecho de que la prensa, en ocasiones, equivoca los términos. En algunos de los numerosos artículos de prensa se indica, por ejemplo, que el Tribunal ha ordenado la devolución de las ayudas. Esto no es así; quien tiene la competencia para ordenar la restitución es la Comisión; esta competencia la detenta en exclusiva. El Tribunal, en sus recursos de Casación, desestima las pretensiones de las Diputaciones Forales mediante las cuales intentan que el Tribunal de la Unión Europea considere que el Tribunal General ha incurrido en error de Derecho al no admitir las excepciones a su obligación de reembolso. Ello es muy diferente de la ordenación de la restitución. Creemos relevante realizar esta precisión, ya que se está haciendo referencia a algo tan fundamental como es la distribución de funciones en la Unión Europea, tanto entre las instituciones como entre las diferentes instancias jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

- CALVO CARAVACA, A. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J.: *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Colex, 2001
- Díez ESTELLA, F. y Díez MORENO, F.: “Las ayudas de Estado en las llamadas “vacaciones fiscales”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 9, mayo/junio 2009, págs. 61 y ss.
- ESTOA, A.: *El control de las ayudas de Estado*, Iustel, 2006.
- FALCÓN Y TELLÁ, R.: “Régimen foral de concierto o convenio y Ayudas de Estado”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 31, septiembre/diciembre 2008, págs. 713 y ss.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

- GÓMEZ ÁLVAREZ, A.: “Autonomía regional, impuestos directos y selectividad geográfica a la luz del Derecho europeo de ayudas de Estado”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n. 22, julio/agosto 2011, págs. 34 y ss.
- KEPENNE, J.-P.: *Guide des aides d'état en droit communautaire*, Bruylant, 1999.
- MARCOS MARTÍN, T.: *Problemas procesales en el control de las ayudas de Estado en Derecho Comunitario*, Dykinson, 2006.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M.: “Unión Europea y financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los sistemas tributarios de los entes territoriales sub-estatales”, *REAF*, núm. 8, abril 2009, págs. 37-84.
- PÉREZ BERNABÉU, B.: *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria, concepto y tratamiento*, Tirant lo Blanch, 2008.
- RODRÍGUEZ CURIÉL, J.-W.: “Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial, la confianza legítima”, *GJCE*, nº 209, septiembre/octubre 2000, págs. 32-39.
- URREA CORRES, M.: “La doctrina del caso Azores y su aplicación a las haciendas forales vascas. (Comentario a la Sentencia del TJCE de 6 de septiembre de 2006, República de Portugal/Comisión, as. C-88/03)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 14, Diciembre 2007, págs. 1-24. ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

INFORME

SOBRE EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL
DE 19 DE MAYO DE 2011 Y EL MOVIMIENTO 15M
por Lluís Aguiló Lúcia

INFORME

EJES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA
Y EL PRINCIPIO DEL BUEN GOBIERNO
por Javier Guillem Carrau

INFORME

TAMAÑO DEL CONGRESO Y RESULTADOS ELECTORALES
por José Manuel Pavía Miralles

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****SOBRE EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL
DE 19 DE MAYO DE 2011 Y EL MOVIMIENTO 15M****por Lluís Aguiló Lúcia****Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universitat de València
Letrado de las Cortes Valencianas****RESUMEN**

Durante la campaña electoral de las elecciones de mayo de 2011, la Junta Electoral Central adoptó un acuerdo el 19 de mayo sobre las actividades del Movimiento 15 M. En el presente artículo, se analiza, desde la distancia temporal y con una perspectiva jurídica, el referido acuerdo directamente relacionado con el ejercicio del derecho de reunión.

ABSTRACT

During the electoral campaign for the elections of May 2011, the Central Electoral Board adopted a resolution on May the 19th on the activities of the Movement 15 M. This article examines, from the length of time and under a legal perspective, that resolution directly related to the exercise of the right of assembly.

I. EL MOVIMIENTO 15M

El Movimiento 15M, también llamado movimiento de los indignados, es un movimiento ciudadano formado a raíz del 15 de mayo de 2011, con una serie de protestas pacíficas en España, con la intención de promover una democracia más participativa alejada del bipartidismo PSOE-PP y del dominio de bancos y corporaciones, así como una auténtica división de poderes. Su origen está en una serie de protestas ciudadanas y espontáneas surgidas en las redes sociales y concebidas por la plataforma civil y digital “iDemocracia real, YA!”.

Entre las bases del Movimiento 15M están las de ser un movimiento apartidista (sin afiliación a ningún partido o sindicato), pacífico, horizontal, transparente, sin estar sujeto a ningún tipo de registro.

Su mentor ideológico ha sido Stéphane Hessel, excombatiente de la Resistencia francesa, cuyo libro “¡Indignaos!” lleva como subtítulo “Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica”.

La razón de este breve artículo está relacionada con la coincidencia de la extensión del movimiento con la celebración de las elecciones locales y autonómicas del día 22 de mayo. Las actividades del Movimiento 15M en la jornada de reflexión y en el día de las elecciones, suscitaron todo un debate que obligó a la Junta Electoral Central a adoptar su Acuerdo de 19 de mayo de 2011.

Hay que apuntar que el Movimiento 15M se extendió por toda España y aún fuera de las fronteras. Se trata de una protesta sobre la que no hay precedentes y que, sin duda, responde en principio a la crisis económica, pero no sólo a ella.

Pero antes de pasar a examinar el contenido, las circunstancias y los efectos del Acuerdo de la Junta Electoral Central, es preciso analizar brevemente el Movimiento 15M desde la óptica del derecho constitucional.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

No existe mucha doctrina al respecto. Básicamente —y siguiendo las nuevas tecnologías que tanto se han utilizado en las actividades del Movimiento 15M— nos basaremos en dos comentarios que hemos encontrado en la red. Se trata, por un lado, del artículo de Patricia Lobo titulado “El 15M y sus retos para el derecho constitucional”¹, publicado en el blog del Institut de Dret Públic de Barcelona; y el artículo “Tomarse en serio la movilización popular: 15M”, de Roberto Niembro y Micaela Alterio², publicado en la página web de la Asociación de Analistas de la Doctrina Constitucional —ADOC—.

Comparto con ellos que más allá de la protesta por la situación creada por la crisis, se abre un debate sobre el actual sistema político. Pero no podemos ignorar también “la desafección de los ciudadanos frente a las instituciones”, según Patricia Lobo, o “la fuerte demanda por mayores espacios de participación”, según los miembros de ADOC. Como dice la primera “la democracia representativa que consolida la Constitución de 1978, con un sistema de gobierno parlamentario y con algunas pinceladas de formas de democracia directa y participativa, tiene unas características de difícil adaptación a las nuevas formas de participación y comunicación que representan las transformaciones y movilizaciones a través de las redes sociales”.

En este sentido no podemos ignorar que efectivamente las convocatorias se hicieron, desde el primer momento, a través de las redes sociales, un medio todavía poco utilizado por los partidos tradicionales. De igual modo se convocaron las grandes movilizaciones que han acompañado a la “primavera árabe” en Túnez, Egipto, Siria y otros países del Magreb. Y también este ha sido el procedimiento utilizado cuando el Movimiento 15M se ha extendido a otros países europeos y especialmente a algunos fuera del viejo continente como Israel, Argentina, Chile, o los propios Estados Unidos, ya en el otoño de 2011.

En todo caso, y seguimos a Patricia Lobo, “el anquilosamiento de los partidos políticos, su rigidez y las dificultades de cualquier forma de canalización de la voluntad fuera de ellos, las carencias participativas y de transparencia de los procesos de toma de decisiones, entre otros, aparecen como principales causantes de la negación de la representatividad del sistema por los indignados”.

Los miembros de la ADOC van aún más allá al entender que “para una visión de la democracia mucho más cercana a sus ciudadanos y ciudadanas, un pueblo activo no es algo a lo que haya que tenerle miedo o que deba ser limitado, pues es la vida de la democracia”.

Así pues en la base de todo ello están las dificultades para acceder al mercado trabajo —fruto de la crisis económica— pero, sobre todo, para acceder a los círculos de decisión política y de participación. Ello es lo que ha llevado al Movimiento 15M a cuestionar frontalmente la legitimidad y la representatividad de las instituciones. Como bien recuerda Patricia Lobo uno de sus lemas es “no nos representan”.

Por todas estas razones la coincidencia del Movimiento 15M con la fase final del proceso electoral llevó a unas situaciones delicadas —políticamente hablando— y sobre las que no había precedente alguno. No en vano sus manifestaciones y concentraciones no dejaron de ser una válvula pacífica al descontento, lo que evitó que los conflictos se agudizaran y fueran violentos. Efectivamente la protesta fue básicamente pacífica, si exceptuamos los intentos frustrados de pequeños grupos violentos de alterarla o —ya pasada la jornada electoral— el desafortunado desalojo policial que se produjo en la plaza de Catalunya de Barcelona el 27 de mayo, unido a la incomodidad causada a los comerciantes de la

1. <http://idpbarcelona.blogspot.com/2011/09/el-5-m-y-sus-retos-para-el-derecho.html>

2. <http://analistasc.com/2011/06/06/tomarse-en-serio-la-movilizacion-popular-15-m/>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Puerta del Sol de Madrid, también en las semanas posteriores a las elecciones, así como los incidentes habidos ante les Corts Valencianes.

El punto conflictivo surgió al aproximarse el sábado 21, jornada de reflexión, y el domingo 22, fecha de las elecciones. En los días anteriores y dentro de la espontaneidad del Movimiento 15M surgió la posibilidad de que durante ambas jornadas se realizaran manifestaciones pacíficas directamente relacionadas con el proceso electoral.

En este sentido hay que recordar la STC 96/2010, de 15 de noviembre, en la que se indicaba que ante la prohibición de una manifestación coincidente con la jornada de reflexión, el Tribunal Constitucional dice en el FJ 4 que “de aceptar semejante planteamiento, por esa vía llegaríamos al absurdo de admitir la prohibición de toda reunión o manifestación por el simple hecho de serlo y coincidir con la jornada de reflexión previa a las elecciones; una conclusión que obviamente debe ser rechazada, sin embargo, pues, según hemos advertido en otras ocasiones, ‘la mera posibilidad de que una reivindicación (...), pueda incidir de una u otra forma en el electorado, se muestra como hipótesis insuficiente para limitar el derecho de reunión en periodo electoral’ (STC 38/2009, de 9 de febrero, FJ 4)”.

Con esta Sentencia precedente algunos medios de comunicación entendieron que las convocatorias para los actos de la jornada de reflexión del día de las elecciones quedaban “avalados” por el Alto Tribunal.

II. ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Algunas Juntas Electorales Provinciales y algún Delegado del Gobierno adoptaron medidas contradictorias respecto al anuncio de las manifestaciones. La Junta Electoral Provincial de Salamanca y el Abogado General del Estado elevaron consulta ante la Junta Electoral Central para que estableciera un criterio uniforme respecto a las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por el 15M especialmente para la jornada de reflexión.

Como apuntaron los medios de comunicación la decisión de la Junta Electoral Central se produjo con la diferencia de un solo voto, votando a favor cinco de sus miembros, cuatro en contra y una sola abstención.

Para completar el relato de los hechos y circunstancias hay que destacar que el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011 fue inmediatamente interpretado por los medios de comunicación en el sentido de que la Junta Electoral Central prohibía las reuniones y concentraciones del Movimiento 15M y, por lo tanto, debían disolverse o ser disueltas por las fuerzas de orden público.

Un sereno análisis del Acuerdo nos va a llevar a conclusiones, a nuestro entender, bien diferentes. Sin duda el sensacionalismo que siempre persiguen los medios de comunicación y el impacto social que en esos momentos tuvo el Movimiento 15M, llevó a no analizar en sus justos términos el Acuerdo de la Junta Electoral Central.

En este sentido hay que recordar que la delimitación de competencias del Ministerio del Interior —del Gobierno— y de la Junta Electoral Central, en relación al derecho de reunión, está perfectamente establecida.

El artículo 21.1 de la Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas cuyo ejercicio no precisa autorización previa. La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, en sus once artículos, así lo regula. En el segundo considerando de su Acuerdo, la Junta Electoral Central —después de haber justificado, en el primero, su competencia para

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

resolver la consulta elevada por la Junta Electoral Provincial de Salamanca y por el Abogado General del Estado— recordaba “que en el presente caso nos encontramos ante una cuestión relativa al ejercicio por parte de un grupo de ciudadanos del derecho fundamental de reunión contemplado en el artículo 21 de la Constitución”. Y añadía “que por ello mismo es necesario de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, proceder a una interpretación extensiva y favorable al ejercicio de dicho derecho fundamental por parte de los ciudadanos y que en todo caso las restricciones y limitaciones de su libre desarrollo o a su libre disfrute deben ser relevantes y estar fundamentadas en criterios jurídicamente fundados”. Y ello porque “aún tratándose de un derecho fundamental, no se está en presencia de un derecho irrestricto y sin límites, debiéndose someterse a las prescripciones” de la referida Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión.

Así pues, en este considerando la Junta Electoral Central recuerda que la regulación del derecho de reunión corresponde a su Ley Orgánica aún en campaña electoral, siendo el Ministerio del Interior —el Gobierno— el que deberá adoptar las medidas que, en su caso, se requieran para su garantía.

En el siguiente considerando la Junta Electoral Central considera que ante las consultas elevadas sólo debe tener en cuenta “el desarrollo de una campaña electoral en el curso de un proceso que concluirá el día de la votación que tendrá lugar el próximo domingo 22 de mayo”. Y, éste es el hecho por el que la Junta Electoral Central adopta el Acuerdo pues como dice en el mismo “de otro modo ni la Junta Electoral sería competente para resolver la presente consulta ni se estaría planteando en los mismos términos la cuestión del límite del ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho de reunión”. Es decir, la Junta dice que sólo en esa y por esa circunstancia es por lo que, mediante su Acuerdo, resuelve y contesta a las consultas elevadas. La Junta Electoral Central de nuevo en este tercer considerando deja claro que no es su competencia la regulación del derecho de reunión.

Y por ello, en el considerando cuarto recuerda que de conformidad con la LOREG le corresponde especialmente velar por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, algo propio de un Estado social y democrático de derecho. Por ello señala concretamente que como “máxima expresión de la administración electoral” le corresponde, de acuerdo con el artículo 8º de la LOREG “garantizar en los términos de la presente ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad”. Y sólo a ello responden las competencias y facultades de la Junta.

Como puede observarse, la Junta Electoral Central en los diferentes considerandos quiere dejar claro su competencia y las razones excepcionales que hacen que adopte un Acuerdo. Y por ello vuelve a insistir en el considerando quinto que, si bien es la autoridad gubernativa la competente en relación a las manifestaciones aún en periodo electoral, sin embargo en el caso concreto de “los actos públicos de la campaña electoral” la competencia —artículo 54.1 de la LOREG— es de las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos. Y por ello —considerando sexto— “el ejercicio del derecho fundamental de reunión se ve nublado durante el desarrollo de la campaña electoral por una serie de disposiciones de rango legal cuyo propósito es compatibilizar su pleno disfrute con la celebración de un proceso electoral limpio, transparente, objetivo y en condiciones de igualdad para todos los que participan en él”. Por ello, la LOREG —en su artículo 53— limita temporalmente los actos vinculados con la campaña a la finalización de la misma. Y ello es recordado por la Junta Electoral Central para considerar que “extender el ejercicio del derecho fundamental de reunión más allá de la solicitud —en este punto, literalmente, se hace referencia por los solicitantes a que ‘mientras dure la campaña electoral’— resultaría, no sólo incongruente sino contrario a la propia legalidad vigente”.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Finalmente, en el último considerando —el séptimo—, la Junta Electoral Central recuerda que, de conformidad con los artículos 53 y 144.1 apartado a) de la LOREG, se prohíbe realizar acto alguno de propaganda o de campaña electoral, de la misma manera que el día de la votación se prohíbe formar grupos susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales electorales así como la presencia en sus proximidades de quienes pueden dificultar o coaccionar el libre ejercicio del voto (artículo 93 de la LOREG). La Junta Electoral Central recuerda además que “todas estas medidas legales están destinadas a garantizar el ejercicio con plena libertad del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, como se declara en reiterada jurisprudencia constitucional”.

Y después de este cuidado razonamiento en el que la Junta Electoral Central delimita perfectamente cuándo y cómo puede intervenir en relación al ejercicio del derecho fundamental de reunión, recuerda que el problema de fondo que se le plantea en las consultas es si es un comportamiento acorde con las previsiones de la LOREG, “con independencia de la calidad de los sujetos, la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”. Hay que resaltar que estos son los dos supuestos —únicos mencionados— que llevan a la Junta Electoral Central a tomar el Acuerdo de “comunicar a todas las Juntas Electorales así como al Abogado General del Estado que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y en consecuencia no podrán celebrarse”.

La publicación y divulgación de este Acuerdo se convirtió —en boca de los medios de comunicación— en una prohibición de las concentraciones que en ese momento tenían lugar en casi 70 municipios de toda España. Evidentemente ello no respondía ni a la letra ni al espíritu del Acuerdo de la Junta Electoral Central.

El Acuerdo que hemos analizado detenidamente recordaba la regulación constitucional y legal del derecho de reunión y las concretas circunstancias en que podía ser abordado limitadamente (límites temporales y materiales) por la Junta Electoral Central.

Concretamente si se adoptó el Acuerdo era porque en las consultas elevadas se hacía referencia a que por parte del Movimiento 15M se iban a realizar en la jornada de reflexión y en el día de la votación, manifestaciones y actuaciones para la “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concretas a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas” y sólo por eso —y por nada más— es por lo que la Junta Electoral Central prohibió las concentraciones y reuniones los dos días. “Sensu contrario” en tanto en cuanto no hubiera concentraciones y reuniones que realizaran esas dos determinadas actuaciones, la Junta Electoral Central no entraba ni acordaba su prohibición.

Y, en realidad, esto es lo que acabó pasando. Ni el día de reflexión ni el día de votación hubo ni se constató “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral”, ni “invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, por lo que las concentraciones continuaron bajo la atenta vigilancia de las fuerzas de orden público que, siguiendo instrucciones del Ministerio del Interior, garantizaban tanto el normal proceso electoral, bajo las instrucciones de la administración electoral encabezada por la Junta Electoral Central, como el ejercicio del derecho fundamental de reunión de acuerdo con la Constitución que seguían ejerciendo los integrantes del Movimiento 15M.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL**AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****III. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Como consecuencia de todo ello, podemos llegar a las siguientes consideraciones finales:

A) La regulación del derecho fundamental de reunión está perfectamente delimitada en el artículo 21 de la Constitución y en la Ley Orgánica que lo desarrolla.

B) De la misma manera la Junta Electoral Central en su Acuerdo indica cuándo y en qué circunstancias puede intervenir en relación al mismo.

C) La Junta Electoral Central no prohibió el 19 de mayo las concentraciones del Movimiento 15M. Sólo manifestó que en el caso de que por parte del mismo hubiera actuaciones tendentes a la “petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral” o “invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, en ese caso esas actuaciones sí quedaban prohibidas.

D) En la medida en que las mismas no se produjeron y tanto la jornada de reflexión como la de la votación no se vieron alteradas por la actuación del Movimiento 15M, no hubo necesidad de que intervinieran las fuerzas de orden público.

E) Por todo ello, tanto la Junta Electoral Central, a través de su Acuerdo, como el Ministerio del Interior, actuaron correcta y coordinadamente los días 21 y 22 de mayo. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****EJES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA
Y EL PRINCIPIO DEL BUEN GOBIERNO****por Javier Guillem Carrau****Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Valencianas**

I. INTRODUCCIÓN	70
II. EL EBEP Y EL BUEN GOBIERNO	71
III. EJES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA	73
III.1. Función pública parlamentaria	73
III.2. La independencia y la neutralidad de la función pública parlamentaria	74
III.3. Estatuto de personal	75
A. Expresión normativa del principio de autonomía	75
B. Contenido	77
C. Naturaleza jurídica	78
D. Relaciones de puestos de trabajo	79
E. Acuerdos de condiciones de trabajo	80
IV. CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFIA	81

RESUMEN

En el contexto del cuestionamiento público del modo de funcionar de los Parlamentos, no puede obviarse una reflexión en torno a la mejora de la Administración parlamentaria y la utilidad de los instrumentos contenidos en el Estatuto Básico del Empleado Público. Este recomendable ejercicio requiere tener como referencia los ejes básicos que caracterizan hasta la fecha la organización de las Asambleas Legislativas y los caracteres de la propia función pública parlamentaria.

ABSTRACT

Nowadays, everyone is rethinking the Public Sector and its proceedings in order to improve the parliamentary Service. In Spain the new Civil Servants Basic Act contains new instruments to cope with this goals. This exercise must be based in the traditional axes of the Parliament's ancillary staff.

I. INTRODUCCIÓN

La identificación de los ejes de la función pública parlamentaria ha sido una tarea abordada hasta la fecha desde la proclamación del principio de autonomía parlamentaria y ha favorecido el debate sobre la mejora de la Administración parlamentaria.

Esta sustentación es compatible con la afirmación de la personalidad jurídica de las Instituciones parlamentarias y con la sujeción de las mismas al conjunto de normas que, en materia de función pública, rigen en nuestro Ordenamiento.

En nuestro Ordenamiento, el Estatuto Básico del Empleado Público apunta nuevos elementos y mecanismos para la mejora de la gestión ordinaria de la función pública, aunque excluye claramente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Congreso y el Senado de su ámbito de aplicación¹. No obstante, en el contexto del

1. Artículo 3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE de 13.4.2007.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

cuestionamiento público del modo de funcionar de los Parlamentos no puede obviarse una reflexión en torno a la mejora de la Administración parlamentaria y la utilidad de los instrumentos contenido en el EBEP.

Este recomendable ejercicio requiere tener como referencia los ejes básicos que caracterizan hasta la fecha la organización de las Asambleas Legislativas y los caracteres de la propia función pública parlamentaria y a cuya revisión se dedica este estudio.

II. EL EBEP Y EL BUEN GOBIERNO

Como ha sido señalado en trabajos previos, el concepto de “governance” o buen gobierno reaparece en nuestro Ordenamiento conectado a un instrumento comunitario de “soft-law” conocido como el Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión Europea. Este concepto fue asociado por la Institución comunitaria a la mejora normativa y la necesaria modernización administrativa. Igualmente, el incremento de la transparencia en los procesos de toma de decisión y la participación ciudadana constituyeron, junto a la inevitable adaptación a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, piezas clave de este empeño comunitario por desarrollar sociedades democráticas avanzadas en la UE.

En nuestro ámbito interno, el elemento más significativo al respecto, por una parte, es la inserción en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía del derecho a la buena administración. Por otra, la asociación del concepto a la modernización de las Administraciones públicas y la aproximación de los centros de decisión política a la ciudadanía.

En el ámbito de la función pública, como se ha afirmado en la introducción, la evolución de la normativa básica de función pública mediante la aparición en nuestro Ordenamiento del Estatuto Básico del Empleado Público plantea nuevos objetivos y ofrece nuevos instrumentos para la definición de la función pública y su gestión ordinaria, aunque se excluya claramente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Congreso y el Senado de su ámbito de aplicación².

Como anticipábamos en el inicio de estas notas, el debate sobre la modernización de las Administraciones públicas ha llegado al Parlamento Europeo, a las Cámaras Legislativas de otros Estados miembros, a las Cortes Generales, y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas³. En nuestro ámbito, en algunos casos, como señala Navarro Méndez (2008, p. 208), el debate ha sido propiciado por la aparición en nuestro Ordenamiento del EBEP, cuya aplicación en el ámbito parlamentario no se limita sólo a aquellos aspectos más beneficiosos asociados a las condiciones de trabajo sino también al desarrollo de la idea de modernización⁴.

2. Artículo 3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE de 13.4.2007.

3. En el caso de las Instituciones comunitarias, hay que remitirse a las referencias realizadas en la nota 6. En el caso de Parlamentos de otros Estados Miembros, podemos referenciar a modo de ejemplo el caso de la Cámara de los Comunes, donde una Comisión específica elabora un Informe anual de este tipo en virtud de lo dispuesto en la sección 1(3) de la *House of Commons Administration Act* de 1978 y disponen de una consulta abierta permanente sobre modernización del Parlamento. En el caso de las Cortes Generales, en 2004, se convocó un concurso público para la contratación de trabajos de consultoría y asistencia técnica para la elaboración del Plan de Modernización del Congreso de los Diputados (BOCG, VII Legislatura, Serie D, General, 3.11.2004, nº97). Entre otras fuentes de información puede consultarse: ABC de 4.3.2007, p. 17; European Voice, 22-28 March 2007, p. 7.

4. Como señala Navarro Méndez (2008, p. 206), la idea-fuerza de reforma y modernización de la función pública subyace tanto en la Exposición de motivos como en el articulado del Estatuto Básico del Empleado Público y esto justifica una valoración sobre la utilidad de algunas de las medidas contempladas en el EBEP para la mejora del funcionamiento de la Administración parlamentaria.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Los planteamientos en torno a la reformulación de las Administraciones parlamentarias son múltiples y casi todos entroncados en un punto de inicio que es el interés por integrar la calidad en el “programa de gobierno” de las Presidencias de las Cámaras legislativas. Junto a ello, es de reconocer la necesidad de la adaptación a los retos y tendencias que se manifiestan en los inicios del siglo XXI y ante los que las Administraciones parlamentarias creadas y desarrolladas en otros contextos históricos y sociales deben responder⁵.

La doctrina critica que la Administración parlamentaria se inserta todavía en la imperante cultura burocrática, frente a nuevos conceptos o principios en alza, como los de la eficacia, eficiencia o calidad, que se traducen en la cultura del *management* y que supondría cambiar las estructuras y las relaciones jerárquicas de la organización en estructuras y relaciones más profesionales y orientadas a la consecución de objetivos⁶. En los ámbitos parlamentarios, García Escudero (2004, p.3-9) distingue entre retos internos y externos de la Administración⁷. Entre ellos, hoy en día, tiene especial relevancia la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación⁸.

5. El incremento de la actividad parlamentaria derivada de las funciones legislativa y de control de la acción de gobierno supone una exigencia superior en las áreas y servicios de las Secretarías Generales en gran parte de los Parlamentos. De igual modo, el aumento de la actividad parlamentaria derivada de otras funciones de los parlamentos contemporáneos como la de representación ciudadana, determina la necesidad de mejorar constantemente la gestión de carácter administrativo, tanto de medios personales como materiales, que configuran la Institución parlamentaria. Ambos grupos de necesidades se hallan interrelacionados y se manifiestan diariamente en la actividad desarrollada desde los distintos servicios que componen la Secretaría General de cualquier Administración parlamentaria. De la capacidad de respuesta de ésta a dichas necesidades se verá enriquecida la legitimidad social de la propia Institución parlamentaria.

6. No debe minimizarse la trascendencia que para las instituciones parlamentarias supone la capacidad para repensar y adaptar sus estructuras administrativas, sus modos de funcionamiento con el objeto de intentar hacer más eficaz y eficiente la gestión de sus recursos humanos, como estrategia para el fortalecimiento de dichas instituciones, apunta Blanco Herranz (1999, p. 161). En cada Institución, sostiene el autor citado, el mencionado reto debe ajustarse a las variables que condicionan su organización, señalando, entre otras, el tamaño, la cultura, el nivel tecnológico, etc. No obstante, también cabe recordar que algunas Administraciones parlamentarias han sabido adaptarse a los tiempos actuales, introduciendo instrumentos para una mejor gestión de su personal, así como exigiendo una mayor especialización de sus funcionarios (Serrano Ruiz 2006, p. 163). Señala Lozano Miralles (2006, pág. 24) que esta temática en relación con la Administración parlamentaria no ha sido abordada científicamente en nuestro país desde ninguna perspectiva ya que los trabajos existentes sobre la administración parlamentaria se centran en ámbitos puntuales como son la justiciabilidad de los actos, los procesos de sistemas informáticos, los servicios de documentación y biblioteca, etc. Esta falta de atención científica, contrasta, sin embargo, con la importancia que tiene el aparato instrumental para el cumplimiento de sus fines, pues hoy en día una mala administración puede hacer fracasar la mejor de las voluntades políticas. Apunta el citado autor, que la permanencia como característica esencial de la Administración parlamentaria le otorga un rol superior al que de manera natural tiene.

7. Entre los internos, que hacen referencia a las funciones de índole parlamentaria y administrativa, apunta los siguientes: asesorar al parlamentario en los procedimientos y funciones de la Cámara y en los aspectos técnicos de los proyectos de ley (tareas que competen al cuerpo de letrados) ante el incremento cuantitativo y cualitativo de las funciones clásicas del parlamento y las transformaciones sufridas por el parlamentario individual (sin perjuicio de la labor de los asistentes de los diputados y grupos parlamentarios inspirada en un vínculo de confianza política claramente diferenciada de la funcional); desarrollar las tareas administrativas para que “la Casa funcione” con un personal limitado a ritmo motorizado ante el incremento potencial de actividad de la Cámara. Entre los retos externos, García-Escudero apunta la globalización como factor deslocalizador de la prestación del servicio debido a la necesidad e atender a relaciones internacionales o europeas, sean viajes o visitas, que requieren unos conocimientos profundos sobre de las cuestiones sobre las que se debate o intercambia, un seguimiento de organismos interparlamentarios, etc.; la relación entre el Parlamento y la opinión pública por el deseo del Parlamento de establecer una relación directa y con el pueblo; los medios de comunicación social; los retos de las nuevas tecnologías de la información.

8. Aunque un examen completo de los retos de un Parlamento contemporáneo en el ámbito de las TICs sería inabordable en esta cita, como ya hemos constatado en otras publicaciones, un gran número de Cámaras legislativas han incorporado el uso de la informática a sus procedimientos internos e incluso han regulado el uso de sus sistemas informáticos con especial atención a la seguridad y al respeto a la protección de los datos que se manejan en la vida cotidiana de un Parlamento. Igualmente, muchos diputados y diputadas gozan ya de los medios materiales de carácter tecnológico que se emplean en otras esferas profesionales como son la oficina móvil, los entornos wi-fi, las convocatorias sin papeles a través de sms o correos electrónicos, etc. En este contexto, cobran especial relevancia la planificación de todos estos desarrollos materiales en el marco de plan de actuaciones y, especialmente, los planteamientos sobre la creación de registros electrónicos, el empleo de la firma electrónica en los procedimientos y la aceptación de los votos no presenciales mediante medios electrónicos de sus señorías en determinadas circunstancias (Guillem Carrau 2008, p.71).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

La función pública de los Parlamentos debe configurarse de la mejor forma posible para ser elemento auxiliar necesario a la labor política de los miembros del Parlamento, como subraya Embid Irujo (1987, p. 254).

En todo caso, ya ha sido puesto de manifiesto que la articulación de la planificación de la gestión a través de planes de acción en las Administraciones parlamentarias concuerda con la necesaria planificación de la gestión de los recursos humanos y la evaluación del desempeño contenidos en el EBEP y el principio constitucional de eficacia (art. 103 CE) (Guillem Carrau, 2009). Otros letrados y académicos han resaltado aspectos distintos pero relacionados con esta idea como es el caso de la implantación del modelo EFQM de liderazgo de la Administración parlamentaria (Auzmendi 2009, p. 17 y ss) o con la carrera profesional horizontal (Fuentetaja 2009, p. 61 y ss).

III. EJES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA

Parada Vázquez (2005, p. 406) entiende que con el término función pública suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y los servicios públicos, como el régimen jurídico al que están sometidos y la organización que los encuadra.

Nuestros constituyentes, según Gil Cremades (2008, p. 19) definieron la posición constitucional del funcionario con un concepto moderno y democrático que se basa en la proclamación de su condición de ciudadano, titular de derechos fundamentales y libertades públicas; integrados en una Administración pública de sistema cerrado de empleo, que tienen un Estatuto de Derecho público; y de los que se predica la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En las Asambleas Legislativas, los Reglamentos parlamentarios suelen remitir a una norma, el Estatuto de personal del Parlamento, para regular el régimen de derechos, deberes, obligaciones, situaciones administrativas, la clasificación y el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios parlamentarios. Junto a este Estatuto de personal, que debe respetar unos requisitos formales y materiales, se observa la existencia de otro tipo de actos administrativos sin valor de ley entre los que se destacan los acuerdos de condiciones de trabajo y las relaciones de puestos de trabajo que determinan las condiciones del ejercicio de la función pública parlamentaria.

No obstante, el contenido básico de la función parlamentaria ha sido concretado por la doctrina constitucional en el marco constitucional de la función pública y bajo la reserva de ley (STC 99/1987, de 11 de junio).

III.1. Función pública parlamentaria

La función pública parlamentaria se basa en la existencia de cuerpos de personal funcionario al que se accede por oposición, con ampliaciones esporádicas de concurso-oposición, que garantiza los principios de mérito y capacidad. Junto a este personal funcionario de carrera, prestan sus servicios un conjunto de personal funcionario de empleo, conocido como personal eventual. De igual modo, en la Administración parlamentaria, se dan situaciones de interinaje y personal laboral⁹.

9. Por un lado, el personal eventual es aquél que se incorpora temporal y circunstancialmente a la Administración como personal de confianza de un alto cargo político y cesa cuando esa confianza desaparece o finaliza el mandato del político (SSTJCV nº 875/05, Sala de lo contencioso, de 4 de julio de 2005). Por otro lado, en estas situaciones, el interino se incorpora también circunstancialmente para sustituir temporalmente un funcionario de carrera que está de baja o para cubrir interinamente una plaza que ha quedado vacante por traslado del funcionario de carrera a otro puesto de trabajo (Blanquer Criado 2006, p.66).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En las Cortes Generales, apunta García Escudero (1998, p.21), el modelo de función pública que establece el Estatuto de personal, parte de la especial naturaleza del trabajo parlamentario señalada en su Preámbulo. No obstante, describe que es clara la influencia de la estructura de nuestra administración, basada fundamentalmente en unos cuerpos de personal funcionario, a los que se accede por oposición (con alguna aparición esporádica del concurso-oposición en el caso del cuerpo de ujieres) que garantice el principio de mérito y capacidad¹⁰ bajo responsabilidad de un Secretario General, que recibe el nombre de Letrado Mayor u Oficial Mayor en algunos casos, que se configura en el jefe de personal y de todos los servicios administrativos de la Institución parlamentaria.

De acuerdo con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se puede afirmar que son funcionarios de la Administración parlamentaria se encuentran sometidos a una relación estatutaria de carácter permanente con la Asamblea Legislativa para la que prestan sus servicios profesionales en virtud de nombramiento legal y son retribuidos con cargo a los presupuestos de la misma.

En todo caso, el concepto de función pública parlamentaria pasa por la afirmación de las especificidades descritas en el caso de las Cortes Generales que, con mayor o menor acierto, se ha intentado trasladar a las Asambleas Legislativas autonómicas respetando el contenido básico de dicha función pública aunque no existe unanimidad en la definición del personal funcionario por las distintas Asambleas legislativas autonómicas, como señala Serrano Ruiz (2006, p. 156).

La autonomía administrativa, como parte de la autonomía parlamentaria, constituye un atributo o una prerrogativa absolutamente instrumental pero completamente imprescindible para que puedan llevarse a cabo los genuinos actos parlamentarios y la autonomía parlamentaria sea una realidad (García Escudero 1998, p. 65) ya que identifica actividades, que claramente no entran dentro del ámbito de los fines institucionales de las Asambleas legislativas, aunque sean cuestiones que pueden llegar a influir poderosamente en la adecuada consecución de los fines del Parlamento (Díez Sánchez 2005, p. 25).

III.2. La independencia y la neutralidad de la función pública parlamentaria

Cólera Leirado (2006, p. 150) describe como, con carácter previo, la distinción del personal al servicio de la administración parlamentaria en funcionarios de carrera, interinos, personal eventual, personal laboral. De igual modo, forma parte del contenido básico de la función parlamentaria los procedimientos para la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, la promoción interna, los modos de provisión de los puestos de trabajo, las situaciones administrativas, los derechos y deberes de los funcionarios y el régimen disciplinario.

En cuanto a las competencias en materia de personal funcionario de las Asambleas Legislativas, son ejercidas por los Presidentes y las Mesas y los Letrados u Oficiales Mayores con la participación de la Junta o Consejo de Personal (García Escudero 1998, p. 88).

Entre los contenidos básicos que presiden el ejercicio de la función pública parlamentaria destaca el deber de independencia aunque en algunas Cámaras, como el Parlamento

10. Señala García Escudero (1998, p.21) que el número reducido de funcionarios y las peculiares características de la función parlamentaria imponen a aquéllos una mayor disponibilidad y cierta polivalencia, a la vez que disminuyen las posibilidades de movilidad y promoción. El personal laboral es contemplado como residual puesto que no pueden desempeñar funciones atribuidas estatutariamente a los cuerpos de funcionarios parlamentarios. Por último, el personal eventual, de nombramiento y cese vinculado al titular del órgano al que se encuentra adscrito, presta asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y cargos que se determinen.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

europeo, se constatan excepciones a este principio¹¹. En este sentido, desde el Centro Europeo para Investigación parlamentaria y documentación, se considera necesaria la existencia de unos discretos y bien definidos códigos de conducta que deberían fortalecer la confianza pública en la independencia, la imparcialidad y la integridad del personal funcionario y la extensión de los mismos al personal de los grupos parlamentarios en la medida de lo posible¹².

Es decir, para los funcionarios parlamentarios, se deben configurar unos *standards* éticos de alto nivel basados en la exquisita independencia en la prestación del servicio.

En relación con el principio de la neutralidad política de la Administración, Garrido Falla (2001) apunta que *“hay que garantizar la neutralidad política de la Administración, pero al mismo tiempo, hay que garantizar también la neutralidad administrativa del gobierno”*. A este respecto, señala Lozano Miralles (2006) que la composición política y plural de la Cámara obliga al funcionario parlamentario a una exquisita independencia en la prestación del servicio (mayor independencia respecto de sus superiores y mayor imparcialidad de su cometido) a diferencia de lo que ocurre con el funcionario común (que tiene una mayor dependencia de sus superiores y, por tanto, también actúa con menos imparcialidad).

En definitiva, el régimen jurídico de la función pública parlamentaria constituye, como apunta Marazuela (2005, p. 263), un régimen estatutario particular caracterizado por dos notas sustantivas derivadas de nuestro sistema jurídico-político: la primera, el principio de autonomía parlamentaria que se extiende al ámbito de lo administrativo y, como es obvio, al personal parlamentario, con el bendito propósito de garantizar la no inmisión de otros Poderes Públicos en la esfera propia de las Cámaras a través de perniciosas distorsiones en la esfera de lo instrumental; la segunda, el principio de legalidad en el doble sentido, por una parte, de normatividad (art.1.1 y 9.1 de la Constitución) pero, en segundo término, también de control de legalidad por parte de los Tribunales y sus efectos en cumplimiento de los principios y mandatos constitucionales proclamados por los artículos 9.3, 103.3 y 149.1.18 y 106 de la Constitución que deben imbuir todo el sistema jurídico por encima de los niveles de descentralización o del grado de autonomía que nos situemos.

III.3. Estatuto de personal

En el ámbito parlamentario, la función pública se explica desde la afirmación de la autonomía de las Asambleas legislativas en materia de personal, autonomía que se manifiesta en la existencia de unos actos en materia de personal que se regulan en un Estatuto de personal que, con una denominación variable, viene a regular los contenidos básicos de la función pública parlamentaria en ejecución habitualmente del mandato del respectivo Reglamento parlamentario. Esta norma viene a concretar los principios y el régimen jurídico que rigen la actuación del funcionario parlamentario.

A. Expresión normativa del principio de autonomía

Aunque los principios constitucionales de igualdad y sujeción de la Administración a la Ley y el resto del Ordenamiento matizan actualmente la autonomía parlamentaria, en materia de personal es importante afirmar, como señala Díez Sánchez (2005, p. 33), la existencia de un poder normativo y ejecutivo del Parlamento para estas materias

11. En este caso, los funcionarios del PE tienen, junto a las características del nomadismo y el sometimiento al TJCE, una politización derivada de la posibilidad de prestar servicios en los grupos políticos del propio Parlamento y, por ello, clasificarse en agentes clásicos (funcionarios para el propio Parlamento) y específicos (funcionarios para los Grupos Políticos).

12. ECPRD: *Parliamentary codes of conduct in Europe*, nov. 2001, p. 8.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

determina una peculiar estructura administrativa y un conjunto de derechos y deberes que configuran un Estatuto de personal específico.

En este sentido, la autonomía de las Cortes Generales tiene rango constitucional (art. 72.1 CE) con el fin de asegurar los medios personales necesarios para la realización de las funciones que le encomienda la Constitución¹³ y se desarrolla en el Estatuto de personal como tipo normativo específico, distinto de otras fuentes de derecho. Aunque los Parlamentos autonómicos no han obtenido dicho reconocimiento constitucional, como señala Serrano Ruiz (2006, p.144), hoy nadie pone en duda dicha autonomía parlamentaria, que ha sido recogida en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, en los que se ha consagrado la capacidad autonormativa de las mismas y el mismo reconocimiento en materia de personal¹⁴.

A esta equiparación se formulan dos observaciones por Cólera (2005, p. 121): la primera es respecto al silencio estatutario respecto al órgano y procedimiento de aprobación-que, en todo caso, deberían conferir valor y fuerza de ley a los propios estatutos de personal-, y la segunda consiste en que desde esa habilitación estatutaria, el principio de jerarquía normativa en materia de función pública parlamentaria se ve desplazado por el principio de competencia. Respecto al resto de Comunidades Autónomas se han desarrollado diversas teorías que permiten deducir dicha autonomía parlamentaria en materia de personal: la analogía con el art. 72. de la Constitución; la aplicación de los Reglamentos parlamentarios al prever la aprobación de un Estatuto de personal y/o de Régimen Interior; la propia práctica y la posibilidad de aplicar subsidiariamente los de las Cortes Generales (ATC 241/1984); el control jurisdiccional de los actos de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas Autonómicas (art. 27 y 42 de LOTC y 58.1 y 74.1 de la LOPJ).

No obstante, el Estatuto de personal de las Asambleas legislativas autonómicas se configura por una serie de contenidos similares en las Cortes Generales con los límites adicionales de los Estatutos de Autonomía y las normas sobre función pública contenidas en la Constitución (García Escudero 1998, p.71).

Según Díez Sánchez (2005, p. 46) la reafirmación de la autonomía administrativa parlamentaria en materia de personal requiere el reconocimiento, en el ámbito autonómico, de la equiparación de su norma reguladora a la del Estatuto de Personal de las Cortes Generales. Al menos en aquellas Comunidades Autónomas que consagran al respecto de esa autonomía y no incluyen a su personal en el régimen general de su propia función pública. En la actualidad, sin esa asimilación a una norma legal, algunas disposiciones de los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior de algunas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aparecen difícilmente compatibles con la reserva de ley exigida constitucionalmente o con otras previsiones normativas. También señala el profesor Díez que es aconsejable limitar el contenido de la regulación parlamentaria a los estrictamente indispensable para salvaguardar en todo caso las singularidades de la función

13. El precepto constitucional citado señala también que el Estatuto de Personal ha de ser regulado de común acuerdo por las Cámaras. Ante las distintas opciones doctrinales, se adoptó la fórmula mediante la que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales se aprobaba por una reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado, a la que no objetó crítica alguna el TC (STC 121/1997).

14. La situación descrita es la propia de las Cortes Generales y no de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En este caso, la Constitución no consagra expresamente dicha autonomía (García Escudero 1998, p.71; Serrano Ruiz 2006, p. 145) y sólo lo hacen algunos Estatutos de Autonomía [País Vasco (art.27.1); Principado de Asturias (art. 28.1); Asturias (art.28.1); Castilla y León (art. 13.4), La Rioja (art.18.3); Región de Murcia (art. 27.1); Aragón (art.14.1); Comunidad Valenciana (art. 25.1), Cataluña (art.58.2) Andalucía (102.1) y Castilla-León (artículo 23.4), y proyectos de estatuto (art. 19.2 de Canarias y art. 27.2 de Castilla-La Mancha] por lo que la doctrina reconoce dicha potestad legislativa a aquellas comunidades cuyos estatutos de autonomía habiliten a sus respectivos parlamentos – con distintas expresiones- para aprobar un estatuto de personal que regule el régimen jurídico de su personal.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

administrativa en esa sede, pero con remisión al régimen de función pública general en todo lo demás. Compartimos con el autor citado que no tiene sentido la coexistencia de dos sistemas paralelos de función pública, de no estar amparado el parlamentario en razón de su especialidad por esta actividad o función que constituye su fin institucional.

La autonomía que se predica en este ámbito constituye una manifestación más de la autonormatividad parlamentaria entendida como la independencia de la Asamblea para adoptar un cuadro normativo propia en lo que afecta a su organización y funcionamiento y se justifica desde el punto de vista teórico y práctico¹⁵.

Como anticipábamos en la introducción de este estudio, la evolución de la normativa básica de función pública mediante la aparición en nuestro Ordenamiento del Estatuto Básico del Empleado Público plantea nuevos objetivos y ofrece nuevos instrumentos para la definición de la función pública parlamentaria y su gestión ordinaria, aunque se excluya claramente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Congreso y el Senado de su ámbito de aplicación¹⁶.

Esta afirmación es coherente con la afirmación doctrinal de que la autonomía parlamentaria no impide que determinadas disposiciones de carácter básico sean de aplicación en las Administraciones parlamentarias¹⁷. En definitiva, el situación de la función pública parlamentaria no puede abordarse sin atender, por un lado, al modelo constitucional esencial de la función pública y, en el caso de los parlamentos autonómicos, a la legislación de su Comunidad en materia de función pública; y, por otro, a la reserva de ley para el contenido básico de la misma (Cólera 2006, p.178).

A modo de ejemplo, sería difícil explicar la compatibilidad con la legislación básica del Estado de un tribunal de oposición en un Parlamento que no respetara los nuevos criterios que, respecto a su composición, establece el EBEP. Es decir, es difícil de explicar, si se mantiene el carácter básico del EBEP, que en los tribunales de las oposiciones convocadas por las Cámaras siga habiendo presencia mayoritaria de miembros de las Mesas.

B. Contenido

Con entronque en la Constitución para las Cortes Generales y en los Estatutos de Autonomía o Reglamentos parlamentarios para las Cámaras autonómicas, el contenido de los

15. Desde el punto de vista teórico, por el principio de separación de poderes, es necesaria la independencia en el tema de los recursos humanos. Desde el punto de vista práctico, por la especial naturaleza del trabajo parlamentario que exige una específica cualificación y disponibilidad que deben tener los funcionarios parlamentarios, que han motivado históricamente un sistema de reclutamiento, retributivo y disciplinario propios (García Escudero 1998, p.76). De igual modo, el principio de legalidad y de igualdad y la tendencia a la regulación uniforme de las Administraciones Públicas hacen que la autonomía y estatuto especial sea más una cuestión de principio que un hecho real. Hasta hace poco no se ha afirmado claramente el interés de la doctrina administrativa por la función pública parlamentaria ya por su carácter secundario o servicial respecto de la actividad principal del órgano ya por no residenciarse en ese conjunto de órganos que denominamos Administraciones Públicas (Ollas de Lima en prólogo a Gómez Rivas, 2002, p.). Sin embargo, como apunta Díez Sánchez (2005, p. 24) respecto al contenido de la autonomía administrativa parlamentaria, si algo es evidente es que dicho contenido resulta eminentemente administrativista.

16. Como ya hemos anticipado, en virtud de dicha autonomía, por ejemplo, el Estatuto básico del empleado público excluye de su ámbito a la función pública parlamentaria en su artículo 3 relativo al personal excluido, al afirma que “...las disposiciones de esta Ley sólo se aplicarán, directamente, o cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) el personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

17. En este contexto, apunta Cólera Leirado (2006, p.123) que lo que sea esencial y común va a condicionar, en parte, el régimen jurídico del personal al servicio de las asambleas legislativas. Cólera Leirado apunta que, desde el punto de vista material, la doctrina constitucional señala todo lo que afecta a los elementos estructurales de la situación orgánica funcional y a la relación estatutaria de servicio y, desde el punto de vista formal, el procedimiento de aprobación de la norma que deberá coincidir con el establecido para las normas que tengan el rango de ley (STC 99/1987).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

estatutos del personal parlamentario viene a ser similar al establecido en la Disposición Final Cuarta del Reglamento del Congreso¹⁸.

En particular, los distintos reglamentos establecen como contenido de dicho Estatuto las clases de personal al servicio de la Administración parlamentaria, el ingreso y cese, los deberes e incompatibilidades, los derechos, las situaciones, las funciones y las competencias de los funcionarios parlamentarios.

En este sentido, apunta Cólera Leirado (2006, p.178) que si examinamos con un criterio sistemático el contenido del régimen jurídico del personal parlamentario, verificamos que se proyecta sobre dos tipos de relaciones: la orgánica y la estatutaria. La primera comprende los órganos rectores en materia de personal- normalmente, la Mesa, la Presidencia y el letrado mayor-, sus competencias, las líneas básicas de la estructura orgánica, la planificación de recursos, la relación de puestos de trabajo y sus funciones, la plantilla presupuestaria, el régimen jurídico de las disposiciones y actos singulares, los recursos administrativos y la autonomía patrimonial y económico-financiera. La segunda se circunscribe a la clasificación del personal, su ordenación en cuerpos y escalas, los sistemas de acceso a la función pública, los requisitos para el nacimiento y extinción de la relación estatutaria, el conjunto de derechos y deberes, las situaciones administrativas, las incompatibilidades, el régimen disciplinario y la representación, participación y negociación en la función pública parlamentaria.

De este elenco de relaciones, determinadas materias sostiene Cólera Leirado (2006, p.179) serán reguladas de forma estable y con vocación de permanencia, por su carácter estructural o esencial. Y otras, por su carácter complementario o contingente, se regularán a través de disposiciones generales como son los reglamentos de régimen interior y funcionamiento. Por ello, propone el autor la distinción entre dos normas, de carácter general y de naturaleza distinta, las relaciones orgánica y estatutaria, sometiéndolas a órganos y procedimientos distintos de aprobación. Así, en algunos Parlamentos, el Pleno o una determinada comisión con competencia legislativa aprueba el Estatuto de Personal y la Mesa es titular de la competencia para aprobar el reglamento que afecte a la relación orgánica y, en definitiva, la estructura de la administración parlamentaria.

C. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de los Estatutos de personal queda claramente definida por el TC. Este Tribunal no se inclinó por asimilar el Estatuto de personal a los Reglamentos, sino por su asimilación a la ley: como norma directamente vinculada a la CE, norma primaria a favor de la cual se establece una reserva formal y material, y cuyo objeto queda al margen del alcance de cualquier otra norma jurídica (STC 139/1988). Cualquier otra solución quebraría la reserva constitucional de ley en materia funcionarial (art. 103.3) en relación con los funcionarios parlamentarios¹⁹.

18. En el caso de las Cortes Generales el Estatuto de personal dedica el capítulo primero a las clases de personal (funcionario, eventual, adscrito en comisión de servicios, contratado por cada Cámara) y la competencia sobre el mismo, reuniendo la máxima competencia en la materia en el letrado mayor de las Cortes Generales. Los restantes capítulos se ocupan de los cuerpos de funcionarios, el ingreso y el cese y su estatuto jurídico: situaciones, derechos, deberes e incompatibilidades, régimen disciplinario y recursos. Las sucesivas reformas del Estatuto del personal de las Cortes Generales han tenido como objeto adecuar las condiciones y derechos del personal al servicio de las Cortes a las mejoras y novedades reguladas para la función pública en general. No obstante, como destaca García Escudero, se sigue manteniendo la necesidad de una regulación separada como pone de manifiesto la Ley 18/1994, de 30 de junio, de modificación de la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

19. Es conocido que la consecuencia de esta declaración sobre la naturaleza jurídica del Estatuto de personal es que sólo cabe su control por la vía del recurso o cuestión de inconstitucionalidad. En cambio, las normas o actos dictados en desarrollo de los Estatutos o en ejecución son claramente recurribles ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y pueden ser objeto de recurso de amparo (STC 121/1997), cuando la lesión de un derecho fundamental tiene origen directo e inmediato en dichas normas.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En cuanto a los Estatutos de personal de las Cámaras autonómicas, éstos quedan sujetos a las bases estatutarias que fije el Estado para los funcionarios por aplicación del art. 149.1.18 de la Constitución. Por eso, a modo de ejemplo, se puede afirmar que a los funcionarios de las Cámaras autonómicas les es de aplicación la Ley 53/84, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas. Ahora bien, en algunos casos se ha afirmado que la norma supletoria no es el Derecho estatal sino el EPCG (ATC 241/1984). Mayor complejidad tiene la aceptación del valor de ley de los Estatutos del personal de las Cámaras autonómicas (ATS 26.1.1988) cuando gran parte de éstos son adoptados por las Mesas o por Comisiones sin competencias legislativas.

D. Relaciones de puestos de trabajo

Como señala Blanquer Criado (2006, p.72), en el declinar de los Cuerpos de funcionarios, el protagonismo pasa a ser asumido por un documento organizativo que pretende racionalizar la atención de las necesidades burocráticas que es la “Relación de Puestos de Trabajo” (RPT), que se aplica tanto a los funcionarios como a los contratados laborales²⁰.

El Ordenamiento vigente define las relaciones de puestos de trabajo como el instrumento técnico mediante el cual se racionaliza y ordena las plantillas de personal²¹, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades de los servicios y precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo así como su valoración (Cólera Leirado 2006, p. 138)²².

20. Para Blanquer Criado los cuerpos de funcionarios han perdido la relevancia que tuvieron en otro tiempo. Por ejemplo, señala que un cuerpo no puede tener reservadas funciones o atribuciones propias de un órgano administrativo ya que actualmente sólo la relación de puestos de trabajo puede determinar los Cuerpos de funcionarios que pueden desempeñar los puestos a los que corresponde el ejercicio de tales funciones. De este modo, la RPT es un catálogo que describe las tareas asignadas a cada órgano administrativo o unidad de gestión, determina el número de personas necesarias para atenderlas satisfactoriamente y detalla el perfil de experiencia y preparación técnica que se exige para cubrir cada puesto de trabajo. Para establecer ese perfil, la RPT distingue a los funcionarios en atención a la titulación o estudios exigida para ingresar al servicio de la Administración – de la A para licenciados a la E para certificados de escolaridad- y se le asigna uno de los niveles en que se clasifican los citados puestos (30 niveles de la Administración general que algunos parlamentos los han especificado con otras gradaciones). Estas categorías pueden ser revisadas a la luz del EBEP. De este modo, se diluye el significado de jerarquía y desaparece el escalafón (Blanquer Criado 2006, p.73). En este contexto, Serrano Ruiz (2006, p. 165) considera que la inoperancia técnica de las relaciones de puestos de trabajo deviene de su confusión con la plantilla orgánica y no se singulariza cada uno de los puestos de trabajo, función principal de este tipo de instrumento técnico de ordenación y gestión del personal. Por último, en todo caso, al igual que para los funcionarios de otras Administraciones, es lógico mantener la reserva de asuntos administrativos y el trato diferenciado respecto a otros funcionarios de empleo a favor de los funcionarios parlamentarios de carrera (Demmke 2006, pág. 166).

21. En el ámbito de la función pública, la relación de puestos de trabajo (RPT) es la única referencia sólida al puesto de trabajo mediante el artículo 74 del EBEP aunque puede ser ordenado mediante otros instrumentos organizativos similares. Hasta el momento la definición de plantillas de personal figura referida en la Ley de Medidas y en otras normas básicas y legales (art. 14.3 y 5 de la LMRFP 2002, art. 90.1 LBRL y 126 del TRRL. Señalar Arroyo Yanes (2008, p. 238) que, a pesar de la importancia y centralidad del instrumento puesto de trabajo en el EBEP y de la práctica ignorancia de la idea de plaza (presupuestaria) sepultada en el mismo, se sigue mencionando a la plantilla tanto con motivo de la regulación de la oferta de empleo público y de la convocatoria de procesos selectivos (art. 70.1 y 61.8).

22. Respecto a la RPT, Cólera Leirado (2006, p. 138 y ss.) resume una serie de principios rectores en cuanto a su contenido. En primer lugar, resulta fundamental realizar la separación de la plantilla de personal eventual de la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios (STSJ Comunidad Valenciana, 875/2005, de 4 de julio y Castilla-La Mancha, 275/2005, de 21 de octubre). En segundo lugar, los componentes enumerados en el artículo 15 de la Ley 30/1984 constituyen “el contenido mínimo e irrenunciable” de las relaciones de trabajo (STSJ Asturias 738/2006, de 27 de abril). En tercer lugar, la clasificación de los puestos de trabajo entre personal funcionario y laboral no puede ser discrecional. Deberá tener en cuenta los criterios básicos establecidos en la legislación de función pública y la doctrina de la STC de 10.7.1987 (STSJ Asturias 58/2005, de 25 de enero). En cuarto lugar, la cobertura de las jefaturas de servicio por el sistema de libre designación debe fundamentarse en una motivación racional y objetiva (STS de 24.2.2004). En quinto lugar, la procedencia de la consulta, que no negociación, a las organizaciones sindicales y sindicatos cuando el ejercicio de la potestad organizativa tuviera repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (STSJ Madrid, de 16.11.2002).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En este sentido, la limitación de las plantillas y la función parlamentaria imponen una serie de características específicas: especial dedicación, polivalencia, movilidad y promoción limitada.

En cuanto a la función pública parlamentaria hay que señalar que las Asambleas legislativas autonómicas han optado por las mismas técnicas de ordenación de sus funcionarios públicos que las Cortes Generales (Serrano Ruiz 2006, p. 158) y corresponde a la Mesa de la Cámara aprobar la relación de puestos de trabajo del personal al servicio de la Cámara, las plantillas y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de dichos puestos²³.

E. Acuerdos de condiciones de trabajo

Junto a lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos, los Reglamentos y los Estatutos de personal, otro instrumento que afecta al ejercicio de la función pública parlamentaria es el llamado Acuerdo de Condiciones de Trabajo, documento de carácter pactado entre la Junta o Consejo de Personal y el órgano rector de la Asamblea y que contiene un conjunto de disposiciones variadas relativas a las propias condiciones de trabajo, valga la redundancia, derivadas de derechos, deberes, situaciones administrativas, etc.

En relación con las condiciones de trabajo, las actuaciones que desarrolle la Administración parlamentaria en virtud de su autonomía no pueden perder de vista la evolución de dicha cuestión en el conjunto de las Administraciones públicas. Por ello, los planteamientos realizados lo son sin perjuicio de la necesaria revisión de las condiciones de trabajo en las Administraciones parlamentarias a la vista del resultado de la tramitación parlamentaria del EBEP.

Asimismo, debe manifestarse claramente dicha especificidad no sólo en las condiciones de trabajo, en sus situaciones administrativas y en sus derechos, deberes y responsabilidades, sino en la evaluación de la calidad de su servicio y las consecuencias de dichas evaluaciones a través de instrumentos como la planificación de objetivos y la evaluación del desempeño que aparecen recogidos como elementos clave de la modernización de las Administraciones públicas en el EBEP.

IV. CONCLUSIONES

La afirmación de la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas es una consecuencia de la proclamación del principio de autonomía. En materia de personal, dicha afirmación permite identificar los ejes que rigen la estructura y la gestión de la función pública parlamentaria.

En el contexto de las normas estatutarias autonómicas, el Reglamento parlamentario se configura en el correlato de la proclamación de dicha autonomía con la afirmación de la necesaria existencia de Estatutos de personal que rijan el régimen jurídico de los funcionarios que integran la Administración parlamentaria.

Como señala la doctrina, forma parte del contenido básico de la función parlamentaria los procedimientos para la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, la promoción interna, los modos de provisión de los puestos de trabajo, las situaciones administrativas, los derechos y deberes de los funcionarios y el régimen disciplinario.

23. Artículo 28.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; artículo 37.1.f) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; artículo 33.1.g) del Reglamento del Parlamento de Cantabria; artículo 27.1.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; artículo 117 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; artículo 58.2 del Reglamento del Parlamento de Les Illes Balears; artículo 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Por ello, los Estatutos de personal deben centrarse en la árdua tarea de abarcar la regulación de estas cuestiones y no otras con las dificultades que ello conlleva para su negociación con la representación de los funcionarios y su inserción en el procedimiento parlamentario oportuno que permita su aprobación por el Pleno de la Institución parlamentaria.

Por último, en todo caso y en aras del buen gobierno, la incorporación de aquellos instrumentos de mejora de la gestión de los recursos humanos parlamentarios deben respetar el marco establecido por los principios citados y pueden encontrar acomodo en el seno de otros normativos referenciados, como el acuerdo de condiciones de trabajo. Para responder a los retos y a las exigencias de los tiempos actuales, las figuras de gestión como el modelo EFQM de liderazgo, la planificación por objetivos o la evaluación del desempeño tendrán un hueco en el contexto de los ejes de la función pública parlamentaria.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO YANES, L.M. (2008): "La ordenación de la actividad profesional en el EBEP: Planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público" en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CCAA*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, pp. 203-253.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M.: "Implantación del modelo EFQM de liderazgo en la administración parlamentaria". en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 22, extraordinario, 2009, p 17-33.
- BLANCO HERRANZ, F.J.: "Notas sobre los procesos de reforma emprendidos en las Administraciones de los parlamentos autonómicos" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº13, 2002.
- BLANQUER CRIADO, D.: *Curso de Derecho Administrativo II, El fin y los medios. Teoría y práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- COLERA LEIRADO, J.R.: "La función pública en los parlamentos autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2006, nº, pp. 111-182.
- DIEZ SÁNCHEZ, J.J.: "Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial" *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2005, nº 16, pp. 23-70.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A.: "La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias" en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 22, extraordinario, 2009, p. 61-77.
- "Estatuto básico y carrera funcionarial" en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CCAA*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, 2008, p. 155-178.
- GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P.: "Los actos de Administración parlamentaria", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, (mayo-agosto 1998), pp.65-118.
- GARRIDO FALLA, F.: "Comentario al art. 103 CE" en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.
- GIL CREMADES, R.: *La imparcialidad en la función pública*, Colección Scientia Iuridica, ed. Reus, 2008
- GUILLEM CARRAU, J.: "La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 22, extraordinario, 2009, p. 99-121.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

- LINDE PANIAGUA, E.: “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público” en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CCAA*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, 2008, p. 179-201.
- LOZANO MIRALLES, J. (2006): “La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico” en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, ed. por Pablo Oñate, Colección Ciencia Política, nº 22, Tirant lo Blanch, pp.341-370.
- MARAZUELA BERMEJO, A.: “La función pública de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales de Justicia” en *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia. Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, especial monográfico, julio 2005, pp.463-525.
- NAVARRO MENDEZ, J.I.: “Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autonómica”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 3, 2008, p. 206-232.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 18 ed., Marcial Pons, Madrid, 2005.
- SERRANO RUIZ, E. (2006): “Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España” en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 15. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****TAMAÑO DEL CONGRESO Y RESULTADOS ELECTORALES¹****por José Manuel Pavía Miralles***Catedrático de Métodos Cuantitativos para la Economía
y la Empresa de la Universidad de Valencia***RESUMEN**

Periódicamente asistimos a la reapertura del viejo debate sobre la reforma del sistema electoral, el cual viene definido por una larga lista de elementos. Diversos estudios han analizado como habría afectado a los resultados cambios en alguno de estos elementos. El estudio sistemático de cómo afectarían a los resultados modificaciones en el tamaño del Congreso y en el mínimo de diputados asignados en cada circunscripción, sin embargo, no ha sido abordado todavía. El presente trabajo investiga esta cuestión. En concreto, estudia, para las elecciones generales de 2004 y 2008, las distribuciones de escaños que se habrían alcanzado para Congresos con un mínimo de 52 diputados y un máximo de 600, centrándose en el rango 300-400. Entre otras conclusiones, se obtiene que el tamaño del Congreso influye de manera notable sobre la correlación de fuerzas resultante, que el actual Congreso de 350 diputados favorece al PP en detrimento del PSOE y que un incremento del número de diputados hasta alcanzar el máximo constitucional (400) iría a mejorar los resultados relativos del PSOE.

ABSTRACT

Regularly, the old debate about reforming the Spanish electoral system is reignited. A large number of *what-if* exercises have been performed to analyse how changes in some of the features defining it would have modified electoral results. Up to now, however, no research has systematically studied how the size of the Spanish Parliament and the minimum number of representatives assigned to each constituency could affect the final outcome. This paper studies the partisan distributions that would have been obtained in both the 2004 and 2008 general elections if the number of representatives had varied between a minimum of 52 and a maximum of 600, focusing specifically on those with 300 to 400. Among other findings, the study highlights that (i) the size of the Parliament has a substantial influence on the resulting political power structure, (ii) the current size of 350 representatives favours the conservative party (PP) and is detrimental to the socialist party (PSOE) and (iii) an increase in the number of representatives to the maximum number allowed by the Spanish Constitution would improve the relative results of PSOE.

1. INTRODUCCIÓN

En todos los sistemas electorales existe siempre una tensión latente entre el problema de la elección de un claro ganador y el problema de reflejar acertadamente los deseos de los electores (TURNER, 2005). En las democracias de elección indirecta, como la española, donde el presidente es elegido por los representantes votados por los ciudadanos, el dilema se plantea entre la elección de un Parlamento que permita configurar mayorías estables que sustenten al gobierno y la elección de un Parlamento que mimetice los resultados de la votación.

En opinión de SARTORI (2002), los sistemas mayoritarios ponen el énfasis en la primera cuestión, mientras los proporcionales se preocupan más de la segunda. El sistema

1. La investigación reportada en este trabajo ha sido financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN) a través del proyecto CSO2009-11246.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

electoral español, siendo nominalmente un sistema proporcional², prima, sin embargo, de facto a los partidos mayoritarios, facilitando la formación de mayorías estables. Cuestión esta que es valorada positivamente por RAE y RAMÍREZ (1993) al afirmar que “el sistema regula la competición entre partidos de manera que permite la continuidad de la oposición, deja lugar a múltiples voces en el Parlamento y, sin embargo, da la oportunidad al partido nacional más fuerte de gobernar y tener que responder de sus acciones ante el electorado”.

No obstante lo anterior, el “Movimiento 15-M” ha reabierto el viejo debate sobre la conveniencia de reformar el sistema electoral (por ejemplo, RTVE, 2011). Debate que, de hecho, parece replantearse casi tras cada elección. Así, por ejemplo, en respuesta a los resultados de las elecciones generales celebradas el 9 de marzo de 2008, que, en palabras de Santolaya Machetti, “pusieron de manifiesto un deficiente funcionamiento del sistema electoral, que se tradujo en una escasa proporcionalidad y distorsión entre votos recibidos y escaños obtenidos” (citado en SÁNCHEZ MEDALÓN, 2011, p. 95), la cuestión se centró en buscar una modificación que permitiese que la composición del Congreso de los Diputados reflejase más claramente la correlación de fuerzas políticas existente en el cuerpo electoral (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2008; EFE, 2008; URDANOZ, 2008). En esa ocasión, además, el debate llegó al Congreso de los Diputados (DSCD, 2008; DIARIO SUR, 2008), que contó con un extenso informe elaborado *ex-professo* por el Consejo de Estado (CONSEJO DE ESTADO, 2009; MONTERO y RIERA, 2008).

Sin negar la evidente contribución que el sistema electoral ha aportado a la estabilidad institucional y económica en España, el presente trabajo tiene por objeto profundizar en el debate y analizar como afectaría a la composición del Congreso modificaciones en los apartados uno y dos del artículo 162 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 (BOE, 1985) referidos al número de diputados que componen el Congreso y al número mínimo de representantes a elegir en cada circunscripción electoral³. Tales cambios —al contrario que otras propuestas, como la realizada en MARTÍNEZ-PUJALTE (2008)⁴—, no requerirían enmiendas constitucionales y permitirían mantener la estructura de circunscripción provincial, el factor que más ha contribuido —por encima del algoritmo de reparto de escaños o la barrera de acceso— a la conformación de mayorías en España, propiciando en todas las convocatorias “un claro vencedor, legitimado como tal en la percepción de los ciudadanos” (MONTERO y VALLÉS, 1992). Esta característica estructural del sistema español (avalada por la Constitución), sin embargo, es también la principal responsable de algunas de las desviaciones observadas más destacables; como la sobrerrepresentación que obtienen algunas formaciones de ámbito regional, la subrepresentación que registran las formaciones no mayoritarias de ámbito nacional o la sobreprima que reciben los partidos conservadores por el mayor apoyo relativo que reciben en las circunscripciones más pequeñas (CAPO GIOL, 1999).

En concreto, el presente documento analiza, para las elecciones generales de 2004 y 2008, las distribuciones de escaños que se habrían alcanzado en el Congreso de los Diputados si: (E1) reduciendo a uno el número de escaños asignados a cada circunscripción⁵, el tamaño del Congreso oscilase entre un mínimo de 52 y un máximo de 600; y, (E2) manteniendo invariante el artículo 162.2 de la LOREG, el número de diputados a

2. En lo referente a la elección del Congreso de los Diputados, al que se circunscribe el presente trabajo. El sistema de elección del Senado es sustancialmente distinto.

3. En concreto, el artículo 162.1 reza: “El Congreso está formado por 350 Diputados”, mientras el 162.2 dice: “A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados. Las poblaciones de Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por un Diputado.”

4. Donde, entre otros cambios, se propone reservar 50 diputados para su asignación en una circunscripción nacional.

5. El mínimo permitido por la Constitución.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

elegir variase entre 102 y 600.⁶ A pesar de que el trabajo estudia Congresos con menos de 300 diputados y con más de 400, dado que la Constitución Española en su artículo 68.1 recoge que “El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados...” el análisis se ha centrado en mayor detalle este último rango. En cualquier caso, desde un punto de vista teórico, cabría esperar una mayor aproximación entre las proporciones de votos y escaños cuanto mayor fuese el número de diputados a repartir y menor el número fijo de escaños asignado a cada circunscripción. La cuestión sería por tanto conocer cómo afectaría a la conformación de mayorías cambios en esa dirección.

El resto del documento está estructurado como sigue. En el apartado segundo se detallan los aspectos más relevantes para el presente estudio del sistema electoral español. Las secciones tercera y cuarta ofrecen los análisis para las elecciones de 2004 y 2008, respectivamente. Y, por último, la sección quinta resume y concluye el documento.

2. SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

De acuerdo con la Constitución Española de 1978, artículos 68.1, 68.2 y 68.3: (i) el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados; (ii) la circunscripción electoral es la provincia; (iii) Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado; (iv) la ley distribuirá el número total de diputados en proporción a la población con una asignación mínima inicial a cada circunscripción; y (v) la elección en cada circunscripción se regirá por criterios de representación proporcional. Mientras, por otro lado, la LOREG (BOE, 1985), en sus artículos 162 y 163: (a) fija en 350 el número de diputados; (b) establece en dos el número mínimo de diputados para cada provincia; (c) señala la población de derecho⁷ como la variable de referencia para distribuir (conforme un determinado procedimiento conocido como regla de Hamilton o Vinton) los diputados no inicialmente asignados; (d) dispone el decreto de convocatoria como la herramienta que debe especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción⁸; (e) impone una barrera del 3% del voto válido para acceder a representación en la circunscripción; y, (f) propone un procedimiento (conocido como regla d'Hondt) para repartir los diputados de la circunscripción entre las diferentes candidaturas que superan el porcentaje mínimo de votos exigido.

Como se observa, la Constitución impone una serie de límites, (i) a (v), que delimitan las posibilidades de desarrollo del sistema electoral español. Estos límites, no obstante, permiten un cierto margen de maniobra en algunos aspectos concretos, que quedan definidos en la ley a través de los puntos (a) a (f). Como se comentó en la introducción, este trabajo analiza como afectaría a la composición del Parlamento cambios en los aspectos (a) y (b) de la ley electoral. No obstante lo anterior, existen otros aspectos clave de naturaleza técnica que, si bien no son objeto de estudio en el presente trabajo, es preciso analizar en mayor detalle. Particularmente, en los dos próximos subapartados

6. En cada caso, el tamaño mínimo de Congreso (102 ó 52) viene determinado por el mínimo de diputados que bajo cada supuesto podría tener el Parlamento. Por otro lado, el máximo se ha fijado en 600 pues trasladado el ratio electores/escaños de las elecciones constituyentes de 1977 a 2008 se requeriría un Parlamento con 520 diputados. Cifra que se ha *redondeado* a 600 para hacer las comparaciones, respecto a la situación actual, más simétricas. De hecho, si bien el tamaño del Congreso de 2008 cumplía *grosso modo* la llamada *ley de razón cúbica* del tamaño de las Asambleas (TAAGEPERA y SHUGART, 1989), “el crecimiento del padrón de habitantes desde 1977 han originado la segunda *ratio* entre diputados y electores más bajas en los países europeos” (MONTERO y RIERA, 2008, p. 13).

7. Obsérvese que la asignación de escaños se realiza en función de la población de derecho de la provincia, la cual incluye todos los residentes (independientemente de su nacionalidad y de su edad) de la provincia y excluye a los electores no residentes; los cuales, sin embargo, forman parte del cuerpo electoral.

8. El reparto de diputados entre las provincias se realiza utilizando la última población de derecho publicada por el Instituto Nacional de Estadística previa a la convocatoria oficial.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

se profundiza en las características que presentan el método de asignación de escaños entre circunscripciones y el algoritmo de reparto de diputados dentro de la circunscripción propuestos por el legislador. Tales algoritmos han sido utilizados para los cálculos presentados en los apartados tercero y cuarto.

2.1. Regla de Hamilton

El método de Hamilton (o de Vinton) —popularizado por Alexander Hamilton (primer secretario del tesoro de EE.UU. y ayudante de George Washington)— es un método de reparto que persigue asignar a cada provincia un número de representantes lo más cercano a su cuota. Parafraseando al legislador español (BOE, 1985), el procedimiento consta de los siguientes pasos: (a) se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por N (donde N es el número de diputados a repartir) la cifra total de la población de derecho de las provincias, (b) se adjudican a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto; y, (c) los diputados restantes se distribuyen asignando diputado a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor. Para entender mejor lo anterior veamos un ejemplo de aplicación práctica. Considérese un país con 4 regiones (A, B, C y D) en que se han de repartir 29 escaños. Supóngase que las poblaciones respectivas de cada región son (en miles de personas) 330, 190, 78 y 234, de forma que la población total del país será de 832 mil personas. De lo anterior, se deduce una cuota de reparto de $832.000/29 \approx 28.689'66$, lo que supone que cada provincia tendría derecho, respectivamente a 11'50, 6'62, 2'71 y 8'16 diputados. Por lo que, aplicando el segundo paso, inicialmente se asignarían 11 diputados a la provincia A, 6 a la B, 2 a la C y 8 a la D, lo que hace un total de 27. Pero, como el número total de diputados a repartir es de 29, las provincias C y B, que tienen las partes decimales más elevadas (0'71 y 0'62, respectivamente), recibirían un diputado adicional, siendo finalmente el reparto 11, 7, 3 y 8.

La regla de Hamilton, sin embargo, presenta un importante inconveniente —(conocido como la paradoja de Alabama) que es consustancial a todos los métodos de asignación basados en cuotas naturales (BALINSKI y YOUNG, 2001)— que, entre otras cosas, provocó que este método fuese abandonado en EE.UU. en 1911, después estar vigente desde 1852 (NEUBAUER y ZEITLIN, 2003)⁹. La paradoja de Alabama consiste en la posibilidad de que, manteniéndose constantes las poblaciones provinciales, una circunscripción pueda perder escaños simplemente por incrementarse el número de diputados a repartir. Por ejemplo, aplicando esta regla a los datos de población de derecho utilizados en las elecciones generales de 2008 (INE, 2007) y bajo el supuesto de una asignación fija de dos escaños por provincia se tendría que a León le corresponderían 5 diputados en un Congreso de tamaño 335, mientras que en un Congreso de 336 diputados le corresponderían sólo 4 escaños (!).

2.2 Regla d'Hondt

La regla d'Hondt, inventada por Thomas Jefferson casi un siglo antes de que Victor d'Hondt popularizase el sistema, es un algoritmo de reparto proporcional en el cual los diputados son asignados de forma secuencial a los partidos que tienen la 'media' de votos más elevada por diputado, de forma que cada vez que un partido recibe un escaño, su 'media' desciende. En particular, si p_k con $k=1,2,...,c$ (donde c representa el número de partidos) denota la proporción de voto válido que ha obtenido el k -ésimo partido en

9. Actualmente, en EE.UU. se utiliza el método de las proporciones iguales o de Huntington-Hill. Detalles de este método y otros, como el de Jefferson o el de Webster, pueden ser consultados en BALINSKI y YOUNG (2001).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

la circunscripción, los d diputados de la provincia se distribuirían siguiendo la regla d'Hondt como sigue: (i) se calcula la matriz $c \times d$ de cocientes cuyo (k,r) -elemento es $q_{k,r} = p_k/r$; (ii) se seleccionan los d valores más altos de la matriz; y, (iii) se asignan al partido k -ésimo tantos diputados como valores entre los d mayores de la matriz se encuentren en su correspondiente fila. Por ejemplo, supóngase que los 9 diputados de una provincia deben distribuirse entre 5 partidos (A, B, C, D, y E), los cuales han obtenido, respectivamente, el 45%, 32%, 15%, 7% y 1% del voto válido. Entonces, se procede como sigue: en primer lugar, y en virtud de la barrera electoral del 3%, el partido E es excluido del reparto y, a continuación, se calcula la matriz de cocientes siguiente:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	45.0	22.5	15.0	11.3	9.0	7.5	....	....	5.0
B	32.0	16.0	10.7	8.0	....	....	....	....	3.6
C	15.0	7.5	....	....	....	....	....	....	1.7
D	7.0	....	....	....	....	....	....	....	0.8

de donde, tras señalar en negrita los 9 valores más elevados de la matriz para hacer más fácil su identificación, se obtiene que los partidos A, B, C y D obtendrían 5, 3, 1 y 0 diputados, respectivamente.

Como se puede observar en el ejemplo, imponer la barrera del 3% cuando se usa la regla d'Hondt es prácticamente innecesario¹⁰: el partido D no alcanza representación incluso con un 7% de los votos válidos. De hecho, tal barrera únicamente tiene sentido si el número de escaños a repartir es suficientemente elevado, algo que en el caso español actualmente sólo ocurre en Madrid y Barcelona¹¹. Es más, la regla d'Hondt, a pesar de ser uno de los procedimientos de asignación de escaños más empleados en las democracias occidentales con sistemas proporcionales (por ejemplo, se emplea en países de la Unión Europea como Bulgaria, Chequia, Holanda, Finlandia, Portugal, Polonia y Rumania, y en otros países como Argentina, Israel y Turquía), es un método de reparto proporcional que favorece la representación de los partidos mayoritarios en detrimento de los más pequeños (PAVÍA-MIRALLES, 2005) y que presenta una importante tendencia a producir mayorías (LIJPHART, 1994). De hecho, este método comparado con otros procedimientos —como el de Sainte Laguë modificado, el de Adams (o de los divisores pequeños), o el recientemente propuesto, y rechazado, en Colorado (LCCGA, 2004)— es el que suele mostrar los niveles de discrepancia más elevados entre proporciones de votos y escaños (FARRELL, 2001). La adopción en España de otro tipo de método de reparto, sin embargo, tendría un efecto muy limitado debido al relativamente pequeño tamaño (en términos de diputados a repartir) de las circunscripciones y, en todo caso, iría en la dirección de agudizar las inconvenientes observados en el sistema electoral ya referidos en la introducción, restando además estabilidad al sistema. En cualquier caso, todos los métodos producen prácticamente resultados similares cuando el número de diputados a repartir es suficientemente grande y tienden al reparto perfecto cuando los escaños a asignar tienden a infinito (PAVÍA, 2011).

3. ELECCIONES GENERALES DE 2004

Las elecciones generales de 2004 supusieron un vuelco espectacular en el panorama político español. Por primera vez en la democracia española un partido, Partido Popular (PP), pasaba de la mayoría absoluta a la oposición. A pesar de ello, desde el punto

10. Verdaderamente, la única ocasión en que un partido fue privado en España de alcanzar un escaño como consecuencia de la barrera del 3% fue en las elecciones de 1993, en las que el CDS obtuvo en Madrid un 2'99% de los votos válidos (MARTÍNEZ-PUJALTE, 2008).

11. A las que se sumaría Valencia a partir de un Congreso de 588 diputados.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

de vista del sistema de partidos resultantes, las elecciones pueden calificarse como de continuidad (OÑATE y OCAÑA, 2005). En este apartado se analizan los resultados que se habrían obtenido bajo cada uno de los escenarios E1 y E2 expuestos en la introducción. Para cada tamaño de Congreso, la asignación de escaños a cada provincia se ha realizado a partir de las cifras de población de derecho a 1 de Enero de 2003 (INE, 2008) utilizadas en las elecciones de 2004; mientras que para el reparto de diputados en cada provincia se han utilizado los resultados oficiales por circunscripción facilitados por las Juntas Electorales Provinciales y de Ceuta y Melilla (BOE, 2004). Los porcentajes de votos obtenidos a nivel nacional por aquellos partidos o coaliciones que en alguno de los Congresos simulados alcanzarían representación se ofrecen en el Cuadro 1. El cuadro muestra además el número de escaños que realmente alcanzó cada formación en aplicación de la LOREG. De la observación de este cuadro una primera conclusión emerge. Incluso con Congresos de hasta 600 diputados los partidos que obtienen representación son prácticamente los mismos. De hecho la única diferencia es el Partido Andalucista (PA) que para determinados tamaños de Congreso podría alcanzar representación. En particular, bajo el supuesto E1 esta formación alcanzaría un diputado a partir de un Congreso con 542 diputados y bajo el supuesto E2 lo haría a partir de un tamaño de Congreso de 568.

A modo de ejemplo, y para no sobrecargar la presentación de resultados, a continuación se ofrecen tres gráficos resumen de los resultados que se habrían obtenido bajo el supuesto E2, mientras que en la siguiente sección se presentan similares figuras pero para los Congresos que se alcanzarían con el supuesto E1¹².

CUADRO 1. RESULTADOS (EN PORCENTAJE DE VOTO VÁLIDO Y ESCAÑOS) A NIVEL NACIONAL DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 2004

Partidos	PSOE	PP ^a	CiU	ERC	PNV	IU ^b	CC	BNG	ChA	EA	Na-Bai	PA
Porcentajes	43'27	38'31	3'28	2'56	1'65	5'20	0'92	0'82	0'37	0'32	0'24	0'71
Escaños ^c	164	148	10	8	7	5	3	2	1	1	1	0

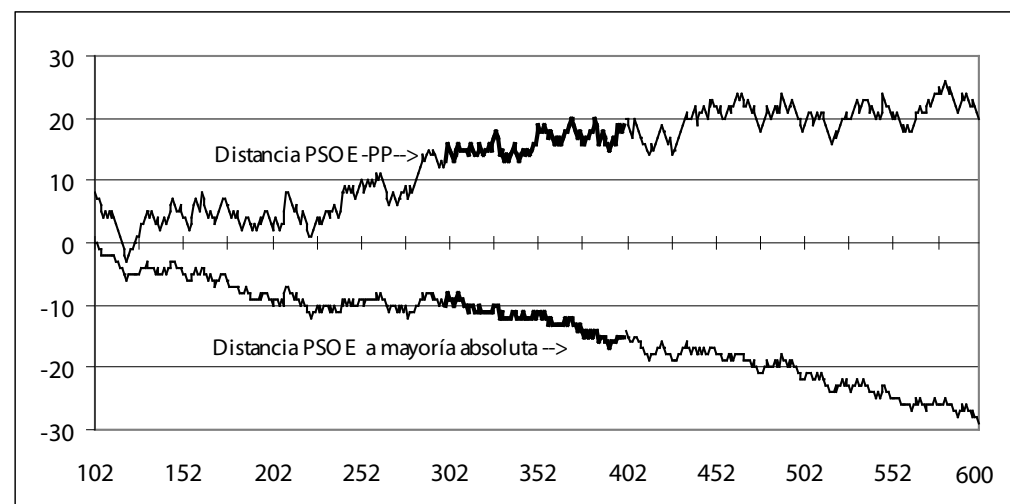
Fuente: Elaboración propia a partir de BOE (2004).

^a Suma de PP y UPN-PP.

^b Suma de IU, ICV-EUiA, ENTESA, IU-BA, PSM-EN, EU, EV, ER, IU-SIEX, IU-LV y VERDES-IUC-AC25.

^c Número de diputados logrado por cada partido aplicando la normativa de la ley electoral en vigor (BOE, 2005).

GRÁFICO 1. DISTANCIA PSOE-PP Y PSOE A MAYORÍA ABSOLUTA (EN NÚMERO DE ESCAÑOS) PARA CADA TAMAÑO DE CONGRESO BAJO ASIGNACIÓN INICIAL DE DOS ESCAÑOS POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2004)



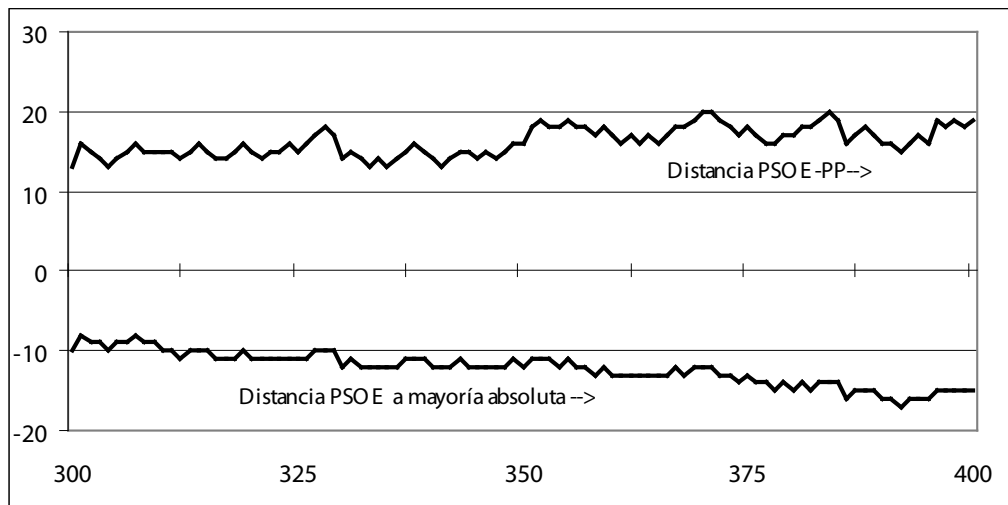
12. No obstante, dado que para las dos elecciones han sido simulados Congresos bajo los dos supuestos, en los análisis se hará referencia a los mismos cuando sea pertinente.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

El análisis del Gráfico 1 muestra que el número de diputados a repartir es una variable significativa que influye de manera decisiva sobre la correlación de fuerzas que se alcanza en el Parlamento. Superado un umbral mínimo de entorno a 200 diputados, la distancia a la mayoría absoluta del PSOE (el partido más votado en las elecciones de 2004) parece estabilizarse en torno a 10 escaños, hasta el tamaño de Parlamento fijado en la ley electoral de 350 diputados. A partir de ese momento, y en líneas generales, tal distancia va creciendo de manera aproximadamente lineal, aunque con una pendiente que provoca que en términos relativos la distancia a la mayoría absoluta se incremente de manera ligera y continuada a medida que crece el tamaño del Congreso. La conjunción de ambos resultados arroja como conclusión que para los resultados de 2004 los tamaños de Congreso que más favorecen la conformación de mayorías, descontando los Congresos de pequeño tamaño, parecen situarse en el rango establecido por la Constitución. La comparativa entre PP y PSOE, por otra parte, revela que alcanzado el punto crítico de un Congreso con 120 escaños en que el PP estaría 3 diputados por encima del PSOE¹³, la distancia entre ambos comienza a crecer aunque de una manera bastante errática hasta un Congreso con 450 diputados, a partir del cual las distancias se estabilizan entorno a 20 diputados a pesar de incrementarse el número total de actas a repartir.

Por otro lado, la imagen más detallada que muestra el Gráfico 2 para los distintos tamaños de Congreso constitucional permite extraer conclusiones adicionales. Especialmente destaca que en este rango existe una ventana, entre los 345 y los 375 diputados, en la que se encuentra el tamaño de Congreso elegido por el legislador que parece perjudicar al PSOE y favorecer al PP. Tamaños de Congreso más cercanos al mínimo constitucional o al máximo habrían producido una correlación de fuerzas entre los partidos mayoritarios más favorable al PSOE.

GRÁFICO 2. DISTANCIA PSOE-PP Y PSOE A MAYORÍA ABSOLUTA (EN NÚMERO DE ESCAÑOS) PARA LOS TAMAÑOS DE CONGRESO CONSTITUCIONALES CON ASIGNACIÓN -INICIAL DE DOS ESCAÑOS POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2004)



Finalmente, el Gráfico 3 muestra cuales habrían sido los resultados logrados por los partidos no mayoritarios en función del tamaño del Congreso. Como cabría esperar, la formación que saldría más beneficiada con un aumento del número de diputados sería IU, quien con un Congreso entorno a un 50% mayor del tamaño establecido en la LOREG habría triplicado en 2004 la representación que logró. Destaca especialmente la intensidad con que crecerían sus guarismos en el intervalo de 410 a 443 diputados, donde la coalición absorbería casi un tercio del teórico crecimiento del Congreso. Sus resultados, sin embargo, sólo habrían mejorado discretamente con el tamaño de Congreso constitucional más elevado. El análisis para

13. El efecto de sobreprima que reciben los partidos conservadores señalado en CAPO GIOL (1999) se observa claramente para tamaños bajos de Congreso.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

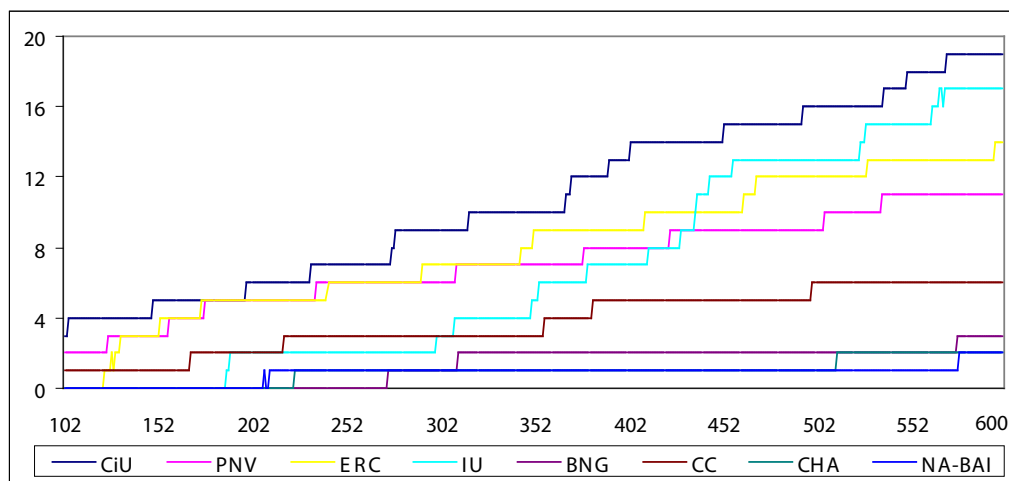
NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

el resto de partidos, por su parte, revela que cualquiera que fuese el tamaño de Congreso (y una vez superado un tamaño mínimo entorno a 200 diputados) su situación relativa no variaría especialmente. Merece destacarse, no obstante, que aún con un Congreso con 600 diputados CiU habría continuado siendo la fuerza minoritaria más numerosa.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE ESCAÑOS QUE ALCANZARÍAN LOS PARTIDOS MINORITARIOS EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DEL CONGRESO BAJO SUPUESTO DE ASIGNACIÓN INICIAL DE DOS ESCAÑOS POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2004)



Nota: Para descargar la imagen se ha omitido los resultados de EA y PA, quienes en el mejor de los casos alcanzaban un diputado. EA a partir de un Congreso con 323 diputados y PA a partir de 568.

4. ELECCIONES GENERALES DE 2008

El 9 de marzo de 2008 los ciudadanos españoles acudieron a las urnas para elegir su décimo Parlamento desde que la democracia fue reinstaurada en España. Al igual que en las elecciones anteriores, PSOE fue el partido más votado y obtuvo la mayoría de diputados en el Congreso. En este apartado se analizan cuales habrían sido los resultados si el número de diputados a repartir hubiese sido distinto. Como se comentó en el apartado anterior, el análisis se centrará en el caso en que se hubiese fijado en un diputado el mínimo de escaños asignado a cada circunscripción. No obstante, en determinados momentos se hará también referencia a los resultados que se habrían logrado variando el tamaño del Congreso y manteniendo intacto el artículo 162.2 de la LOREG.

Las cifras de población de derecho de 1 de Enero de 2007 (INE, 2007) han sido las empleadas para la asignación de escaños en cada provincia y los resultados oficiales por circunscripción recopilados por las Juntas Electorales Provinciales y de Ceuta y Melilla (BOE, 2008) han sido los utilizados para el reparto de diputados en cada provincia. De forma similar al Cuadro 1, el Cuadro 2 presenta un resumen (en porcentaje de votos y número de escaños) de los resultados obtenidos a nivel nacional por aquellos partidos o coaliciones que habrían alcanzado representación en alguno de los Congresos simulados.

CUADRO 2. RESULTADOS (EN PORCENTAJE DE VOTO VÁLIDO Y ESCAÑOS) A NIVEL NACIONAL DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 2008

Partidos	PSOE ^a	PP ^b	CiU	PNV	ERC	IU ^b	BNG	CC-PNC	UPyD	Na-Bai	EA	NC-CCN
Porcentajes	43'87	39'94	3'03	1'19	1'13	3'77	0'83	0'68	1'19	0'52	0'20	0'15
Esgaños ^c	169	154	10	6	3	2	2	2	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de BOE (2008).

^a Suma PSOE y PSC.

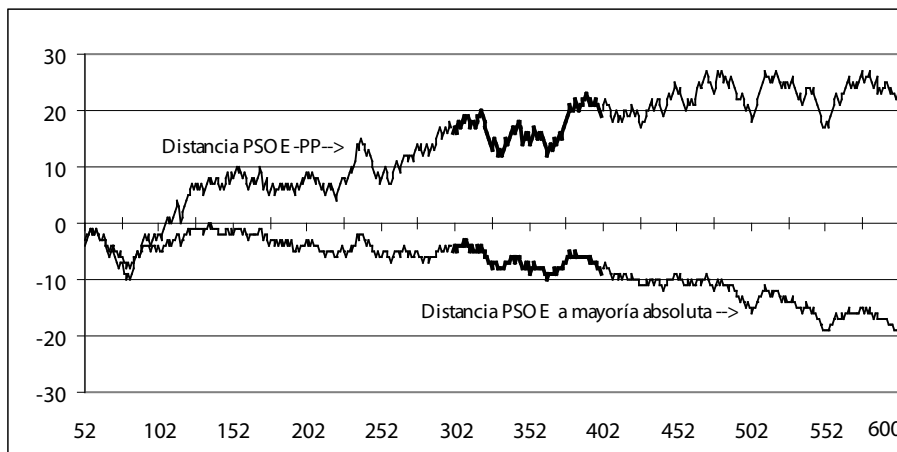
^b Suma de PP y UPN-PP.

^c Número de diputados logrado por cada partido aplicando la normativa de la ley electoral en vigor (BOE, 2005).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

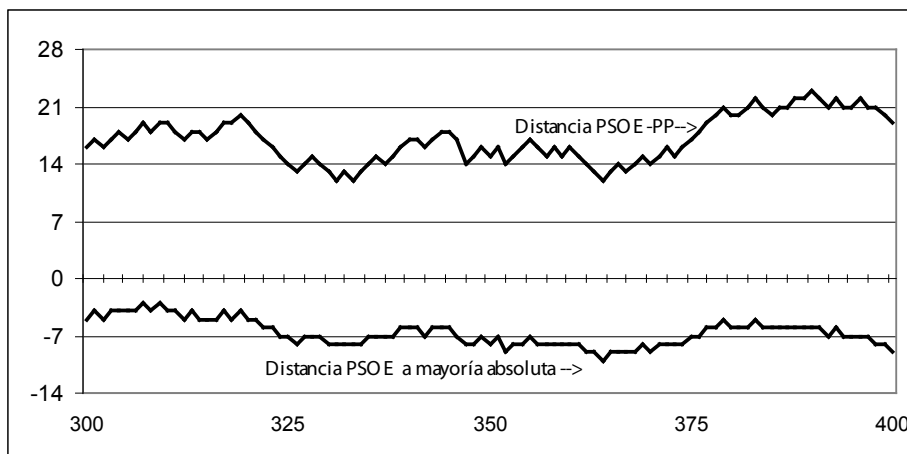
El análisis del Cuadro 2 permite derivar similares conclusiones a las logradas en la observación del Cuadro 1: aún aumentando el tamaño del Congreso los partidos que obtienen representación son prácticamente los mismos. En esta ocasión, sin embargo, las formaciones no representadas que habrían alcanzado un acta en alguno de los escenarios simulados bajo el supuesto E2 habrían sido dos; mientras que bajo el supuesto E1, al igual que en el caso anterior, sólo una formación adicional habría alcanzado el Congreso.

GRÁFICO 4. DISTANCIA PSOE-PP Y PSOE A MAYORÍA ABSOLUTA (EN NÚMERO DE ESCAÑOS) PARA CADA TAMAÑO DE CONGRESO BAJO ASIGNACIÓN INICIAL DE UN ESCAÑO POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2008)



De nuevo, y al igual como ocurría al analizar el Gráfico 1, el examen del Gráfico 4 hace evidente, esta vez más claramente, la decisiva influencia que el tamaño del Congreso tiene sobre cómo se reparten los diputados en el Parlamento. En este caso, empero, la relación entre la correlación de fuerzas que alcanzarían los principales partidos y el tamaño del Congreso es significativamente más errática que en el caso anterior. Como se observa en el gráfico, la diferencia en número de escaños entre PSOE y PP no evoluciona de manera monótona: se advierten múltiples ventanas donde la lógica y esperada tendencia creciente se rompe. Ello sin duda acaba reflejándose (aunque con menor intensidad) en la otra variable graficada, la distancia del PSOE a la mayoría absoluta. Especialmente significativos son los resultados que se atisban en el rango constitucional, los cuales se pueden examinar en mayor detalle en el Gráfico 5.

GRÁFICO 5. DISTANCIA PSOE-PP Y PSOE A MAYORÍA ABSOLUTA (EN NÚMERO DE ESCAÑOS) PARA LOS TAMAÑOS DE CONGRESO CONSTITUCIONALES CON ASIGNACIÓN INICIAL DE UN ESCAÑO POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2008)

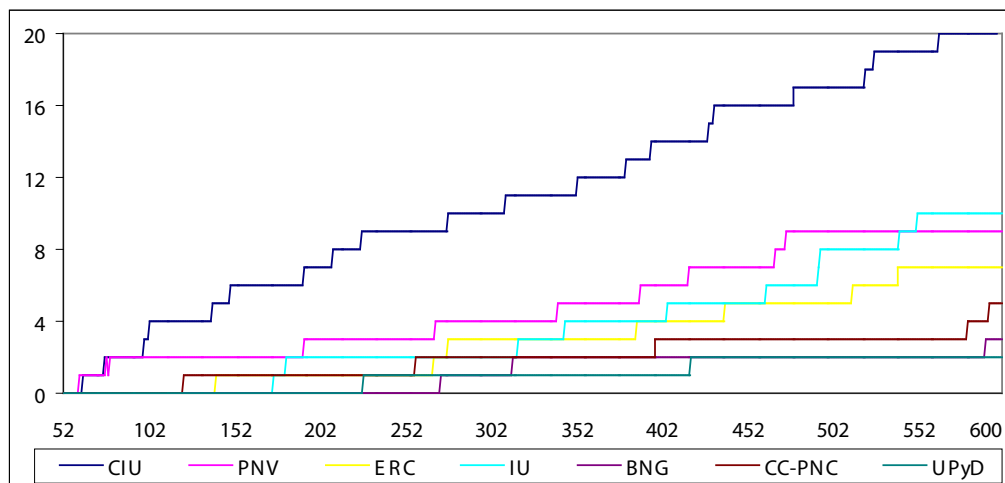


SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

La observación del Gráfico 5 refuerza las conclusiones alcanzadas en el análisis del Gráfico 2. De nuevo parece existir un rango, en el centro del intervalo de tamaños de Congreso establecido en la Constitución, donde los resultados parecen favorecer al PP en detrimento del PSOE. En esta ocasión la ventana, que de nuevo contiene el Congreso de 350 diputados, es más amplia —comenzando entorno a los 320 diputados y finalizando alrededor de los 380. La contemplación de este hecho en el Gráfico 4 permite además afirmar que la intensidad y amplitud de tal ventana es la principal anomalía que presenta la evolución de la distancia PSOE-PP para todos los tamaños de Congreso analizados.

El Gráfico 6, por último, muestra para diferentes tamaños de Congreso los resultados que habrían logrado los partidos no mayoritarios en las elecciones generales de 2008 si de partida un sólo escaño hubiese sido asignado a cada circunscripción y el resto hubiesen distribuidos de acuerdo con la regla de Hamilton. Comparando con los resultados expuestos en el Gráfico 3 (y con los logrados bajo el supuesto E2) se observa que son las formaciones con un mayor apoyo en las grandes circunscripciones las que saldrían más beneficiadas en este caso. Así, por ejemplo, CiU aún con menor porcentaje de votos que en las elecciones de 2004 podría llegar a alcanzar mayor representación en un Congreso de 600 diputados. En cuanto a IU, la tercera fuerza en número de votos, el significativo descenso de votos que sufrió (respecto de 2004) unido a la elevada dispersión territorial de sus apoyos explicaría la notable reducción de representación que registraría aún en escenarios como los analizados, más propensos a producir Congresos con una distribución de escaños más acordes con la distribución de votos obtenidos a nivel nacional.

GRÁFICO 6. NÚMERO DE ESCAÑOS QUE ALCANZARÍAN LOS PARTIDOS MINORITARIOS EN FUNCIÓN DEL TAMAÑO DEL CONGRESO BAJO SUPUESTO DE ASIGNACIÓN INICIAL DE UN ESCAÑO POR PROVINCIA (ELECCIONES GENERALES 2008)



Nota: Para descargar la imagen se ha omitido los resultados de Na-Bai y NC-CCN, quienes en el mejor de los casos alcanzaban un diputado. Na-Bai a partir de un Congreso con 240 diputados y NC-CCN a partir de 465.

5. CONCLUSIONES

Todo sistema electoral viene definido por una larga lista de elementos. El número de circunscripciones, la fórmula electoral usada para convertir votos en diputados, el tamaño de la circunscripción (el número de representantes elegidos en la circunscripción), el tamaño del Parlamento, la regla usada para asignar escaños a las circunscripciones, la barrera de acceso (la cantidad de soporte mínimo requerido para obtener representación), la estructura de la papeleta, el sistema de partidos, etcétera; son elementos que

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

interactúan condicionando el proceso de decisión de los ciudadanos e incluso configurando en cierta medida la realidad política del día después (MONTERO y RIERA, 2008).

La Constitución española da un lugar preeminente a la proporcionalidad en nuestro sistema de representación. Así, en el artículo 68.2 se habla de distribuir escaños entre circunscripciones en proporción a la población; en el 68.3 se declara que la elección en cada circunscripción se realizará atendiendo a criterios de representación proporcional; en el 69.6 se detalla que para la elección de senadores por las CC.AA. se asegurará la adecuada representación proporcional; en el 78.1 se insiste en la idea de proporcionalidad a la hora de configurar la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados; y, en el artículo 152.1 se comenta, refiriéndose a los órganos de las CC.AA., que "...la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio;...". Sin embargo, en repetidas ocasiones (ver, por ejemplo, NOHLEN, 2004) se han alzado voces acusando al sistema electoral español de falta de proporcionalidad en su sistema de representación.

Diversas propuestas han sido realizadas para tratar de producir Congresos con distribuciones de escaños más próximas a las distribuciones de votos obtenidas a nivel nacional (por ejemplo, MONTERO, 1997; BERNARDO, 2004; MARTÍNEZ SOSPEDRA *et al*, 2007; MARTÍNEZ-PUJALTE, 2008; MONTERO y RIERA, 2008). Sin embargo, si bien en algunas de ellas se ha simulado como afectaría a la composición del Parlamento un incremento puntual en el tamaño del Congreso o una modificación en el artículo 162.2 de la LOREG (reduciendo a uno el número fijo de diputados asignados en cada circunscripción), ningún trabajo ha realizado hasta la fecha un análisis sistemático en este sentido. El presente estudio tiene por objeto llenar tal hueco y contribuir al debate aportando más elementos de juicio ante una hipotética reforma del sistema electoral español.

En particular, se analizan —para las elecciones generales de 2004 y 2008— las distribuciones de escaños que se habrían alcanzado en el Congreso de los Diputados para tamaños de Congreso que oscilasen entre el mínimo que impusiese la asignación mínima, con una asignación mínima de uno o dos escaños por provincia, y un máximo de 600 diputados. Aunque previsiblemente bajo unas reglas electorales diferentes resultados algo distintos habrían sido obtenidos, dado que los votantes condicionan sus preferencias a partir de ciertos cálculos entre los cuales está el diseño del sistema electoral (COX, 1997; MONTERO y RIERA, 2008), a la luz de las simulaciones realizadas varias conclusiones emergen claramente. Primero, el número de partidos adicionales que alcanzarían representación sería a lo sumo de dos. Segundo, el tamaño del Congreso influye de manera notable sobre cómo se reparten los diputados y sobre la correlación de fuerzas resultante. Un incremento en el número de escaños en disputa no necesariamente tendría un efecto inocuo sobre la situación relativa de los dos grandes partidos. Aunque a medida que crece el tamaño del Congreso la tendencia es a que la relación relativa en votos entre las dos grandes formaciones se traslade a escaños, tal variable no evoluciona de manera homogénea, por lo que la situación concreta alcanzada dependería del tamaño exacto considerado y del mínimo asignado a cada circunscripción. Tercero, dentro de los tamaños constitucionales, el tamaño de Congreso actual de 350 diputados favorece (al menos en las dos elecciones analizadas) al PP en detrimento del PSOE, por lo que un desplazamiento hacia el máximo constitucional iría a mejorar los resultados relativos del PSOE. Cuarto, los grandes partidos minoritarios de implantación autonómica, CiU y PNV, no verían mermada significativamente su cuota relativa de representación; aunque con tamaños de Congreso significativamente más grandes el sistema sí sería más justo con IU, al reducir las distancias entre su porcentaje de votos y escaños.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Aunque cualquier legislación electoral suele ser particularmente rígida y renuente a los cambios¹⁴ y esta sólo suele evolucionar para favorecer al conjunto de formaciones mayoritarias que ostentan el poder (COLOMER, 2003), el ejercicio (*que-pasaría-si*) implementado aquí debería contemplarse como una contribución para la reflexión y para una discusión informada que ayuda a entender mejor las fortalezas y debilidades del sistema actual.

REFERENCIAS

- BALINSKI, Michel L. y H. Peyton YOUNG. 2001. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington D.C.: Brookings Institute.
- BERNARDO, Jose M. 2004. "Una alternativa a la ley D'Hondt", *El País*, 02/03/2004, Edición Comunidad Valenciana: 6.
- BOE. 1985. "Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General", *Boletín Oficial del Estado*, 147 (20/06/1985): 19110-19134.
- BOE. 2004. "Resultados oficiales de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el 14 de marzo de 2004", *Boletín Oficial del Estado*, 109 (05/05/2004): 17586-17618.
- BOE. 2008. "Resultados oficiales de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado celebradas el 9 de marzo de 2008", *Boletín Oficial del Estado*, 93 (17/4/2008): 20322-20377.
- CAPO GIOL, Jordi. 1999. "Sistema electoral y gobernabilidad española", *Revista Española de Ciencia Política*, 1: 55-80.
- COLOMER, Josep M. 2003. "Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (O las leyes de Duverger cabeza abajo)", *Revista Española de Ciencia Política*, 9: 39-63.
- CONSEJO DE ESTADO. 2009.
- COX, Gary W. 1997. *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DIARIO SUR. 2008. "El Congreso pone en marcha el cambio de ley electoral", *Diario Sur*, 06/09/2008. Edición Digital.
- CONSEJO DE ESTADO. 2009. *Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General*, <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>
- DSCD. 2008. *Comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX Legislatura. Comisiones, 24 (7/4/2008): 4.
- EFE. 2008. "Llamazares dice que el sistema electoral es antidemocrático, injusto y vergonzoso", *Agencia EFE*, 24 Julio de 2008, Santa Cruz de Tenerife.
- FARRELL, David M. 2001. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Nueva York: Palgrave.
- INE. 2007. *Cifras de Población Referidas al 01/01/2007 por Provincias*, Real Decreto 1683/2007, de 14 de diciembre. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>.

14. Como ejemplo citar que los cambios introducidos, a través de las Leyes Orgánicas 2 y 3/2011, de 28 de enero, en respuesta a demandas de reforma que siguieron a las elecciones generales de 2008 "no van a introducir ninguna novedad en los elementos integrantes del sistema electoral, ya que la reforma se limita a cuestiones procedimentales, lo que permite concluir que no parece existir un verdadero interés en las fuerzas políticas mayoritarias para una reforma sustancial del actual sistema electoral" (SÁNCHEZ MEDALÓN, 2011, p. 95).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

- INE. 2008. *Cifras de Población de Derecho por Provincias: 1996-2007*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es>, fecha de acceso 8 Julio 2008.
- LCCGA. 2004. *Analysis of the 2004 Ballot Proposals*. Research Publication No. 527-1, Colorado: Legislative Council of the Colorado General Assembly.
- LIJPHART, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, Joaquín MARCO y Ainhoa URIBE. 2007. *Sistemas Electorales. Un Estudio Comparado*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio L. 2008. "El sistema electoral español: contribución a un debate", *FUNCIVAnews, Reflexión y Debate*, Junio 2008: 1-23.
- MONTERO, Jose R. 1997. "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, 95: 9-46.
- MONTERO, Jose R. y Josep M. VALLÉS. 1992. "El debate sobre la reforma electoral", *Claves de Razón Práctica*, 22: 2-11.
- MONTERO, Jose R. y Pedro RIERA. 2008. *Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en Diciembre 2008)*, <http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXOII.pdf>
- NEUBAUER, Michael G. y Joel ZEITLIN. 2003. "Outcomes of presidential elections and the house size", *Political Science & Politics*, 36, 721-725.
- NOHLEN, Dieter. 2004. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: FCE.
- OÑATE, Pablo y Francisco A. OCAÑA, 2005. "Las elecciones generales de marzo de 2004 y los sistemas de partidos en España: ¿Tanto cambio electoral?", *Revista Española de Ciencia Política*, 13: 159-182
- PAVÍA-MIRALLES, Jose M. 2005. "Forecasts from non-random samples: The election night case", *Journal of the American Statistical Association*, 100: 1113-1122.
- PAVÍA, Jose M. 2011. "On introducing proportionality in American Presidential elections: An historical analysis, 1828-2008", *The Political Quarterly*, 82: 435-447.
- RAE, Douglas W. y Victoriano RAMÍREZ. 1993. *El Sistema Electoral Español: Quince Años de Experiencia*, Madrid: McGraw-Hill.
- RTVE. 2011. "Las primeras propuestas del Movimiento 15-M: reforma electoral y mayor control de la banca", *Radio Televisión Española*. <http://www.rtve.es/noticias/20110520/primeras-propuestas-del-movimiento-15-m-reforma-electoral-mayor-control-banca/433831.shtml>
- SÁNCHEZ MEDALÓN, José. 2011. "III Jornadas de derecho parlamentario. La reforma de la ley orgánica del régimen electoral general", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1, 95-98.
- SARTORI, Giovanni. 2002. *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- TAAGEPERA, Rein y Matthew Soberg SHUGART. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- TURNER, Robert C. 2005. "The contemporary presidency: Do Nebraska and Maine the right idea? The political and partisan implications of the district system", *Presidential Studies Quarterly*, 35: 116-137.
- URDANOZ GAMUZA, Jorge. 2008. "El maquiavélico sistema electoral español", *El País*, 16 de Febrero de 2008: 35. ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**

CRÓNICA
INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

INFORME

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN IBEROAMERICA
por Jaime Rodríguez-Arana

NOTA

EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD POR LOS JUECES
LATINOAMERICANOS: EVOLUCION DE LA DOCTRINA DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
por Eduardo Ferrer Mac-Gregor

NOTA

REFLEXIONES SOBRE LA POSTURA DE LOS PAÍSES
IBEROAMERICANOS ANTE EL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO
PALESTINO COMO MIEMBRO DE LA ONU
por Alberto Manuel Poletti Adorno

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN IBEROAMERICA****por Jaime Rodríguez-Arana**

Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

Catedrático de Derecho Administrativo

ABSTRACT

In recent years the governments of the various Latin American nations have become increasingly aware of the importance of being able to count on a professional civil service. A certain number of Civil Service Acts are evidence of a move in this direction and embrace the creation of Civil Service Colleges. Results to date are few and far between.

RESUMEN

En los últimos años, la toma de conciencia por las autoridades de los diferentes países iberoamericanos de la relevancia de contar con una función pública profesional va en aumento. Algunas leyes de servicio civil van en esta dirección y apuestan por la constitución de escuelas de formación de funcionarios. Los resultados todavía son escasos.

En este tiempo de crisis económica y financiera planetaria, destacadas voces del sector económico, a pesar de los actuales riesgos de contagio para las economías emergentes, han reconocido que el futuro, en alguna medida, pasa por Iberoamérica. El futuro, desde luego, pero también el presente. Y no sólo desde la perspectiva económica, también desde el punto de vista cultural y social el continente americano, sobre todo en el centro y en el sur, está en inmejorables condiciones de liderar las grandes transformaciones que el mundo actual precisa. Entre otras razones porque en la región todavía late con inusitada fuerza, con luces y sombras obviamente, la vitalidad propia de una región en la que todavía late con intensidad la centralidad del ser humano y de sus derechos fundamentales.

En efecto, 600 millones de consumidores que representan el 9% del PIB mundial constituyen una buena demostración del poderío iberoamericano. Nada menos que Francisco Luzón, director de la división para Iberoamérica del Grupo Santander, acaba de señalar que la hegemonía del Norte está a punto de concluir y que se está produciendo un cambio del centro de gravedad del mundo que ahora se encuentra hacia el sur y hacia el pacífico. En concreto Iberoamérica dejará en este siglo su condición de continente en desarrollo para erigirse en un continente puntero y de vanguardia pues cuenta ya con capacidades y ventajas estructurales que pueden colocarle a la cabeza del desarrollo económico mundial. Para Luzón, un profundo conocedor de esta realidad territorial, Iberoamérica está incluso ya en mejor posición que Asia para beneficiarse en esta década del proceso globalizador pues tiene el mejor sistema financiero regional del mundo: dispone de un reducido apalancamiento, bajos niveles de morosidad y una alta rentabilidad.

Desde el punto de vista cultural y social, las condiciones para el despegue son también óptimas. En la sociedad, a pesar de la existencia de luces de sombras, de no pocas desigualdades y de una alta corrupción, los valores humanos están bien presentes y la institución familiar es central para la vida de las personas. Los gobiernos, unos más que otros, están preocupados por mejorar los patrones de la gobernanza y por el compromiso con los derechos humanos, algo que en Europa, el viejo y enfermo continente, brilla por su ausencia. La Universidad en Iberoamérica está pujante, los alumnos estudian, tienen hambre de conocimientos, el fracaso escolar es más bajo que en Europa. Es posible, pues, también en este sector, poner en marcha iniciativas de vanguardia porque los prejuicios apenas existen.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Iberoamérica es un continente abierto a la vida, al conocimiento. Hay sombras que todos conocemos pero están en términos generales en la región, unos países más que otros, están comprometidos en un desarrollo plenamente humano con especial referencia a los más pobres y desfavorecidos.

La crisis económica y financiera que se ha cebado en el mundo occidental, espacio en el que reina un modelo de capitalismo que habrá de renovarse o refundarse sobre bases más humanas y razonables, no ha podido doblegar, hasta el momento por lo menos, las economías de los países iberoamericanos. Países que ordinariamente, dada su especial fragilidad institucional y económica eran, tiempo atrás, las primeras víctimas que se llevaba por delante cualquier recesión o crisis económica internacional. Sin embargo, a día de hoy, las economías de las repúblicas hermanas de allén de los mares, con las excepciones que todos conocemos, siguen creciendo equilibradamente y disponen de cuentas públicas razonablemente sólidas.

¿Qué es lo que ha pasado para que en plena crisis global Europa y EEUU no levanten cabeza y la región latinoamericana disfrute de una cierta bonanza económica?. Los expertos hablan de que estos países han sabido aplicar las recetas macroeconómicas más adecuadas. Así, en este contexto, ha sido posible adoptar medidas económicas de estímulo y contener el déficit público en un entorno del 4%, cuando en España se ha disparado de forma alarmante. En el llamado mundo occidental nos hemos lanzado a un irresponsable aumento del gasto público hipotecando las condiciones de vida de las nuevas generaciones evitando adoptar las medidas del caso por miedo a perder apoyos electorales. En Iberoamérica, en términos generales se está practicando una política económica solvente y responsable en la que la contribución de las empresas al desarrollo está siendo decisiva. Ello explica, por ejemplo, que Chile o Brasil hayan podido superar con cierta holgura la caída de materias primas de las que tanto dependen.

En este año de 2011 las previsiones para la región señalan un crecimiento económico del 4%. Si lo consiguen y continúan luchando contra la pobreza y las lacerantes heridas sociales, si consiguen situarse en parámetros razonables de seguridad jurídica, entonces el mundo tendrá que empezar a mirar a Iberoamérica. Para ello, como es lógico, se precisa de un aparato público, de una estructura administrativa profesionalizada y estable que garantice que el interés general se administra y gestiona con objetividad, racionalidad y en un marco de compromiso con la mejora integral y permanente de las condiciones de vida de los habitantes.

En términos generales, el modelo de Administración pública en los países de la región trae causa del régimen presidencialista que domina en esas latitudes. Un sistema de “botín” que concibe a la burocracia como propiedad de quien gana las elecciones. De esta manera, a pesar de que se han producido en algunos países evoluciones destacables en orden a una profesionalización de la función pública, en muchos de estos países sigue siendo una asignatura pendiente en la que España debería estar más presente y más activa.

Las reformas administrativas, pues deben partir, en estos países, por garantizar un sistema de función pública estable y profesional en el que el acceso y la promoción se realice mediante los criterios de mérito y capacidad y no en función de la adscripción política de los candidatos. Es verdad que sobre todo en el área de las relaciones exteriores, en algunos de estos países se cuenta con sistemas profesionales de acceso a la diplomacia, pero, insisto, es esta una cuestión de Estado que afecta considerablemente, al progreso y a la estabilidad política, económica y social de la región.

Durante la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública y Reforma del Estado celebrada en 2002 en Santo Domingo se proclamó que “el Estado

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales” y que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, para el progreso económico y la reducción de la desigualdad, el Estado es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar económico.

En Europa nos puede sorprender inicialmente este tipo de tareas que se le pide al Estado en Iberoamerica ya que para nosotros, en contextos más estables y de mayor protección social hoy ciertamente debido a la crisis en entredicho, el Estado está para garantizar y asegurar derechos y libertades que cada uno realiza personalmente desde los postulados de la libertad solidaria. Sin embargo, sabemos que en Iberoamerica la inestabilidad es una realidad, la política está gravemente en entredicho y, con excepciones, es frecuente pensar que trabajar para el sector público es poco menos que una tarea deshonrosa porque el sector privado, para tantos, es la fuente de todas las bendiciones y parabienes. Algo que en Europa a día de hoy a causa de la crisis en que está en inmersa desde tantas dimensiones, también pesa lo suyo.

A mi juicio, el gran desafío de estos países es recuperar el sentido del Estado, del modelo del Estado social y democrático de Derecho. En un Estado, es obvio, en el contexto de la realidad social, política y económica de cada país. Y para ello, para que el Estado social y democrático de Derecho pueda desplegar sus fines, es menester que su principal instrumento, la Administración pública, esté en condiciones de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas.

Desde este planteamiento puede entenderse que el Estado sea la máxima instancia de articulación social. Claro que la función de articulación debe circunscribirse a integrar, a animar redes sociales sólidas y, sobre todo, a ayudar a que los excluidos y desfavorecidos puedan acceder al sistema social. Para ello, es necesario, parece lógico, disponer de un aparato administrativo profesional, bien preparado, con mentalidad abierta, capacidad de entendimiento y sensibilidad social. El Estado, para la tarea que se le encomienda debe contar con buenos servicios sociales a cuyo frente debe haber personas, insisto, con una fuerte vocación de servicio público.

Por eso, hoy en Iberoamerica es muy importante abrir el debate sobre la dignificación del servicio público planteando sin miedo la profesionalización de la Administración pública como cometido básico. En este marco, es urgente modificar la percepción que del Gobierno y de la Administración pública existe en la ciudadanía a través, insisto, de recuperar la honorabilidad del servicio público, de insistir en la preparación de los funcionarios, de retribuir dignamente este trabajo y de atraer para la Administración pública a los mejores.

La Carta Iberoamericana de la función pública, rubricada en Santa Cruz de la Sierra el 27 de junio de 2003 señala en su artículo primero la función esencial inherente a la existencia misma de la Administración pública: “garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”. En el mismo sentido, dicho precepto establece también la finalidad de la propia Administración pública: “compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de Administraciones profesionales en contextos democráticos”.

Estas referencias de la Carta son suficientes, a mi juicio, para afirmar que algo está cambiando en la estructuración y concepción de la Administración pública en Iberoamerica, como sabemos muy cercana, al menos hasta ahora, a los más conocidos ejemplos del sistema de botín (spoils-system). Primero, porque ya se empieza a hablar de profesionalidad y de servicio al interés general. Es decir, de una organización imparcial cuya tarea consiste esencialmente en el servicio al interés general. La magnitud de la tarea requiere de una organización caracterizada por la profesionalidad y que trabaje

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

eficaz y eficientemente, en el marco de la imparcialidad, igualdad y mérito, al servicio del interés general. En segundo término, la referencia a la igualdad y mérito nos hace pensar en sistemas de reclutamiento en los que tales criterios sean los parámetros rectores de la selección del personal al servicio de la Administración pública. Así, si los patrones que se desea que presidan los procesos de selección en la función pública son el mérito y la capacidad es lo cierto que el nepotismo y amiguismo, en definitiva la arbitrariedad, parecen condenados a partir de ahora. En tercer lugar, la apelación a la eficacia y eficiencia de la Administración, debe entenderse siempre, así lo entiende la propia Carta, en sintonía con el principio de servicio al interés general.

Lógicamente, la Carta no se pronuncia por ningún sistema concreto y específico de función pública porque no puede hacerlo por razones obvias. Pero sí que señala con nitidez los principios generales que deben caracterizar el modelo iberoamericano de función pública, bien conocido y experimentado entre nosotros, que debe adecuarse a las peculiaridades de cada país, pero sin que su asimilación, por decirlo así le haga perder las notas que lo distinguen esencialmente.

Quizás por ello, el artículo 3 de la Carta nos perfila las notas básicas de la noción de función pública: “Se entiende por Administración profesional una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.”. La cabeza rectora de la Administración es el Ejecutivo, pero ello no quiere decir que el poder político se expanda sobre la Administración, que invada la estructura administrativa, sino que la función administrativa, separada aunque dependiente del gobierno, tiene como tarea profesional la imparcial gestión del interés público. Para esta tarea necesita la Administración de un margen razonable de autonomía que le permita cumplir su función. Autonomía que está pensada para preservar la mejor gestión del interés público en el marco de los objetivos marcados en cada momento por el gobierno.

Sin embargo, a pesar de los pesares, la situación general de estas cuestiones en Iberoamérica precisa de grandes consensos porque, de lo contrario, la región puede entrar en una dinámica inquietante en el que, otra vez, las dictaduras y el autoritarismo, se extiendan como la pólvora. Sobre todo si el contagio de la crisis económica y financiera del mundo occidental se expande como la pólvora por Iberoamérica y crea mayores bolsas de pobreza y de exclusión.

En efecto, para apuntalar mejor los fundamentos de una sociedad democrática, es menester disponer de Administraciones públicas profesionales en las que el sistema de ingreso y promoción en el aparato gubernamental sea el de mérito y capacidad. Quizás por eso, la Carta iberoamericana de la función pública, suscrita en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra con una activa participación española, aspira a constituir “un instrumento al servicio de las estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de los esfuerzos de modernización”, tal y como reza el criterio 6 del capítulo segundo, dedicado a los vectores orientadores y a los criterios rectores de la Carta.

En este sentido, desde la perspectiva del protagonismo que en los procesos de reforma deben compartir ciudadanos y servidores públicos encargados de gestionar el interés público objetivamente, la Carta acierta al señalar como el primero de los criterios “la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen y garanticen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público”.

Las personas son, en efecto, el centro de las nuevas políticas públicas. Ese carácter central supone que la ciudadanía asume su papel medular superando una perspectiva

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

meramente pasiva, como sujeto de los servicios, para adquirir mayor conciencia de constructor, junto a la propia Administración, de las nuevas políticas públicas. La tarea es complicada y bien difícil porque todavía encontramos, incluso en los países más desarrollados, aproximaciones políticas que buscan la manera, a veces bien sutil, de sumergir a la ciudadanía en ese agradable sueño del anonimato, en el juegan un papel bien importante las más variadas fórmulas de manipulación que ofrece el pensamiento único. Por tanto: las personas como ciudadanos comprometidos con el interés general y las personas como servidores con las mayores capacidades técnicas posibles para que, de verdad, la tarea profesional de la gestión pública esté en muy buenas manos. A todos interesa, sobre todo a la ciudadanía, que quien maneja el interés general disponga de una muy buena preparación y de una digna retribución. Este tema, capital, tiene mucho que ver en Iberoamérica con la educación en todos los niveles: familiar, social y docente.

Los sistemas de acceso a la función pública son variados, como variadas son las tradiciones administrativas. Ahora bien, dentro del área democrática parece que el mérito y la capacidad deben ser los criterios que presidan esta fundamental tarea. Lo común, lo público, lo colectivo, debe estar confiado a personas con acreditada capacidad profesional y también con una rectitud ética que les lleve a realizar su trabajo profesional al servicio real y objetivo de los intereses generales. Por eso, se entiende bien el segundo de los criterios de la Carta: “la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las Administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos”.

En un contexto de profesionalidad exigente aparece la estabilidad, condición indispensable para la gestión pública, lo que reclama sistemas de selección objetivos. Para unos será estabilidad temporal, y para otros indefinida. Probablemente, un sistema con estabilidad indefinida bajo criterios objetivos de selección con evaluación permanente, también objetiva, puede ser una solución que garantice la continuidad de las políticas públicas. Por ello, quizás, el otro importante criterio de la Carta se formula en estos términos: “la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca”.

También la Carta se refiere a otros criterios generales como la flexibilidad de la organización y de la gestión del empleo público, la responsabilidad de los funcionarios, la observancia de la ética pública, el protagonismo de los directivos, el fomento de la participación, la transparencia y el impulso de políticas que fomenten la igualdad, el respeto a las minorías y la no discriminación. Criterios todos ellos que parten de la necesaria dignidad de la tarea de la gestión pública y, sobre todo, de una adecuada interpretación de lo que es el interés general en una democracia. Ahora, los procedimientos y las instituciones ya no son ni de los funcionarios ni de sus dirigentes, sino de la gente. Algo que, todavía, en muchos países iberoamericanos sigue siendo un sueño mientras no se decidan a hacer de la profesionalización una de las políticas de personal más urgentes.

Si estamos de acuerdo en que el personal que trabaja en la función pública es un elemento fundamental para alcanzar los fines de interés público que distingue al aparato público, entonces entenderemos mejor el sentido que tiene que se busquen las mejores políticas de personal para que los servidores públicos estén en las mejores condiciones posibles para realizar con eficacia y sentido de servicio su tarea.

En este contexto, la Carta Iberoamericana de la función pública dedica varios de sus preceptos a la planificación del personal, en la que es medular una razonable definición de los puestos de trabajo y una adecuada forma de diseñar los perfiles de competencias de los empleados públicos. Pues bien, quienes sabemos de la trascendencia de estas previsiones y hemos certificado las grandes dificultades, por su complejidad, que caracteriza esta materia en la política de personal, abogamos por una razonable flexibilidad

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

que permita que esta política en la función pública sea, no un fin en si misma, sino un instrumento al servicio del cumplimiento y desarrollo del interés público al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la llamada planificación del personal en la función pública es un instrumento, dice el artículo 13 de la Carta, “mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas en sus capacidades internas e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas”. Se trata, pues, de una planificación indicativa que está al servicio de los intereses públicos, algo que debiera haber quedado mejor reflejado en el precepto pues la realidad nos enseña como tantas veces los expertos y prácticos de la función pública terminan por pensar que, en efecto, el sistema de función pública tiene tal relevancia que subsume cualesquiera otras consideraciones, incluso sobre las finalidades públicas de la organización.

Obviamente, para proceder a una razonable planificación del personal, es preciso disponer, de acuerdo con el artículo 14 de la Carta, de “sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano”. La misma reflexión anterior debe formularse también a este precepto en el que la ausencia a los criterios de interés público debiera corregirse para evitar, insisto, que la política de personal se maneje desde los postulados del pensamiento único, cerrado y estático, como desgraciadamente ocurre en tantos países. Igualmente, entre los objetivos de la planificación a que hace referencia el artículo 15: optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles, adaptación de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y su entorno, correcta distribución de los recursos disponibles, redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas, reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos, seguimiento y actualización de sus previsiones, participación activa de los directivos en los procesos de planificación; no encontramos una clara orientación de esta política de personal en función de los intereses públicos a los que debe orientar su actividad cualquier función pública.

En este sentido, la relación y descripción de los puestos de trabajo debe estar en consonancia con los objetivos públicos que en cada momento se consideran prioritarios por los ciudadanos. Objetivos públicos que igualmente deben tenerse en cuenta a la hora de valorar los perfiles de competencias de las personas que trabajan en el aparato público.

Cuántas veces la rigidez del sistema de función pública mantiene estructuras obsoletas, dificulta la adaptación de las unidades y servicios a las nuevas necesidades colectivas. Cuántas veces los registros de personal albergan toda suerte de datos sobre los funcionarios menos los realmente relevantes, como pueden ser, por ejemplo, su formación y trayectoria profesional, que podrán ser muy útiles para seleccionar en cada caso, de acuerdo con el mérito y capacidad, a quienes estén en mejores condiciones de realizar estas tareas.

Lógicamente, la política de personal debe ser razonable flexible, pues es un instrumento al servicio de la consecución de los objetivos públicos de la preferencia de los ciudadanos. Hoy por hoy, por lo menos en España, estamos todavía muy lejos de políticas de personal modernas en las que se conjugue el mérito y capacidad, la flexibilidad y la permanente orientación de las estructuras al servicio del interés general. Todavía la política de personal sigue siendo un coto cerrado por el puján algunos de los grupos que aspiran al control del sistema de función pública.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

La Carta Iberoamericana, consciente quizás de este problema, aconseja la flexibilidad necesaria que facilite la movilidad funcional y geográfica de las personas y el reconocimiento de la mejora profesional (artículo 19).

Cualquier persona que conozca la situación económica de los países iberoamericanos seguramente coincidirá en la necesidad de mejorar sustancialmente la hacienda pública de estas naciones. En muchas de ellas, a pesar de que la pobreza es lacerante y de que solo algunos acceden realmente a condiciones de vida realmente dignas, resulta que nos encontramos con bolsas importantes de ciudadanos que no hacen declaración de la renta. A veces, desde otro punto de vista, la situación de la hacienda pública muestra grandes carencias: la justicia del gasto público, sobre todo en educación y sanidad, tantas veces brilla por su ausencia. Es decir, no todos contribuyen a las arcas públicas y la ineficacia en la gestión del gasto y del ingreso conforman un panorama preocupante y necesitado de profundas y hondas reformas.

Estas consideraciones acaban de hacerse públicas con ocasión del informe sobre la OCDE en relación con las perspectivas económicas de América Latina. Dicho estudio comienza con una afirmación que hay que tener muy en cuenta: América Latina es la región que presenta más desigualdades. Hoy se calcula que el 40 % de la población, cerca de 200 millones de almas, viven bajo el umbral de la pobreza. El crecimiento económico, sin embargo, se sitúa en torno al 5 %, lo que debe propiciar mayores ingresos fiscales que, a pesar de los pesares, no se gastan con criterios de eficiencia y eficacia.

Es verdad que la población no tiene mucha fe en el sistema fiscal. Probablemente porque el nivel de las desigualdades y la desconfianza hacia las políticas públicas, cualesquiera que estas sean, dificulta sobremanera una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, que ordinariamente manejan castas y grupos que se encaraman al poder mande quien mande con el fin de sacar el mayor partido a su conocimiento y experiencia en el manejo de los intereses generales. Por otra parte, la gente tiene una gran desconfianza en relación con el sistema fiscal porque, entre otras cosas, los impuestos apenas inciden real y efectivamente en la redistribución de la renta en la mayoría de los países de la región.

El informe de la OCDE se cuestiona cómo conseguir una fiscalidad más justa y eficiente. Para contestar a esta pregunta es menester tener muy en cuenta que los hogares con mayores ingresos son los que reciben la mayoría de los beneficios del gasto público. También hay que considerar que las exenciones que se consagran en numerosos sistemas fiscales de la región fomentan la evasión y reducen la recaudación. Por supuesto, no se trata de gastar más, sino de gastar mejor. En estos países el gasto en educación y sanidad ha de mejorar en cantidad y en calidad.

En fin, si estos países consiguen instaurar sistemas fiscales en los que todos aporten se habrá dado un salto cualitativo sin precedentes. Más, por supuesto, los que más tienen y más los que más se benefician de la situación. El presupuesto público en la región ha de atender numerosos servicios públicos que en ocasiones se privatizan de mala manera entregando a determinadas grupos el control de empresas públicas que una vez en manos privadas pierden, paradójicamente, en calidad. La gente tiene que percibir que el presupuesto público tiene un activo compromiso social que lleva a los gobiernos a estar presentes de modo inteligente en ciertas políticas sociales, educación y sanidad entre ellas, con el fin de garantizar que el derecho de las personas a la enseñanza o una atención sanitaria de calidad sea un derecho de todos no de una parte o sólo de los ricos y potentados.

Desde luego, los programas Bolsa Familia y Oportunidades puestos en marcha en varios países iberoamericanos son esperanzadoras iniciativas que permiten pensar con ilusión en que el presupuesto público es un activo agente en la disminución de la pobreza y en

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

el acceso razonable y humano de todos los ciudadanos a los servicios públicos. Ojala que vaya cambiando la mentalidad ciudadana en la materia y poco a poco la fiscalidad se vea como lo que debe ser: un instrumento fundamental para que todos los ciudadanos dispongan de condiciones razonables para el ejercicio solidario de los derechos humanos.

Mientras Europa y los Estados Unidos se encuentran en plena crisis económica, la América latina y el Caribe, en opinión del reelegido presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luís Alberto Moreno, están en su década prodigiosa. Antes, en las crisis económicas de amplio espectro los países desarrollados debían salir al rescate de los países en vías de desarrollo. Ahora, sin embargo, y por sorprendente que pueda parecer, quienes están en mejores condiciones de apoyar son Asia e Iberoamérica.

En efecto, según las estimaciones del BID, en muy poco tiempo Chile tendrá ya la renta per cápita de un país desarrollado y enseguida se le acercarán Brasil, Argentina, México, Colombia y Perú. En estos momentos Iberoamérica ocupa ya posiciones de privilegio a nivel global en la producción de bienes básicos y de minerales imprescindibles como es el caso del litio. ¿Cuál es, pues, la causa del despegue de la región?. Moreno lo tiene muy claro: la capacidad de los gobiernos democráticos del presente de introducir disciplina en los indicadores macroeconómicos y la aceptación del pueblo a estas decisiones, lo que ha conducido a que 70 millones de seres humanos hayan salido del umbral de la extrema pobreza y a que la región haya salido relativamente indemne de una crisis económica y financiera que ha castigado duramente a Europa y a los Estados Unidos de América.

Es verdad que en Iberoamérica y el Caribe la crisis se está sobrellevando sin especiales angustias. Desde luego, si comparamos la situación española con la de estos países, nosotros estamos sufriendo más los efectos y consecuencias de la crisis económica y financiera. Sin embargo, todavía en la región hay problemas de populismo que están en la mente de los lectores que lastran la gobernabilidad y lesionan gravemente la calidad de la democracia. Además, los populismos, de uno y otro signo, experiencias históricas así lo confirman, conducen ordinariamente a sistemas próximos al autoritarismo en el que los más pobres suelen ser los que más sufren. El caso, por ejemplo, de Cuba, Venezuela, Ecuador o Bolivia así lo atestiguan.

El presidente del BID llama la atención sobre una circunstancia bien relevante que explica también el éxito de las reformas económicas realizadas en la región en estos años. Cada país es cada país, cada sociedad es cada sociedad. Por eso, las soluciones a los problemas no son las mismas para todos. En cada caso hay que buscar las políticas que mejor se enraícen en las peculiaridades del país sin renunciar, es obvio, a las señas de identidad del Estado de Derecho y de la democracia, algo que, sin embargo, no es del gusto de los líderes populistas que todavía pululan en Iberoamérica y el Caribe. En fin, mientras Iberoamérica parece que ha hecho en términos generales los deberes, Europa, el viejo continente, se debate en una grave crisis económica que tiene una dimensión moral evidente.

La reforma y modernización de la Administración pública en la región, además de ser un asunto de Estado relevante, tiene la virtualidad, en estos países, de proporcionar el entramado de estabilidad y profesionalidad que precisan las políticas públicas diseñadas para contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes. Es verdad que ahí está la Carta Iberoamericana de la Administración pública, es verdad que ahí están tantas leyes de servicio civil que apuestan por las reformas. La realidad, sin embargo, demuestra que es menester propiciar una mayor cultura cívica de manera que la población sea más consciente de que trabajar en la Administración pública es una gran salida profesional y de que el interés general es el interés de todos y cada uno de los ciudadanos como miembros del cuerpo social. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****NOTA****EL CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD POR LOS JUECES
LATINOAMERICANOS: EVOLUCION DE LA DOCTRINA DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS****por Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Una de las principales novedades del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos es el llamado “control difuso de convencionalidad”. Esta doctrina jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) surgió en el año 2006 y progresivamente se ha venido precisando y consolidando hasta la actualidad. A un lustro de distancia, se ha reiterado en 16 casos contenciosos. Curiosamente sus características se asemejan más al sistema de derecho comunitario y particularmente a las facultades del Tribunal de Luxemburgo, que al Tribunal de Estrasburgo.

Consiste en el examen de compatibilidad que los jueces deben realizar entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CAHD) y la jurisprudencia de la Corte IDH, que se erige como último y definitivo intérprete de dicho Pacto.

Se trata de un control “difuso” de convencionalidad, en la medida que es un “deber” que se ejerce por todos los jueces nacionales y no solo por los jueces constitucionales, conservando la Corte IDH, en todo caso, su calidad de “intérprete última de la Convención Americana” cuando no se logre la eficaz tutela de los derechos humanos en el ámbito interno.

De esta forma, a través de este “nuevo” control, los jueces nacionales latinoamericanos se convierten en jueces interamericanos, en un primer y auténtico guardián del *corpus iuris interamericano* (la CADH, sus Protocolos adicionales -eventualmente de otros instrumentos internacionales- y de la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta dicha normatividad).

Tienen los jueces y órganos de impartición de justicia nacionales la importante misión de salvaguardar no sólo los derechos fundamentales previstos en el ámbito interno, sino también el conjunto de valores, principios y derechos humanos que el Estado ha reconocido en los instrumentos internacionales y cuyo compromiso internacional asumió. Los jueces nacionales se convierten en los primeros intérpretes de la normatividad internacional, si se considera el carácter subsidiario, complementario y coadyuvante de los órganos interamericanos con respecto a los previstos en el ámbito interno de los Estados americanos.

El grado de “intensidad” con el que se realiza dicho control depende de las competencias y regulaciones procesales de los jueces. Así, en los llamados sistemas “difusos” de control de constitucionalidad donde todos los jueces tienen competencia para dejar de aplicar una ley al caso concreto por contravenir la Constitución nacional, el grado de “control de convencionalidad” resulta de mayor alcance, al tener todos los jueces nacionales la atribución de inaplicar la norma inconvencional. Este supuesto es un grado intermedio de “control”, que operará sólo si no existe una posible “interpretación conforme” de la normatividad nacional con el Pacto de San José y de la jurisprudencia convencional. A través de esta “interpretación conforme” se salva la “convencionalidad” de la norma interna. El grado de intensidad máximo del “control de convencionalidad” se puede realizar por las altas jurisdicciones constitucionales (Tribunales o Salas Constitucionales) que tienen la facultad de declarar la invalidez de la norma inconstitucional con efectos *erga omnes*. Se trata, en este último supuesto, de una declaración general de invalidez por la inconvencionalidad de la norma nacional.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

En cambio, el grado de intensidad del “control difuso de convencionalidad” disminuirá en aquellos sistemas donde no se permite el “control difuso de constitucionalidad” y, por consiguiente, no todos los jueces tienen la facultad de dejar de aplicar una ley al caso concreto. En estos casos es evidente que los jueces que carecen de tal competencia, ejercerán el “control difuso de convencionalidad” con menor intensidad, *sin que ello signifique que no puedan realizarlo* “en el marco de sus respectivas competencias”. Lo anterior implica que no podrán dejar de aplicar la norma (al no tener esa potestad), debiendo, en todo caso, realizar una “interpretación convencional” de la misma, es decir, efectuar una “interpretación conforme”, no sólo de la Constitución nacional, sino también de la Convención Americana y de la jurisprudencia convencional. Esta interpretación requiere una actividad creativa para lograr la compatibilidad de la norma nacional conforme al parámetro convencional y así lograr la efectividad del derecho o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos del principio *pro homine*.

La jurisprudencia de la Corte IDH ha precisado que dicho control se debe realizar *ex officio*, con independencia de que las partes lo invoquen. De ahí que, en el ámbito interno, creemos que pueden proceder recursos o medios de defensa adecuados y eficaces para combatir la falta o inadecuado ejercicio del “control difuso de convencionalidad” por algún juez (por ejemplo, a través de una apelación, recurso de casación o proceso de amparo).

Ahora bien, el “parámetro” del “control difuso de convencionalidad” no sólo comprende la CADH, sino también los “Protocolos” adicionales a la misma, así como otros instrumentos internacionales que han sido motivo de integración al *corpus juris* interamericano por parte de la jurisprudencia de la Corte IDH. El objeto de su mandato –dice el propio Tribunal Interamericano en un fallo reciente– “es la aplicación de la Convención Americana y de otros tratados que le otorguen competencia” y, por consiguiente, la interpretación de dichos tratados.

Para efectos del parámetro del “control difuso de convencionalidad”, por “jurisprudencia” debe comprenderse toda interpretación que la Corte IDH realice a la Convención Americana, a sus Protocolos adicionales, y a otros instrumentos internacionales de la misma naturaleza que sean integrados a dicho *corpus juris* interamericano, materia de competencia del Tribunal Interamericano. No debe perderse de vista que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales” (OC-16-99).

Así, creemos que las “interpretaciones” a esta normatividad convencional no sólo comprenden las realizadas en las sentencias pronunciadas en los “casos contenciosos”, sino también las interpretaciones efectuadas en las demás resoluciones que emita (opiniones consultivas, medidas provisionales, supervisión de cumplimiento de sentencias, instancia de solicitud de “interpretación de la sentencia”).

Se forma de esta manera un auténtico “bloque de convencionalidad” como parámetro para ejercer el “control difuso de convencionalidad”. Los jueces nacionales deben atender a este “bloque”, lo que implica, por parte de ellos, una permanente actualización de la jurisprudencia de la Corte IDH y propicia una “viva interacción” (expresión del actual Presidente, Diego García Sayán) entre las jurisdicciones nacionales y la interamericana, con la finalidad última de establecer estándares en nuestra región para la protección efectiva de los derechos humanos.

De esta forma, la “fuerza normativa” de la CADH alcanza a la interpretación que de la misma realice la Corte IDH, como “intérprete última” de dicho Pacto en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. La interpretación emprendida por el Tribunal Interamericano a las disposiciones convencionales *adquiere la misma*

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

eficacia que poseen éstas, ya que en realidad las “normas convencionales” constituyen el resultado de la “interpretación convencional” que emprende la Corte IDH como órgano “judicial autónomo cuyo objetivo es la aplicación e *interpretación*” del *corpus iuris* interamericano (art. 1 del Estatuto de dicho Tribunal). Se produce un efecto de “cosa juzgada interpretada”, vinculante para los jueces latinoamericanos como un parámetro mínimo de aplicabilidad, que bien pueden apartarse del mismo cuando desarrollen interpretaciones más favorables en términos del artículo 29 de la CADH.

Este nuevo control propiciará una serie de intensos “diálogos jurisprudenciales”: *internos* (en el seno de los propios tribunales); *vertical internacional* entre los jueces nacionales y los interamericanos; *vertical interno*, entre las altas jurisdicciones nacionales y los demás jueces domésticos; *horizontal* entre jueces pares (por ejemplo, entre Tribunales y Salas Constitucionales); *paralelo*, entre los tribunales internacionales; *transversal*, entre tribunales internacionales y supranacionales, etc.; propiciando una multiplicidad de interpretaciones que, en todo caso, debe favorecer en todo tiempo a la persona la protección más amplia en términos del artículo 29 del Pacto de San José.

Estamos convencidos que esta nueva doctrina jurisprudencial se convertirá (con sus desarrollos que seguramente seguirá teniendo), en el nuevo referente jurisdiccional para los jueces latinoamericanos. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****NOTA****REFLEXIONES SOBRE LA POSTURA DE LOS PAÍSES
IBEROAMERICANOS ANTE EL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO
PALESTINO COMO MIEMBRO DE LA ONU****por Alberto Manuel Poletti Adorno**

Abogado egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Doctor en Derecho. Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Profesor de la Universidad Columbia del Paraguay

RESUMEN

La presentación de Palestina ante las Naciones Unidas para obtener el carácter de miembro permanente ha despertado una fuerte polémica. En el presente trabajo se analizan los requisitos para el reconocimiento de un Estado y de un gobierno y las consecuencias del reconocimiento. Igualmente se estudian los antecedentes similares y el rol de la comunidad internacional.

ABSTRACT

The request of Palestina at the UN for beign recognized as a permanent member generated a huge controversy. In this research we analyze the exigences for the recognition of a State and a government and the consequences of the recognition. We also study similar situations in the past and the position of the international community.

INTRODUCCIÓN

Es común que se produzcan divergencias entre los Estados. Las han habido en el pasado y se han solucionado con guerras. Felizmente, hoy en día contamos con un derecho internacional público que posibilita una solución pacífica de controversias. Y un foro internacional privilegiado como las Naciones Unidas que, aunque no está exenta de críticas, permite discutir diversos aspectos juzgados importantes por la comunidad internacional.

Ocurre que de repente los países ven una misma situación con distintos ojos. Podemos referirnos, por ser un tema reciente, a las posiciones de los países iberoamericanos en el reconocimiento del Estado Palestino ante la ONU. Hoy en día, Palestina es una “entidad observadora” en dicho organismo. ¿Deberían los Estados latinoamericanos votar en un u otro sentido o abstenerse de tomar una decisión tal como ocurrió en 1947?¹

Recientemente, Palestina fue admitida como miembro en la UNESCO con 107 votos a favor, 14 en contra y 52 abstenciones².

Ninguno de los Estados miembros de la ONU ha renunciado al ideal de lograr la paz entre Israel, Palestina y sus vecinos. Por el contrario, las frecuentes discusiones del tema en los diversos organismos dentro y fuera de la ONU dan cuenta de que se trata

1. En 1947, los países de América latina que votaron en la ONU a favor del plan de partición de Palestina fueron: Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Cuba votó en contra y se abstuvieron Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras y México.

2. En el 2011, votaron en la UNESCO a favor del Estado Palestino: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Cyprus, República Dominicana Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru, Arabia, España, Surinam, Uruguay, Venezuela. Se abstuvieron: Andorra, México, Colombia, Haití y Portugal. Panamá votó en contra.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

de un problema al que la comunidad internacional le ha prestado gran atención. En Iberoamérica, el tema fue objeto de debates en las Cancillerías y es importante analizar las posiciones sostenidas y analizar si puede llegarse a una posición común.

**IBEROAMÉRICA Y LOS CAMBIOS DE POSICIONES SOBRE
ISRAEL Y PALESTINA**

En 1967 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la Resolución 242 buscando una solución al conflicto³. El trazado de las fronteras que existían en ese momento fue variando conforme a compromisos internacionales y enfrentamientos bélicos.

Pese a ello, a finales de 2010, diversos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela han reconocido al Estado Palestina con las fronteras de 1967. Otros países como Perú y Chile se limitaron al reconocimiento sin precisar los detalles. También El Salvador, Bolivia, Honduras se pronunciaron a favor del reconocimiento. México, República Dominicana, Colombia y Guatemala sostuvieron posiciones similares. Panamá condicionó el reconocimiento de Palestina a la solución de sus problemas con Israel. Costa Rica apoyó el reconocimiento del Estado Palestino sin poner en entredicho el derecho a la existencia y a la seguridad de Israel.

Merece destacarse que, cuando se votó en 1947 la partición de Palestina y se creó el Estado de Israel algunos Estados latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Chile, Honduras se abstuvieron o votaron en contra (Cuba). México, a pesar de abstenerse sobre la partición, dio su voto favorable a Israel en la ONU luego de algunos meses y lo reconoció como Estado.

En España, un pronunciamiento del gobierno socialista favorable al reconocimiento de Palestina como observador fue criticado por la oposición que señaló que la iniciativa de España está lejos de una posición unánime en la materia dentro de la Unión europea⁴.

Debe destacarse que cuando se formuló la referencia a las fronteras de 1967, la posición inicial fue la utilizar la situación vigente en dicho momento para canjes de territorio y no para el establecimiento definitivo de los límites entre los dos países⁵. Si bien ha aparecido una nueva variante, debemos preguntarnos cuáles son los antecedentes del caso, las pretensiones de las partes y las consecuencias del reconocimiento formulado recientemente en forma expresa por las naciones iberoamericanas.

**EL RECONOCIMIENTO DE UN ESTADO POR
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

El conflicto en el medio oriente se acentuó luego de la creación del Estado de Israel en 1948. Si bien está fuera de este trabajo explicar sus orígenes y consecuencias, no puede dejar de mencionarse que se han sucedido diversos enfrentamientos en la zona luego de este acontecimiento. Podríamos mencionar que del proyecto inicial de crear un Estado

3. La resolución establecía : 1) la retirada de las tropas armadas israelíes de los territorios ocupados durante la guerra de 1967 (la región del Sinaí en Egipto, la banda de Gaza, la franja occidental, que comprendía el sector oriental de Jerusalén y una parte de los picos sirios del Golán); 2) la cesación de actos bélicos y 3) el reconocimiento de la soberanía, integridad territorial y de la independencia política de cada Estado de la región.

4. Entrevista a Jorge Moragas, "Reconocer en la ONU al Estado palestino debilita el proceso de paz". El País, Madrid, 28 de agosto de 2011.

5. Entrevista al Secretario General de la OEA Don José Miguel Insulza el 28 de julio de 2011. Video completo en : <http://www.chilevision.cl/home/content/view/371587/2147/>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

judío y un Estado árabe, solo el primero se hizo realidad y que los argumentos a favor y en contra del reconocimiento al segundo Estado no han cesado.

Debe distinguirse el reconocimiento del Estado y del gobierno. Palestina no ha sido reconocida como Estado por los Estados Unidos y la Unión Europea, aunque los representantes de la Autoridad Nacional Palestina obtuvieron el reconocimiento de su estatus diplomático, que se reserva a los gobiernos de Estados aceptados por la comunidad internacional.

Existen varias posiciones frente al reconocimiento de los gobiernos. Un sector considera al reconocimiento del gobierno de un Estado como un acto político del gobierno dentro del dominio reservado de los Estados. Se han sucedido diversas doctrinas (expuestas por Jefferson, Tobar, Wilson, Betancourt entre otros) donde se debatía si el reconocimiento implicaba una intromisión en asuntos internos. Otro sector (Estrada en México) estima que el reconocimiento no es obligatorio y que debe limitarse a mantener o retirar las legaciones diplomáticas del gobierno en cuestión. Pero no puede dejar de señalarse que también es un acto jurídico que establece una serie de derechos y obligaciones para el gobierno que formula el reconocimiento y el nuevo Estado.

El 23 de setiembre de 2011 el presidente de la autoridad palestina, Mahmoud Abbas presentó la solicitud de admisión de Palestina como Estado miembro (194) ante la Asamblea general de las Naciones Unidas. El Secretario General del organismo derivó la solicitud al Consejo de Seguridad, quien debe analizar el caso y remitir su recomendación a la Asamblea general (art. 4.2 de la Carta ONU). Los Estados Unidos han adelantado que utilizarán su derecho a veto, por lo que parece muy difícil que el pedido tenga éxito en las condiciones actuales.

Debe destacarse que la ONU no reconoce un Estado o Gobierno, pues no cuenta con atribuciones para ello sino que simplemente debate la admisión en su seno a los “Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en la Carta y que, a juicio de la organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo” (art. 5 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945).

Han surgido posturas intermedias. Francia ha promovido que el otorgamiento a Palestina del estatus intermedio de “Estado observador” similar al que goza la Santa Sede y que fue utilizado por muchos países (Austria, Italia, Finlandia, Japón) antes de ser admitidos como miembros plenos. Israel rechazó esta “falsa buena idea” y reiteró su posición de que el surgimiento del Estado Palestino debería darse luego de un acuerdo con Israel⁶.

LA INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Recordemos que el Acuerdo Sykes-Picot (1916) entre Francia y el Reino Unido y las declaraciones efectuadas por los Ministros Cambon de Francia (1917) y Balfour del Reino Unido (1919) constituyen iniciativas sobre la organización del territorio que hoy constituye el Estado de Israel y que es reivindicado por Palestina en parte.

En el largo conflicto sostenido por ambas naciones, el rol de la comunidad internacional no puede ser menospreciado. Merecen destacarse los Acuerdos de Camp David (1978), la Conferencia de Madrid (1991), la Declaración de Principios de Oslo (1993) y la hoja de ruta para la paz (2003), entre muchos otros.

6. Diario Libération, París, 23 de setiembre de 2011. “Palestine à l'ONU. Israël rejette le compromis de Sarkozy”.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Sin duda, existen aspectos en los que la autoridad Palestina debería mejorar para lograr una mayor adhesión a su proyecto. El más importante nos parece ser capaz de asegurar la protección de los derechos fundamentales en la zona bajo su jurisdicción. En un informe redactado en 1997, el enviado especial Bacre Waly Ndiaye expuso a la comisión de derechos humanos del Consejo económico y social de la ONU las numerosas denuncias sobre torturas y malos tratos que surgían en los asentamientos de Gaza y Cisjordania⁷ que fueron reiterados en otros informes. En el 2009, el informe elaborado por la comisión Goldstone indicó que tanto Palestina como Israel debían enmarcar sus actos en el derecho internacional y señaló que las violaciones de ambos lados debían ser investigadas. También se ha indagado sobre este aspecto en los informes elaborados en ocasión de las investigaciones de los incidentes sobre el asalto de la Flotilla de la libertad (que buscaba romper el bloqueo impuesto por Israel a la franja de Gaza) en mayo de 2010 que fueron realizadas separadamente por los grupos de trabajo encabezados por el ex Presidente de la Corte suprema de Israel Jacob Turkel y por el primer ministro neocelandés Geoffrey Palmer que estaban conformadas por funcionarios israelíes (con observadores internacionales) y por una misión internacional en el marco de la ONU y destacan la inseguridad alimentaria y la escasa infraestructura sanitaria en la zona. Ambos informes coincidieron en justificar la legalidad del bloqueo impuesto por Israel en la región, si bien realizan numerosas observaciones⁸.

No debe olvidarse que la autoridad Palestina es la que tiene competencia en materia de seguridad en el territorio en cuestión. Surge entonces el interrogante ¿el reconocimiento del Estado conllevaría un mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región?

Difícilmente pueda lograrse ello sin un acuerdo entre todas las partes que asegure un cese al fuego de todas las partes y permita el fin de un enfrentamiento de larga data. Existen numerosos temas que deben ser resueltos, el reconocimiento del Estado es uno de ellos y en las condiciones actuales, un simple cambio de denominación no permitiría lograr este objetivo en forma inmediata.

LOS REQUISITOS DEL ESTADO COMO PERSONA DE DERECHO INTERNACIONAL

Se considera que el Estado debe poseer *statehood* (independencia). Hoy en día se incluye igualmente para el reconocimiento del gobierno, la exigencia de tener origen democrático. Se trata de otro aspecto que se le critica a la autoridad Palestina, ya que las últimas elecciones se celebraron en 2006 y viene posponiéndose la nueva elección de autoridades⁹.

Resulta justo recordar que para los países de América latina que, tal como quedó establecido en la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933), el establecimiento de un Estado requiere aceptación internacional en relación a la gestión de gobierno, población permanente, territorio definido y capacidad para entablar relaciones con otros Estados (art. 1). La convención dejó en claro que “la existencia política de un Estado es independiente del reconocimiento por parte de otros Estados”.

En cuanto al primer elemento, debe destacarse que la falta de un territorio en zonas de conflicto no ha impedido el reconocimiento de los países. El propio Estado de Israel fue admitido

7. Informe a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/CN.4/1998/68/Add. 1 del 19 de diciembre de 1997, p. 64 y 107.

8. Ver el párrafo 72 del informe Palmer/Uribe.

9. Ver: Elecciones en la autoridad palestina. <http://www.aurora-israel.co.il/articulos/israel/Opinion/40661>

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

como miembro en 1948 sin tener definidas sus fronteras. También lo fue Albania en la Sociedad de Naciones en 1920, antes de la solución de conflictos fronterizos con Grecia en 1923.

En el caso de que se apruebe la propuesta de Palestina, queda claro que seguirá pendiente la cuestión de límites con Israel y que el reconocimiento no le otorgará ninguna ventaja en esta discusión.

El periodista Mehdi Hasan pone como ejemplos los conflictos entre Israel y sus vecinos. Expresa que Siria pese a ser un Estado no ha recuperado las alturas del Golán y que el Líbano fue objeto de operaciones militares por Israel independientemente de su condición de Estado.

El principal diferendo consiste en la futura capital del Estado, que se sostiene debe ser Jerusalén y que constituye el motivo del estancamiento de las negociaciones. La ciudad de Jerusalén “entera y unificada” fue fijada como capital del Estado de Israel por una ley fundamental de 1984.

Se podría sostener que el reconocimiento de Palestina como Estado la pondría en un sitio similar al Estado de Israel en las negociaciones. La igualdad entre los Estados es un principio esencial en las relaciones internacionales, al igual que el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Difícilmente pueda sostenerse que la comunidad internacional no apoya este principio con relación al caso palestino y que no se han otorgado las garantías suficientes para buscar una solución al caso, tratando de eliminar los obstáculos y otorgando no solo un asiento como observador a la Organización para liberación Palestina en la ONU sino mediante esfuerzos diplomáticos intensos, conferencias, comités y grupos de trabajo que se han ocupado del tema.

Palestina tiene elementos que pueden considerados positivamente. Independientemente de que el gobierno (segundo elemento) pueda imponer su autoridad en todos los territorios reivindicados, se cuenta con una Ley fundamental (el equivalente de una Constitución con separación de poderes y enunciación de derechos y garantías) y con una fuerte identidad nacional.

Se estima que la población palestina (tercer elemento) estaría alrededor de 7.000.000 de habitantes de los cuales vivirían en la Franja de Gaza y en Cisjordania 1.178.119 y 2.090.713 personas. El resto está constituido por la diáspora palestina.

Queda finalmente analizar las consecuencias del reconocimiento por los países como elemento fijado por el derecho internacional público americano.

LAS DERIVACIONES DEL RECONOCIMIENTO DE UN ESTADO POR PAÍSES DE IBEROAMÉRICA

Un Estado miembro de la ONU se encuentra facultado a presentar casos ante tribunales internacionales, firmar tratados con otros Estados¹⁰ y contar con una mayor participación a nivel internacional. A la fecha, Palestina tiene acreditadas misiones diplomáticas en el extranjero y misiones extranjeras se han acreditado ante el gobierno. Así que si bien se sostiene que el reconocimiento es más simbólico que práctico¹¹, tanto Israel y Palestina podrán presentar nuevas acciones a nivel internacional y judicializar sus conflictos.

10. Palestina suscribió con el MERCOSUR y Estados asociados un convenio en el área de comercio y cooperación durante la XL Cumbre de Jefes de Estado realizada el 17 de diciembre de 2010 en la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil.

11. MICHOU, Hélène (2011), ¿Hacia la declaración de un Estado palestino?, Policy Brief, FRIDE, Nº 79.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Se considera que el reconocimiento de un Estado es irrevocable, conforme al principio establecido en la parte final del artículo 6 de la Convención. Sin embargo, alrededor de 20 países han revocado el reconocimiento otorgado a la República árabe Saharaui democrática. Se sostiene también que puede revocarse el reconocimiento de un gobierno, pero no el de un Estado, salvo que el mismo deje de existir.

Debe destacarse entonces que en la búsqueda de una posición unánime defendida por los países de la región, si bien se han hecho avances, aún quedan aspectos que deben ser consensuados. Si bien los temas de actualidad figuran en los pronunciamientos de los Presidentes (de hecho fue objeto de discusiones en varias cumbres internacionales) permitirá a la región ser tomada con más consideración en las decisiones importantes a nivel internacional.

Dos de los principios cardinales del derecho internacional público americano es que “la victoria no da derechos” y el rechazo del reconocimiento de conquistas territoriales mediante la utilización de la fuerza. En tal sentido, resulta necesario continuar apostando por la negociación antes que facilitar las conquistas por medios contrarios al derecho internacional.

¿LA SOLUCIÓN ESTÁ CERCA?

Al igual que ocurrió con el éxodo en Israel en el pasado, la diáspora palestina desea volver a las tierras que reivindican como ancestrales. ¿Qué ocurriría si se otorgara a Palestina únicamente las zonas de Gaza y Cisjordania? Muchas personas de origen palestino que provienen de otras regiones no podrían volver a su lugar de origen. Por otro lado, no debe olvidarse que Israel desea mantener los asentamientos establecidos en territorios ocupados. En ambos casos, surge la necesidad de analizar traslados de poblaciones.

Además, debe destacarse que el cumplimiento de la Resolución 194/1948 que busca permitir el retorno de los refugiados que desean regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos, sigue siendo objeto de controversias. La necesidad de renunciar al terrorismo como medio de solución del conflicto sigue siendo otra exigencia de la comunidad internacional a partir de que un sector que se vincula con el movimiento Hamás (calificado como terrorista) ha llegado al poder en Palestina en 2006 al igual que la renovación de autoridades en dicho territorio.

Finalmente, deben analizarse los mecanismos de comunicación de las zonas de Gaza y Cisjordania en caso de no prosperar la idea de canje de territorio.

Israel ha manifestado que desea un Estado Palestino independiente, soberano con quien vivir en paz. Ya el 20 de agosto de 1993 Israel había reconocido la posibilidad de otorgar autonomía a estas zonas. El hoy fallecido líder palestino Yasser Arafat también en dicha oportunidad reconoció al Estado de Israel.

Ni los Estados ni la comunidad internacional deben perder las esperanzas. Tal vez la liberación del soldado Gilad Shalit y el trueque de prisioneros palestinos permitan avanzar en las negociaciones. Algo que hace tiempo era impensable, finalmente ocurrió. ¿Por qué no la paz? Aunque complicado, quizá haya que seguir poniendo las bases para ello; puede que aquí, desde Iberoamérica podamos ayudar a tender esos necesarios puentes.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****BIBLIOGRAFÍA****INFORMES**

- Informe de la Misión de Investigación de las Naciones Unidas sobre el Conflicto de Gaza encabezada por el juez Richard Goldstone. Presentado el 23 de septiembre de 2009. WWW: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_advance1_sp.pdf
- Informe de la misión encabezada por Geoffrey Palmer/Álvaro Uribe sobre el incidente de la Flotilla del 31 de mayo de 2010 presentado al Secretario General de las Naciones Unidas. WWW: http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf
- Informe de la comisión encabezada por el Juez Jacob Turkel sobre el incidente de la flotilla del 31 de mayo de 2010. Primera parte: <http://turkel-committee.gov.il/menu-8.html>. Segunda parte: <http://turkel-committee.gov.il/content-127-b.html>
- Informe de la comisión nacional turca sobre los incidentes de la Flotilla de mayo 2010. WWW: <http://www.investigativeproject.org/documents/misc/671.pdf>

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- ALPHER, Yossi (2011) "Pourquoi un État palestinien aiderait Israël", *Bitter Lemons/Courrier international*, 1º Sept. 2011. WWW : <http://www.courrierinternational.com/article/2011/09/01/pourquoi-un-etat-palestinien-aiderait-israel>
- AL-RACHED, Abderrahman (2011) "Manipulations américaines à l'ONU", *Courrier International*. WWW : <http://www.courrierinternational.com/article/2011/09/21/manipulations-americaaines-a-l-onu> - 21 Sept. 2011
- BRONNER, Ethan (2011), "In Seeking Statehood, Palestinians Stir Concern", *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2011/09/11/world/middleeast/11palestinians.html?scp=1&sq=In%20seeking%20statehood,%20Palestinians%20stir%20concern&st=cse> - 10 Sept. 2011.
- CASTAÑEDA, Jorge (2011) "El papel de Latinoamérica en Oriente Próximo", *El País*, Madrid
- http://www.elpais.com/articulo/opinion/papel/Latinoamerica/Oriente/Proximo/elpepiopi/2011004elpepiopi_4/Tes
- ELGINDY, Khaled (2011), "Palestine Goes to the UN, Foreign Affairs", *Council on Foreign Relations*, Estados Unidos. <http://www.cfr.org/palestinian-authority/palestine-goes-un/p25973>
- HASSAN, Mehdi (2011) "A State of Palestine would backfire on its own people", *The Guardian*, 1º Sept. 2011. WWW: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/01/state-palestine-play-into-israeli-hands>
- KOUHRI, Rami G (2011), "Why be scared of a Palestinian state?", *Daily Star*, 3. Sept. 2011. WWW: <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Columnist/2011/Sep-03/147780-why-be-scared-of-a-palestinian-state.ashx#axzz1XvEaveaX> ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011

CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

INTRODUCCIÓN

INFORME

**FAILED STATE AT THE MAKING: PERSPECTIVES OF PEACEMAKING,
PEACEKEEPING AND PEACEBUILDING IN SOMALIA**
por Krystian Spodaryk

NOTA

NEW IMPLICATIONS IN AFRICAN POLITICAL SITUATIONS: SOUTH SUDAN
por Ewu John Eko

NOTA

SIRIA: SIETE MESES DE REVOLUCIÓN
por Sirin Adlbi Sibai



SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INTRODUCCION****por Eva Estaún**Coordinadora de la Sección Internacional
Cuadernos Fundación Giménez Abad

Ya son tres los dictadores que se han cobrado las revueltas popularmente conocidas como “la primavera árabe”. Primero Túnez que está en estos momentos celebrando su primer proceso electoral en libertad, poco más tarde fue Egipto y en la última semana se ha conocido la muerte de Gadafi y la liberación de Libia. Muchos aseguran que Siria también se cobrara a su dictador. El mundo definitivamente está cambiando.

Este trimestre hemos sido testigos también del inicio de las revueltas en los países occidentales copiando el modelo árabe, España arrancó en mayo con el ya mundialmente conocido 15m y en este momento ya se habla del “otoño americano” para calificar a todos aquellos ciudadanos que le han plantado cara al sistema estableciendo sus tiendas de campaña en el mismo corazón de las finanzas mundiales.

Al otro lado del océano atlántico también se aceleran los cambios, la llegada del nuevo líder peruano, la vuelta de Honduras en junio su asiento en la OEA tras el golpe de estado del 2009, el adelanto de las elecciones en Venezuela, la elección de un militar, el primero desde las dictaduras en los ochenta en Guatemala, o las elecciones en Nicaragua y en Argentina, han sido solo alguno de los acontecimientos que nos han tenido pendientes de los medios durante este periodo.

África también ha llenado las portadas de los periódicos. La llegada de nuevo estado a la comunidad internacional como miembro 193, Sudan Sur, enfrente un difícil reto, consolidar las instituciones públicas y el estado de derecho, con los escasos recursos de los que dispone. La gran hambruna en el cuerno de África, como no conocida desde antaño ha movilizad la ayuda internacional, poniendo su atención en la guerra de Somalia que castiga a la población y que ya dura más de veinte años en territorio somalí. La lucha por la independencia de Palestina, dentro y fuera de la comunidad internacional, ha puesto en alerta a Israel y a los judíos del mundo entero, el vaivén de las bolsas europeas y mundiales la realidad internacional en estos meses, o el replanteamiento de la normativa internacional nuclear tras la tragedia en Japón, hacen pensar que estamos viviendo un momento histórico único.

El mundo está cambiando de eso no hay ninguna duda ¿en nuestras manos? está la sostenibilidad del mismo. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****FAILED STATE AT THE MAKING: PERSPECTIVES OF PEACEMAKING,
PEACEKEEPING AND PEACEBUILDING IN SOMALIA****por Krystian Spodaryk**

PhD Candidate at the Jagiellonian University, International and Political Studies

ABSTRACT

Detailed description and analysis of the insofar failed and successful peace processes in Somalia.

RESUMEN

Este texto analiza los primeros intentos de construcción de un Estado de Derecho en el Estado fallido de Somalia.

INTRODUCTION

Over 21-year-long civil war in Somalia is one of the most intricate conflicts in Africa. The most ethnically homogenous country of the continent throughout all this period has witnessed several humanitarian crises, full-scale fighting, partisan warfare, failed peacemaking operations, unsuccessful external interventions, large influx of refugees and IDPs to neighboring states and rise of Islamic extremism comparable only with Afghanistan and Pakistan. The efforts of international community focused primarily on humanitarian aid, but Somalis witnessed also sixteen official peace processes aiming at reconciling the parties of the conflict. Fifteen of them ended up with a complete failure. The last one of 2009, called the Djibouti Process, albeit gives hope for its eventual success, is extremely fragile and would not be maintained without mediation support international community. Taking into account all these factors, Somalia case seems to be a leading example of perpetual state failure and inefficiency of the peacemaking attempts.

It is worth noting, however, that the common perception of the whole of Somalia being immersed in complete chaos is far from reality. The example of relatively stable Somaliland and, to a certain extent of Puntland, shows clearly that this picture cannot be applied to all of the regions of the country. In fact, the differences in development of peace and governance in various regions of Somalia do not allow treating this country as a whole when analyzing the structures of administration, level of improvements in areas of democratization, provision of safety and inclusion of civil society into the governance system. Thus, most of researchers tend to mark strong divisions between at least three regions of Somalia: Somaliland, Puntland and South Central Somalia (most of which is controlled by the islamist *Al-Shabab* movement), abandoning the holistic approach dominant in 1990s. This shift of focus led to a birth of the so-called 'building blocks approach' which assumes that the only way of achieving a sustainable peace in Somalia is the introduction of a federal state that secures wide autonomy for its regions. The peacemaking and peacekeeping efforts should then start at the grassroots level allowing for successive involvement of upper-level administrations. This would substantially help in overcoming clan and sub-clan divisions that are commonly defined a root cause of the Somali civil war.

The 'building blocks approach', despite its undeniable insofar achievements, has found several difficulties on the way of its implementation. Strengthening of local administrations leads to feeding the secession aspirations, as it is the case in Somaliland. It also legitimizes the power of local leaders, who are reluctant to share it at a federal level. Finally, the processes of democratization in most of the Somali regions are moving very

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

slowly. With the exception of Somaliland there has not been any elections conducted insofar in post-1991 Somalia. The governance is based on a 'pastoralist democracy' (Lewis 1999, 12) principles highlighting the importance of local elders. This approach undoubtedly contributes to the maintenance of a fragile peace, but will not necessarily resolve the Somali puzzle in the long term. The aim of this paper is to examine the hitherto achievements and failures of the Somali peace processes and analyze their relevance.

The creation of Somaliland in 1991 and Puntland in 1998 posed a threat for the project of reunification of Somalia. Paradoxically, however, the relative improvement in the peace and security matters experienced by these two entities allowed drawing some conclusions on the basis of the processes that had taken place in these *de facto* states. The road to their success was achievable due to dint of the bottom-up approach to the Peacebuilding and the inclusion of local authorities. Despite that fact the majority of the peace efforts in southern Somalia, which is still the most unstable part of the country, have insofar been constructed along top-down lines.

When analyzing peacebuilding failures in Somalia it is also worth remembering that internal factors are not the only ones that contributed to the state collapse after the ousted of Siad Barre in January 1991. The first significant failure was lack of preventive diplomacy, as raised by Mohamed Sanhoun, the Special Representative of the Secretary-General of the UN for Somalia in 1992 (Sanhoun 1992, 6-11). The crucial year of 1991 was completely neglected by the international community and can be characterized by a total lack of any action aimed at resolving the difficult situation. Also the path that led to the humanitarian intervention provided by UNOSOM and UNITAF forces was full of serious mistakes, among which delayed and untimely reactions on the events and rapidly developing processes (Lyons, Samatar 1995, 29). Finally, the interventions provided by the UN, though in the beginning commonly supported, ended up with the military involvement that questioned their impartiality, as it was the case with UNOSOM II.

It is not the aim of this paper to present and analyze the history of UN engagement in Somalia. I will rather focus on the peace processes that have been taking place since the UNOSOM II withdrawal in March 1995. Unfortunately, in the first years after this date the UN did not take part in any of the reconciliation processes that were launched by regional organizations and neighboring countries. The situation changed as late as in 2000 with the Arta process. The following section of this paper will briefly describe the history of peacebuilding after 1995 and will aim at pointing out the main positive and negative outcomes of the consecutive enterprises.

FROM SODERE TO AMISOM. THE SOMALI PEACE PROCESS FROM 1996

The last year of the UNOSOM II presence in Somalia was characterized by an intensified activity in the field of the peace settlements. However, none of these attempts succeeded. Several of them were regarded controversial, such as brokering an arrangement with a coalition centered around General Aideed that would have become a germ of the future 'transitional authority' (Menkhaus 1997, 46). The diversity and multiplicity of various peace processes that took place simultaneously provided an unintentional confusion among the participants and therefore all of them were doomed to fail. Warlords were more interested in obtaining recognition with their presence on a certain conference than in searching any settlement. After the UNOSOM II withdrawal the international community ceased to organize any 'reconciliation meetings' and refused to support consecutive peace efforts. This initiative was taken up by the regional organizations such as African Union (AU) and Intergovernmental Authority on Development (IGAD) as they were perceived to be better-positioned to engage in the peace mediation endeavor. In 1996 the Sodere peace process, sponsored by the Ethiopian government and supported by the organizations mentioned above, was launched. In the beginning of

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

1997 twenty-seven leaders from twenty-six military and political factions agreed to set up a National Salvation Council and a National Executive Committee (Farah 2002, 26). These were meant to prepare the establishment of a "Transitional Central Authority". The Sodere conference was a continuation of the meeting held in Nairobi, where the faction leaders agreed on a cease-fire and on the continuation of dialogue. However, this Ethiopian initiative was sidetracked and did not go any further than issuing a bare statement without any mechanisms for its implementation.

The Sodere process was replaced by a new enterprise, held this time by the Egyptian government in late 1997. The Cairo Conference also did not bring any satisfactory outcome. The projected for 1998 reconciliation conference in Baydhaba was postponed indefinitely. Meanwhile, in July 1998 the northeast part of Somalia inhabited by the representatives of Darod clan declared its autonomy and called itself the Puntland state. The Somali Salvation Democratic Front (SSDF), which was a key political force in the area, administered the region for most of the transitional period and managed to maintain relative stability until the political deadlock in 2001. Also in southwest Somalia the local administration was established as the Rahanweyn Resistance Army defeated the militias from Habr Gedir and created a political entity in Bay and Bakol regions. In Juba valley the political situation stabilized as local groups, patterning on the experience of other regions, began to bring into life the rudiments of governing structures (Jibreh 2004, 100).

All these events gravely contributed to the new concept that was presented to the meeting of IGAD Partners Forum in Rome in 1999. It proposed a 'peace-dividend, bottom-up' approach to the reconstruction of the Somali state. Its aim was to support the development of the local administrative structures and to encourage societies from more unstable areas to follow such examples. The concept of 'building blocks' emerged and was to become a dominant approach of the International Community (IC) for the next decade. It assumed recognition for the *ad hoc* local initiatives aimed at restoring peace and stability. Applying this bottom-up approach was designed to be the first phase of national reconciliation. After establishing regional *quasi*-states the future Somalia should have been transformed into a federation of these entities. The idea, however, occurred difficult to achieve as several local leaders were unable to maintain their administration and efficacy of their rule for a long period. The only exceptions were the states of Somaliland and Puntland, which managed to restore their administrative structures and to keep their countries relatively peaceful and stable. Out of these two, Somaliland was reluctant to take part in any process concerning the future of Somalia without previous international recognition of its sovereignty. Puntland was interested in rebuilding the Somali state, but its leaders emphasized the need for granting wide autonomy for each entity and for following the 'bottom-up' and 'multilateral' approach (Abraham 2002, 347).

As a result Somaliland, as well as Puntland, boycotted the next attempt that was sponsored this time by Djibouti - the Arta conference inaugurated in May 2000. The change in the approach to the peacemaking and peacebuilding procedures was easily noticeable at first glance as most of the invited delegates were representatives of civil society. The number of participants increased from 1000 in the beginning to 3000 at the end of the conference and consisted mainly of traditional authorities, business class, artists, religious leaders and women's groups. An extraordinary and very creative role was attributed to the latter (Farah 2002, 28). Women took part in 'resolving the local conflicts, grassroots mobilization, promotion of human rights and advocacy of public health and education' paying great attention to these issues (Abdulle and Ali 2007, 150). More important, however, was the attempt at implementation of the solutions that were experienced by Puntland and Somaliland - adopting *shir-beeheed* (the traditional Somali assembly of elders) at the national level. Despite the innovative character of the

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

conference, its outcome was yet another application of the top-down approach, even if it was based on the usage of the traditional structures. The absence of several important warlords, among whom the most prominent was Hussein Aidede, caused an inevitable failure of this peace attempt. Although the participation of the representatives of civil society at the conference was obviously of great advantage, neglecting faction leaders must have had its profound consequences. And indeed, in 2001 the Somalia Reconciliation and Restoration Council (SRRC) was founded by Aidede and commenced a struggle against the Transitional National Government (TNG) established as a result of the Arta Conference. As a consequence the TNG was unable to establish national jurisdiction and controlled only a fraction of Mogadishu (Hill 2007, 157). Nevertheless, the creation of the state structures, such as the national assembly, has to be regarded as a relative success as it was the first Somali government to receive international recognition since 1991.

In October 2002 IGAD sponsored another initiative that aimed in gathering all faction leaders in Eldoret, Kenya. Its purpose was to replace the TNG with a more inclusive and representative body by following a three-phase plan: a) to attain a cease-fire, b) to achieve a vast agreement on the shape of the future state of Somalia and c) to create the new national assembly. The participants were divided into two groups: 'leaders' (which meant simply warlords) and 'civil society' – the rest including local authorities. This time Puntland sent their delegates to the conference despite the internal conflict connected with turbulent transition that was taking place in this quasi-state. The government of Somaliland traditionally boycotted the initiative, but the country was represented by 'unionists' from the 'northwest region' (according to the UN terminology). The first phase was completed in October 2002 when the Cessation of Hostilities Declaration was signed by all of 13 warlords and the TNG. The second phase was launched just after this fact with the establishment of six technical committees that were responsible, respectively, for: the creation of the interim constitution; planning economic recovery; resolving land and property issues; disarming and demobilizing faction militias; regional and international relations; and dealing with conflict resolution and reconciliation. The 'civil society' occupied one third of committee places. In May 2003 all of the six committee reports were adopted. In February 2004 a Transitional Federal Charter was signed by all of the parties. The third phase concentrated on implementing the Charter, and especially on establishing the new interim parliament and government. Finally, the Transitional Federal Government (TFG) was created together with the Transitional Federal Parliament founded on an 'all-inclusive basis' (Hill 2007, 162). Another 'turning point' in the Somali peace process was pompously announced. However, the TFG was unable to settle in Mogadishu and established itself in Baidoa, near the border with Ethiopia, as the situation in the capital was still unstable.

Meanwhile, in 2005 the Islamic Courts Union (ICU), the Islamic non-clan-based organization that had strong links with al-Ittihad and presumably with al-Qaeda (Menkhaus 2002, 98) rose in power and seized control over the whole southern part of the former Somali state. In June 2006 it entered Mogadishu. The United States, together with its closest ally in the Horn of Africa, Ethiopia, at first decided to support the Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism (ARPCT), newly formed by local warlords from Mogadishu that were afraid of losing their positions threatened by the ICU. When it became apparent that ICU was able to establish their rule on the vast territory of Somalia and that there was no internal force capable of defeating it, US and Ethiopia decided to intervene in the end of 2006. In January 2007 Mogadishu was 'liberated' and the TFG could move from Baidoa to the capital. Several TFG leaders, such as the TFG president A. Yusuf, entered Mogadishu for the first time in 20 years. The ICU was defeated relatively quickly and the problem of restoring order at least comparable to that of the Islamists' rule emerged soon after capturing Mogadishu. The African Union (AU) accepted challenge by establishing the AMISOM mission, which was created to replace the projected but never materialized IGASOM (the IGAD mission to Somalia).

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

The deployment of 8000 troops, however, went very slowly as the members of the AU were reluctant to send their forces to Somalia (up to now the only states that sent its troops to Somalia is Uganda and Burundi). Ethiopian troops remained in the country until February 2009 and this fact met the strong reaction of discontent from the Somali society. The TFG attempted to launch the program of disarmament as early as in the middle of January 2007. In the summer of 2007 the Somali National Reconciliation Conference was organized by the TFG in Mogadishu. It was boycotted by representatives of the Hawiye clan and by moderate Islamists questioning the neutrality of the event. The competitive conference organized by Eritrea in Asmara gathered the factions that were discontent with the TFG enterprise. It became clear that in order to avoid the outburst of war the representatives of the ICU need to be included into the TFG. After long talks that took place in Djibouti in May-June 2008 with the moderate wing of the Alliance for the Re-liberation of Somalia (ARS), the agreement was finally forged and in January 2009 former ICU chairman Sheikh Sharif Ahmed was elected a TFG President. New formula for the composition of transitional parliament was also adopted. The hitherto highly criticized 4.5 formula granting equal representation for four major clans and half of this proportion to the minorities was amended by including 200 representatives of the former ARS and 75 representatives of civil society. This change lifted up the overall number of MPs to 550. The reconstruction of the parliament and the cabinet did not, however, enhance the effectiveness of the transitional institutions. Soon after the withdrawal of the Ethiopian forces in early 2009 the regrouped Islamist forces under the leadership of the extremist Al-Shabab militant group took control over virtually all South Central Somalia excluding half of the capital. Mogadishu was eventually 'liberated' by AMISOM and TFG troops as late as in August 2011. The same month was supposed to be, according to the 2008 Djibouti agreement, the last month of the transitional period. Given the security situation on the ground and the weakness of the TFG this period was extended for one year at the Mogadishu conference in September 2011. At the same meeting the 'Roadmap' was signed by the TFG and the representatives of local administrations giving clear indications on the way forward and including deadlines for achieving institutional, legal and security developments.

SOMALILAND, PUNTLAND AND THE CONCEPT OF 'BUILDING BLOCKS'

Just four months after the overthrow of Siad Barre, in May 1991, the northwestern region of Somalia declared its independence and named itself 'the Republic of Somaliland'. The newly created state derived its right to secede from the colonial heritage as it was a British colony in opposition to the rest of the Somalia governed by Italians. It is also worth underlining that clan issues were not determining social relations in the today's Somaliland to the extend they did in the other parts of the country. It is predominantly inhabited by Isaq clan, whose political/military representation – Somali National Movement – struggled against Siad Barre regime since 1981.

At its conception Somaliland seemed to be yet another Somali temporary clan-based *quasi*-state. Surprisingly, however, its elites managed to establish effective rule over vast territory and did well in securing peace and order. It is not, however, the aim of this paper to present a detailed historical background of this state. I will rather focus on several aspects of the peace efforts that were undertaken there and that were decisive for the final outcome of, what is now commonly described, a 'relatively stable state'.

The case of Somaliland was an inspiration for several peace attempts concerning more unstable parts of the former country, especially its southern regions. What was its crucial approach to peacemaking and, afterwards, to peacebuilding? Firstly, the creation of new state was squarely based on the recognition of local traditions of obtaining vast consensus among the clans. It is worth remembering that in the first two years of independence Somaliland was nearly equally unstable as the rest of the former Somali state

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

(Farah 2002, 36) and proper measures for building sustainable peace were needed urgently. Therefore, the so-called Borama process was launched in 1993. The participants, backed by the massive support of the inhabitants of Somaliland, managed to agree on key issues regarding the shape of the future government and basic state institutions. It was widely argued to pattern the new structures on the traditional solutions of Somali 'pastoral democracy' (Lewis 1999, 12), such as *guurti* (local councils of elders) or *shir-beeheed* (periodically organized gatherings of all elders and local leaders) and to place them in the provisional constitution. The National Charter, endorsed in April 1993, provided the establishment of three basic structures: *Golaha Guurtida* (the Council of Elders), *Golaha Wakiillada* (the Constituent Assembly) and *Golaha Xukuumadda* (executive power) (Brons, Warsame 1994, 24). All the mechanisms of decision-making were based on clan consensus, so the strong position was given to the *Golaha Guurtida*. This bottom-up approach, as a result, granted power to the clan elders and local authorities, who then appointed Mohamed Ibrahim Egal to be the first president of Somaliland (Sweden 2004, 176). Although the years of 1994-1996 are characterized by Farah as "relatively violent and marred by two rounds of violent internal power struggle" (Farah 2002, 34), the scale of disorder was far lower than in southern Somalia. Apart from that, Somaliland entered the path of relatively rapid economic development that was completely unattainable for the rest of the former state. However, the ruling elites, including M. Egal, were aware that the process of democratization cannot be restricted only to the implementation of a clan-based system. These aspirations were motivated partly by personal agendas of members of the ruling elite, but also by a commonly shared desire to gain international recognition for a newborn state. It was believed that visible democratization developments could help in achieving this goal.

After his re-election in 1997 Egal intensified his efforts towards a political transition that would change the *shir-beeheed* system into a multi-party democracy. After a vigorous public debate on the possible ways of implementing the reforms (Ibrahim 2007, 223), the process commenced on May 2001 with a ratification of the new constitution in a popular referendum. The basic change it had foreseen was the "shift from a system of inter-clan national conference to one of popular voting to select the leadership" (Ibrahim 2007, 222). The second phase of the transition provided for the local elections in December 2002. For the first time since the end of 1960s the citizens of Somaliland were given the opportunity to vote. The last step of the democratization process scheduled the presidential and parliamentary elections to be held in April 2003. Three national political parties emerged to contest and these were: UDUB (Allied People's Democratic Party), *Kulmiye* and UCID (Justice and Welfare Party of Somaliland). The elections ended up with a slight victory of UDUB over *Kulmiye*. The latter questioned the results, but the international observers confirmed the transparency of the voting. The new president, Dahir Rayale, was sworn in May 2003. The most difficult part in the history of peaceful democratic transition in Somaliland was the preparation for the direct presidential elections. They were rescheduled several times from 2006, but eventually took place in June 2010 and led to the first peaceful handing over of power in the contemporary history of the Horn of Africa.

Despite the obvious developments in the terms of implementing democratization reforms, the political scene in Somaliland remains restricted to three nationwide parties only. This is due to the provisions in the constitution that were aiming at prohibition of organizing any political force along clan or religious lines. The discussion on the opening of the scene for new political associations is ongoing. The ruling party, *Kulmiye*, is in favor of this reform and seeking the support of other forces in order to amend the constitution.

The path to the autonomy of the northeastern Somalia was quite different from that of Somaliland. From 1991 to 1998 the political actors from the region attempted to

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

establish one inter-regional authority and several sub-regional administrations, but the newly formed entities occurred to be unstable and ineffective (Farah WSP 2001, 15). The conditions of relative peace and stability of the region, especially in contrast to the southern part of Somalia, allowed establishing an effective government, as Farah argues (Farah 2002, 34). On the other hand, the top-down-approach peace conferences, like Sodere and Cairo processes, failed abruptly and disillusioned Somalis from the region. The leading force in the northeastern Somalia, the Somali Salvation Democratic Front (SSDF), had already conducted several attempts of political rebuilding, but none of them succeeded. After the reunification of the SSDF in 1997 the faction faced several criticisms connected with its lack of any vision of restoring stability in the region. In effect SSDF decided to launch the process of establishing autonomy. In July 1998 the creation of the 'Puntland State of Somalia' was proclaimed under the Presidency of former SSDF chairman, Col. Abdullah Yusuf Ahmed. The charter constituting the state was released in September that year. Conversely to Somaliland, the state of Puntland from the beginning did not demand international recognition and emphasized the will to rejoin in the future the Somali state that should be built on a federal basis.

The key issue for the maintenance of peace and order in Puntland was, just as in case of Somaliland, preserving the clan-based model of decision-making. SSDF cooperated in this matter with *Isimo* – the institutionalized titled clan and sub-clan heads and lineage leaders. Traditional processes of mediation were revived together with *guurti* that could arbitrate on sensitive issues between clan families, just as had happened before in Somaliland. Similarly to its northwestern neighbor, Puntland attempted to introduce several reforms aiming at shifting to multi-party democracy. The enterprise was undertaken nearly simultaneously with the transition in Somaliland, but given the short period of the existence of the state the effort had little chance of success. In fact, in 2001 when President Ahmed wanted to lengthen his term, his opponent, Jama Ali Jama, began the struggle against Ahmed's forces. The president defeated his rival in 2002, but the situation remained unstable. Ahmed got involved in the Somali national-level peace process and was appointed on the president of newly created TFG in 2004. Puntland remained an autonomous state. During the last two years a threat of territorial integrity emerged as ICU deployed its forces near the border of Puntland. In the north, the Warsangali clan that contributed a lot to the formation of the autonomy in 1998, but lost its influence and felt discriminated by Majerteen majority, proclaimed the foundation of Maakhir state in July 2007. The border dispute between Somaliland and Puntland emerged as an indirect effect of this fact.

Tensions between two regional administrations began in early 2000s. The objects of land dispute were two border regions: Sool and Sanaag. While inhabited predominantly by Darod clans prevailing in Puntland, these two regions formed in the past a part of British Somaliland. Historical and ethnic arguments led to the eruption of a war after Puntland forces invaded Sool and Sanaag in 2003. Somaliland's political interventions at the international level went together with military actions which concluded in July 2008 with recapturing two regions and taking full control over them. The border dispute is still, however, unresolved and several UN-run mediation initiatives have failed.

The events of unsuccessful transition of 2001-2003 in Somaliland and in Puntland question the possibility of implementing the 'building blocks' approach. M. H. Ibrahim argues that the transition in Somaliland was not associated with the transformation as the democratic reform was not multidimensional (Ibrahim 2007, 126). Although the original forms of 'pastoral democracy' did succeed in the first phase of state-building in both cases and even raised the questions if these patterns could be stretched over all African nations in the matter of restoring the traditional forms of rule (Biixii 2001, 80), the need for establishing institutionalized structures of modern democracy seems to be crucial for maintaining fragile peace. It is also a condition for the success of the idea of

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

'building blocks'. Only strong and stable states, though built 'from the bottom' can bring the Somali reconciliation process to an end. This strengthening of central institutions, however, cannot be associated with neglecting the clan actors. The further top-down approach of decentralization and democratization of local structures is also pivotal to achieve the goal of sustainable peace.

Expanding civil society is another important issue of the process. Carothers proposes several approaches in that matter, such as: the expansion of NGOs, support for women and minority rights organizations, strengthening independent media and political parties and the advancement of democratic and civic education (Carothers 2003, 7). Without broadening the base for the development of civil society the peace efforts simply cannot move on.

Despite all the problems that have to be faced by the governments of the two self-styled states it should be underlined that the bottom-up approach based on the assumptions of 'pastoralist democracy' have succeeded there, above all in the field of maintaining peace and order. In the case of Somaliland the clan-based political system contributed also to unprecedented economic growth. It is worth remembering that these goals were achieved without any significant external help. However, the second phase of the state-building should focus on the creation of effective and fully democratic central institutions that would encourage democratization on the lower level of administration.

The question then remains as to whether the same scenario of peacekeeping as used in Somaliland and Puntland is possible in the case of South Central Somalia. Main difference that emerges as an obstacle for implementing this approach is the ethnic/clan composition which is extremely intricate in the case of south-central part of the country. Securing peaceful existence between Hawiye, Digil and Rahanweyn clan families remains a difficult challenge as well as internal divisions of the most influential of these ethnic groups, Hawiye. The only insofar effective response to this puzzle was the Islamists' rule. However, once South Central Somalia is liberated from the extremist Al-Shabab, a proper peacekeeping plan needs to be adopted immediately. It seems reasonable to encourage bottom-up approaches based on *shir-beeleed* or *guurti* among local leaders instead of only imposing solutions in a top-down manner, as it has been taking place insofar. Local governance structures should be reinforced, but simultaneously their representatives need to be fully involved in the creation of future federal institutions. The '4.5 +' formula needs to be revised as it in no way corresponds to the ethnic composition and popular demands.

South Central Somalia should also be able to learn from the DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration) experiences of neighboring countries. Somaliland has a long experience in the field of demobilization as it launched this process as early as in 1993 (Bradbury 1994, 79-85). Establishing security forces created out of ex-combatants and clan militias was an enormous financial and logistic effort for Somaliland as well as for Puntland. The project of reducing the administration expenses had to be implemented as an effect of the high costs that the process consumed in the case of the former.

The course of events in 2000s, despite noticeable positive developments in several regions, does not allow remaining optimistic about the realization of the idea of 'building blocks'. The key issue for its implementation is the political transformation in Puntland and Somaliland, institutional and structural improvements in the newly emerging administrations of the successively 'liberated' areas and the stabilization in South Central Somalia, which still remains the biggest challenge. Proper measures should also be added to the peace process approaches. The top-down initiatives should be massively supplemented by the bottom-up direction.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****CONCLUSION**

What are the perspectives for the peace process in southern Somalia then? The Ethiopian intervention of 2006-2009 was aimed to response to the increasing threat of a strong state ruled by Islamists rather than an attempt of resolving the problem. However, once the TFG was settled in Mogadishu, it took responsibility for rebuilding the state structures and restoring order by encouraging durable peace. The task is extremely difficult though and probably cannot be fulfilled without external support. Poorly trained TFG forces and scarce AMISOM troops are virtually left alone in their fight against Al-Shabab, which is controlling vast majority of the South Central Somalia. Furthermore, the new government is simply too weak to manage the project of national reconciliation. This is the highest time for the international community to get involved in the matter as relying on resources of IGAD or African Union cannot bring any significant effect. These regional organizations simply lack the financial and authority leverage to provide any crucial help (Farah 2001, 27). The activity of the UN agencies should focus more on the grassroots level and support local administrative structures in order to involve them into the peace process at the national level. The work of the NGOs in this field may not be enough to complete this task.

It is also crucial for the UN to define its goals and construct a coherent strategy for Somalia. This may include the concepts that were already invented before, such as bottom-up approach or 'building blocks' idea. At the lowest level civil society should be capable of organizing local structures that could be responsible for providing peace and security. Such structures can only be created on the traditional (clan) basis. This step would weaken the positions of warlords and could enforce them to get involved in the process. The 'building block' would mean in this case (conversely to the hitherto perception of this notion) the possible cooperation between these local structures in the matters of education, healthcare or infrastructure. This is the field where the support of NGOs could become crucial due to their vast experience in these matters. This kind of integration can be a footstep for strengthening institutional ties and reconciliation at the political level. The top-down approach, however, is also useful, but it should be restrained to coordination of efforts and encouraging local initiatives. The TFG can act by sending strong incentives to several local communities in favor of involving them in the reconciliation process. The key role should be played here by urban-based civil society, especially by the intelligentsia. The representatives of Diaspora should also get involved at this level as well as the role of women's organizations should not be neglected.

This is only the framework for the possible shape of the future peace process in Somalia. The experience of Somaliland and Puntland shows that this process can last for very long and given the more intricate social situation and more profound clan divisions in the southern part of the former Somali state, it would probably even take more time. Some of the solutions provided by the 'successful states' mentioned above can be used in the case of southern Somalia. The most important of these is the willingness to encourage local communities to seek the basis for reconciliation. Institutionalization along the traditional lines by acknowledging *shir-beeleed* or *guurti*, as it happened in Somaliland and Puntland, should constitute one of the first steps in the peacebuilding process in Somalia. Experience of economic recovery or DDR should also be taken into account.

The activity of the external actors is also crucial for resolving the conflict. It is hard to expect from Kenya or Ethiopia to remain relatively neutral in the face of the Somali civil war. IGAD and African Union are too weak to bear the task and too dependent on the will of its key members. Thus, the UN involvement would be the best solution of all that assume engaging external resources into the Somali case. The AU AMISOM mission should be further strengthened. The major role of the neighboring countries could be then securing logistical and organizational support for the UN. The Ethiopian, Djibouti

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

and Kenyan experience in mediation can also be used, but, as the hitherto experience shows, the key role in the negotiations should never be granted to one of these actors.

In this paper I was trying to indicate failures and successes of peacemaking and peace-building in Somalia. It is true that the former experiences prevail over the latter and that the aim of restoring peace seems to be still unattainable in the nearest future. However, the peace cannot be achieved only by underlining the intricacy of the case or commissioning the regional organizations to deal with the problem on their own. The international community must engage in the matter and cannot be afraid of the threat of failure comparable to that of 1993. Rebuilding the Somali state is possible if only a coherent strategy could be implemented and the massive support of the international community provided.

REFERENCES

Books:

- Abraham, K. "Somalia Calling. The Crisis of Statehood and the Quest for Peace" Ethiopian International Institute for Peace and Development, Addis Ababa 2002
- Bakarat, S. et al. "After the Conflict. Reconstruction and Development in the Aftermath of War" I. B. Tauris & Co. Ltd, London 2005
- Bradbury, M. "The Somali Conflict: Prospect for Peace" Oxfam Research Paper no. 9, Oxford 1994
- Clapham Ch. et al. „African guerrillas”; Oxford (Univ. Press) 1997
- Clarke, W. S. and Herbst, J. "Learning from Somalia : the lessons of armed humanitarian intervention", Westview Press, Boulder 1997
- Farah, A. O., Muchie, M. and Gundel, J. et al. "Somalia. Diaspora and State Reconstruction in the Horn of Africa" Adonis&Abbey Publishers Ltd, London 2007
- Heinrich, W. "Building the Peace. Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993-1996" Life&Peace Institute Uppsala, 1997
- Lewis, I. M. "A Pastoral Democracy. A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa", LIT James Currey, Hamburg 1999
- Lyons, T. Samatar A. I. "Somalia : state collapse, multilateral intervention, and strategies for political reconstruction", The Brookings Institution, 1995, Washington D.C.
- Mantel-Niećko J. et al. „Afrykański wygnaniec. Tożsamość a prawa człowieka.”; Wyd. Akademickie Dialog, Warszawa 1999
- Mwaura, C. and Schmeidl, S. "Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa" The Red Sea Press, Lawrenceville 2002
- Newman, E. and Schnabel A. et al. "Recovering from Civil Conflict. Reconciliation, Peace and Development" Frank Cass & Co. Ltd. London 2002
- Sahnoun, M. "Somalia : the missed opportunities" United States Institute for Peace, Washington D.C. 1994
- Woodward, P. "US foreign policy and the Horn of Africa" Ashgate Publ Ltd., Aldershot 2006
- WSP Somali Programme, various authors "Rebuilding Somalia: Issues and Possibilities for Puntland" HAAN Associates, London 2001

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

Conference papers:

- Adam, H. M., Ford, R., Ismail, E. A. et al. "War Destroys: Peace Nurtures. Somali Reconciliation and Development", 8th Congress of the Somali Studies International Association, Hargeisa July 2001; The Red Sea Press, Lawrenceville 2004
- Calchi Novati, G. et al. „Giornata di riflessione sulla Somalia. Roma, 15 febbraio 2002”; Istituto Italiano per l’Africa e l’Oriente, Roma 2002
- “Proceedings of the International Conference on African Conflicts: Management, Resolution, Post-Conflict Recovery and Development” 29 November – 1 December 2004 UN Conference Centre Addis Ababa, Ethiopia; Organization for Social Research in Eastern and Southern Africa, Addis Ababa 2005
- Salih Mohamed A. M. and Wohlgemut Lennart “Uppsala Forum (1994) Crisis management and the politics of reconciliation in Somalia : statements from the Uppsala Forum, 17-19 January 1994” Nordiska Afrikainstitutet 1994, Uppsala

Electronic sources:

- BBC News service: <<http://news.bbc.co.uk/>>
- Somali NET: <<http://www.somalinet.com/>>
- UNHCR statistics: <<http://www.unhcr.org/statistics/>>
- Ward Heer News: <<http://www.wardheernews.com/>>
- The San Diego Union Tribune: <<http://www.signonsandiego.com/news/>>
- APA News: <<http://www.signonsandiego.com/news/>>
- Institute for Security Studies: <<http://www.iss.co.za>>
- United Nations website: <<http://www.un.org>> ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****NOTA****NEW IMPLICATIONS IN AFRICAN POLITICAL SITUATIONS: SOUTH SUDAN****por Ewu John Eko***Master Candidate at the Institute of Peace and International Relations,
Hekima College (Nairobi)***ABSTRACT**

In the postcolonial history of Africa, there are two great examples of self-determination; the creation of a new state from a previously independent African state: Eritrea was the first, separating from Ethiopia in 1993; South Sudan is the second separating from the Sudan in 2011. No state in history has agreed to cessation of a part, it comes as an ultimatum on the state. When this happens, there are some new dynamics introduced in the political situation of the continent and the region. In the case of South Sudan, there are new dynamics in the political situation of Africa as well as the regional blocks like AU, IGAD, SADC and the entire Great Lakes and the Blue Nile regions. These new dynamics call for some readjustments in the political life of Africa.

**IMPLICATIONS OF SELF-DETERMINATION
ON SOUTHERN SUDAN'S POLITICS**

Saturday the 9th of July 2011 marked the split of Africa's largest country in two, formalizing the long-awaited independence of South Sudan after decades of war and rancor between North and South. Despite the relatively peaceful January 2011 referendum on Southern self-determination under close international scrutiny, tensions continued to mount between the North and South and among the Southern ethnic groups leading to the South's independence. Nevertheless, much remains to be done to achieve peace in the transitional areas and negotiate the groundwork for future North-South relations. Meanwhile, both states continue to face mammoth domestic challenges in the following months. Mounting militarization on both sides of the disputed North-South border, Abyei, remains cause for concern. In South Sudan, while Southern Sudanese remain jubilant, they have just been born one of the world's most underdeveloped states. South Sudan also faces a significant political challenge in building a genuine multi-party democracy and trust among its citizens. The fact that South Sudan is a very new state makes the Abyei border dispute paramount concern in order to achieve a successful nation building process.

Abyei is a territory geographically, ethnically and politically caught between Sudan and South Sudan, making dispute over the area one of the most intractable in former unified Sudan. The region was given special status in the 2005 Comprehensive Peace Agreement (CPA), and its own referendum either to remain a special administrative territory within the North or to join the Republic of South Sudan. This however, did not take place partly because of frenzied disputes over who was eligible to vote. Ngok Dinka constituents are overwhelmingly in favour of joining the South, while Misseriya communities fear annexation could prevent migration and thus menace their lifestyle. This notwithstanding, the Abyei dispute has also assumed broader political dimensions, and is being used as a quibbling flake between Sudan and South Sudan. In May 2011 due to recurring incidents, Sudanese Armed Forces (SAF) took control of Abyei, claiming an alleged attack by Southern Sudanese police forces on a UN convoy carrying SAF troops. Since then, tens of thousands have been displaced, and the UN has reported over 100 civilian casualties. The Government of South Sudan (GoSS) declared the invasion an "act of war", yet has shown significant restraint and adopted a policy of non-retaliation. To bring the situation to a halt, Bashir and South Sudan President Salva Kiir reached an agreement on 12 June 2011 withdrawing all SAF troops by 9 July and has been

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

replaced with the Ethiopian-led UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA). This was approved by the UN Security Council later in the same month. The replacement has facilitated a certain degree of stability and the return of Abyei's residents resulting in improved security and civilian protection. However this only maintains an unstable status quo. With no lucid alleyway to a permanent resolution, Abyei could remain a setback for the smooth relations between Sudan and South Sudan states.

After formalizing their independence from the Sudan, focus in the South is now shifted to the political schema at home. The new transitional government presides over a fixed term from 9 July 2011, during which a broadly consultative review process should yield a permanent constitution. Two key factors shape the ongoing transition; the degree to which the ruling SPLM is willing to allow a genuinely multi-party system to take hold, and how much internal democratic reforms will be tolerable within the SPLM. There are already perturbing authoritarian propensities with the SPLM threatening to suppress the opposition and unknot a great deal of the goodwill created by the 2010 political parties conference¹. There are competing camps possibly breaking away to form new parties when the time is right. The fear is that such fragmentation could generate serious instability, and rifts that unfold primarily on ethno-regional lines could indeed prove disastrous. A resort to politics by the gun must be avoided by all means. Though this scenario is far from inevitable, division of the enormous party into two or more competing entities could prove a positive development, if well managed by the relevant actors. During this transition period, a more inclusive process is needed to complete a permanent constitution and regain the confidence of all Southerners. At this preliminary stage, the SPLM/SPLA must take responsibility in checking abuses, and the ruling party should be encouraged to open up political space. It should be conspicuous to the SPLM from scratch that a genuine multi-party system is not a threat to its power, but a long-term investment in stability, especially as the new state will continue to wrestle with internal security issues for a while.

As in other parts of Africa, the question of ethnic identity has become impossible to dissociate from leadership personalities and their choices of political alliances in South Sudan. Notwithstanding the fact that ethnic diversity should be a pillar of strength, historical circumstances and current realities have often caused violent conflict among the region's 65 different ethnic groups.

One group that feels marginalized is the Nuer tribe. This is evident in the involvement of some Nuer tribe's people in the ongoing revolts, including Peter Gatdet and the late Gatluak Gai. In admitting the existence of Nuer perceptions of marginalization and attempting to address the issue, the SPLM's minister of legal affairs and constitutional development in the GoSS, John Luk Jok, has argued that despite a fair representation of the Nuer tribe in the ruling SPLM, including the post of vice president, disturbing perceptions exist among them about their marginalization by the Dinka.² This calls for concern.

Oil is the dominant source of revenue, projected to provide some 98 per cent of total GoSS revenue in 2011³. Oil and oil revenue management will have considerable impact on national stability and the character of the new state; as such, it remains an integral element of the constitutional review process during the transition. If well administered, oil can become a key gadget in empowering state and local politics in South Sudan. If

1. Cf. Crisis Group Africa Report, *Politics and Transition in the New South Sudan*, (172), 3, 4 April 2011.

2. Nuer marginalization in South Sudan a false claim – minister, *Sudan Tribune*, 26 April 2011, <http://www.sudantribune.com/Nuer-marginalization-in-South>, 38708 (accessed 26 May 2011).

3. Crisis Group Africa Report, *Politics and Transition in the New South Sudan*, (172), 20, 4 April 2011.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

not, the resource could cause deeper national division and societal decomposition, and the new state could easily become another epitome of the “resource curse”.

SOUTH SUDAN AND INTERNATIONAL POLITICS

At this initial stage of South Sudan nation building, the international community is re-attuning its relationship with the SPLM, and positioning itself as a supportive partner to the people of South Sudan and the new government. The international community and other organizations like USAID are already supporting in the development of infrastructure, professionalizing the security services, and diversification of the economy.

At the regional level, moments after Africa's 54th state was inducted into membership of the African Union on August 15, Foreign Affairs Minister Deng Alor Kuol announced that South Sudan was ready to contribute troops to the AU Mission in Somalia, Amisom. This announcement has however attracted disapproval from both the government and the opposition. However, as a member, the AU needed to request the country to send troops to Somalia. This is just one of the political dynamics that South Sudan has to battle with given that the government at home is still in formation. Should the South Sudanese send troops to Somalia, they will have fulfilled the promise by President Salva Kiir on Independence Day that the country would actively participate in building peace in the region. “The Republic of South Sudan shall be a partner in all human endeavours that promote security, justice, liberty, and prosperity. As South Sudanese we know how it feels to be deprived of freedom and dignity.”

South Sudan's independence may encourage splits in other African countries a number of voices are suggesting that could happen in the near future; countries like Nigeria, Ivory Coast, Congo, Angola and others may experience break up. Colonel Gaddafi described a divided Sudan as “the beginning of the crack in Africa's map” ... this in fact will bring in new dynamics in the political life of the continent. Border changes and the partition of nations occur relatively rarely. In Africa, Eritrean independence from Ethiopia in the early 1990s brought in new dynamics into the continent. South Sudan's secession may inspire hope among secessionists elsewhere in the continent and this will greatly impact on the political situation of the continent.

During a recent visit to Kampala, the South Sudanese President Salva Kiir reiterated his country's commitment to join the EAC. This venture is of crucial importance to South Sudan and the region at large. The landlocked South Sudan needs a gateway to the world after separating from the Sudan. More so, a significant percentage of South Sudan's trade is with East Africa (80 percent), while it clears a big chunk of its goods through the port of Mombasa, Kenya.

According to South Sudan's roads and transport minister, Anthony Lino Makana, the country has started talks with several oil firms to build a 200-km link to the existing pipeline running from Mombasa to Eldoret in Kenya. Makana said such a pipeline would help South Sudan export its oil to Kenya, Uganda, Congo, Rwanda, Burundi, Tanzania and Ethiopia. If and when it joins the EAC, South Sudan would be bringing with it oil wealth, minerals and a huge agricultural potential. Joining the EAC is almost inevitable for South Sudan given its historical and cultural links with Kenya and Uganda.

A business strategist and author, Pete Ondeng, contends that South Sudan currently cannot compete with “mature” economies that it would be joining in the EAC. Once South Sudan become a signatory of EAC, it would be difficult to stop the flow of goods from member countries, an event that might delay the take-off of the new country's

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

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

manufacturing sector. Ondeng told the Independent East African News Agency (EANA) that once strategic and important industries are identified, the South Sudanese government must both encourage and protect their domestic growth, given that free trade may not accelerate it to become a mature economy. The majority of Sudan's oil is located in the south, and plans are being discussed for a new pipeline from South Sudan to Kenya that would shift 85% of oil revenue from Khartoum to Juba. With this in mind, China has sensibly begun to build closer ties with the south, while also trying to maintain its relationship and investments in the Sudan. South Sudan is advised to be very astute in every venture it takes in the nation building process. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****NOTA****SIRIA: SIETE MESES DE REVOLUCIÓN****por Sirin Adlbi Sibai**Investigadora en el Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos
de la Universidad Autónoma de Madrid**RESUMEN**

Desde el comienzo de la revolución siria el pasado 14 de marzo de este año 2011, el panorama socio-político y económico del país ha experimentado numerosos y profundos cambios. A pesar de que el objetivo principal de la revolución, esto es, la caída del régimen dictatorial del clan de los Asad, aún no se ha logrado, todo indica que este hecho es sólo cuestión de tiempo. Mientras, la amenaza de la explosión de un conflicto armado en el país se ve más cerca que nunca ante una situación de terrible represión e impasividad de la llamada Comunidad Internacional. Si esta situación se produce, las consecuencias para la región y para el resto del mundo serían impredecibles, teniendo en cuenta la ubicación geoestratégica central de Siria.

ABSTRACT

Since the beginning of the Syrian revolution on 14 March this year 2011, the socio-political landscape and economic development has undergone numerous and radical changes. Although the main objective of the revolution, that is, the fall of the dictatorial regime of the Assad clan, has not yet been achieved, it appears that this is only a matter of time. Meanwhile, the threat of explosion of an armed conflict in the country is closer than ever in a situation of terrible repression and the International Community impassiveness. If this situation occurs, the consequences for the region and the world would be unpredictable, considering the central geo-strategic location of Syria.

Las cifras son escalofriantes. Desde el comienzo de la revolución en marzo de este año, cuando la violación, tortura y asesinato de los niños de entre nueve y catorce años de la ciudad de Deraa encendió la llama de la dignidad, la libertad y la democracia en Siria y hasta el día de hoy, la cifra de personas asesinadas por el régimen de los Asad asciende a las 3000 personas, según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos. Estas cifras han sido reconocidas el pasado 14 de octubre por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas. De entre ellas, cerca de dos centenares son niños. Hay más de 15.000 refugiados en las fronteras de Turquía, Líbano y Jordania. Más de 100.000 desplazados dentro del país. 30.000 heridos. 64.000 amenazados y perseguidos por el régimen dictatorial. 15.000 detenidos y torturados en las cárceles y 3000 desaparecidos.

Lo que está sucediendo en Siria hoy es lo mismo que lleva sucediendo aproximadamente medio siglo. Detenciones arbitrarias, asesinatos, represión, tortura, todo tipo de violación de los derechos humanos e impunidad absoluta del régimen y beneplácito de una Comunidad Internacional impasible. Antes de que estallara la revolución ya había más de 5000 presos políticos y de conciencia en las cárceles del régimen sirio. La diferencia es que los sirios, disponen hoy de instrumentos que les permiten trasladar sus voces y las imágenes de la represión, prácticamente en directo, al resto del mundo. El contexto regional e internacional se ha transformado profundamente.

A diferencia de la masacre cometida por Rifaat el-Asad, hermano del difunto Hafez el Asad en 1982 para aplastar las revueltas en la ciudad de Hama y que costó la vida a más de 30.000 personas, los crímenes contra la humanidad que ahora perpetra el

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

régimen alawita de los Asad, no pueden pasar desapercibidos. En su momento, el contexto internacional era desfavorable y se hallaba marcado por la guerra civil libanesa, la Guerra Fría y la I Guerra del Golfo. Así como existía una indiferencia de la opinión pública internacional que carecía entonces de Facebook, You Tube, Twitter o AlJazeera. Ahora sin embargo, nos hallamos en el 2011, año de la llamada Primavera Árabe, que comenzó en Sidi Bouzid, en Túnez, pasó por Egipto, Libia, Bahrein, Oman, Marruecos, Jordania y llegó también a Siria. Y se trata también de la era de las comunicaciones y la globalización.

Los nuevos medios de comunicación no solo permiten afectar la opinión pública internacional, sino también la siria. La posibilidad de trasladar las imágenes de la brutal represión que el régimen de los Asad ha practicado sistemáticamente contra los manifestantes pacíficos y desarmados ha logrado que lo que comenzó en el mes de marzo siendo tímidas movilizaciones en zonas marginales, hallan pasado a ser en estos momentos movilizaciones masivas que se extienden por todo el territorio nacional implicando a todos los sectores y facciones de la sociedad.

Tras siete meses de revolución pacífica y desarmada frente a la salvaje barbarie de un régimen que utiliza los tanques de su ejército para asesinar los niños, las mujeres y los hombres de su pueblo, desfigurar sus cadáveres y profanar sus tumbas, por clamar por su libertad y su dignidad, la situación ha llegado a un punto de no retorno. Tanto para el régimen como para el pueblo, se hace imposible dar marcha atrás al proceso iniciado, algo que sin duda desearían los Asad con más fervor, debido a la crítica situación en la que se encuentran y que ellos mismos han creado. El pueblo ya no admite el diálogo y los lemas alzados en pancartas se preguntan si es posible acaso dialogar con los tanques, o si los revolucionarios y la oposición asesinada podrían acaso resucitar de su tumba para entablar dicho diálogo.

La crisis económica que ya venía sufriendo el país desde hace años, principalmente por la corrupción de sus dirigentes, se ha agudizado. Así como crece el aislamiento internacional al régimen. Sin embargo, la Comunidad Internacional no acaba de ser contundente en su respuesta frente a los crímenes de lesa humanidad que está cometiendo Bashar el Asad contra el pueblo sirio. Hasta el momento son contados los países que han roto definitivamente sus relaciones diplomáticas con el régimen sirio y ni siquiera se ha logrado algo tan básico como es la entrada de observadores internacionales al país.

El 4 de octubre, Rusia y China ejercieron su derecho a veto en una resolución de la ONU de condena al régimen y por lo tanto, el Consejo de Seguridad ha fracasado a la hora de aprobar la condena. Tanto Rusia como China mantienen una estrecha relación de amistad y de acuerdos comerciales y militares con el régimen. Rusia, dispone de su única base militar fuera del territorio de la antigua Unión Soviética en la ciudad portuaria de Tartus en Siria, y hay acuerdos entre ambos países para la renovación de las instalaciones de la misma. Sin embargo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea, están capacitados para ejercer mayor presión sobre ambos países para que cambien sus posturas. Pero lo cierto, es que cada vez se hace más evidente que la pasividad de la Comunidad Internacional se debe a que la misma no quiere actuar en Siria porque no interesa que caiga el régimen de los Asad.

Hace no mucho el ministro de Exteriores británico lo afirmaba con claridad “No hay ni la más remota posibilidad de atacar Siria”. Siria no dispone de los hidrocarburos de Libia ni constituye una puerta a la inmigración africana hacia Europa. Siria se encuentra en la boca del volcán de Oriente Medio y el régimen sirio ha establecido un complicado juego de alianzas estratégicas con Irán, Hezbollah, Turquía y Arabia Saudí. Sin olvidar tampoco la sonora frontera con Israel, que el régimen de los Assad ha mantenido calmada durante los últimos cuarenta años.

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

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

**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011**

La Comunidad Internacional no actúa con determinación empujada por el temor de que toda la región explote. Sin embargo, parece ser que esa pasividad será la que precisamente empuje hacia una situación de inestabilidad regional. Existen numerosos indicadores que apuntan a que la revolución podría tornarse en armada. Algo que realmente ansía el clan de los Asad, que desde el comienzo ha intentado empujar hacia ese derrotero a la revolución, explotando sistemáticamente el discurso del conflicto interétnico e interreligioso dentro del país y en Líbano, así como una supuesta amenaza islamista e infundiéndole el temor a las minorías frente a una caída inminente del mismo, puesto que se posiciona como su defensor y protector. Asimismo, el régimen ha intentado encender el frente con Israel mandado al comienzo de la revolución a los jóvenes palestinos a los Altos del Golán y también ha obligado a miles de personas a refugiarse en Turquía, algo que se ha vuelto en su contra.

Los revolucionarios, han soportado esta situación durante los últimos siete meses, manteniéndose a pesar de los pesares, firmes en su postura pacifista y en la lucha desarmada sin pedir en ningún momento una injerencia militar extranjera. ¿Hasta cuándo podrán seguir soportando la sangre derramada por el régimen en Siria? Turquía, otro actor determinante en la zona, podría ejercer las presiones pertinentes para poner fin a este baño de sangre si decide actuar con urgencia, a pesar, o más bien, debido a, la seria amenaza a su estabilidad e integridad nacional, puesto que este país cuenta en el sur con una importante población alawita y con cerca de 30 millones de kurdos en el norte. ■

SUMARIO**PRESENTACIÓN**ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL**AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES REALIZADAS:
SEGUNDO CUATRIMESTRE 2011**

5 DE MAYO: Seminario sobre “Historia de España en el Siglo XX”, impartido por Santos Juliá, Catedrático de Historia Social y del Pensamiento Político de la UNED.

6 DE MAYO: X Aniversario: Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad.

3 DE JUNIO: Proyección de la selección de trabajos presentados al concurso Premio “Valores Educativos y ciudadanos”, de la XIIª Muestra de cortometrajes “Adolfo Aznar” convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en *Ibercaja Zentrum* de Zaragoza.

7 Y 8 DE JUNIO: Jornada sobre “Democracia, ética y servicio público”, en colaboración con la Universidad Autónoma del Estado de México y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

12 Y 13 DE JUNIO: Conferencia internacional sobre “El papel de los parlamentos nacionales y regionales en la toma de decisiones de los asuntos europeos”, en colaboración con la Fundación Adenauer, en Guadalmina (Marbella).

14 DE JUNIO: Conferencia internacional sobre “Recientes tendencias de las relaciones interparlamentarias en la Unión Europea”, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el Real Instituto Elcano, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Konrad Adenauer con el patrocinio de la Secretaría de Estado para la Unión Europea en Madrid.

23 DE JUNIO: Seminario sobre “Soberanía estatal e integración europea. Cuestiones teóricas del proceso de estatalización de Europa”, impartido por Ramón Punset, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

DEL 5 AL 8 DE JULIO: Seminario sobre “Ética y transparencia en la vida parlamentaria”, en Cartagena de Indias (Colombia).

DEL 11 DE JULIO AL 5 DE AGOSTO: VI Curso de la II Edición de la Escuela de Gobierno en Uruguay.

30 Y 31 DE AGOSTO: I Jornadas de Derecho Parlamentario en San José de Costa Rica, en colaboración con la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

SUMARIO**PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO
AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS
III CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS:
TERCER CUATRIMESTRE 2011**

5 Y 6 DE SEPTIEMBRE: Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid “La reforma del Estado Autonómico”, en la Residencia “La Cristalera” de Miraflores de la Sierra (Madrid).

5 Y 6 DE SEPTIEMBRE: I Seminario sobre “Valores educativos y ciudadanos en el entorno escolar”, en Albarracín.

22 Y 23 DE SEPTIEMBRE: Seminario presencial de la 4ª edición del curso *on line* sobre “Parlamento y Estructura Territorial” coorganizado con el Congreso de los Diputados y la Fundación CEDDET para altos funcionarios Iberoamericanos.

28 DE SEPTIEMBRE: Jornada sobre “Los costes y beneficios de la descentralización. Una perspectiva comparada”, en colaboración con la Fundación Adenauer. Dirigida por Julio López Laborda, Catedrático de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

5 DE OCTUBRE: Diálogos: “Las reformas del Estado Autonómico” (Acerca del Monográfico nº 151 de la Revista de Estudios Políticos, dedicado a la reforma del Estado Autonómico).

13 Y 14 DE OCTUBRE: III Jornadas de “Derecho Parlamentario comparado España-México”, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Congreso de los Diputados.

13 Y 14 DE OCTUBRE: Seminario: “Técnica legislativa y Calidad de la Ley”, en Valparaíso y Santiago de Chile, en colaboración con la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile.

DEL 19 AL 21 DE OCTUBRE: Jornadas “Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico”, en Bilbao, en colaboración con la Universidad del País Vasco y coordinado por Alberto López Basaguren.

25 Y 26 DE OCTUBRE: Jornadas sobre Terrorismo titulada “Secuestros y toma de rehenes: prevención y respuestas”, coordinadas por Rogelio Alonso, Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, y en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo.

DEL 31 DE OCTUBRE AL 4 DE NOVIEMBRE: Seminario sobre “La Administración Parlamentaria”, en La Antigua (Guatemala).

3 Y 4 DE NOVIEMBRE: Congreso Internacional: “Tendencias actuales del constitucionalismo en América latina”, en Pamplona, organizado por la Universidad Pública de Navarra y en colaboración con el Parlamento de Navarra.

10 DE NOVIEMBRE: Diálogos sobre “La destrucción del Europa” entre Julián Casanova, autor del libro “Europa contra Europa: 1914-1945” y Lluís Bassets, periodista en el diario “El País”. Moderado por el periodista José María Calleja.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS II CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS III CUATRIMESTRE 2011

DEL 28 DE NOVIEMBRE AL 2 DE DICIEMBRE: Seminario “Retos de la función legislativa en el nuevo marco constitucional”, en Quito, coorganizado con la Asamblea Nacional de la República del Ecuador en colaboración con el Congreso de los Diputados.

29 DE NOVIEMBRE: Jornada internacional sobre “Integración de la inmigración en los sistemas federales”, en colaboración con el Foro de las Federaciones.

5 Y 6 DE DICIEMBRE: Encuentro “Fortalecimiento de capacidades parlamentarias en el proceso del Tratado sobre el Comercio de Armas” en San José de Costa Rica, en colaboración con la Fundación Arias para la Paz y el Progreso en San José de Costa Rica.

12 DE DICIEMBRE: Jornada de Técnica Normativa, en colaboración con la Universidad Pontificia Comillas-ICADE, en Madrid.

14 DICIEMBRE: II Observatorio Novedades del Federalismo en Europa en colaboración con el Instituto de Derecho Público, en Barcelona.