



EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO EN SU XX ANIVERSARIO

*Reflexiones sobre la ciencia política y el constitucionalismo
contemporáneos*

Mayte Salvador Crespo y Emilio Pajares Montolío (coord.)

EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
GARCÍA-PELAYO EN SU XX ANIVERSARIO
REFLEXIONES SOBRE LA CIENCIA POLÍTICA
Y EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEOS

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Carlos Closa Montero
Arantxa Elizondo Lopetegui
Ricardo García Cárcel
Rosario García Mahamut
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemus López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Mónica Sánchez Redonet
Antonio Torres del Moral

EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO EN SU XX ANIVERSARIO

REFLEXIONES SOBRE
LA CIENCIA POLÍTICA
Y EL CONSTITUCIONALISMO
CONTEMPORÁNEOS

MAYTE SALVADOR CRESPO
Y EMILIO PAJARES MONTOLÍO
(coord.)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2025

Catálogo general de publicaciones oficiales

<https://cpage.mpr.gob.es>

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2024:

© Mayte Salvador Crespo y Emilio Pajares Montolio (coord.)

© Diseño de la cubierta: María Merino Caballero

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

X @cepcgob

Facebook: CentrodeEstudiosPoliticoyConstitucionales

Instagram: centro_estudios_pol_y_const

Bluesky: cepcgob.bsky.social

NIPO papel: 145-25-047-1

NIPO PDF: 145-25-046-6

ISBN papel: 978-84-259-2117-9

ISBN PDF: 978-84-259-2118-6

Depósito legal: M-20901-2025

Realización: Gráficas Anfex, S. L.

Gabriel Gómez, 3

28044, Madrid

Impreso en España - *Printed in Spain*

ÍNDICE

Presentación	13
<i>Rosario García Mahamut</i>	
Introducción	21
<i>Mayte Salvador Crespo y Emilio Pajares Montolío</i>	
Construyendo instituciones: el origen del programa García-Pelayo	25
<i>Carlos Closa Montero</i>	
EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO Y EL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES	
UN PROGRAMA BIEN PENSADO	39
<i>Paloma Biglino Campos</i>	
EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (2018-2023)	43
<i>Yolanda Gómez Sánchez</i>	

EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO EN TIEMPOS DE CRISIS: LUCES Y SOMBRAS.....	51
<i>Ángel Sánchez Navarro e Isabel Wences Simon</i>	
EL PROGRAMA DE FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES: OBLIGADO HOMENAJE AL «MAESTRO» DE MAESTROS.....	55
<i>Esther González-Hernández</i>	
RELATO DE UNA EXPERIENCIA TRANSFORMADORA: MI PASO POR LA SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN DEL CEPC Y EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO (2019-2022)	67
<i>Julia Ortega Bernardo</i>	
UNA REFLEXIÓN PERSONAL SOBRE EL XX ANIVERSARIO DEL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO.....	73
<i>Mayte Salvador Crespo</i>	

LA EXPERIENCIA INVESTIGADORA

ACCOUNTABILITY FOR HUMAN RIGHTS ATROCITIES IN TRANSITIONAL SOCIETIES. THE ROLE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS	79
<i>Jessica Almquist</i>	
TOMARSE EL FEDERALISMO EN SERIO: EL GOBIERNO LOCAL COMO TERCER NIVEL EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA Y OTROS ESTADOS DESCENTRALIZADOS	91
<i>Mayte Salvador Crespo</i>	
THINKING ABOUT LAW AND POLITICS THROUGH DECONSTRUCTION.....	117
<i>Lasse Thomassen</i>	

VIOLATING HUMAN RIGHTS IN COUNTERTERRORISM: WHEN DO STATES CROSS THE LINE?	127
<i>Frank Foley</i>	
PLURALISMO TERRITORIAL DEL ESTADO EN EUROPA Y PLURALISMO JURÍDICO EN AMÉRICA LATINA: UN ‘ENFOQUE COMPARADO’ EN EL ANÁLISIS DE UN «CONSTITUCIONALISMO PLURAL ASIMÉTRICO».....	139
<i>Anna Margherita Russo</i>	
MAPPING POWER ACROSS SPACE AND TIME: A RESEARCH TRAJECTORY IN TERRITORIAL POLITICS, 2012-2025	163
<i>Helder Ferreira do Vale</i>	
PREFERENCIAS E INSTITUCIONES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS NEGOCIACIONES DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE	179
<i>Mario Kölling</i>	
LA COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS EN PERSPECTIVA COMPARADA	193
<i>Sabrina Ragone</i>	
EL VALOR AÑADIDO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO...	201
<i>Giuseppe Martinico</i>	
LA CIUDADANÍA SOCIAL EUROPEA: DIMENSIONES PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.....	219
<i>Pietro Masala</i>	
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA: EL ROL DE LAS ÉLITES EN LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA	241
<i>Ana Belén Benito Sánchez</i>	

POST-AUTHORITARIAN CONSTITUTIONALISM.....	253
<i>Antonio-Martín Porras Gómez</i>	
LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO DESPUÉS DEL «CASO RUMANIA». ¿HACIA UNA MUTACIÓN ESTRUCTURAL DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO?	273
<i>Giuliano Vosa</i>	
LA PROTECCIÓN MULTINIVEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LATINOAMÉRICA: UN MODELO FLEXIBLE PARA LA COORDINACIÓN DE MÁRGENES DE DISCRECIONALIDAD INTERPRETATIVA	295
<i>Jorge Alexander Portocarrero Quispe</i>	
JUSTICIA TRANSICIONAL: POSTCONFLICTO, DEMOCRATIZACIÓN Y DERECHOS DE LOS MÁS VULNERABLES.....	307
<i>Agata Serranò</i>	
PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN SOCIO-DIGITAL	323
<i>Mónica Martínez López-Sáez</i>	
LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL ANTE EL CONSTITUCIONALISMO GLOBAL.....	337
<i>Ángel Aday Jiménez Alemán</i>	
LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.....	351
<i>Giacomo Palombino</i>	
LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DEMOCRACIA Y ESFERA PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DIGITAL: NORMAS COMUNITARIAS Y MODERACIÓN DE CONTENIDO EN LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES ...	361
<i>Rubén García Higuera</i>	

ÍNDICE

LAS RESTRICCIONES A LAS LIBERTADES DE COMUNICACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TUTELA MULTINIVEL DE LOS DERE- CHOS: DESINFORMACIÓN Y DISCURSOS OFENSIVOS.....	379
<i>Wendy Pena González</i>	
LA LARGA SOMBRA DEL PASADO: LOS EFECTOS DE LOS LEGADOS Y DE LA MEMORIA HISTÓRICA EN EL VOTO A PARTIDOS POPULIS- TAS DE DERECHA RADICAL EN EUROPA DEL SUR Y DEL ESTE..	393
<i>Piotr Zagórski</i>	
LOS EFECTOS DE LAS NUEVAS FORMAS DE CIUDADANÍA NEOLIBERAL EN LA CONVERSACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL FENÓMENO DE LA MARCA PERSONAL	407
<i>Javier Zamora García</i>	

PRESENTACIÓN

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT

Directora. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Hace veinte años, en 2005, a iniciativa de su director, el profesor Álvarez Junco, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales inicio el programa García-Pelayo que persigue impulsar el desarrollo científico de jóvenes investigadores en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas. Desde una orientación multidisciplinar, en términos de carrera investigadora, el programa está orientado a investigadores que hayan concluido sus estudios de doctorado en años inmediatamente anteriores y cuenten con un amplio perfil internacional. Para ello, anualmente se convoca un concurso internacional para, desde el rigor científico, contratar durante tres años investigadores de excelencia especializados en las líneas de investigación que anualmente propone el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Con gran acierto nuestro programa de posdoctorado nació rindiendo homenaje al profesor Manuel García-Pelayo, primer presidente del Tribunal Constitucional, especialmente ligado primero al Instituto de Estudios Políticos y luego al Centro de Estudios Constitucionales. De su relación con estas instituciones quiero resaltar tres momentos: primero, antes de su exilio americano, en 1948 con Javier Conde, fue secretario de los cursos de ciencia política y sociología, antecedente de nuestro actual máster de Derecho Constitucional; un segundo momento, con Francis-

co Laporta, la edición en 1991 de sus obras completas; y por último en 2013 con Benigno Pendas, la donación al CEPC de la biblioteca del profesor García-Pelayo por su viuda, Graciela Soriano.

Los investigadores García-Pelayo, y con ellos el seminario en el que periódicamente presentan y discuten sus trabajos o debaten con otros académicos distintos problemas de investigación, trajeron una profunda transformación de la actividad del Centro, reforzando su orientación científica.

El programa García-Pelayo permitió atraer talento para desarrollar los objetivos estratégicos definidos por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Estas líneas de investigación han ido cambiando a lo largo de los veinte años de existencia del programa, adaptándose a los desafíos de la sociedad en cada momento y tratando de aportar una visión científica desde los campos de las ciencias jurídicas y políticas. Esto ha contribuido a situar al CEPC como un centro de excelencia académica a nivel nacional e internacional.

El Centro, además, se distingue de otras instituciones de investigación por su vinculación, como Organismo Autónomo, al Ministerio de la Presidencia. Esto le dota de una conexión directa con la gestación y la implementación de las políticas públicas, constituyendo un excelente foro de discusión que sirve de puente entre la academia y la vida pública. Por ello, el objetivo de las investigaciones llevadas a cabo por los participantes en el programa García-Pelayo no requiere únicamente contribuir a la expansión del conocimiento científico, sino que debe tratar de ser de utilidad en los ámbitos políticos de toma de decisiones.

En el conjunto del programa se han desarrollado veintidós líneas de investigación, entre las que desatacan proyectos sobre la democracia y la Unión Europea. En este sentido, es relevante observar el cambio en las líneas de investigación propuestas por el programa a lo largo de los años. En la primera convocatoria del programa, únicamente había tres líneas: Estructura territorial del Estado, Unión Europea y Gobernanza democrática. Si avanzamos cinco años, hasta 2010, se mantenían los dos primeros campos de investigación y se incluían otros tres (Democracia y representación, Inmigración y ciudadanía y derechos fundamentales). Algunas de estas líneas maestras se mantienen con ligeros cambios, mien-

tras que se añaden otras nuevas fruto del desarrollo de la sociedad. Así, en 2024 se propusieron seis grandes líneas de investigación: Democracia, instituciones y ciudadanía; Derechos fundamentales; Sistema político-constitucional en el siglo XXI; España e Iberoamérica; Unión Europea y Derecho español: diálogo institucional; y Comisión de Venecia: democracia, derechos humanos y Estado de Derecho.

Para desarrollar estas grandes líneas se seleccionaron cuatro proyectos de entre veintinueve propuestas. A través de un proceso de concurso-oposición, el CEPC escoge aquellos proyectos de mayor rigor teórico y epistemológico; de mayor adecuación a los objetivos del Centro; y de mayor potencial de integración en las actividades académicas y de investigación del Centro. En 2024, los proyectos seleccionados fueron:

- Por Rubén García Higuera: *Libertad de expresión, democracia y esfera pública en la sociedad digital: normas comunitarias y moderación de contenido en las grandes plataformas digitales.*
- Por Wendy Pena González: *Las restricciones a la libertad de expresión desde la perspectiva de la tutela multinivel de los derechos: desinformación y discursos ofensivos.*
- Por Piotr Zagórski: *La larga sombra del pasado: los efectos de los legados y de la memoria histórica en el voto a partidos populistas de derecha radical en Europa del Sur y del Este*
- Por Javier Zamora García: *Los efectos de las nuevas formas de ciudadanía neoliberal en la conversación pública democrática. Un análisis a partir del fenómeno de la marca personal.*

Estos investigadores se sumaron a Giacomo Palombino, que accedió al programa García-Pelayo en 2023 para desarrollar el proyecto *La protección constitucional de los derechos fundamentales frente al cambio climático*

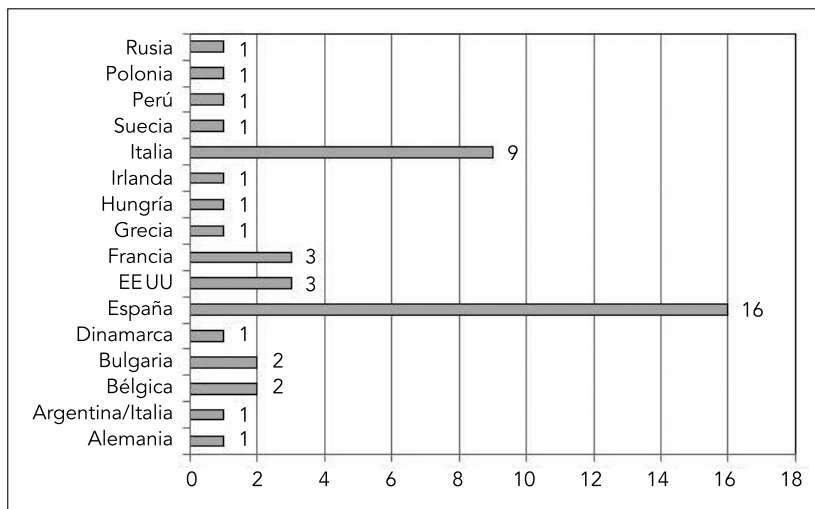
Por lo tanto, en 2025 el Centro cuenta con cinco investigadores García-Pelayo que cubren, desde la perspectiva de las ciencias sociales y jurídicas, algunos de los temas de mayor interés en la actualidad como son las nuevas formas de comunicación y las redes sociales; la memoria histórica o el cambio climático.

En 2025 el programa García-Pelayo se amplía con las siguientes líneas de investigación, algunas de las cuáles coinciden con las de años anteriores:

- Pluralismo territorial del Estado
- Migraciones y ciudadanía
- Régimen electoral, participación política y nuevas tecnologías
- España e Iberoamérica

Desde la creación de este programa en 2005, el CEPC convoca periódicamente plazas de personal investigador García-Pelayo, en un número variable. Así, las convocatorias de 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 mantuvieron un número de 6 plazas; en 2011, 2012 y 2013 no se pudo abrir convocatoria; las convocatorias de 2014, 2015, 2016 y 2017 ofertaron únicamente una plaza; desde 2018 se vienen ofertando dos plazas anualmente. En 2022 tampoco se publicó convocatoria García-Pelayo. En 2023 se ofertó una plaza, en 2024, cuatro plazas y en 2025 tres plazas.

Figura 1. Nacionalidad de los Investigadores del programa García-Pelayo



Elaboración por el CEPC. Datos entre 2006 y 2024

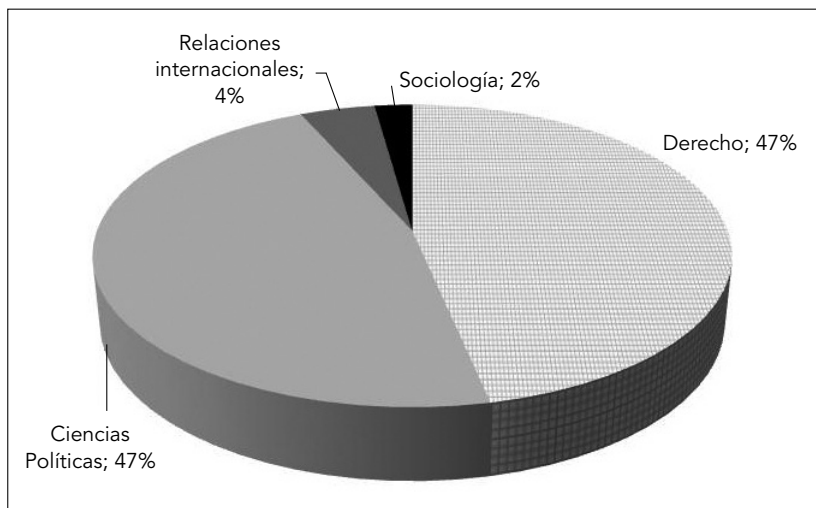
Desde 2005 se han convocado un total de 50 plazas, tres todavía en proceso de selección y han formado parte del programa 45 investigadores.

Entre la convocatoria de 2006 y la de 2024 han concursado un total de 367 personas al programa García-Pelayo lo que supone una media anual de 9 solicitudes por plaza. De los 45 investigadores un 38% son mujeres, todavía un porcentaje algo alejado de la exigencia de paridad.

El programa ha demostrado su capacidad de atracción de talento internacional. Casi dos tercios del total de los investigadores tienen una nacionalidad distinta a la española, y destaca la presencia de investigadores italianos que representan un 22%. En la figura nº 1 se representa la distribución de los investigadores por nacionalidad. Junto a españoles e italianos destacan en tercer lugar los investigadores procedentes de Francia y Estados Unidos.

Por áreas de procedencia un 47% son doctores en derecho o en ciencia política. El resto, en sociología o relaciones internacionales, conforme al carácter multidisciplinar del programa (Figura nº 2).

Figura 2. Áreas de procedencia de los Investigadores del programa García-Pelayo

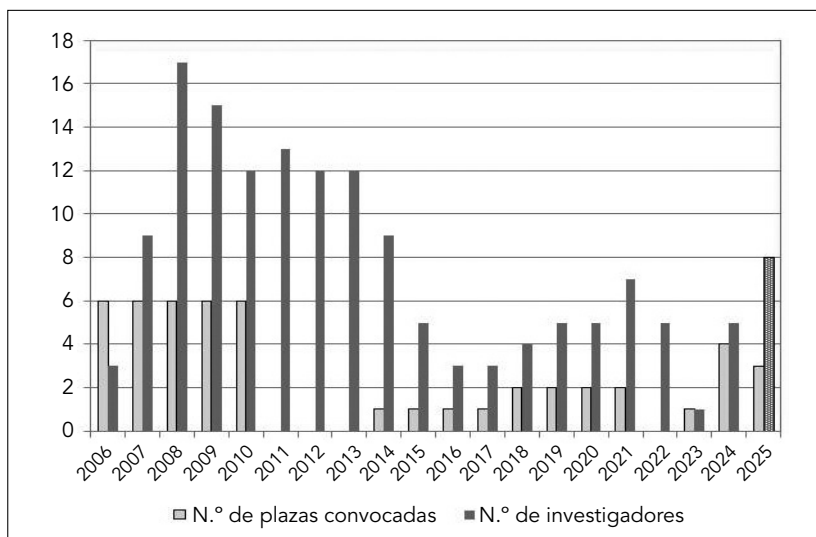


Elaboración por el CEPC. Datos entre 2006 y 2024

En la figura nº 3 se representa la evolución del número plazas convocadas anualmente y el número de investigadores que realizan su actividad en el CEPC en el año de referencia. Se pueden distinguir las siguientes etapas:

- 1) Desde el comienzo del programa hasta 2010 se convocan un número importante de plazas, que permite, dado el alcance trienal de los contratos, la continuidad de un alto número de investigadores hasta 2014
- 2) Pese a la interrupción entre 2011 y 2013 de la convocatoria de nuevas plazas, la continuidad del programa se vio asegurada por la duración de los contratos de años anteriores y a partir de 2014 por las nuevas convocatorias.
- 3) En 2024 el programa inicia una nueva etapa con la expansión del número de plazas que permitirá reforzar la excelencia investigadora del CEPC.

Figura 3. Investigadores del programa García-Pelayo



Elaboración por el CEPC. Para 2025 datos estimados del número de investigadores

Desde 2005 han pasado por el Centro 45 investigadores García-Pelayo, cuya progresión académica y científica ha sido notable. Este Centro está en deuda con los subdirectores y subdirectoras de estudios e investigación, así como con todos los trabajadores del CEPC que han hecho posible el éxito de este proyecto. Quiero rendir agradecimiento a los directores que me han precedido desde su creación, los profesores José Álvarez Junco, Paloma Biglino Campos, Benigno Pendás García y Yolanda Gomez Sánchez, que impulsaron y cuidaron la continuidad del programa, del que celebramos ahora su vigésimo aniversario. Enhorabuena a todos.

INTRODUCCIÓN

MAYTE SALVADOR CRESPO

*Subdirectora de Estudios e Investigación. Centro de Estudios Políticos
y Constitucionales*

EMILIO PAJARES MONTOLÍO

*Subdirector de Publicaciones y Documentación. Centro de Estudios Políticos
y Constitucionales*

La publicación de este libro, en el marco de la conmemoración del vigésimo aniversario del Programa de Investigación García-Pelayo, pretende constituirse en una memoria viva de esta iniciativa del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). A través de las contribuciones de quienes han formado parte del programa como investigadores e investigadoras, este volumen ofrece un testimonio colectivo de las trayectorias académicas, los enfoques de investigación y las experiencias personales que han dado forma al proyecto a lo largo de estos veinte años.

Pero esta obra no estaría completa sin la voz de quienes han asumido la responsabilidad de dirigir el programa: directoras y directores, subdirectoras y subdirectores de Publicaciones y Documentación y de Estudios e Investigación del CEPC. Por ello, se ha solicitado a todas las personas que desde cualquiera de estas dos posiciones han participado en el diseño y ejecución del programa que aportaran su propia mirada, reflejando su experiencia personal. En el caso de los investigadores, además, se les pidió que ofrecieran una visión de la evolución de sus temas de investigación desde su ingreso al programa hasta la actualidad.

Conviene advertir que en este libro no están todos los que han sido. Hasta la fecha de esta publicación, han pasado por el programa cuarenta y cinco investigadores, así como diferentes directores y directoras y sub-

directores y subdirectoras como sus responsables académicos. La invitación a participar se hizo extensiva a todas las personas implicadas y, aunque no todas han podido remitir sus contribuciones —no por falta de voluntad, sino por razones de agenda—, queremos dejar constancia de nuestro más sincero reconocimiento a cada una de ellas.

La estructura del libro responde a estos distintos enfoques. Comienza con una presentación inicial a cargo de la actual directora del CEPC, la profesora Rosario García Mahamut, seguida de esta introducción y, sobre todo, del valioso testimonio de Carlos Closa Montero, quien ejerció la Subdirección de Estudios e Investigación en 2005 y puede considerarse, bajo la dirección del profesor José Álvarez Junco, el impulsor inicial del programa.

Después de estos primeros textos introductorios, el libro se estructura en dos grandes bloques. Los contenidos del primero, titulado *El Programa García-Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, recogen las aportaciones de quienes han ocupado la dirección del Centro o alguna de sus dos subdirecciones, responsables en todo caso del programa, que han querido compartir sus experiencias y valoraciones sobre su desarrollo.

En el segundo bloque, *La experiencia investigadora*, se incluyen las contribuciones de investigadores e investigadoras que han participado en el programa, reflejo del pluralismo temático y la diversidad disciplinar que han caracterizado esta iniciativa desde sus orígenes.

Cerramos el volumen con un anexo que recoge los nombres de todos los investigadores seleccionados a lo largo de estos veinte años, con indicación de la fecha de la convocatoria a la que concurrieron (el mismo criterio se ha seguido para ordenar las colaboraciones que se han recibido, comenzando con la más lejana en el tiempo), si bien en algunos casos la incorporación formal al programa tuvo lugar en ejercicios posteriores por motivos de índole diversa, que también ocasionaron que algunos contratos, en lugar de la duración inicialmente prevista de tres años, tuvieran una extensión algo más reducida. Algunas de estas circunstancias se exponen en las colaboraciones del segundo bloque por sus protagonistas.

Confiamos en que esta obra constituya una valiosa oportunidad para visibilizar el impacto del Programa García-Pelayo tanto en el desarrollo académico y profesional de sus integrantes como en la proyección del propio CEPC como centro de estudios e investigación de referencia. Solo nos resta agradecer el esfuerzo del personal del servicio de Investigación del Centro, en especial el que ha realizado su responsable, Sara López Calvo, sin cuyo trabajo esta obra no habría sido posible.

CONSTRUYENDO INSTITUCIONES: EL ORIGEN DEL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO

CARLOS CLOSA MONTERO

Vicepresidente de Organización y Relaciones Institucionales.

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)

Subdirector de Estudios e Investigación CEPC 2004-2008

Aunque cueste admitirlo, la creación de instituciones (y el programa García-Pelayo es parte de un proceso más amplio de *institution building* que buscaba reforzar las capacidades de investigación postdoctoral en el ámbito de la ciencia política y el derecho público) está sujeta a una componente azarosa donde las circunstancias se combinan con los objetivos de actores concretos para generar resultados exitosos. Vaya esto por delante para afirmar que el éxito de la creación del programa García-Pelayo se debió tanto a mi diseño y empeño personal como a las circunstancias que propiciaron su nacimiento.

1. Los orígenes

En mayo de 2004 estaba realizando una estancia de investigación en Florencia en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RS-CAS) del Instituto Universitario Europeo (EUI), una institución a la que he estado ligado durante toda mi trayectoria profesional, cuando recibí una llamada de José (Pepe) Álvarez Junco, quién había sido nombrado director del CEPC poco tiempo atrás. Inicialmente, Pepe me propuso impartir un curso dentro del máster de Ciencia Política y Derecho Cons-

titucional del CEPC y quedamos emplazados para reunirnos cuando volviera a Madrid en el mes de julio de ese año.

En aquella reunión hablamos extensamente sobre tres temas de actualidad: la memoria histórica, que se empezaba a debatir como proyecto anunciado por el nuevo Gobierno; la reforma de los estatutos de autonomía, cuyo debate se había activado a raíz del Plan Ibarretxe y el cambio de mayoría en Cataluña; y, sobre todo, la ratificación de la Constitución de la Unión Europea, cuya negociación se acaba de cerrar y que era, precisamente, mi tema de investigación, sobre el que además acababa de compilar un libro con Natividad Fernández Sola que se iba a publicar por el CEPC (La constitución de la Unión Europea, con prólogo de Francisco Rubio Llorente). Pepe me preguntó sobre mi visión del CEPC, ya que sabía que había sido alumno del diploma en la promoción 1987-1988 y yo, cándida y entusiásticamente, me lancé a elaborar un discurso sobre cómo desarrollar el componente investigador que debiera tener el CEPC. Mi visión se inspiraba en el programa Jean Monnet Fellowship del RS-CAS que yo había disfrutado en el período 1996-1997.

La idea de un centro de investigación de excelencia orientado hacia los temas centrales de la agenda política encajaba plenamente con las necesidades del momento. El propio presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura de abril de 2004 había vinculado tres temas: reforma de la Constitución, encargo de su estudio al Consejo de Estado y adscripción del CEPC al propio Consejo:

«El proyecto de reforma de la Constitución es una tarea esencial en la que pido el concurso de todos y la voluntad de todos para alcanzar un gran acuerdo, porque se trata de reformarla para mejorarla. El Gobierno tomará la iniciativa para la reforma, para lo que solicitará un informe previo al Consejo de Estado, que constituirá la base de su proyecto. En los próximos días el Gobierno procederá al nombramiento de un presidente del Consejo de Estado de reconocido prestigio y probada independencia para que dirija ese trabajo. Contará además, para ello, con el auxilio del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que pasará a adscribirse al propio Consejo de Estado abandonando la órbita estricta del Gobierno».

Desconozco las razones por las cuáles no se llegó a adscribir formalmente el CEPC al Consejo de Estado. Lo cierto es que Francisco Rubio Llorente fue nombrado presidente del Consejo y su apoyo fue esencial en las actividades desarrolladas durante la legislatura en el CEPC. Su preferencia por un centro de excelencia articulado alrededor de una vibrante comunidad de investigadores postdoctorales encajaba plenamente con nuestras visiones.

En septiembre de 2004 Álvarez Junco me invitó formalmente a unirme al CEPC como subdirector de Estudios e Investigación con la encomienda de poner en marcha un programa de investigación posdoctoral. Mi aspiración era lanzar un programa de alcance internacional, lo que implicaba, sobre todo, proporcionarle una dotación económica que lo hiciese competitivo y configurar un proceso de solicitud y de selección ágil y no excesivamente burocrático.

2. El diseño del programa

La justificación de la creación de un programa de investigación dentro de un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia se articuló, lógicamente, vinculándolo sobre las cuestiones principales del debate político constitucional en 2004, argumentando que «el CEPC ha sido llamado a desempeñar un papel central como articulador del debate académico en torno a estas cuestiones», tal como el presidente del Gobierno había señalado¹. Se apelaba tanto al Ministerio de la Presidencia como al Consejo de Estado, que contaban con el CEPC para asistirles. La base para tal apelación estaba contenida en la Disposición Adicional de Ley 3/1980 de 22 de abril, modificada por Ley 3/2004 de 28 de diciembre, del Consejo de Estado, que establecía que «el Presidente del Consejo de Estado, con el acuerdo de la Comisión de Estudios, podrá encomendar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales la realización de tareas determinadas para llevar a cabo

¹ Memoria sobre la puesta en marcha de los Programas de Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (mimeo)

los estudios, informes o memorias o la elaboración de anteproyectos que el Gobierno encargue al Consejo de Estado».

La investigación era parte del mandato original contenido en la regulación del CEPC. Así, el Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio menciona en su artículo 1 como su finalidad «el estudio y la investigación de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos» y en su artículo 2 establece como primera función para cumplir este fin «Elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos, tanto en su dimensión nacional como internacional».

Partiendo de este contexto y esos mandatos legales, el objetivo que nos fijamos era que el CEPC se convirtiese en punto de encuentro entre la investigación puntera y las cuestiones político-constitucionales de la agenda gubernamental. De esta forma, la investigación y los estudios generados en el CEPC proporcionarían bases sustantivas para la reflexión sobre los problemas políticos y sociales de actualidad. Dos iniciativas adicionales confluían en este proyecto: el programa de seminarios con profesores de las universidades españolas (inicialmente sobre la reforma de los estatutos de autonomía) y la colección "Foro" que contenía las ponencias de esos seminarios.

El vínculo entre la investigación y las necesidades de asesoramiento sobre las cuestiones de la agenda gubernamental fue la creación de *Programas de Investigación* específicos sobre las cuestiones político-constitucionales singularizadas para ello. Los programas son líneas de investigación interdisciplinarias propuestas en función de las temáticas político-sociales relevantes para el Estado y la sociedad española en los ámbitos propios del Centro. Estos programas definirían, por una parte, los contenidos temáticos de la investigación y, por otra, serían el mecanismo para encuadrar al personal investigador dentro del CEPC.

La organización de la investigación en programas plurianuales de tipo interdisciplinar presenta varias ventajas. Primero, su propia interdisciplinariedad permitía reunir a especialistas de distintos campos (juristas, politólogos, historiadores, filósofos políticos, etc.) sobre un tema

prioritario. Segundo, su formulación *ad hoc* permitía la adaptación frente a demandas cambiantes (ya que los programas se formulan en función de necesidades político constitucionales), frente a la rigidez, por ejemplo, de departamentos constituidos por áreas de conocimiento. Y, finalmente, la duración limitada (3 años extensibles, que daba cobertura al período de contrato previsto para los investigadores) permitía la renovación de los investigadores de acuerdo a nuevas demandas. Los programas también proporcionaban las temáticas de los seminarios y la colección «Foro» y alimentaban los módulos del Master, todo con el objetivo de maximizar sinergias en un organismo de reducido tamaño.

Inicialmente, y teniendo en cuenta el contexto político-constitucional y la agenda legislativa en 2004-2005, se identificaron seis líneas temáticas en torno a las cuáles deben definirse programas de investigación en los próximos años o en un futuro inmediato:

1. Estructura territorial del Estado
2. Democratización, estado de derecho y reforma constitucional
3. Unión Europea
4. Inmigración y ciudadanía
5. Género y derechos
6. Gobernabilidad y calidad de la democracia

Los tres primeros contienen temas identificados por el Gobierno para la reforma constitucional (mención a las autonomías, Senado y referencia a la UE). Sin embargo, las seis líneas identificadas inicialmente quedaron reducidas a tres, debido a las limitaciones en la financiación del programa.

Durante varios meses, estuvimos pendientes de la autorización del Ministerio para lanzar el programa. Finalmente, Pepe, en una reunión bilateral con la vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, pudo desbloquear la situación. Y, ayudados por el subsecretario del Ministerio, Luis Herrero, fuimos capaces de ponerlo en marcha. También fuimos convincentes con las

características del programa: yo argumentaba que el CEPC debería ofrecer unas condiciones salariales y materiales análogas a las de otras instituciones con programas de investigación destacados. Así, los contratos Marie *Curie* ofertados por la UE se situaban en torno a los 4500 euros mensuales mientras que los Jean Monnet Fellowships del IUE se movían en un rango variable, dependiendo si el investigador mantiene o no su salario en su institución de origen, comenzando en aproximadamente 2000 euros. Mi razonamiento era que el coste de oportunidad para el CEPC era mayor que para esas instituciones, ya que carecía del prestigio internacional que ya tenían estas. A ello se añade que los contratos ofertados a los investigadores no preveían su renovación más allá de tres años y, mucho menos, se contemplaba la estabilización de los contratados, ya que lo eran por obra o servicio determinado. Por último, el coste de vida en Madrid hacía poco atractivas económicamente ofertas con poco salario.

Finalmente, el crédito acordado con el Ministerio de la Presidencia fue de 382.000 euros para la puesta en marcha inicial de algunos de esos programas, una cantidad que era la mitad de la originalmente solicitada. Teniendo en cuenta esta dotación, la propuesta fue iniciar el funcionamiento efectivo de tres programas, sin perjuicio de que los demás pudieran ponerse en marcha cuando las disponibilidades presupuestarias lo permitieran.

La convocatoria se modeló sobre un contrato laboral de obra o servicio, fuera de convenio (para permitir los rangos salariales en los que se iba a operar). Uno de los mayores logros fue conseguir que no se incluyese el requisito de la homologación del título de doctor, habida cuenta de las dificultades y duración en el proceso para obtener la misma. En una carta a la subdirectora de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia (Elena Aspiazú Garrido) de 14 de noviembre de 2005 argumentaba que, primero, el requisito de homologación es único del modelo español y aboca a los solicitantes a un proceso administrativo muy largo (no inferior a un año). Ello tendría efectos discriminadores no sólo para solicitantes de otros países sino también para ciudadanos españoles que hubiesen obtenido su título en universidades no españolas.

Segundo, la convocatoria se orientaba a la búsqueda de investigadores de excelencia y de prestigio, que serían seleccionados a partir de sus currículums. De esta forma, el valor discriminador que la homologación del título pueda tener en otros contextos (por ejemplo, facultar para el ejercicio profesional) carecía de objeto en esta convocatoria. Tercero, el control de calidad que podría conllevar la homologación viene asegurado por otros mecanismos: los solicitantes deben aportar certificación de su doctorado expedido por la institución en la que lo han obtenido (además de no menos de tres referencias profesionales). Todos estos argumentos siguen siendo válidos hoy en día frente a la exigencia de reconocimiento de equivalencia de los títulos expedidos fuera de España en los procesos selectivos de investigadores y docentes.

Tras estos preparativos, el 29 de noviembre de 2005 se pudo publicar la Orden por la que se convoca proceso selectivo para la cobertura de plazas de investigadores en régimen de personal laboral temporal fuera de Convenio, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) del Ministerio de la Presidencia.

La última (pero no menos importante) pieza en el diseño se añadió a posteriori: el nombre. Concentradas las energías en la negociación y diseño de los aspectos materiales y buscando lanzarlo cuanto antes, la primera convocatoria carecía de *nombre*. Una vez reclutada la primera cohorte y asegurado, por tanto, el éxito inicial del programa, convenía asignarle una denominación. En un memorando sobre esta cuestión argumentaba: «En línea con lo que es tradicional con otras convocatorias (como la española Ramón y Cajal o la europea Marie Curie) o con los contratos análogos de otras instituciones (como los Jean Monnet o Max Weber del IUE), el CEPC desearía singularizar a sus contratos de investigador dándoles el nombre de un científico insigne del ámbito competencial del CEPC». Y se concluía con una propuesta:

El nombre de «García-Pelayo» parece particularmente atinado para los contratos postdoctorales del CEPC; se trata de un investigador español que dedicó su vida al derecho público y la ciencia política, con una perspectiva comparada. García-Pelayo tuvo

una proyección internacional, con particular incidencia en América Latina, que es un ámbito prioritario para el CEPC. Y, finalmente, García-Pelayo tuvo una especial vinculación con el antecesor del CEPC, el antiguo Instituto de Estudios Políticos, donde fue director de estudios en los años 40.

3. Convocatoria y procesos selectivos

Una vez lanzada la convocatoria, mi mayor preocupación era que llegase al máximo número de potenciales solicitantes en el ámbito internacional. En un mundo en el que la penetración de internet es infinitamente menor que en 2025 y cuando prácticamente no existían las redes sociales, la difusión de las convocatorias de investigación se canalizaba a través de medios especializados, tanto en su versión papel como electrónica. Por eso, la apuesta fue posicionar la oferta en este tipo de medios. Se publicaron anuncios, en versiones papel y/o electrónica, en *The Economist*, *The Chronicle of Higher Education*, Jobs.ac.uk, Academic Careers Online y H-Net Humanities on line. Además, para reducir el aspecto excesivamente rígido y formal de la orden, se hicieron trípticos y documentos simplificados en inglés y español, resumiendo la convocatoria y sus características. Y se distribuyó por correo electrónico, utilizando la reducida lista de distribución del CEPC. En paralelo, se habilitó una aplicación para la solicitud online que facilitó enormemente el proceso.

En este momento, mis principales preocupaciones eran conseguir suficientes solicitudes y que hubiera una presencia internacional relevante y de una calidad acorde con la ambición de la convocatoria. El éxito inicial de la convocatoria era esencial: como investigador que se ha movido siempre en el marco de la teoría institucionalista, era fácil identificar la primera convocatoria como una *critical juncture* que definiría las posibles trayectorias posteriores. La internacionalización y la calidad de las solicitudes podrían orientarla en una dirección de excelencia pero, en ausencia de esos rasgos, podría languidecer. Por ello, durante las primeras semanas, seguía al día, casi a la hora, la evolución del número y procedencia de las solicitudes.

Los datos terminaron por asentar el éxito de la convocatoria: hubo un total de 82 solicitudes, de las cuáles, 25 eran de españoles y el resto de otros 30 países. Más importante, había solicitudes de Yale, Cambridge, John Hopkins University, Indiana University, Kings' College... El reparto de solicitudes por programa marcó un desequilibrio claro para «Estructura territorial del Estado» (que atrajo 9 solicitudes), frente a las 32 de «Gobernanza democrática» y las 31 de «Unión Europea». La fase de entrevista confirmó la calidad de los solicitantes y la dificultad para la selección final.

Si la primera convocatoria representó el evento inicial después de la *critical juncture*, la consolidación de la trayectoria dependía de la repetición exitosa en convocatorias posteriores. Bajo mi responsabilidad, se convocaron plazas García-Pelayo en 2006 y 2007. En ambos casos, la decisión fue ampliar el número de líneas de investigación ofertada con el mismo número de contratos. La razón para ello era intentar desplegar la totalidad del programa cuanto antes. Así, en 2006, se repetían las tres líneas del año anterior (con un contrato) y se ofertaban 3 en la línea *Inmigración y ciudadanía*, un ámbito que era prioritario por el incremento de este fenómeno en España. Y en 2007 se mantuvieron las cuatro anteriores (con un contrato cada una) y se añadió *Desarrollo sostenible y ciudadanía* (dos contratos). Los datos para esas anualidades muestran que se mantuvo el atractivo internacional del programa (76 solicitudes en 2006, con 23 españoles y solicitantes de otras 23 nacionalidades y 61 en 2007, con 11 españoles y hasta otras 30 nacionalidades).

4. Carencias y limitaciones en el diseño

Algunas de las carencias principales en el diseño del programa tienen que ver con lo que no se consiguió en la negociación con el Ministerio. La más importante, la ausencia del «coordinador de programas». Inicialmente, se había previsto esta figura para que se encargara directamente de la relación con los investigadores. Sin embargo, esta propuesta no fue aceptada, probablemente porque su coste, superior a los contratos de los pro-

pios investigadores, pareció inaceptable para el entorno ministerial. Su planteamiento fue que la coordinación la debería asumir directamente la Subdirección y el efecto inmediato de esta carencia fue que incrementó mi carga de trabajo (y la de quienes me sucedieron en el cargo), primero con 6 investigadores, con 12 en la segunda promoción y con 18 en la tercera.

Una segunda carencia fue el rechazo ministerial a la creación de un Consejo Científico, al que se le encomendaban varias tareas en relación con el programa García-Pelayo y el CEPC en general. Así, este Consejo propondría los programas o líneas temáticas y su revisión periódica. El Consejo también intervendría en el proceso de selección, ayudando a identificar miembros del comité de selección e incluso a fijar criterios. La actividad de este consejo también se extendería a la parte docente, aprobando la estructura y opciones del Master, el elenco de profesores así como proponiendo cursos y seminarios. El argumento para no aprobar la creación del Consejo fue que no estaba previsto en el Real Decreto que regulaba el CEPC y que, por el contrario, ya existía un Consejo Rector (que en aquellos años no se reunía). Ciertamente, las funciones y composición de uno y otro eran muy diferentes.

Otra carencia, también derivada de las limitaciones presupuestarias, fue la posibilidad de contar con asistentes de investigación, al igual que ocurre en centros de excelencia internacionales. Esta demanda fue reiterada por las sucesivas cohortes que se incorporaron al CEPC sin éxito. En cuanto a la evaluación, tras mi marcha, durante un breve período de tiempo, y gracias a la firma de un convenio específico entre la entonces Agencia Estatal de Evaluación y Prospectiva (ANEPA) y el CEPC, se externalizó la evaluación externa de las solicitudes para el proceso selectivo de los investigadores García-Pelayo, pero ante la dificultad de poder armonizar los plazos exigidos por la Administración con los propios de la ANEPA para la incorporación de los investigadores al programa, se tuvo que volver a la evaluación por expertos independientes a petición del propio CEPC. Y ello ocurrió en un entorno con escaso personal (suplido con el apoyo puntual desde el Departamento de Estudios) y con poco dominio del inglés, lo que era un enorme desafío para un proyecto de ambición internacional. Y sin olvidar que el espacio físico disponible

era muy escaso hasta que se consiguió alquilar un inmueble en la cercana plaza de Oriente.

Finalmente, el programa buscaba también canalizar el talento internacional hacia el sistema universitario e investigador español. Al menos en las primeras promociones, el éxito de este objetivo fue limitado, aunque no tengo datos de la evolución de las cohortes posteriores ni de las razones de la falta de éxito en la incorporación de los investigadores García-Pelayo a las universidades españolas.

5. Conclusión y epílogo

El programa García-Pelayo se inscribió en un intento más ambicioso de modernizar e internacionalizar una venerable institución como es el CEPC. Aprovechando una *critical juncture*, se propuso una iniciativa cuyo éxito dependía de la repetición sucesiva para crear una trayectoria. 20 años más tarde, esta iniciativa está plenamente consolidada.

Para cerrar este breve resumen, es necesario poner la atención en la figura del director del CEPC entre 2004 y 2008, José Álvarez Junco. Pepe puso una confianza ilimitada en mí, permitiendo desarrollar mi creatividad al servicio de la construcción institucional a través del propio programa García-Pelayo, el programa de seminarios, la reforma del diploma (que solamente se inició), la colección de libros «Foro de Debate», un intenso programa de actividades académicas (conferencias, charlas, etc.) y una intensa actividad de integración de diferentes colectivos y académicos de procedencia plural, haciéndolo un lugar de encuentro de gran riqueza. Pepe ejerció un modelo de liderazgo ejemplar, no intrusivo, basado en la confianza y respaldado por su sólido bagaje intelectual. Personas como él dan sentido a la noción de servicio público y enaltecen a las instituciones.

EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO
Y EL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y CONSTITUCIONALES

UN PROGRAMA BIEN PENSADO

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática emérita de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid

Directora CEPC 2008-2012

Constituye todo un placer participar en este libro, dedicado a conmemorar el XX aniversario del programa de investigación García-Pelayo, porque me permite llevar a cabo un triple reconocimiento.

El primero de ellos es al propio CEPC, del que tuve el honor de ser directora desde 2008 hasta 2012. Ya ha transcurrido casi medio siglo desde que dicha institución comenzara a dedicarse al análisis del Derecho Constitucional, entre otras materias. A lo largo de toda esa etapa, el CEPC ha conseguido ser un punto de encuentro de quienes nos dedicamos al estudio de dicha disciplina, no sólo en nuestro país, sino también en otras partes del mundo, especialmente en Iberoamérica. Aunque los equipos directivos del CEPC han tenido sensibilidades distintas, no sólo por sus ámbitos de especialidad, sino también por haber sido designados por gobernantes de distintas ideologías, la institución ha sido capaz de integrar a quienes tenemos diferentes formas de pensar, tenemos distintos orígenes y provenimos de distintas áreas de conocimiento. Seguramente, ese respeto al pluralismo es el factor que ha favorecido la permanencia y la estabilidad de la institución.

Sirvan estas líneas también como homenaje a uno de nuestros más insignes constitucionalistas. Manuel García-Pelayo mantuvo una estrecha relación con el CEPC a lo largo de toda su vida. Constituyó para él

un refugio cuando, siendo todavía Instituto de Estudios Políticos, en pleno franquismo y al margen de las profundas divergencias ideológicas, fue nombrado secretario de los cursos de Ciencia Política y Sociología por el entonces director Francisco Javier Conde. En 1945, cuando España no había superado todavía la posguerra y a pesar de las restricciones impuestas por el régimen, el Instituto llegó a publicar la primera monografía del autor, sobre el Imperio británico. Ya en aquellos años y pese a las dificultades, la institución que precedió al actual CEPC fue capaz de ser, como señala Pedro Bravo, un verdadero «oasis» dentro del clima intelectual de la época. A partir de la entrada en vigor de la Constitución, la relación de Manuel García-Pelayo con el CEPC se hizo todavía más profunda. Sirvan como ejemplos que el primer número de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, que vio la luz a inicios de 1981, se abriera con su artículo sobre «El estatus del Tribunal Constitucional» y que el Centro publicara sus *Obras Completas* en 2009.

Mi tercer reconocimiento está dedicado a quienes echaron a andar, siguieron de cerca y participaron en el programa de investigadores García-Pelayo. Cuando comencé mi andadura en el CEPC la actividad estaba ya en marcha y pocos meses antes una comisión, compuesta por el anterior equipo directivo y reputados especialistas, habían seleccionado a seis nuevos investigadores: Sandra León, Andras Jakab, Arthur Dyevre, Lasse Thomassen, Jean-Baptiste Harguindenguy y Amaya Úbeda. En total, según la memoria del CEPC del 2008, el programa integraba a 16 personas de destacados méritos, distintas procedencias y diferentes saberes. He perdido el contacto con algunos de ellos, pero la mantengo con dos mujeres excepcionales. La primera es Amaya Úbeda, con la que estreché mi relación cuando comencé a asistir a las reuniones de la Comisión de Venecia, de la que ella era letrada. A partir de esos momentos compartimos muchas opiniones, informes y misiones. La segunda es Mayte Salvador, actual subdirectora del CEPC. Estas afinidades no sólo se debieron a razones de género y lengua, sino, además, a nuestra común formación jurídica.

Desde sus orígenes, los dos rasgos principales del programa García-Pelayo eran la internacionalidad y la interdisciplinariedad. Ambas

son, sin duda, grandes ventajas. Tuve ocasión de disfrutarlas cuando, poco después de incorporarme al Centro, inauguré junto a Francisco Rubio Llorente un seminario organizado por Casiano Hacker-Cordón, investigador García-Pelayo, sobre las teorías de Bruce Ackerman y los límites del constitucionalismo liberal, en el que estuvieron presentes el autor estadounidense y destacados especialistas de varias ramas del conocimiento. Otras buenas pruebas de esas dos características fueron las 76 publicaciones que llevaron a cabo los investigadores en aquel año en revistas especializadas nacionales y extranjeras, así como las 38 sesiones del seminario permanente, dedicadas a tratar temas de muy diferente índole.

Las circunstancias nos condujeron a hacer algunas modificaciones en esta orientación. Poco después de integrarme en el CEPC empezamos a sentir las consecuencias de la crisis económica en nuestro país, hecho que, como es sabido, generó fuertes recortes presupuestarios. Era muy difícil, pues, que el carácter público del Centro permitiera seguir dedicando gran parte de sus fondos a una actividad que era muy prestigiosa, pero difícil de mantener inalterada en los momentos en que vivíamos. Como ejemplo de esta situación, baste con señalar que, en 2011, el número de investigadores había descendido a diez.

Junto a ello, cuando asumí la dirección del Centro me había comprometido a conseguir dos objetivos principales: en primer lugar, incrementar la visibilidad de la institución, abriéndola a nuevos enfoques para conseguir una transferencia de resultados más eficiente. En segundo lugar, a tratar desde el Centro, de manera plural y con un enfoque técnico, los asuntos de actualidad más relevantes para nuestro ordenamiento jurídico. Hay que tener en cuenta que, desde 1996, el CEPC no había estado dirigido por constitucionalistas y que en 2008 se cumplía el trigésimo aniversario de nuestra norma fundamental, fecha que no podía pasar desapercibida ni para los ciudadanos ni para nuestras instituciones.

Durante mi época en el CEPC tuve que centrarme en las tareas de dirección, lo que incluye la representación del Centro, y en alcanzar los objetivos antes mencionados, lo que conllevaba un tratamiento sistemático de los problemas que genera nuestro sistema jurídico. Tratamos, por ejemplo, los principios de igualdad y no discriminación, la eutanasia y,

en estrecha colaboración con el Consejo de Estado, la necesaria reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Por esta razón, fueron María Ángeles Ahumada, primero, y Clara Mapelli, después, quienes, desde la Subdirección de Estudios e Investigación, siguieron más de cerca el desarrollo del programa García-Pelayo. Sirvan estas líneas para agradecerles de corazón el brillante trabajo que desarrollaron, tarea que no resultaba sencilla dadas las limitaciones materiales y personales que afectaban al ámbito que les correspondía.

Las circunstancias arriba mencionadas hicieron necesarios algunos cambios menores en el programa como, por ejemplo, la modificación del horario de reunión de los seminarios, que se consideró conveniente para favorecer que pudieran asistir miembros de nuestra comunidad científica ajenos al Centro. Otras transformaciones fueron más significativas, como por ejemplo dividir el proceso selectivo de los investigadores en dos fases, para hacer que la baremación de méritos en la fase de concurso fuera llevada a cabo por un órgano externo e independiente, como es la ANECA. Consideramos conveniente, también, flexibilizar la lengua en la que se impartían los seminarios. Junto al inglés, incorporamos el castellano, cuando el ponente era de nuestro país y trataba asuntos que afectaban a nuestro ordenamiento jurídico. Además, se revisaron ligeramente las líneas de investigación para facilitar que se incorporaran al programa investigadores con marcado perfil jurídico y cuyos proyectos trataran problemas que afectaban a nuestro ordenamiento. Así, frente a la anterior gobernanza democrática, se convocaron plazas para analizar la democracia y la representación. En vez de desarrollo sostenible y ciudadanía, decidimos crear una línea de investigación sobre derechos fundamentales.

Estaba claro, sin embargo, que no era de sabios modificar lo que funcionaba bien, que, en este caso, era todo lo demás. Por eso decidimos no alterar el pilar fundacional del programa, esto es, conseguir que el CEPC, en general, y el programa García-Pelayo, en particular, fueran de obligada referencia para la comunidad científica, no sólo en nuestro país sino también fuera de nuestras fronteras.

EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES (2018-2023)

YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

Catedrática emérita de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
Directora CEPC 2018-2023

1. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como centro de investigación y producción científica

Tuve el honor de asumir la dirección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) el 30 de julio de 2018, año singular, sin duda, para un organismo como el CEPC, por celebrarse ese año el 40 aniversario de la Constitución española de 1978. Es ahora otra celebración institucional, el 20 aniversario del Programa de Investigación García-Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el que me permite participar en esta publicación colectiva que refleja los magníficos resultados obtenidos en este programa de investigación.

El actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales está regulado por el Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio. Su antecesor, el Real Decreto 1707/1980, de 29 de agosto, había dotado de tal denominación al, hasta entonces, *Centro de Estudios Constitucionales*, que había recibido este nombre en el artículo 2.3 del Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, por el que se reorganiza la Presidencia del Gobierno¹. Pocos meses

¹ El artículo 2.3 del Real Decreto 2761/1977 dice literalmente: «El Instituto de Estudios Administrativos se denominará en lo sucesivo Centro de Estudios Constitucionales

después, la Orden de Presidencia del Gobierno de 30 de enero de 1978, sobre organización y funcionamiento del CEC, vino a regular más detenidamente la naturaleza y funciones del nuevo Centro de Estudios Constitucionales. Resulta evidente que estos cambios venían exigidos por el proceso de Transición Política y por la elaboración de la que sería la Constitución de 1978. Menciono este *iter* legislativo porque ya en la Orden Ministerial de 1978, se encomendaba al Centro de Estudios Constitucionales la función, entre otras, de «elaborar y promover programas de investigación sobre la evolución y desarrollo de las instituciones específicas de los sistemas constitucionales, administrativos y sociales». Previsión que, con alguna variación, pasó al art. 2.1 del Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio que asigna al actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales la función de «Elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos, tanto en su dimensión nacional como internacional». Por tanto, la tarea de promover y realizar investigación en su ámbito material ha formado parte desde siempre de las funciones del Centro y ha constituido, sin duda, una de sus señas de identidad.

El Programa de Investigación García-Pelayo comenzó en 2005, siendo director del CEPC, el profesor José Álvarez Junco, con cinco investigadores y una investigadora² que abrieron un camino por el que, hasta el 2025 en el que se celebra su 20 aniversario, han transitado cuarenta y cinco mujeres y hombres que se han formado y especializado en un Centro que se ha distinguido por su rigor científico y por la excelencia de sus resultados.

Que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales es un organismo dedicado directamente a la investigación y la transferencia de co-

y tendrá el carácter de Organismo autónomo adscrito directamente al Ministro de la Presidencia». Sin embargo, el precepto parece referirse al Instituto de Estudios Políticos que había sido creado el 19 de septiembre de 1939, durante el franquismo y que sirvió a dicho régimen, por lo que su desaparición en 1977 no fue solo una cuestión nominal sino sustancial.

² Andreev Svetozar; Casiano Hacker-Cordón; Enric Martínez Herrera; Jessica Almqvist; Julio Baquero y Thomas Jeffrey Miley iniciaron ese camino.

nocimientos resulta indudable a partir de la lectura, entre otros, de los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio. Sin embargo, hasta el momento no se le ha reconocido como «organismo público de investigación» (OPI), naturaleza que sería la que de manera más certera describiría sus fines y su actividad principal. Durante el periodo 2018-2023 se promovió tal reconocimiento, aunque sin fortuna. Insisto desde estas páginas en la necesidad de que del CEPC obtenga el reconocimiento como OPI³, lo que permitiría la consolidación de líneas propias de investigación, el desarrollo de proyectos de investigación con financiación pública y privada y, principalmente, la creación de plaza estables de personal investigador que podrían dar continuidad al magnífico Programa de Investigación García-Pelayo.

2. El derecho fundamental a la investigación

Podría parecer innecesario aludir a la importancia de la libertad de investigación⁴ para el logro de una ciencia rigurosa en el ámbito jurídico-político, cuyos resultados se dirijan a fortalecer y proteger el Estado de Derecho y el sistema constitucional democrático. El Programa de Investigación García-Pelayo se creó casi tres décadas después de la aprobación de la Constitución de 1978, cuyo artículo 20, reconoce los derechos fundamentales que permiten el desenvolvimiento de la investigación, aun sin nombrarla. Efectivamente, el citado artículo 20 no contiene una referen-

³ La última reforma de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación fue, en este sentido, una oportunidad perdida.

⁴ Pueden consultarse, entre otros, mis trabajos: (2007). «La libertad de creación y producción científica en la Ley de investigación biomédica: objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley»: En J. Sánchez Caro, F. Abellán (coords.). *Investigación biomédica en España: aspectos bioéticos, jurídicos y científicos*, Editorial Comares, pp. 1-50; (2009). «La libertad de creación y producción científica: especial referencia a la ley de investigación biomédica», *Revista de Derecho Político*, N.º 75-76, pp. 489-514; (2019). «Research Volunteer». En A. Bartolini (aut.), R. Cippitani (aut.), V. Colcelli (aut.). *Dictionary of statuses within EU Law: the Individual statuses as pillar of European Union integration*, pp. 497-504.

cia directa y explícita a la investigación. Sí contiene la Constitución, sin embargo, referencias directas a la investigación en otros preceptos (arts. 44.2, 148.1.17 y 149.1.15); y ha reconocido el derecho fundamental «A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica» (art. 20.1.b). He defendido, que, aunque este apartado b) del artículo 20.1 no alude expresamente a la investigación científica que, en puridad, no es producción ni creación, la investigación forma parte del contenido esencial de los derechos regulados en este apartado. Así, la *investigación* sería el proceso previo y necesario tanto para la creación como para la producción científica, consistente en las diligencias para descubrir algo o en la realización de actividades intelectuales o experimentales de modo sistemático con el propósito de modificar los conocimientos sobre una determinada materia o asunto. De modo muy sintético podríamos decir que la investigación es el trabajo; la creación el resultado y la producción la aplicación práctica y la transferencia de conocimientos.

Sin duda, debería haberse incluido expresamente en el artículo 20.1 b) CE una referencia a la investigación, tanto más cuando el artículo 44.2 CE asigna a los poderes públicos la promoción de la misma y los artículos 149.1. 15 y 148.1.17 la mencionan a los efectos del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Reitero, la ausencia expresa de este término en el artículo 20.1.b) CE, no significa que la investigación científica no forme parte del contenido esencial del derecho consagrado en el mencionado precepto. No resultaría jurídicamente convincente que el contenido esencial a la producción y creación científica no incorporara la fase previa e insoslayable -la investigación- a través de la cual se obtienen prácticamente la totalidad de los resultados de producción y creación científica. No se trata, pues, de defender que la investigación sea lo mismo que la producción o creación científica, sino que en ámbito material de protección definido en el artículo 20.1b), está comprendida la investigación como parte del contenido esencial del derecho protegido en este precepto. El Tribunal Constitucional, ha afirmado que el derecho a la producción y creación científica, artística y técnica es una concreción del derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones (ST 153/1985, de 7 de noviembre), lo que

debe implicar el derecho a realizar los actos necesarios para conseguir tal fin, con los límites que pudieran ser aplicables a otros derechos y libertades. Esta interpretación que estimo correcta permite ubicar de manera precisa el derecho fundamental a la investigación, cuyo reconocimiento y máxima protección son esenciales en democracia.

3. El Programa de Investigación García-Pelayo durante el periodo 2018-2023

Como ya he señalado, mi experiencia se refiere al periodo comprendido del 31 de julio de 2018 al 30 de septiembre de 2023, fecha en la que dejé la dirección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para retornar, ya como profesora emérita de Derecho Constitucional, a la UNED.

Durante ese periodo de cinco años, el CEPC recibió a tres investigadoras y siete investigadores de distintas nacionalidades, que pertenecían a las ramas de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales y que superaron las exigentes pruebas de selección para incorporarse al Programa de Investigación García-Pelayo. A mi llegada, ya desarrollaban sus investigaciones en el CEPC una investigadora y un investigador que habían sido seleccionados en convocatorias anteriores⁵; en la convocatoria de 2018, habían igualmente superados las pruebas selectivas dos investigadores más⁶; en 2019, dos nuevas plazas fueron cubiertas por una investigadora y un investigador⁷. A pesar de la incidencia general de la COVID-19, en la siguiente convocatoria se incorporaron a este programa una investigadora y un investigador⁸; y dos más en la convocatoria de 2021⁹. Mi última experiencia como presidenta de la comisión de selección de candidatas y candidatos en este programa de Investigación Gar-

⁵ Ana Belén Benito Sánchez y Pietro Masala.

⁶ Antonio Martín Porras Gómez y Giuliano Vosa.

⁷ Agata Serranó y Jorge Alexander Portocarrero Quispe.

⁸ Mónica Martínez López-Sáez y Carlos Fernández Esquer.

⁹ Ángel Aday Jiménez Alemán y Gabriel E. Echeverría Cubello.

cía-Pelayo se produjo en el verano de 2023 con la selección de un nuevo candidato que continúa realizando su labor investigadora en el CEPC a la fecha de cierre de estas páginas.

Ya he indicado que el Programa se ha nutrido de investigadoras e investigadores de distintas nacionalidades que presentaban currícula de gran relevancia. La obtención de una plaza en este Programa de Investigación implicaba defender un proyecto de investigación original en el que pudiera reconocerse un potencial impacto en la materia a tratar. Durante los años que tuve la oportunidad de participar en la evaluación de candidatas y candidatos, se presentaron proyectos muy diferentes pero todos ellos de notable interés científico. A ello, sin duda, contribuyó el plural perfil académico de las diferentes personas que optaron a las plazas. Me alegra mucho, además, haber podido tener noticias de muchos de ellos que han continuado en otras actividades igualmente relevantes.

Personas, áreas de conocimiento, especialidad, internacionalización, pluralidad y libertad de investigación no han hecho sino fortalecer al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como verdadero centro de investigación y referencia de primer orden en España y en otros muchos países, especialmente de Latinoamérica.

4. La interacción entre el programa de investigación García-Pelayo y la Comisión de Venecia

La interacción entre el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) es otro de los aspectos que debe ser destacado. Las relaciones entre el CEPC y la Comisión de Venecia venían articulándose fundamentalmente a través de la propuesta que el CEPC debe elevar al Ministerio de Asuntos Exteriores español para el nombramiento de las personas que, como titular y suplente, representan a nuestro país durante un periodo de cuatro años ante este órgano consultivo del Consejo de Europa. En 2019, iniciamos contactos más estrechos con la presidencia

y con la dirección-secretaría de la Comisión de Venecia¹⁰, con el apoyo inestimable de la Representación Permanente de España ante el Consejo de Europa¹¹, a fin de avanzar en un acuerdo de colaboración entre ambas instituciones. Resultado de estas conversaciones entre la Comisión de Venecia, la Representación de España ante el Consejo de Europa y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales fue la firma del *Memorandum de Entendimiento* entre la Comisión de Venecia y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de fecha 9 de diciembre de 2020. Este Acuerdo tiene por finalidad la cooperación y asistencia técnica relativas al fortalecimiento de los principios del Estado de Derecho y la separación de poderes, así como los derechos fundamentales, justicia constitucional, sistemas políticos y democracia representativa, para cuyo cumplimiento ambas instituciones fijaron como áreas de colaboración: a) la asistencia dedicada al fortalecimiento del análisis y discusión crítica de asuntos de interés común en Iberoamérica; b) el trabajo conjunto para fomentar y ampliar la discusión de estándares internacionales y europeos relativos a la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, igualdad, justicia constitucional y derechos humanos; y c) la organización de actividades conjuntas sobre temas de interés común y facilitación de intercambios de experiencias entre el CEPC y la Comisión de Venecia. El *Memorandum* se aplicó desde su formalización y ha dado lugar a resultados de gran interés y a publicaciones igualmente relevantes que pueden ser consultados en la web oficial del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Como consecuencia directa de esta colaboración institucional y para avanzar en la misma, la Comisión de Venecia y el CEPC acordaron que, además, de las estancias que pudieran realizar investigadoras e investigadores del CEPC en la sede de la Comisión, también cabía una colaboración más singular a través de la figura del *secondment*. Para ello, y esto es lo relevante respecto de estas páginas, se modificó la convocatoria de

¹⁰ En aquellas fechas ejercía la presidencia Gianni Buquicchio (actualmente, presidente emérito, representante especial) y Simona Granata-Menghini la dirección-secretaría de la Comisión de Venecia (actualmente sigue ejerciendo esta responsabilidad).

¹¹ En aquel momento ejercía este cargo Manuel Montobbio de Balanzó.

2019 del Programa de Investigación García-Pelayo, incluyendo como novedad la creación de una línea de investigación vinculada a las actividades de la Comisión de Venecia que conllevaba la posibilidad de implicar al investigador o investigadora que obtuviera plaza en las tareas de la Comisión de Venecia a través de la figura regulada en la Resolución CM/Res(2012)2 establishing Regulations for secondments to the Council of Europe¹². A partir de aquella convocatoria y hasta la fecha, se ha mantenido y afianzado esta extraordinaria colaboración y tres investigadores del Programa García-Pelayo han sido nombrados *secondment* y desarrollado su labor en la sede de la Comisión de Venecia durante un amplio periodo de tiempo¹³. Fue un honor para mi poder participar en esta iniciativa y comprobar que sigue vigente y dando excelentes resultados, tanto en lo que respecta a la colaboración institucional del CEPC y la Comisión de Venecia como en lo referente a los trabajos de estudio e investigación que se realizan en este marco.

5. Final

Quiero aprovechar esta oportunidad para agradecer a todas las personas que obtuvieron un contrato de investigación dentro del Programa de Investigación García-Pelayo sus excelentes aportaciones y desearles todo tipo de éxito en sus respectivas actividades profesionales. Igual agradecimiento debo a todas las personas que con su trabajo diario en el CEPC lo hicieron posible.

En fin, mi afecto más sincero a todas y todos los que estuvieron o están vinculados al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a su historia y a sus logros. Para mí fue un honor dirigir la institución y ser parte, aunque modestísimamente, del devenir de tan insigne institución.

¹² Documento vigente en 2019.

¹³ Por orden cronológico fueron *secondment* en la Comisión de Venecia, los investigadores Jorge Alexander Portocarrero Quispe, con una estancia de dieciocho meses; Gabriel E. Echeverría Cubello con una estancia de más de 12 meses y, a la fecha de cierre de estas páginas, Giacomo Palombino.

EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO EN TIEMPOS DE CRISIS: LUCES Y SOMBRAS

ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid

Subdirector de Publicaciones y Documentación CEPC 2012-2015

ISABEL WENCES SIMON

Profesora titular de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid

Subdirectora de Estudios e Investigación CEPC 2012-2016

Cuando en los inicios del año 2012 los autores de estas líneas nos incorporamos al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales dirigido por D. Benigno Pendás como subdirectores de Publicaciones (Ángel Sánchez) y de Estudios e Investigación (Isabel Wences), nos encontramos con 12 investigadores García-Pelayo. Cuatro eran de origen italiano, aunque con experiencia académica previa en diversas instituciones españolas: MariaCaterina La Barbera, actualmente en el CSIC; Giuseppe Martinico, ahora en la Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); Sabrina Ragonne, en este momento en la Università di Bologna y Anna Margherita Russo, actualmente en la Università degli Studi della Calabria. Dos, españoles: Rubén Ruiz Rufino, al presente en el King's College London y Sonia Piedrafita Tremosa (Europe Education and Culture Executive Agency de la Comisión Europea). De Grecia, aunque doctorado en los Estados Unidos, Evangelos Liaras, hoy profesor en el IE University (España). Mario Kölling, de origen alemán pero afincado en España, es actualmente profesor de la UNED. De Bélgica es Simon Toubeau, en este momento establecido en la University of Nottingham. Del Reino Unido Frank Foley, quien hoy en día trabaja en el King's College London. Y, del continente americano, Rebecca Chen de los Estados Unidos y de Brasil Helder Ferreira do Vale actualmente en la Universidade Federal da

Bahía. Dados los problemas financieros de la época no fue posible convocar nuevos contratos del programa «García-Pelayo» durante los años 2012 y 2013. Así que perdíamos masa crítica y no podíamos renovarla. Durante estos años, varios de los investigadores mencionados encontraron estabilidad en otras instituciones y se marcharon, lógicamente, antes de finalizar sus contratos. Sin embargo, algunos de ellos siguieron manteniendo una relación estrecha con el CEPC. En el año 2014 se aprobó la financiación de un contrato nuevo y tras el concurso, lo obtuvo Cecilia Güemes de origen argentino y actualmente profesora en la Universidad Autónoma de Madrid. Un año más tarde, el italiano Pietro Masala ganaría el concurso que pudimos celebrar en 2015, y hoy podemos localizarle en la Università «Gabriele d'Annunzio» de Chieti-Pescara.

La gran mayoría de los investigadores García-Pelayo de este periodo dejaron marca con su pluma —entre otras formas— de su paso por el CEPC. A título de ejemplo podemos mencionar a MariaCaterina La Barberá quien coordinó el libro *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas* (CEPC, 2016), resultado de unas jornadas que formaron parte del Plan de igualdad entre mujeres y hombres en la administración general del Estado y en sus organismos públicos celebradas en 2014. Mario Kölling y Sabrina Ragone coordinaron, junto con Isabel Wences, el libro *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica* (CEPC, 2014), resultado de los trabajos del grupo de expertos, coordinados por el CEPC, sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobada el 28 de noviembre de 2013. Cecilia Güemes coeditó junto con Ludolfo Paramio el libro *Las nuevas clases medias latinoamericanas: ascenso e incertidumbre* (CEPC, 2017). Anna Margherita Russo editó el libro *Los escenarios móviles del derecho regional europeo. Reflexionando en el palacio de Godoy* (CEPC, 2014), resultado de varios seminarios coordinados por la investigadora. Y, fruto del seminario «La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos» celebrado en 2016 y coordinado por Pietro Masala se publicó el libro *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad* (CEPC, 2018), editado por este investigador García-Pelayo.

Recordamos con cariño a cada uno de los investigadores con los que convivimos aquellos años en el Palacio de Godoy. Con algunos seguimos manteniendo, hasta hoy en día, una relación profesional e incluso personal y hemos coincidido posteriormente y en múltiples ocasiones tanto dentro como fuera de las puertas del CEPC.

Con la perspectiva que solo pueden dar los años, es posible analizar la experiencia que supusieron los contratos de investigación García-Pelayo en el periodo en que el CEPC fue dirigido por este equipo. Un periodo que, forzoso es subrayarlo, vino (en)marcado por las consecuencias de la crisis económica iniciada en los años 2009-2010, y que en el Centro se extendió hasta principios de la década actual, como ponen de manifiesto los datos que recogen sus Memorias anuales (disponibles en <https://www.cepc.gob.es/transparencia/memorias-de-actividad>). Allí puede comprobarse cómo el presupuesto anual del Centro, que en 2009 rondaba los 5.800.000 euros, comenzó a reducirse en 2010 (hasta casi 5.600.000), en una línea que siguió manteniéndose de forma ininterrumpida (2011: 5.350.000; 2012: 5.084.000; 2013: 4.809.000... hasta llegar, en 2019, a un mínimo de 4.020.000 euros, cuantía que -rompiendo pues la tendencia- se mantuvo en 2020).

De este modo, cuando a principios de 2012 se incorporó el nuevo equipo, el presupuesto se había reducido ya en más del 10 %, siendo el programa García-Pelayo uno de los grandes perjudicados. En efecto, si en los años anteriores solían convocarse 5 o 6 contratos anuales (Memoria 2017, pág. 72), entre 2011 y 2014 no pudo convocarse ninguna, por razones presupuestarias; a pesar de lo cual, en 2012 el CEPC tenía en su plantilla a los citados 12 investigadores (Memoria 2012, p.50), que trabajaban en un espléndido piso arrendado en la esquina de la calle Bailén con la Plaza de Oriente (que hubo de abandonarse por las mismas razones). Extinguidos los contratos anteriores, entre 2014 y 2017 se convocó una única plaza cada año, cifra que en 2018 y 2019 se elevó hasta dos.

Así pues, en ese periodo, y una vez extinguidos los contratos de los investigadores reclutados antes de 2011, no pudo existir una «masa crítica», pues el número de contratados osciló entre 1 (en 2014) hasta 3 (en

2017). Solo en 2019 puede volver a hablarse de un «grupo», formado en aquel año por cinco investigadores.

Respecto a la experiencia, no cabe duda de que es posible afirmar que el programa obtuvo algunos buenos réditos durante aquellos años: como se ha dicho, sirvió para reforzar la formación de científicos sociales españoles que luego han encontrado proyección en prestigiosas instituciones europeas (R. Ruiz Rufino); para atraer talento de fuera que luego -frecuentemente, en combinación con otras circunstancias- se ha establecido en España y en instituciones españolas (M. Kölling, MC La Barbera, E. Liaras, C. Güemes); o para reforzar una relación con España que muchas veces ha seguido siendo intensa (S. Ragone, G. Martinico, A. M. Russo)... Sin embargo, no puede dejar de subrayarse que, en otros casos, y seguramente por razones ajenas al programa (en particular, la inexistencia de políticas de retención del talento así captado), la inversión en investigadores extranjeros cuya relación posterior con España parece haber sido mínima puede resultar discutible.

Julio 2025

EL PROGRAMA DE FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO DEL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES: OBLIGADO HOMENAJE AL «MAESTRO» DE MAESTROS

ESTHER GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ¹

*Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos
Subdirectora de Publicaciones y Documentación CEPC 2018*

Un primer acercamiento al cómo se desarrolla la investigación en España deja una primera conclusión algo desalentadora: la complejidad de las muchas instituciones y formas de financiación, amén de la difusión de sus resultados. Así, junto a las universidades contamos con una importante red de centros públicos (y privados) de investigación, de los que quizás sean el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) el más conocido y relevante, dado que su estructura, financiación y objetivos supera con mucho a cualquier otro.

No obstante, existen otros centros de investigación para determinadas áreas de conocimiento menos reconocidas socialmente, que llevan a cabo una importante función en el desarrollo del conocimiento de las Ciencias Sociales, las Humanidades y otras disciplinas minoritarias por su repercusión social. Lo normal es identificar ciencia con la investigación en ciencias experimentales. Pero la ciencia y el saber, o conocimiento especializado, es más amplio que el de las ciencias experimentales. El desarrollo de todo saber es necesario para el avance y el progreso de la humanidad.

La financiación de la investigación en España se estructura en ayudas, programa, becas, subvenciones, contratos, proyectos o premios a

¹ esther.gonzalez@urjc.es Código orcid.org/0000-0001-7203-5032.

la investigación que tratan de incentivar la carrera de jóvenes (y no tan jóvenes) investigadores que desarrollan su actividad investigadora en Universidades como centros de investigación. Programas o iniciativas que, en su mayor parte, se nutren de fondos públicos, aunque no se puede olvidar importantes instituciones privadas como instituciones bancarias, empresas de un relevante componente tecnológico, fundaciones con finalidad cultural, educativa, científica, etc.

Obviamente, dibujar un mapa general del presupuesto destinado a la financiación de la investigación en España es mucho más complejo, amén de que el destinado a I+D+i siempre es insuficiente. Ello, a pesar de que cada vez se financian más programas de fomento de la investigación; programas que reciben diversas denominaciones: contrato, beca de investigación, ayuda, subvención, incentivo, premio, etc., que, por regla general, desarrollan instituciones públicas, como los ministerios del ramo (educación o ciencia e innovación).

Ahora bien, no debe olvidarse otro parámetro con el que tratar de dibujar un primer borrador de la investigación en España: el de su división y/o clasificación en áreas de conocimiento. De ahí que existan, por tanto, diferentes programas o ayudas en función del área de conocimiento en que se desarrolla la investigación.

Quizás el contrato/ayuda a la investigación más prestigiosa concedida por (y en) el Estado español, es la Ramón y Cajal. Una especie de «premio» Nobel español. Le sigue la Juan de la Cierva², también ampliamente reconocida (así se los conoce coloquialmente: «La Ramón y Cajal», «la Juan de la Cierva»). Como otras de ámbito autonómico en forma de premio como el Miguel Catalán³, Julián Marías⁴ y

² Juan de la cierva fue un ingeniero e inventor español de los más importantes de la época contemporánea al que se atribuye la invención, entre otras cuestiones, del autogiro.

³ Miguel Catalán fue uno de los científicos más sobresalientes de la Edad de Plata de la Ciencia española en que colaboró, con la comunidad científica internacional en el establecimiento de las bases de la teoría cuántica. Fue fundador de la Escuela de Física de Madrid.

⁴ Filósofo, ensayista y literato, además de miembro de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando en 1990; y premio Príncipe de Asturias de Comunicación y Humanidades, entre otros muchos reconocimientos.

Margarita Salas⁵ (en el ámbito de la Comunidad de Madrid, v.gr.) que premian la carrera científica y a investigadores de menos de cuarenta años y, por lo general, suelen primar la investigación en las conocidas como ciencias experimentales.

Obviamente existen otras becas de investigación que no llevan aparejado un nombre propio, pero esta costumbre de escoger hombres y mujeres de gran prestigio en determinados ámbitos de conocimiento supone un merecido homenaje, con el que no solo ayudar a la investigación sino reconocer y recompensar las acciones y logros de aquel que presta su nombre. Ocurre también en el ámbito europeo con el Programa Leonardo da Vinci o las Becas Europeas de Investigación y Movilidad en Estudios Europeos-Premio Europeo Carlos V-Sofía Corradi y las Becas Marie Skłodowska-Curie (MSCA), entre otras.

Esta forma de reconocimiento ha formado parte de la humanidad desde hace milenios, hasta el punto de que ya en la era moderna esta forma de aval se ha convertido en parte de la cultura popular en muy diferentes y diversos ámbitos tanto culturales, artísticos o literarios como técnicos o científicos. Incluso cuando no fueron ideados como tal, los humanos identificamos mejor la excelencia si esta se personifica en una persona con nombre y apellidos. Incluso sin apellidos, como los premios Oscar o solamente con un apellido como los premios Nobel o el Pulitzer⁶ o los premios Goya o César, o por un título, v. gr. princesa de Asturias.

El porqué del significado social de este tipo de homenajes es un tema complejo y multifacético, pero, en términos generales, ayudan a moldear los valores y aspiraciones colectivas de determinadas sociedades. Así, hoy en día, suponen un símbolo de prestigio y logro para el que los obtiene, a modo de reconocimiento público entre los expertos de ese ámbito de

⁵ Margarita Salas fue la bioquímica «responsable» del descubrimiento de la ADN polimerasa del virus bacteriófago phi29, que tiene una aplicación crucial en biotecnología, al permitir amplificar el ADN de manera sencilla, rápida y fiable.

⁶ Fueron fundados en 1917 según las disposiciones del testamento Joseph Pulitzer. La Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York es la encargada de su administración.

conocimiento, que, a la vez, le permite continuar con su labor investigadora, de ampliación del conocimiento o creadora.

Son una forma de reconocer la excelencia y fomentar e incentivar los logros en diversos ámbitos científicos, artísticos, académicos, sociales..., así como garantizar su continuidad... Ahora bien, ciertamente en otros ámbitos científicos o creativos son más conocidos, pero la excelencia en ámbitos jurídicos suele estar fuera del foco general. La excelencia en medicina, física, químicas, matemáticas, literatura o artes está ampliamente reconocida a nivel internacional, quizás por la proyección inquebrantable de los premios Nobel que se otorgan en Física, Química, en Fisiología o Medicina, Literatura. Junto con el Nobel de la Paz, el Premio en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel, el Premio Turing en Ciencias de la computación y el Premio Abel en Matemáticas⁷.

Otro ejemplo serían los premios Princesa de Asturias que premian ocho categorías. A saber: artes, comunicación y humanidades, ciencias sociales, deportes, letras, cooperación internacional, investigación científica y técnica y concordia. Se premian, así, las ciencias experimentales y otras categorías propias de las ciencias sociales, las artes, las humanidades y las actividades deportivas.

Viene siendo, por tanto, una costumbre que el reconocimiento y el fomento del pensamiento crítico en el ámbito del Derecho no tenga la transcendencia mediática o la difusión que otras parcelas del conocimiento. Así suele ser menos conocido y se limita al conocimiento más restringido en los ámbitos más especializados. Pareciese como si fuésemos el patito feo del baile, pero lo cierto es que la propia esencia del saber jurídico resulta poco atractiva, ya sea por su léxico farragoso, ya sea por su objeto de estudio, que termina siendo una última vía de remedio a situaciones de conflicto.

⁷ Bien es sabido que inicialmente se concedido a 6 categorías, a partir del 29 de junio de 1900, a raíz del testamento de Alfred Nobel en que legó gran parte de su patrimonio para la creación de una Fundación, que recompensase los descubrimientos que hubiesen aportado grandes beneficios a la humanidad en los campos de la física, la química, la fisiología o la medicina, la literatura y la paz, y en 1968 se añadió un premio conmemorativo en ciencias económicas.

El Derecho, incluido el Derecho Público, no deja de ser una forma de resolución de conflictos previos que, en el caso del Derecho Constitucional se centra en el estudio de cómo históricamente se consiguió una paulatina limitación del poder. Esto no deja de ser un conflicto persistente a lo largo de la historia. Bien lo sabía Manuel García-Pelayo, uno de los grandes constitucionalistas españoles, cuya contribución al conocimiento y desarrollo del Derecho Constitucional en España es innegable.

Defiende, junto con otros insignes constitucionalistas como Adolfo Posada⁸, Sánchez Agesta⁹ o Tomás y Valiente que el Derecho Constitucional actual no deja de ser una especie de teoría general del Derecho constitucional democrático-liberal, que fue posible por su extensión a todos los Estados civilizados¹⁰. Es así como el profesor García-Pelayo demostró su innegable conocimiento del germen y del cómo se fue conformando el Derecho Constitucional y de la importancia del Derecho comparado para su completo estudio. Se convierte así en un clásico entre los escasos estudios de Derecho Comparado en España.

Son muchas sus obras, pero yo quisiera poner en valor, una vez más, su primera edición en 1967 de su *Derecho Constitucional comparado*, en donde recoge su magistral resumen de la historia reciente de Europa desde el prisma de la realización de la libertad y la democracia: «La revolución abre las posibilidades políticas a la realización democrática, si bien sus propios excesos la incapacitan para ello. El Imperio cierra, pero niega la revolución, y

⁸ POSADA, A. (2003). *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada, pág. 421: «Alcanza más amplia significación el concepto de Constitución en los autores que para definirla se colocan en un punto de vista general, interpretativo del proceso histórico».

⁹ SÁNCHEZ AGESTA, L. (1998). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Sección de Publicaciones, Madrid, pág. 25: «Las Constituciones históricas se ofrecen como realizaciones del cuadro de posibilidades típicas, en un medio histórico determinado; son el *sistema mismo de la historia* que confrontamos con el cuadro de conceptos de una teoría constitucional». Y añade que: «Las Constituciones históricas se ofrecen como realizaciones del cuadro de posibilidades típicas, en un medio histórico determinado; son el *sistema mismo de la historia* que confrontamos con el cuadro de conceptos de una teoría constitucional».

¹⁰ TOMÁS Y VALIENTE, F. (1917) «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. V.

de esta manera estabiliza sus conquistas. Con la Restauración la idea de democracia política parece retirarse; pero, en realidad, lo que hace es introducirse bajo la fórmula tímida de una monarquía parlamentaria. En 1848 es un ensayo prematuro de la transformación de la democracia política en democracia social; pero con todo da nacimiento a un movimiento obrero que combate o utiliza las instituciones políticas. El II Imperio estabiliza el sufragio universal. La experiencia de la Comuna hace que la constitución de 1875 no sea favorable a la integración de las masas obreras; pero, a partir de 1884, una verdadera democracia vendrá a nutrir los cuadros propios de la democracia política»¹¹.

Era lógico, pues, que se le reconociese su contribución al desarrollo del Derecho Constitucional en España en una época ciertamente difícil para estas tareas, con un programa que premie, en cierto modo, un pasado investigador de calidad y un futuro camino de excelencia. Los contratos de investigación García-Pelayo contribuyen, sin duda alguna, a la valoración de las posibilidades y los límites de un debate constitucional común europeo, teniendo siempre presente la idea de Estado constitucional. Junto a esto, se encuentra también la reflexión sobre las posibilidades y los límites del proceso de intensificación del Derecho constitucional común europeo; aspectos que se encuentran ricamente entremezclados en Europa¹², que se concretan, según el profesor García-Pelayo, en el enfoque científico-cultural y el concepto de la «comparación de constituciones como comparación de culturas» que explicó en ese primer manual de Derecho constitucional comparado de España que, entre otras cuestiones, amplían e intensifican el diálogo entre todos los iuspublicistas nacionales y todos los tribunales constitucionales nacionales.

Biografías y panegíricos sobre Manuel García-Pelayo hay muchos y de gran calidad. Entre todos, me permito seleccionar el realizado por

¹¹ GARCÍA-PELAYO, M. (1999). *Derecho Constitucional Comparado*, Tecnos Madrid, pág. 459.

¹² HÄBERLE, P. (2023). «La contribución de la doctrina iuspublicista española al debate constitucional común europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 39, (enero-junio) (URL: https://www.ugr.es/~redce/REDCE39/articulos/08_Haberle.htm, fecha de consulta 25 de junio de 2025).

el maestro Manuel Aragón en *Inédito. Constitución 1978* de M. García-Pelayo, publicado en 2021 por Tecnos. No creo que yo pudiera añadir nada ni nuevo ni original al respecto, ni mucho menos pueda explicarlo mejor.

Prefiero recordar este programa de fomento de la investigación García-Pelayo que está específicamente dedicado a una concreta parte de las Ciencias Sociales como es la Ciencia Política y la Sociología y, por supuesto, toda investigación en el ámbito del Derecho Público, recordando, pues, lo que significó para el desarrollo del Derecho Constitucional español este jurista contemporáneo de indudable referencia.

Con la publicación de la convocatoria por la Subsecretaría de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (según la denominación actual, pero que se corresponde normalmente con el Ministerio de la Presidencia) se abre un proceso selectivo para la cobertura de tres plazas de personal investigador durante 36 meses **del y en el** Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; en la modalidad de contrato de acceso de personal investigador doctor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

El objetivo de este tipo de programas no es otro que el de seleccionar, por el sistema de concurso-oposición, a los mejores investigadores para que lleven a cabo un proyecto de investigación dentro de determinadas líneas o áreas temáticas en Derecho público y Ciencia política y Sociología, sin exclusión de la posible presencia adicional de otras áreas afines para garantizar la necesaria transversalidad e interdisciplinariedad de que requieren las ciencias sociales y jurídicas para dotarse de un contexto adecuado y de rigor científico. No debe olvidarse que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) es un organismo cuya misión es fomentar el análisis de la realidad jurídica y sociopolítica nacional e internacional, con especial atención a las relaciones de nuestro país con la comunidad iberoamericana.

Se trata, en definitiva, de que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales encuentre vías con que revertir en la sociedad lo adquirido por su financiación pública, trasladando el valor añadido que, para el

CEPC, como organismo público de investigación, supone la tutela de jóvenes investigadores con una prometedora carrera universitaria, en su mayoría.

No debe olvidarse que el CEPC no es solo un centro de documentación. El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales es mucho más que la mejor biblioteca de España especializada en Derecho Público y Ciencia Política (y otras disciplinas afines). Como también es mucho más que las instalaciones donde se imparte el mejor Master oficial (en colaboración con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo) de especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política.

Puedo dar fe de que el CEPC, gracias a al programa de investigación García-Pelayo y junto con el resto de actividades y recursos que acabo de señalar, es un lugar de referencia internacional para constitucionalistas y politólogos; un centro de investigación del Derecho público y de las ciencias sociales que trabaja por el desarrollo de investigaciones de calidad y rigor científico en cuestiones relativas a las instituciones propias de España y Europa. Así como en el análisis de la realidad jurídica, social y política nacional e internacional, prestando una especial atención a la realidad jurídico-política de los países iberoamericanos, por la especial relación que nos une con el ámbito iberoamericano. Para ello, ha sido fundamental el Programa de Investigación García-Pelayo que cumple en estas fechas veinte años y al que modestamente, pretendo rendir sincero homenaje con estas breves líneas.

Se trata de un programa para la formalización de varios contratos de investigación al que pueden concurrir cualquiera de los nacionales de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o el que sea cónyuge de personas españolas o de nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho. O sus descendientes y/o los de su cónyuge, que vivan a su cargo y sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes. También las personas extranjeras que se encuentren con residencia legal en España. Ahora bien, lo verdaderamente relevante es estar en posesión del título de doctor o doctora en la fecha de la solicitud. Por tanto, estamos ante un incentivo postdoctoral, que busca la mejora de la formación investigadora

de jóvenes universitarios que ya han llevado a cabo una actividad de investigación importante y de entidad. Se busca, pues ayudar a investigadores que han demostrado su valía en el ámbito universitario o centros de investigación reconocidos para que puedan continuar con el desarrollo de su carrera investigadora. Por ello, se exige que no hayan pasado más de ocho años desde la fecha de obtención del doctorado. Junto a esto se fomenta la imprescindible internacionalización pues se exige, como es obvio, un mínimo de seis meses de estancias o contratos de investigación en instituciones y/o centros de investigación en un país diferente al de la primera inscripción en un programa de doctorado. Es decir, se exige la realización de las conocidas estancias de investigación predoctorales, junto con otras investigaciones menores, publicadas tanto en revistas científicas, capítulos de libros, *workshops* u otros formatos o monografías en editoriales reconocidas en las áreas de investigación propias de la beca.

El objeto es, pues, la realización de un proyecto de investigación en español¹³, que será el que se valorará por la comisión de valoración y adjudicación; una comisión integrada por especialistas en las materias de las líneas prioritarias de investigación con grado de doctor o doctora, por designación de la Dirección del CEPC. Esta comisión de selección de las candidaturas estará presidida por el director o directora del CEPC, el subdirector o subdirectora general de Publicaciones y Documentación y el o la de Estudios e Investigación del mismo¹⁴ y dos especialistas en las mencionadas áreas de conocimiento.

Después del baremo correspondiente a la fase de concurso, como decía, tienen lugar las entrevistas, a que aludía previamente; quizás una de las experiencias más gratas que recuerdo de mi paso por la Subdirección de Publicaciones y Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales bajo la dirección de Benigno Pendás en 2018; el año del cuarenta aniversario de la Constitución española, en que se llevaron a cabo un sinnúmero de actividades de conmemoración y homenaje.

¹³ La lengua de trabajo en el CEPC es el español, por lo que se requiere un nivel mínimo B2 de inglés, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas (MCER)

¹⁴ Este será el que ejercerá la secretaría, con voz y voto.

Pero volvamos a aquella jornada de entrevistas a los candidatos que debían exponer oralmente su proyecto de investigación en términos de actualidad, novedad e interés, así como la adecuación a la línea de investigación y los resultados esperables en forma de publicaciones y relaciones con otros grupos de investigación, junto al realismo en los objetivos fijados en el proyecto y la capacidad científico-técnica para su puesta en marcha a través de otras actividades.

A continuación, las bases de la convocatoria permitían que cada uno de los miembros de la Comisión pudiese preguntar a los candidatos dudas, cuestiones y observaciones sobre su proyecto, sobre el cómo desarrollaría en el marco de las funciones y actividades del CEPC. Fue en este momento, donde la conversación derivó en el conocimiento de la carrera de Manuel García-Pelayo, dentro del imprescindible rigor teórico y epistemológico con que trabajó dicha comisión.

En aquellas tardes no solo se valoró a los candidatos, sino que se puso en valor la figura de Manuel García-Pelayo, su significación y trascendencia académica, mientras se conversaba con los jóvenes aspirantes sobre su magisterio, después de la exposición de su propuesta de proyecto de investigación. Pendás estaba convencido de una admirable misión: que el maestro García-Pelayo no cayese en el olvido propio de una juventud que mira mucho al futuro y poco al pasado patrio.

Primero llevó su nombre una pequeña sala a la izquierda de la majestuosa escalinata del antiguo Palacio de Godoy y después Ministerio de la Marina, a escasos pasos de la entrada a la biblioteca y ahora, tras el acondicionamiento de esa sala como librería del Centro, un espacio más amplio, destinado a acoger a quienes desarrollan estancias temporales de investigación. Se mantiene así viva la memoria de nuestro pasado reciente por la defensa de los principios constitucionales. Conforme al legado recibido, ambas dependencias, que de manera sucesiva han adoptado la denominación «Sala García-Pelayo», han alojado la biblioteca del «maestro» de maestros: la biblioteca de don Manuel, en una sala con nombre propio.

Madrid, 29 de junio de 2025 (San Pedro y San Pablo)

Bibliografía

- GARCÍA-PELAYO, M. (1999). *Derecho Constitucional Comparado*, Tecnos Madrid.
- HÄBERLE, P. (2023). «La contribución de la doctrina iuspublicista española al debate constitucional común europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 39, (enero-junio) (URL: https://www.ugr.es/~redce/REDCE39/articulos/08_Haberle.htm, fecha de consulta 25 de junio de 2025).
- POSADA, A. (2003). *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1998). *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Sección de Publicaciones, Madrid.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1997), en «Génesis de la Constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola Constitución», en *Obras Completas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol, V.

RELATO DE UNA EXPERIENCIA TRANSFORMADORA: MI PASO POR LA SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN DEL CEPC Y EL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO (2019-2022)

JULIA ORTEGA BERNARDO

*Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid
Subdirectora de Estudios e Investigación CEPC (2019-2022)*

Cuando en noviembre de 2019 asumí la Subdirección de Estudios e Investigación del CEPC, lo hice con el entusiasmo de quien sabe que está iniciando un nuevo encargo académico y una prometedora etapa de responsabilidad institucional, pero también con la esperanza —y el compromiso— de contribuir activamente al fortalecimiento de la investigación en el ámbito del pensamiento jurídico y político. Al final resultaría un tiempo complejo por la pandemia de COVID, con sus imperativos de aislamiento y, más tarde, de baja presencialidad, aunque, lejos de dejarnos rezagados, estancados o desorientados, tales circunstancias nos sirvieron para retomar con impulso renovado el proceso de digitalización del CEPC, en el que (pienso) participamos activamente, con la celebración y difusión en línea de muy numerosos encuentros y eventos internacionales de todo tipo. En esta etapa el Programa postdoctoral García-Pelayo, eje esencial del impulso a la investigación en el Centro, se convirtió desde el inicio en una de mis principales prioridades. A lo largo de más de dos años, esta tarea resultó ser una experiencia muy enriquecedora, profesional y humanamente.

Desde el primer momento entendí, al menos así lo creo, que coordinar un programa tan singular exigía algo más que supervisión o gestión administrativa: requería escucha atenta, acompañamiento intelectual y

la capacidad de cultivar un clima fértil para el intercambio académico y el impulso de la producción científica, individual y colectiva. Además, tuve la suerte de acompañar a un grupo excepcional de investigadores e investigadoras que supieron asumir esa lógica de impulso al estudio constante y de creación crítica individual y comunitaria, que desde la Subdirección intenté promover.

Entre ellos, Giuliano Vosa, con su mirada aguda y especialmente atenta a las transformaciones del constitucionalismo contemporáneo, contribuyó a la celebración de numerosos seminarios y debates jurídicos de indudable calidad dentro del Programa «*Desafíos del derecho constitucional: del estado nacional a las dimensiones supranacionales*». Es claro que su impulso y contagiosa ilusión fueron esenciales para mantenernos activos a lo largo del confinamiento. Entre otros, especial mención merecen los seminarios de Junio 2020, «*After the PPSP Judgment. The EMU in Search of a New Constitutional Balance*» o *Joseph H.H. Weiler's Room: The Weiss Saga. What Lessons for the Future Relationship of National Constitutional Courts and the European Union Court of Justice?* Giuliano desplegó un análisis atento y riguroso sobre el constitucionalismo actual, contribuyendo con claridad conceptual y diálogo crítico en cada sesión. A este entusiasmo de Vosa, también se sumó Antonio Martín Porras Gómez, el cual, aunque ya anteriormente había organizado un programa de seminarios, añadió otras iniciativas igualmente enriquecedoras, que nos animamos a celebrar como el seminario de junio de 2020 del que fue ponente: «*Una sociedad europea reforzada? El Plan Next-Gen EU y el futuro de Europa: perspectivas constitucionales*».

Asimismo, he de mencionar que también tuve el honor de orientar y coordinar a la investigadora García-Pelayo Agata Serranò y al investigador Jorge Portocarrero Quispe. La primera, hoy investigadora Ramón y Cajal de la UAM, es una politóloga italiana formada en la Università della Calabria y doctora en Derecho Público por la Universidad de Jaén, galardonada con el Premio Extraordinario de Doctorado por su tesis. Durante su estancia García-Pelayo (2019-2022), desarrolló un proyecto incisivo sobre justicia transicional, sobre la reparación integral de vícti-

mas de conflicto armado, aportando un programa de seminarios del máximo interés sobre «Posconflicto, democratización y derechos de los más vulnerables». Igualmente, es muy de resaltar la contribución de Jorge Portocarrero Quispe, quien desempeñó una labor relevante pues, en su calidad de investigador García-Pelayo, ejerció de *project manager* y *legal officer* en la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa entre 2019 y 2021. Sus visitas al CEPC durante su estancia en esta Comisión (en la sede de Estrasburgo) eran muy esperadas, dada su admirable capacidad de transmisión científica y su estrecha vinculación en esos momentos a proyectos relativos a la práctica real del ejercicio de derechos fundamentales en países de Europa del Este, Asia y Latinoamérica. Posteriormente, dada su rica trayectoria, Portocarrero asumiría la coordinación a partir de 2021 del excelente programa de Seminarios sobre «La protección multinivel de derechos en América Latina y Europa».

A estos investigadores García-Pelayo se sumaron sucesivamente otros, especialmente brillantes, en cuyo proceso de selección, de intensa concurrencia competitiva, también participé. Me refiero a Carlos Fernández Esquer y a Mónica Martínez López-Sáez. El primero se integró en el CEPC como investigador enfocado en sistemas electorales regionales en Estados multinivel. Su tesis había sido ya galardonada con el Premio del *Institut d'Estudis de l'Autogovern* (IEA), 2021, y su obra *Sistemas electorales regionales en Alemania, Bélgica, Italia y España* (publicada en 2022 en la Editorial del CEPC) es de lectura imprescindible en este sector del ordenamiento jurídico, por la extraordinaria claridad y singularidad del análisis, elaborado desde un enfoque comparado de gran profundidad y rigor. En el caso de Mónica Martínez, que había obtenido el Premio Nicolás Pérez Serrano a la mejor tesis doctoral en Derecho Constitucional 2020-2021, con su tesis *El derecho al olvido como garantía frente a situaciones de vulnerabilidad en la UE y España*, su etapa como investigadora postdoctoral García-Pelayo le llevó a ampliar sus líneas de investigación al ámbito de la transparencia y buen gobierno, que unió a su trayectoria de estudio sobre la transformación digital española y europea.

Con cada uno fui intentando construir un diálogo entendiendo, como he apuntado al principio, que mi labor implicaba especialmente orientar, facilitar, abrir caminos, contribuir a poner preguntas en circulación.

Uno de los momentos más significativos de esa etapa fue, sin duda, la coordinación del grupo formado por varios investigadores García-Pelayo, especialmente por los de más reciente adscripción, para celebrar un Congreso internacional, sobre la base de la colaboración con antiguos estudiantes del CEPC y antiguos investigadores García-Pelayo, señaladamente, con aquellos que desarrollaron su carrera no sólo en España sino también en Iberoamérica. Me refiero al Congreso conocido como Atitlán (significa en náhuatl «entre aguas») CEPC en el último trimestre de 2021 bajo el título *Transformación digital: Desafíos para el Derecho Público y la Ciencia Política*. Aquella experiencia no fue solo un evento académico, sino una afirmación de la vitalidad del pensamiento compartido en medio de una coyuntura marcada claramente aún por los efectos de la pandemia. La preparación fue un reto logístico, sí, pero sobre todo intelectual: pensar cómo hacer hablar de variadas investigaciones en un contexto común, el de los retos de la digitalización, cómo tender puentes entre lo individual y lo colectivo, articular nuestras voces en un foro internacional. Recuerdo el Congreso como un evento de gran apertura: una muestra del potencial de jóvenes investigadores conversando y encontrándose en un foro presencial y virtual en el que se daban cita diferentes generaciones de estudiosos de diversos ámbitos jurídicos y políticos de España y de distintos países iberoamericanos. Fue un momento de intercambio y de cruce de disciplinas, tradiciones y trayectorias.

Esta etapa en la Subdirección ha sido para mí una experiencia profundamente formativa. No solo aprendí más sobre las dinámicas institucionales, sino también —y sobre todo— sobre la potencia de los enfoques diversos en el pensamiento. Me reafirmó en una convicción: que la investigación académica necesita espacios como el CEPC, que resisten la lógica del rendimiento inmediato, para apostar por la profundidad, el rigor y la conversación prolongada.

Dejo este testimonio con gratitud, por la confianza que se me brindó, por las personas con las que compartí el camino, y por la certeza de que, en estos años, ayudamos a sostener —y quizá también contribuimos a renovar— una comunidad académica que piensa en un espacio compartido y reflexiona críticamente los aspectos políticos y jurídico-públicos de su tiempo.

UNA REFLEXIÓN PERSONAL SOBRE EL XX ANIVERSARIO DEL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO

MAYTE SALVADOR CRESPO

Subdirectora de Estudios e Investigación.

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Agradezco la oportunidad de poder impulsar la conmemoración del vigésimo aniversario del Programa de Investigación Posdoctoral García-Pelayo desde mi actual responsabilidad institucional como subdirectora de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), que se celebrará el 30 de octubre de 2025 en la sede del CEPC y, al mismo tiempo, me siento muy honrada de formar parte de una comunidad tan distinguida de investigadores.

Durante las dos décadas de vigencia de este programa de investigación del CEPC ha sido testigo del crecimiento sostenido y la consolidación de una comunidad de investigadores comprometidos con la generación de conocimiento desde las diferentes disciplinas que en él se han ido dando cita (ciencia política, derecho, filosofía política, sociología, estadística). Tal y como fue concebido el programa, desde sus inicios, ha funcionado como una plataforma de impulso para investigadores emergentes y algunos otros más consolidados, persiguiendo la creación de un ecosistema académico dinámico e internacionalizado. El programa fue diseñado para potenciar la vertiente de investigación e internacionalización del CEPC a través de contratos de tres años de duración y durante todo este período se puede observar una diversificación en las áreas temáticas abordadas que han ido en consonancia con el contexto socio-polí-

tico de cada momento, fomentando una creciente interdisciplinariedad que ha contribuido a enriquecer los resultados obtenidos.

Los diferentes perfiles y nacionalidades de los investigadores que han sido parte de este programa han permitido al CEPC ampliar sus redes de colaboraciones nacionales e internacionales y evidencia el compromiso institucional de este centro con la investigación como eje fundamental para el desarrollo académico y social. Por este motivo, celebrar este aniversario, no solo es rendir homenaje a su trayectoria, sino también reconocer el papel fundamental que ha tenido y sigue teniendo el poder contar con investigadores de primer nivel para el legado académico e institucional del CEPC.

Desde que asumí la Subdirección de Estudios e Investigación en mayo de 2022, he tenido la satisfacción de coordinar personalmente la selección de cinco nuevos investigadores García-Pelayo. En la convocatoria del año 2023 se convocó una única plaza que fue cubierta por el investigador Giacomo Palombino. Un año después en la convocatoria de 2024 conseguimos cuatro nuevas plazas y se incorporaron Rubén García Higuera, Wendy Peña González, Piotr Zagórski y Javier Zamora García. El proceso de selección de nuevos investigadores es una de las tareas más gratificantes de mi puesto como subdirectora de estudios e investigación porque es un ejercicio de evaluación de la excelencia investigadora, y es un orgullo poder constatar de primera mano la calidad y alto nivel científico de los candidatos que se presentan en cada nueva convocatoria.

El CEPC, a través de este programa de investigación, persigue contribuir a la reflexión jurídico-política a través de todo un amplio abanico de actividades permanentes en torno a las diferentes modalidades de seminarios (conferencias, diálogos o trabajos de investigación) que se celebran con una periodicidad mensual en nuestra sede y que son punto de encuentro para la exposición y discusión de los proyectos sobre los cuales trabajan nuestros investigadores y en los que se dan cita a otros investigadores, expertos y académicos de primer nivel en sus disciplinas y materias.

Personalmente, impulsar esta conmemoración es una forma de corresponder al CEPC por su papel decisivo en mi trayectoria. Me emocio-

na que el próximo 30 de octubre nos podamos reunir las diferentes generaciones de investigadores que desde 2005 hemos formado parte de este programa para poder compartir proyectos actuales y reforzar los valores de rigor, vocación pública y diálogo que siempre han inspirado al CEPC.

Tengo confianza en que este acto de aniversario contribuya a reafirmar las líneas estratégicas que se vayan marcando por parte de los futuros equipos directivos del CEPC y que sirva de inspiración a las nuevas generaciones de investigadores para que en el marco de este programa puedan seguir contribuyendo a situar al CEPC como un espacio de referencia para el pensamiento crítico y el servicio público. Asimismo, estoy convencida de que el XX aniversario del programa García-Pelayo será un punto de inflexión, una ceremonia de reconocimiento mutuo y un estímulo para afrontar las próximas décadas con ilusión y ambición académica.

Queremos que estas páginas sirvan tanto para honrar el camino recorrido como para inspirar el que está por llegar. Porque si algo nos ha enseñado esta experiencia es que la investigación no se hace en soledad, se hace en comunidad, con pasión, con preguntas que nunca se agotan, y con la certeza de que cada aporte, por pequeño que parezca, deja una huella.

Mi contribución a este libro no es solo por mi responsabilidad actual como subdirectora, sino principalmente por mi condición de investigadora García-Pelayo desde octubre de 2007 a enero de 2011. De eso trato en las páginas que se pueden encontrar un poco más adelante.

LA EXPERIENCIA INVESTIGADORA

ACCOUNTABILITY FOR HUMAN RIGHTS ATROCITIES IN TRANSITIONAL SOCIETIES. THE ROLE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS¹

JESSICA ALMQVIST

Professor of International Law and Human Rights.

Lunds universitet

García-Pelayo Researcher 2005

Academic background

I have an academic background in law (LL.B. and LL.M, Lund University, 1993) and political science (Diploma of Graduate Study of Political Science at UC Berkeley, 1994/1995). I obtained a PhD in law from the European University Institute in Florence (2002). My doctoral thesis, which was supervised by Professors Philip Alston and Jeremy Waldron, develops a normative theory about the relationship between human rights, cultural diversity and the rule of law. The research for this thesis was partially carried out at Columbia Law School in New York as a Visiting Fellow (1998/99).

Following the completion of my doctoral studies, I have held research positions in different prestigious research centres, including as a researcher at the Center for International Cooperation at New York University in New York within the Project on International Courts and Tribunals (2002/2004), as a García-Pelayo researcher at the Center on Po-

¹ <https://orcid.org/0000-0002-0194-1182> <https://portal.research.lu.se/en/persons/jessica-almqvist> jessica.almqvist@jur.lu.se

litical and Constitutional Studies in Madrid (2007/2010) and as a Ramón y Cajal researcher at the Faculty of Law, Autónoma University in Madrid (2010/2016).

In 2016, I was given a permanent position as an Associate Professor of Public International Law and International Relations at the Faculty of Law of the Autónoma University in Madrid (UAM) where I continued to work until 2020 when I was appointed full Professor of Public International Law and Human Rights at the Faculty of Law of Lund University (LU). In 2023, I was elected as Deputy Dean for research of this Faculty and Vice-Chair of the Research Board of LU. Since 2022, I am also the Deputy Coordinator of the LU Profile Area of Human Rights, which mobilizes university resources for international excellence in research, education and collaboration in the area of human rights. I am further the Academic Director of the Master's Programme of International Human Rights Law, which is run by the Law Faculty in collaboration with the Raoul Wallenberg Institute. Additionally, I am directing two research programmes, one Human Rights in the Nordic Countries (2022/2027) and one on the Future of Human Rights. These programmes involve the engagement of a total of five guest professors and two postdoctoral fellows.

My main areas of expertise lie within public international law, in particular human rights, humanitarian law and transitional justice. I also develop research on other international law topics, such as statehood and recognition, international responsibility, collective security law and governance of emerging biotechnologies. I have published extensively on these topics in different languages (English, Spanish and Swedish). My most significant publications to date include a sole-authored monograph (Hart Publishers), peer-reviewed articles in high-ranked journals, such as *Leiden Journal of International Law*, *Journal of International Criminal Justice*, *International & Comparative Law Quarterly*, and the *Hague Journal on the Rule of Law*, as well as edited volumes and book chapters published by Cambridge University Press and Routledge, among others. The bulk of my research has been funded by the Spanish and Swedish governments, American and Swedish foundations, the EU and a donation.

For nearly twenty years, I have been teaching undergraduate and graduate courses in the area of public international law and human rights, and supervised master theses, mainly at the UAM Faculty of Law and the LU Faculty of Law. I have also taught courses and seminars at New School for Social Research, NYU Law School, Centre of Political and Constitutional Studies, Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Santo Domingo), Universidad de Navarra, La Sapienza, among others. To date, I have supervised four doctoral theses to successful completion and am presently co-directing four doctoral theses projects of doctoral students with funded research positions. In Lund, I am also mentoring two postdoctoral research projects, and regularly act as a member of doctoral thesis examination committees.

Throughout my academic career, I have taken an active interest in contributing to public debates on current issues and with expert input to legislative and policy-making processes at international, European and national levels. In particular, I have had the opportunity to work as a full-time researcher at the Spanish thinktank FRIDE (Foundation for International Relations and External Dialogue (2002/2004) and since 2015, I am a research fellow at the Elcano Royal Institute in Madrid. In these capacities, I have written expert comments, policy papers and working papers. In Sweden, I also contribute with expert opinions on the quality of Swedish legislative proposals.

Central research theme

As a García-Pelayo researcher, I developed a project related to accountability for human rights atrocities in societies undergoing transition. Around the time of starting my position at the CEPC, an advanced draft of the Historic Memory Law was on the table and I was asked to organise a seminar to which national and international experts were invited to discuss the draft (2007). Thereafter, I organized an international expert seminar on transitional justice in Latin America. The seminar, held in 2008, focused on the role of international, regional and national

courts in meeting demands for accountability for human rights atrocities in Argentina, Chile, Colombia, Guatemala and Peru. It brought together leading academic scholars, representatives of civil society as well as international and national judges to discuss outstanding issues in the area. A primary objective was to identify and examine legal and non-legal obstacles to effective investigations and prosecutions of grave crimes (genocide, crimes against humanity and war crimes) in light of national experiences, taking the jurisprudential contributions of the Inter-American Court of Human Rights and the International Court of Justice on issues related to responsibility, justice and reparations into account.

The results of the seminar became the backbone to two edited volumes in Spanish and in English entitled *Justicia Transicional en Iberoamérica* (Almqvist and Esposito 2009) and *The Role of Courts in Transitional Justice. Voices from Latin America and Spain* (Almqvist and Esposito 2013). The latter was a reworked version of the volume and entailed an elaborate introduction and conclusion by the editors. Consideration was given to the complex relationship among different courts operating within different jurisdictions as well as judicial approaches to the legal qualification of criminal acts, evidence and responsibility in paradigmatic cases.

As a Ramón y Cajal researcher at the UAM, I developed this research theme further by dedicating a research study to the role of foreign courts in responding to demands for accountability. The possibility of prosecuting grave crimes before domestic foreign courts when territorial courts are unwilling and unable to perform this function and international criminal tribunals with suitable competences are unavailable has been intensively debated since the time of the Spanish arrest warrants against Pinochet. The African disapproval of decisions by European courts to exercise universal jurisdiction over serious crimes allegedly perpetrated by former African leaders indicates the absence of common ground on where and how such jurisdiction is to be utilized. The recent judgment of the International Court of Justice in the dispute between Belgium and Senegal sheds new light on how consensus on these issues might be forged. The Court's commitment to formalism in the ascertainment and

application of international law together with its ends-focused reasoning on the substance of that law reinforces the view that the UN Convention against Torture offers a non-controversial legal basis for upholding universal jurisdiction competences in these cases. However, the conclusions reached in the judgment can also be criticized for clashing with soft law recommendations in the field, pointing to the advantages of the organization of high-profile trials located in Africa in spite of the practical difficulties involved. The results of this research were published in the following journal article with the title *Searching for Common Ground on Universal Jurisdiction: The Clash Between Formalism and Soft Law* (Almqvist 2013).

Thereafter, I conducted a research study on the possible complicity of judges in situations of massive human rights violations committed by dictatorial regimes. This research which mainly focused on lessons learned from the Judges Trial's case at Nuremberg was published as a book chapter in a volume edited by the Argentinean scholar Juan Pablo Bohoslavsky, at the time, UN Independent Expert on the effects of foreign debt. The results were published in a book chapter (Almqvist, 2015a).

I furthermore dedicated a research study to critically examine the UN Security Council's extensive engagement in framing the focus of international criminal justice. Of primary concern was the degree to which this international political organ determines and restricts jurisdiction of international criminal courts tribunals, with the effect of excluding cases involving alleged grave crimes by actors whose presence in situations of which the Council is seized is supported by its permanent members. This control, I argued, undermines the basic conditions for a sound administration of justice, as it impedes these courts and tribunals from selecting the cases that may come before them in accordance with respect for human rights and the rule of law. Specifically, restrictions imposed by political organs, leading to unjustified unequal treatment before the law and the courts of perpetrators and victims of grave crime in a given situation, are contrary to principles of equality and non-discrimination. The study concludes that a theory of international judicial independence must extend to a consideration of the legality of such re-

strictions, which affect the institutional dimension of independence (Almqvist 2015b).

While I was developing my research on accountability for human rights atrocities in societies in transition, the context in which demands for accountability for such atrocities underwent changes. As a result of the rise of internal or internationalised armed conflicts, the international community became more focused on the need to take measures with a view to ending these conflicts. Within this context, the perception of the role of international criminal justice shifted. From having been an instrument to redress grave crimes committed in the past, it became part of the repertoires of tools at the disposal of the international community for deterring armed actors from committing atrocities. The transformation of the function of criminal justice in relation to grave crimes required the development of research on the new approaches to accountability for human rights atrocities, taking additional measures at the community's disposal for ending armed conflicts into account, including countermeasures. Meanwhile, the UN Security Council, which has the main responsibility for responding to armed conflicts posing an international security threat, was becoming debilitated due to the geopolitical dimension of these conflicts. I elaborated a research study entitled *Enforcing the Responsibility to Protect Through Solidarity Measures*, which was devoted to this theme (Almqvist 2015c). According to this study, Responsibility to Protect (R2P) provides a moral basis for collective action through the UN Security Council in reaction to mass atrocity situations. However, this avenue is not always available. The question then arises whether other actors can and should assume responsibility in such circumstances and, if so, which kinds of measures they may pursue. The study examines this question with a specific interest in the international reactions to the Syrian crisis since 2011. The analysis proceeds on the assumption that the growing usage of solidarity measures outside the UN framework is a sign of the relative success of R2P in terms of gaining ground among international policy-makers. However, according to the article, if solidarity measures as a way of enforcing R2P are to achieve widespread legitimacy, consideration must be paid to the legal concerns

generated by this development. In particular, regard must be had to the compatibility of the measures pursued, including asset freeze, arms embargoes and the arming of rebel forces with the law in force.

The question about the shifting function of international criminal justice as a tool for deterring armed actors from committing atrocious crimes against civilian populations in times of armed conflict required further attention. In 2015, I was invited to give a lecture on this theme as part of the *Cursos de Vitoria de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. The study entitled *Protección de los civiles en los conflictos armados mediante la represión criminal internacional*, which was based on these lectures was dedicated to this question (Almqvist 2016). According to the study, the last two decades of policymaking in the area of collective security are characterized by a series of efforts aimed at guaranteeing the protection of civilians in armed conflicts. The majority of current conflicts amount to confrontations internal to the state between state forces and non-state armed groups, involving armed attacks and other violent acts directed against civilian populations with devastating humanitarian effects. The new international mechanisms that have been created to counter the vulnerability of civilians, including the authorization of peace operations to resort to force in their defense as well as international prosecutions of those responsible for grave crime, represent significant advances in the construction of an international humanitarian regime that is able to grant real protection to civilians regardless of the type of conflict in which they are located. Nevertheless, as argued in this study, the implementation of the novel mechanisms has been hampered in the context of internal armed conflicts due to features associated with them, such as the asymmetry of between the parties to the conflict as well as the difficulties to define the status of armed non-state groups, to distinguish them from civilians, and to establish and characterize the facts in each case. In this light the study analyses and reflects on the experiences of peace operations and international criminal tribunals when seeking to give effect to their mandates related to the promotion of justice. In particular, attention is paid to the challenges faced in seeking to conduct effective investigations and prosecutions in these contexts.

Next was a study that shifted the focus onto the difficulties of meeting demands for accountability for human rights atrocities committed by terrorist groups, and the inadequate approaches of the UN towards the rule of law challenges encountered in this context. The results of this research were published as a book chapter entitled *Towards a rule of law-based global strategy for countering international terrorism in areas of limited statehood* (Almqvist 2021a). According to the study, the rule of law is often challenged by armed conflicts between a central government's armed forces and non-state armed groups designated by the United Nations as terrorist groups that also threaten international and regional security. One of the main objectives of the study was to examine rule of law concerns that arise in areas ruled by terrorist groups, as well as the reactions to this phenomenon at both the domestic and the international levels. Attention was also paid to the functioning of the rule of law in areas formerly ruled by terrorist groups but subsequently reclaimed by either national or foreign government forces. Areas governed by such groups are described as areas of limited statehood, since they refer to those parts of a country in which central authorities do not have the capacity to implement and enforce rules and decisions. The study was motivated by a concern for the consequences of limited statehood in conflict situations involving terrorist groups from the perspective of international human rights law and international humanitarian law. In this light, it stressed the inability of central governments to protect civilians in areas of limited statehood from grave crimes (genocide, crimes against humanity and war crimes) and human rights violations, as well as their inaptitude to investigate and prosecute these crimes. The international community, through the medium of the UN, should assist States in meeting the responsibility to protect their civilian population from grave crimes and other violent acts occurring in areas of limited statehood, including by way of rule of law assistance. Nevertheless, as argued in this study, the UN's role in this regard remains limited. Rather than seeking to enhance that protection, for the most part, the UN Security Council has advanced a legal framework that legitimizes coercive measures, including the use of armed force against terrorist governors in areas of

limited statehood. At the same time, it does not provide sufficient safeguards to ensure respect for the rule of law and human rights, including the right to justice. It was concluded that this approach is deeply problematic as it manifests a possible UN failure to exercise its responsibility to protect, which ignores the right of victims of serious violations of international human rights and humanitarian law to justice.

More recently, the International Court of Justice, an international court designed for peaceful settlement of inter-state disputes by way of international adjudication, has come to assume an ever-more leading role in meting out state responsibility for grave crimes defined as serious violations of international law. The increase in cases before the International Court of Justice concerning situations characterized by serious crimes (genocide, crimes against humanity or war crimes) is a phenomenon that can be understood considering international efforts to protect and assist the victims of these crimes. The most prominent crime in this process is that of genocide. Even if the procedural rules prevent the possibility of simultaneously going to multiple international instances with the same application (*forum shopping*), there is nothing to prevent a single situation from triggering several international proceedings at the same time. Thus, the persecution of ethnic, religious or national groups during an armed conflict can generate multiple complaints about the different crimes allegedly committed against such groups in a way that involves not only the International Criminal Court or other international criminal courts but also state courts competent to investigate and prosecute these crimes committed abroad by foreigners (universal jurisdiction). Furthermore, they can lead to the filing of lawsuits against states allegedly responsible for such crimes, either directly or indirectly, and thus activate multiple mechanisms in the civil sphere, including regional human rights courts and the International Court of Justice itself. This development became the background to the most recent research study of mine related to accountability for human rights atrocities on the International Court of Justice as a forum for strategic litigation (Almqvist 2021b). As this study points out, bringing lawsuits to international courts as a useful route for reacting to situations of serious crimes involving a State or a group of States is not a

novel idea in itself. More innovative is the development and application of a normative doctrine —strategic litigation— that promotes it at the international level and that identifies the objectives and factors that must be weighed in making decisions on whether or not to engage international courts in each case. This study reflects on the judicial route offered by the International Court of Justice in situations characterized by serious crimes from the perspective of strategic litigation. The primary legal bases for bringing lawsuits in situations characterized by grave crime include the Genocide Convention (1948), the Torture Convention (1984), and the Convention against Racial Discrimination (1965). Reflecting on the opportunities offered by the International Court of Justice as a mechanism to react to this type of situation, the analysis focuses on the difficulties faced on the road to the administration of justice in these cases. On this point, it centers on two obstacles of a legal nature: the limits imposed on its jurisdiction and the evidence required for holding a state responsible for not having prevented or reacted to serious violations of these conventions. As concluded, while none of the obstacles identified in this analysis represent challenges that necessarily generate paralysis in the functioning of the Court, they restrict the possible impact that its actions may have regarding the protection of victims and the administration of justice in the short term. At the same time, while a judgment declaring state responsibility in these situations is not achieved in every case, strategic litigation can serve long-term goals of strengthening a culture of accountability globally, regionally and locally.

In conclusion, over the last twenty years, the research theme that I initiated as a García-Pelayo researcher at the CEPC has grown in theoretical and practical significance. However, while the demands for accountability for grave crimes remain constant, the societal contexts in which these demands arise have undergone transformations and even regressions. The paradigmatic situations in which these demands are voiced are no longer mainly societies that are undergoing changes from authoritarian regime to democratic political systems. Instead, demands for accountability are brought forth in the midst of ongoing armed conflict characterized by extreme violence and grave crimes, in which crim-

inal justice is perceived, not as a tool for tackling atrocities committed in the past, but as a potential tool for ending such conflicts. To this should be added the existence of a backward or regressive trend in the sense of transitions to the worse, i.e. from peace to armed conflict, including the initiation of international wars (Russia-Ukraine), the flaring up of old conflicts with extreme violence (Gaza), and the rise of right-wing populism that threaten the fabric of the institutions, like the International Criminal Court, which have been set up to assist societies and their populations in meeting demands for accountability for grave crimes. More than ever before, international courts risk becoming political pawns in hostile or antagonistic environments affected by geopolitical changes and the return of great power politics.

Bibliography

- ALMQVIST J. y ESPOSITO C. (comp) (2009). *Justicia Transicional en Iberoamérica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALMQVIST J. and ESPOSITO C. (comp) (2013). *The Role of Courts in Transitional Justice. Voices from Latin America and Spain*. London: Routledge Publishers.
- ALMQVIST, J. (2013). Searching for Common Ground on Universal Jurisdiction: The Clash Between Formalism and Soft Law. *International Community Law Review* 15(4), 2013, 437-457.
- (2015a). Complicidad judicial como cuestión de derecho internacional. In J.P. Bohoslavsky (comp). *¿Usted también doctor? Complicidad de funcionarios y abogados durante la dictadura* (pp. 289-303). Buenos Aires: Siglo veintiuno.
- (2015b). A Human Rights Appraisal of the Limits to Judicial Independence for International Criminal Justice. *Leiden Journal of International Law* 28(1), 91-112.
- (2015). Enforcing the Responsibility to Protect Through Solidarity Measures. *The International Journal of Human Rights* 19(8), 1002-1016.

- (2016). Protección de los civiles en los conflictos armados mediante la represión criminal internacional. In J. Quel Lopez, J. and M.D. Bollo Arocena (comp). *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2016* (pp. 27-89). Madrid: Thompson Reuters Aranzadi.
- (2021a). Towards a rule of law-based global strategy for countering international terrorism in areas of limited statehood. In: J. Wouters and L. Hamid (comp). *Rule of Law and Areas of Limited Statehood: Domestic and International Dimensions* (pp. 206-232). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- (2021b). La Corte Internacional de Justicia como foro para el litigio estratégico de Derechos Humanos. In: S. Torrecuadrada García-Lozano (comp). *Los nuevos retos de la Corte Internacional de Justicia: Los desafíos de la Corte Internacional de Justicia y las sinergias entre la Corte y otros órganos jurisdiccionales* (pp. 215-243). Madrid: Wolters Kluwer España.

TOMARSE EL FEDERALISMO EN SERIO: EL GOBIERNO LOCAL COMO TERCER NIVEL EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA Y OTROS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

MAYTE SALVADOR CRESPO¹

Subdirectora de Estudios e Investigación. CEPC

Investigadora García-Pelayo 2006

1. Trayectoria académica y profesional

Mi trayectoria académica e investigadora, por mi doble formación en Ciencia Política y Derecho Constitucional se ha centrado fundamentalmente en temas relacionados con la distribución territorial del poder, las instituciones políticas del Estado y la Unión Europea, en el marco del derecho comparado. Las relaciones intergubernamentales entre el Estado, las Comunidades autónomas y las entidades locales primero y más recientemente el papel de los parlamentos de los estados miembros en la toma de decisiones y el control político de la UE, han sido los ejes en torno a los cuales he desarrollado de manera prioritaria mi labor investigadora, tanto en centros españoles como en otros internacionales de primera importancia.

Después de haber finalizado mi licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad de Granada en 1993, durante los dos siguientes años realicé los cursos de doctorado en la misma Universidad y cursé simultáneamente el Diploma de Especialización en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Cons-

¹ mayte.salvador@cepc.es <https://orcid.org/0000-0002-2621-2568>

titucionales de Madrid. En 1995 recibí una beca FPI (formación de personal investigador) de la Junta de Andalucía en la Universidad de Jaén donde desempeñé mi labor docente e investigadora desde 1997 a 2019 con algunos paréntesis y bajo diferentes figuras contractuales (Becaria de Investigación, Profesora Ayudante de facultad, Profesora Asociada y profesora contratada doctora, y profesora Titular). En la actualidad soy subdirectora de estudios e investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

En 2004 obtuve mi doctorado en Derecho en la Universidad de Jaén en 2004 con el título: *La Autonomía Provincial en el Sistema Constitucional español, Intermunicipalidad y Estado Autonómico*², trabajo por el que recibí el primer premio otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) sobre trabajos relativos a la administración local correspondiente a la convocatoria del 2005 (BOE n. 307, de 24-XII-2005) y la Mención especial en la IV de los Premios Blas Infante de Estudios e Investigación sobre Administración y Gestión Públicas otorgados por el Instituto Andaluz de Administración Pública. La tesis se publicó de manera conjunta por la Fundación Gobierno y Democracia Local-INAP en el año 2005. La preparación de mi tesis doctoral me llevó a realizar estancias de investigación en diferentes centros internacionales financiadas por ayudas públicas en procesos abiertos y competitivos, compaginando esta actividad investigadora con la actividad docente en la Universidad de Jaén desde el año 1997 hasta el año 2007.

Durante estos años estuve como investigadora visitante en el Istituto Giuridico Antonio Cicu de la Universidad de Bolonia (primavera 1997), trabajando en la cátedra del profesor Giuseppe de Vergottini. Mi interés por el reparto territorial del poder, la descentralización política y la autonomía me llevó también a realizar un estancia en la investigadora en la

² Un reconocimiento y agradecimiento especial a quienes formaron parte de mi tribunal de tesis doctoral, los profesores Luis López Guerra como presidente, Luis Morell Ocaña, Lucio Pegoraro, Manuel Medina Guerrero, Jorge Lozano Miralles y Nicolás Pérez Sola. También mi agradecimiento más sincero al profesor Gerardo Ruiz Rico por su confianza y ayuda en mi carrera académica y a todos mis compañeros del área de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén que tanto me han apoyado siempre.

Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione (SPISA) con el profesor Luciano Vandelli uno de los especialistas italianos más reconocidos en temas de autonomía local y estructura territorial del Estado. Durante el año 1998, estuve en la Universidad de Oxford (Nuffield College) como *junior visitorship* durante los meses de julio y agosto bajo la dirección del profesor Vincent Wright.

En 1999, durante los meses de mayo a septiembre estuve como *Complutense Fellow* en el Real Colegio Complutense de la Universidad de Harvard, siendo director del mismo Enrique Alonso García, donde pude profundizar en el estudio de las relaciones intergubernamentales y el sistema federal norteamericano en el marco del análisis comparado de los sistemas descentralizados objeto de mi investigación doctoral.

Durante los siguientes tres años (2000 a 2003), mi participación como investigadora colaboradora en diferentes proyectos de investigación nacionales e internacionales promovidos por la Junta de Andalucía, el Ministerio de Educación, la Universidad de Dundee (Escocia), la escuela superior de la Administración Pública Local de Roma, la o la Universidad de Bolonia, me permitieron una profundización en el análisis de la estructura territorial del Estado en los sistemas descentralizados de España, Reino Unido e Italia así como sobre el impacto del proceso de integración Europea sobre los Estados miembros. Durante el otoño de 2003 realicé otra estancia investigadora en el *Center for Constitutional Studies and Democratic Development* (CCSDD), centro vinculado a la *John Hopkins University* y a la Universidad de Bolonia, con el Profesor Lucio Pegoraro, catedrático de Derecho Público Comparado de la Universidad de Bolonia con quién ya había trabajado en otros proyectos de investigación y a quién agradezco siempre su apoyo en mi carrera académica.

Desde la obtención de mi doctorado en 2004, seguí participando activamente en diferentes grupos de investigación, fui incluida como miembro del comité de redacción de la *Revista General de Derecho Constitucional* con la que colaboré también con la publicación de crónicas sobre el Gobierno local en España y un artículo en todos ellos como autora única, además de sendos artículos en la *Revista General de Derecho*

Administrativo y en la *Revista de Estudios Locales*. He sido la coordinadora de un doctorado internacional fruto del convenio entre la Universidad de Jaén y la Unión Iberoamericana de municipalistas que se impartió durante el bienio 2006-2007 en «Dirección y Gestión Pública Local», así como coordinadora del Programa Sócrates Erasmus en la Universidad de Jaén con las universidades de Trieste y Catania (Italia).

En el año 2006 tuve conocimiento de los contratos postdoctorales para investigación García-Pelayo que había puesto en marcha el CEPC, y en seguida me sedujo la idea de poder preparar un proyecto de investigación con la pretensión de dedicarme a tiempo completo a su desarrollo durante un período de tres años, temporalmente liberada de mis tareas docentes y de gestión en la Universidad pública española a la que en ese momento me encontraba vinculada mediante un contrato de profesora contratada doctora. Participé en la convocatoria y tuve la fortuna de ser seleccionada para incorporarme como investigadora García-Pelayo en el CEPC, durante un período que comprendió desde enero de 2007 a enero de 2011 donde desarrollé mi proyecto *Tomarse en serio el federalismo: el gobierno local como tercer nivel en la estructura territorial de España y otros Estados descentralizados*.

Mi etapa en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como investigadora García-Pelayo representó un punto de inflexión fundamental en mi trayectoria académica. No solo me brindó un entorno excepcional para el desarrollo de mi investigación, sino que me permitió integrarme en una comunidad intelectual muy dinámica. Los seminarios organizados en el CEPC eran una fuente constante de aprendizaje, pero fue especialmente en los intercambios más informales —muchos de ellos en el piso de la calle San Quintín donde nos alojaron por falta de espacio en el Palacio de Godoy— donde se forjaron debates enriquecedores sobre los más diversos temas. A pesar de las múltiples anécdotas que han circulado sobre aquel piso, en muchos casos sin fundamento, lo cierto es que constituyó un espacio de convivencia académica único.

Tuve el privilegio de compartir promoción con colegas como Anastasia Obydenkova, Kerman Calvo Borobia, Stéphanie Mahieu y Elena Jileva, a quien deseo dedicar un recuerdo muy especial, pues su temprana

pérdida truncó una prometedora carrera académica. También conservo un gran aprecio hacia quienes ya formaban parte del CEPC a nuestra llegada y nos ofrecieron orientación y apoyo durante los primeros meses: Andreev Svelotzar, Casiano Hacker-Cordón, Enric Martínez Herrera, Jessica Almqvist, Julio Baquero, Thomas y Jeffrey Miley. Asimismo, fue un placer coincidir posteriormente con quienes se incorporaron un año más tarde, Amaya Úbeda de Torres, Andras Jakab, Arthur Dyevre, Jean-Baptiste Harguindeguy, Lasse Thomassen y Sandra León.

Finalizado mi contrato de investigación en el CEPC me incorporé de nuevo a la Universidad de Jaén como docente. Durante este período, a través de antiguo artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades que permitía al profesorado universitario celebrar contratos con entidades externas para la realización de trabajos científicos y actividades específicas de formación, me incorporé de manera parcial a la Fundación Democracia y Gobierno Local (FDGL) como coordinadora de estudios y publicaciones (2011-2012) bajo la dirección del profesor Rafael Jiménez Asensio con el que tuve la fortuna de compartir algunas publicaciones y del que siempre he admirado su visión crítica y capacidad de trabajo .

En mi trayectoria académica y profesional supuso una excelente oportunidad puesto que la FDGL es un centro de promoción y defensa de los intereses de los Gobiernos locales además de un centro de investigación e innovación, que edita publicaciones de prestigio y que me dio la oportunidad de trabajar con grupos de estudio compuestos por expertos de la academia y de las administraciones locales. Pude participar en la redacción y coordinación del *Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España*; en el libro *Política Municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los gobiernos locales* y en *El Informe sobre la Reforma de la Planta Local en España* publicado. En noviembre de 2016 obtuve mi plaza como Profesora Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Jaén consolidando mi carrera académica en dicha Universidad.

Durante los últimos años me he sido investigadora colaboradora en diferentes proyectos de investigación: «La reforma de los sistemas descentralizados» (DER2009.14235); «Nuevos Espacios para el análisis del

liderazgo político en España» (CSO2008-06453); otro promovido por Universidad Pablo Olavide de Sevilla y el Centro de Investigaciones Sociológicas «*Democracia y Autonomías: sociedad y política*». Fruto de ambos proyectos son sendos capítulos de libro:

Otros proyectos en los que he participado son «Capacidad y estrategias de reforma frente a la crisis fiscal en los sectores públicos y las políticas de bienestar autonómicas: condicionantes y trayectorias de cambio» (CSO2012-33075) y «Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español» (DER2012-39179/JURI); y «El Control y responsabilidad política en el estado constitucional con especial referencia al Parlamento en el contexto multinivel» (PID2019-104414GB-C31 DER), que también tuvieron su reflejo en capítulos en libros colectivos.

En el año 2019 solicité una comisión de servicios en la Universidad de Jaén para incorporarme como Consejera técnica en la Subdirección de Régimen Jurídico Autonómico del entonces denominado Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019-2022) siendo director Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Una experiencia muy interesante porque me permitió conocer en la práctica el seguimiento jurídico y la supervisión que se hace de los proyectos normativos de las comunidades autónomas y entidades locales, así como de emitir informes jurídicos sobre el posible planteamiento por parte del Presidente del Gobierno de recursos de inconstitucionalidad o requerimientos previos. Especialmente interesante me pareció la colaboración en los procedimientos que se desarrollaban en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación a los efectos del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de la resolución de diferencias constitucionales, así como las relaciones de cooperación con los departamentos ministeriales para la prevención y solución extraprocesal de la conflictividad competencial, mediante la redacción de acuerdos para el inicio o finalización de las negociaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas. También el análisis de proyectos de disposiciones estatales y otros actos normativos para la elaboración de los correspondientes informes relativos a la distribución de competencias

entre el Estado y las Comunidades autónomas , y en especial su análisis y valoración jurídica desde la perspectiva competencial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.5.6 de la Ley del Gobierno. Otras de las funciones es el análisis e informe de las normas con rango de ley, los anteproyectos de ley y los reglamentos que iban a someterse a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y los órganos colegiados del Gobierno y de informar acuerdos internacionales e iniciativas parlamentarias procedentes de las Cortes Generales desde el punto de vista competencial o la elaboración de informes jurídicos sobre la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas. A finales de octubre del año 2021 mediante la resolución de 26 de octubre de 2021, conjunta de las Subsecretarías de Política Territorial y de Hacienda y Función Pública ganó el concurso y la plaza de Consejera Técnica que hasta ese momento desempeñaba en comisión de servicios.

Fue a principios de 2022 cuando recibí la llamada de la entonces directora del CEPC, la profesora Yolanda Gómez Sánchez, para ofrecerme la Subdirección General de Estudios e Investigación en el CEPC. Una oportunidad sin duda excepcional como constitucionalista y conocedora del Centro (donde ya había cursado el Diploma, en cuya biblioteca trabajé durante la redacción de mi tesis doctoral y donde más tarde me incorporé como investigadora García-Pelayo), que por supuesto acepté con la máxima ilusión. Desde entonces y gracias a la confianza también depositada en mí por su actual directora, la profesora Rosario García Mahamut, vengo desempeñando con dedicación y entrega mis funciones como Subdirectora General de Estudios e Investigación, para poder devolver al CEPC todo lo bueno que me ha ido ofreciendo a lo largo de mi carrera académica y profesional. La celebración de este XX aniversario del programa García-Pelayo desde mi actual responsabilidad es sin duda un privilegio y un verdadero orgullo para poder dejar constancia de lo que este programa de investigación ha dado a la academia, a la sociedad y al CEPC.

2. Proyecto de Investigación

El Proyecto de investigación presentado para mi solicitud al programa García-Pelayo giraba en torno al nivel local de gobierno como un elemento clave en las democracias multinivel. En particular, la investigación pretendía evaluar la calidad de la autonomía local en España en comparación con otros Estados descentralizados, federales o regionales. Esto se relaciona, en primer lugar, con la posición de los gobiernos locales en el sistema español de relaciones intergubernamentales (competencias, protección legal de la autonomía local, financiación de los servicios y políticas locales, principio de subsidiariedad, riesgo de subordinación a las autoridades regionales, cooperación intermunicipal, ... etc.) y, en segundo lugar, con la organización de las propias instituciones locales (responsabilidad democrática, canales de representación, división eficiente del trabajo, posibilidades de participación directa. Los procesos de reforma que se estaban produciendo en los Estatutos de Autonomía en España, algunos cambios de calado en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley de 11/1999 y la Ley 57/2003) y proyectos de reforma de la propia Constitución Española que se incluyó en la agenda política, creo que hicieron que este tema pudiera ser relevante para el Derecho Constitucional³ e hicieran más atractivo este proyecto. La realidad es que aunque municipios y provincias están mencionados y garantizados en la Constitución de 1978, el

³ Hasta hoy, la regulación legal ha estado presidida, fundamentalmente, por leyes del Estado: Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) para la garantía de la autonomía local. La LRBRL ha sido objeto de muchas reformas, pero las más importantes han sido la de la Ley 11/1999, de 21 de abril, como fruto del llamado Pacto Local. La Ley 57/2003 de Medidas para la modernización del Gobierno Local que introdujo un nuevo Título X, en el que se establece un régimen orgánico específico para los llamados «municipios de gran población». Y más recientemente la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), y Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

Derecho Constitucional y la Ciencia Política españolas tradicionalmente les han prestado poca atención como objeto de estudio, quedando monopolizado por el derecho administrativo principalmente.

No ocurre así en otros sistemas federales clásicos, donde la política y el derecho local son fundamentales, recordemos que el propio Alexis de Tocqueville identificó la pasión estadounidense por el autogobierno en ciudades y pequeñas comunidades como parte del patrón democrático norteamericano. Por el contrario, la atención prestada a los municipios y provincias en España ha sido tradicionalmente minusvalorada. Esto puede ser comprensible teniendo en cuenta la tradición centralista y la existencia de nacionalismos periféricos en nuestro país y principalmente porque el proceso descentralizador en España se focalizó en la creación y consolidación de las Comunidades autónomas.

Sin embargo, la importancia política y jurídica de este tercer nivel local en la organización territorial del Estado tiene que ser tenida en cuenta. Los gobiernos locales españoles existen y están muy presentes en la vida cotidiana. Los Ayuntamientos y Diputaciones gastan el 20% del gasto público total, y sus políticas y normativas (vivienda, tráfico, urbanismo, suministro de agua, cultura, medio ambiente, etc.) afectan probablemente a los ciudadanos de forma más visible y cercana que otros niveles de gobierno.

La Constitución española de 1978 ha optado por un modelo de Estado descentralizado que se plasma en el art. 2 y en el Título VIII del texto constitucional. El modelo español de distribución del poder público se concreta en tres niveles, el nivel estatal, el nivel autonómico y el nivel local, dando así respuesta al art. 137 de la Constitución conforme al cual «El estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan...» A diferencia de los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores (el estatal y el intermedio), el nivel local se caracteriza por tener una composición múltiple puesto que cuando hablamos del nivel local de gobierno estamos hablando de una pluralidad de entes de diferente ámbito territorial, infra o supramunicipales con diferente regulación constitucional, estatutaria y legal en cada caso, si bien la Constitución española solo garantiza

la existencia necesaria de los municipios, las provincias y las islas y posibilita «...la creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia», en su art. 141.3 CE.

La primera impresión que produce la Constitución de 1978 es que cuantitativamente los artículos dedicados a la Administración local son escasos. Sin embargo, esto más que una novedad es una tendencia que ha acompañado a su regulación en la historia constitucional española y de la que también se encuentran ejemplos en el derecho comparado. Con la única salvedad de la Constitución de 1812 que se mostró muy generosa con el «gobierno interior de las provincias y los pueblos» al dedicarle un título completo y 29 artículos, la tónica posterior ha sido la de destinar a la Administración local tan solo unos pocos artículos en los textos constitucionales. Sin embargo, al margen de los datos estrictamente numéricos, lo verdaderamente significativo de esta cuestión es indagar en el papel y las funciones que la Constitución reconoce a las Entidades locales en el conjunto del Estado.

Los preceptos relativos a la Administración local en la Constitución española se reducen casi exclusivamente a los arts. 137, 140, 141 y 142, repartidos entre el capítulo I y II del Tít. VIII de la norma fundamental. Junto a estos artículos se contienen otros que solo indirectamente se relacionan con la Administración local (arts. 148.1.2, 149.1.18 y 152.3), o redactados de tal forma que parecen exclusivamente dirigidos a las Comunidades autónomas, tal y como ocurre con los principios de solidaridad y de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en el territorio del Estado (arts. 138 y 139 respectivamente) y que, sin embargo, también pueden ser aplicados a los gobiernos locales.

Cualitativamente se observa además un gran desequilibrio entre los preceptos constitucionales dedicados a las Comunidades autónomas y los dedicados a la regulación de las entidades locales, cuestión esta en principio lógica si se tiene en cuenta que las Comunidades autónomas se convirtieron en el eje sobre el cual se quería hacer pivotar la descentralización del Estado.

Los gobiernos locales, siendo un tercer escalón necesario y una pieza esencial del Estado multinivel español, carecen de los recursos jurídicos,

políticos, burocráticos y financieros necesarios. Gobernar una ciudad o pueblo es claramente una función política, que exige tomar decisiones políticas y el reconocimiento de autonomía. Este contexto justifica la relevancia crítica del estudio del gobierno local, que encaja perfectamente con la línea de investigación del CEPC sobre pluralismo territorial del Estado. Por este motivo, y desde la convicción de la necesidad de abordar desde el Derecho Constitucional la autonomía local y coincidiendo con mi propia agenda investigadora en la que ya venía trabajando sobre esta temática a través de diferentes proyectos de investigación y en mi propia tesis doctoral que se focalizó en el estudio de la autonomía provincial, decidí presentar este proyecto para apoyar mi candidatura como investigadora García-Pelayo.

El problema de partida es que la Constitución reconoce y garantiza la autonomía local pero no dispone cuál es su contenido concreto. Por esta razón ha sido el Tribunal Constitucional (TC) el que a través de la vía interpretativa y el apoyo de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), se ha ido encargando de su concreción. La expresión autonomía local se ha generalizado desde la puesta en marcha de la Constitución de 1978, pero, lo cierto es, que en el texto constitucional no es posible encontrarla en su literalidad y también que la Constitución ofrece pocos elementos para su definición. Del Cap. II del Tit. VIII pueden deducirse los siguientes principios de nuestro régimen local:

- a.* La consideración de los municipios como entes públicos y territoriales que integran el Estado y que están dotados de autonomía (art. 137 y 140 CE) y de medios suficientes para el desempeño de sus funciones mediante tributos propios y la participación en los del Estado y las Comunidades autónomas (art. 142 CE)
- b.* La consagración del pluralismo territorial como valor (art. 137) y la defensa del interés local del gobierno y la administración local (art. 140)
- c.* La ordenación de ese gobierno conforme al principio democrático representativo.

La constitución no prescribe ningún legislador para la autonomía local, y esta carencia fue suplida mediante una debatido y discutible fundamento jurídico de Tribunal Constitucional, mediante al cual se le atribuyen al Estado las bases del régimen local conforme al art. 149.1.18 CE, artículo que ya reconoce al Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y de otras materias afines como la contratación o la función públicas.

Enlazar autonomía local con el genérico título de «régimen jurídico» no hacía sino rebajar esa autonomía a una esfera propiamente administrativa. Para intentar paliar la situación y escudar la autonomía local reconocida en el art. 137 CE, el TC estableció un nexo de unión entre protección constitucional de la autonomía y la competencia estatal orientada a salvaguardar la autonomía local frente a posibles quebrantos de la misma por parte de la normativa autonómica circunstancia que ha influido notablemente en la distribución de las competencias locales.

Pero a pesar de estas precisiones, lo cierto es que nuestro sistema constitucional se ha caracterizado a lo largo de todos estos años por una débil garantía de la autonomía local, acentuada por su misma indefinición, por la presencia expansiva del Estado y de las Comunidades autónomas y por las insuficiencias financieras que han condicionado el desarrollo de políticas locales propias.

Por eso hay que mencionar otros dos artículos que son claves para entender las verdaderas debilidades de la autonomía local en nuestro ordenamiento. El 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (lo que afecta por tanto a la Administración local y su personal) y, el art. 148.2, que permite a las Comunidades autónomas asumir competencias en materia de «alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».

El análisis conjunto de estos dos artículos es fundamental para entender por qué la autonomía local en nuestra constitución no recibe el

tratamiento constitucional de un nivel de gobierno propio, sino que se concibe como una materia objeto de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas, que ha sustentado tradicionalmente la tesis del denominado carácter bifronte del régimen local. Conforme al mismo, ni el Estado ni las Comunidades autónomas pueden monopolizar el tratamiento de las cuestiones organizativas de los entes locales. La regulación institucional básica corresponde al Estado y la regulación competencial tanto al Estado como a las Comunidades autónomas de acuerdo con su orden de atribuciones. Ahora bien, a partir de la jurisprudencia del TC sobre la Ley 27/2013, la regulación básica estatal sobre competencias locales, el principio de autonomía local y las disposiciones que sobre la misma se contengan en los Estatutos de Autonomía, supondrán un condicionamiento para el legislador autonómico a la hora de atribuir o suprimir competencias

El objetivo general que se planteó fue la realización de un análisis sistemático y detallado de la autonomía local en España frente a los otros niveles territoriales: Comunidades autónomas y Estado central porque la Constitución contempla a las instituciones locales como partes integrantes de la organización territorial del Estado (art. 137 CE) pero, al mismo tiempo reconoce la profunda vinculación que existe entre aquellas instituciones y las Comunidades autónomas. En el proyecto se utilizó un enfoque interdisciplinario, con predominio metodológico y sustancial del Derecho Constitucional y Derecho Comparado. Como objetivos concretos se planteó una definición del marco teórico de la autonomía local en España; un análisis del tratamiento de que de los gobiernos locales y la autonomía local se estaba planteando en las Comunidades autónomas a raíz de la reforma de sus Estatutos de Autonomía y de la aprobación de legislación específica sobre régimen local; un análisis de las competencias específicas de municipios y provincias; una medición del impacto de legislación sectorial regional sobre la autonomía local; un análisis de la heterogeneidad territorial del régimen local español con fines comparativos.; estudio de los modelos de cooperación intermunicipal nacionales y en otros estados descentralizados; una evaluación de las reformas legales llevadas a cabo en el año 1999 y 2003 y de la juris-

prudencia del TC sobre la materia; y finalmente contrastar las conclusiones mediante comparación con otros modelos federales o regionales.

La metodología que se propuso se basaba principalmente en el análisis jurídico (legislación, jurisprudencia, decisiones del Tribunal Constitucional), análisis documental (documentos internos, manifiestos electorales, informes relevantes) y observación no participante (asistencia a seminarios y reuniones).

Mis principales publicaciones durante este período fueron las siguientes: Salvador Crespo, 2007a; Salvador Crespo, 2007b; Domínguez et al., 2007; Salvador Crespo, 2008; Salvador Crespo, Pérez Pintor y Ruiz-Rico Ruiz, 2008; Salvador Crespo y Ruiz-Rico Ruiz, 2008; Salvador Crespo, 2009; Salvador Crespo y Ragone, 2011; Domínguez et al., 2011; Salvador Crespo, 2012.

3. Reflexiones sobre el gobierno local y perspectivas de futuro.

Transcurridos ya más de cuarenta y cinco años desde que se reconociera formalmente la autonomía local en la Constitución española, parece pertinente alentar a nuevos investigadores a que sigan indagando y estudiando el estado actual del gobierno local y los desafíos y retos que siguen pendientes. Pese a que la reforma local impulsada en 2013 con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), se gestó como una reforma clave del régimen jurídico municipal en España que perseguía como objetivo principal la racionalización de la estructura y funcionamiento de las entidades locales, buscando mayor eficiencia y sostenibilidad financiera, sin embargo, en la práctica ha sido objeto de duras críticas doctrinales. Una de las más relevantes señala que la LRSAL supuso un retroceso en la autonomía municipal, al redefinir competencias y restringir el margen de autogobierno de los ayuntamientos (Salazar, 2014). La eliminación de las actividades complementarias y la obligatoriedad de informe autonómico para ejercer nuevas competencias (art.

7.4 LBRL) son ejemplos claros de estas limitaciones (Jiménez Asensio, 2018). De forma que el ámbito local sigue siendo el eslabón débil de nuestro sistema institucional, a pesar de recibir por parte de los ciudadanos una valoración más positiva en comparación con los niveles autonómico y estatal. Por eso, los retos pendientes en el estudio del gobierno local siguen siendo muchos y estas reflexiones solo pretenden ser una guía para identificar prioridades y seguir avanzando en esta línea de estudio.

La reforma de 2013, impulsada con la justificación de la austeridad y sin contar con el consenso de los municipios, provocó una reacción crítica generalizada. Aunque parte de sus efectos fueron neutralizados por el Tribunal Constitucional o se vieron frenados por la incapacidad de las diputaciones para asumir nuevas competencias, la derogación total de dicha normativa se ha revelado compleja. Anunciar la derogación de una ley es sencillo; materializarla en el BOE, mucho menos. El gran error de esa reforma fue intentar reconfigurar el gobierno local sin contar con los municipios y las Diputaciones provinciales, priorizando criterios contables sobre políticas públicas consiguiendo resultados no buscados (Embid, 2014).

La crítica central es que la LRSAL ha debilitado la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española porque restringe la capacidad de actuación de los municipios en múltiples áreas, supeditando el ejercicio de competencias *impropias* a informes vinculantes de sostenibilidad financiera, lo que introduce una lógica tutelar que contraviene el principio constitucional de auto organización (Arroyo Gil, 2016). En el ámbito competencial, introduce un nuevo modelo basado en una lista cerrada, que limita severamente la posibilidad de que los municipios actúen en sectores como servicios sociales (Salvador Crespo, 2015), educación o sanidad, sin una delegación previa y explícita. Esta medida es más regresiva si se compara con el modelo original de la LBRL de 1985 y contrario al artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local. También se critica el uso poco riguroso de los títulos competenciales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE) para legitimar la reforma. Según parte de la doctrina, el argumento de la estabilidad presupuestaria no puede justificar una recentralización de competencias (Font y Galán,

2016). Además la LRSAL otorga al Estado un papel hegemónico en ámbitos antes reservados a las comunidades autónomas y entes locales. En particular, se ha criticado la intervención del Ministerio de Hacienda en la aprobación de fórmulas de gestión de servicios municipales o el condicionamiento de las fusiones de municipios a criterios establecidos unilateralmente desde el nivel estatal. Y finalmente con respecto a la supresión de las entidades locales de ámbito inferior al municipio como sujetos con personalidad jurídica y su transformación en estructuras desconcentradas ha sido interpretada como una vulneración de la capacidad de auto organización y descentralización de los municipios, y como una recentralización encubierta del poder local. Por estos motivos el estudio de la jurisprudencia del TC recaída sobre la LRSAL (STC 41/2016, 111/2016, 168/2016 y 180/2016), abre también un interesante campo de investigación (Velasco, 2016).

En este contexto, y si bien desde 2019 no he vuelto a escribir sobre este tema (Salvador Crespo, 2019), podrían señalarse una serie de desafíos todavía pendientes a los que tendrán que enfrentarse los gobiernos locales y que podrían ser objeto de estudio desde las diferentes ramas del Derecho Público o la Ciencia Política:

La mantenida debilidad de la garantía de la autonomía local en España: la Constitución española no desarrolla ni el contenido ni el alcance de la autonomía local, que en general, ha recibido mucha menos atención en el texto constitucional que la autonomía de las Comunidades autónomas, razón por la cual su desarrollo tiene que hacerse necesariamente por Ley. Pero ante este panorama el riesgo que se corre es que esta autonomía pueda verse devaluada por una actuación poco respetuosa del legislador estatal, del legislador autonómico o del legislador estatuyente, e incluso por las deficiencias ya señaladas del procedimiento habilitado para el acceso de las entidades locales ante el Tribunal constitucional por vulneración de su autonomía. Para tratar de paliar esta situación, el acudir al derecho comparado o seguir profundizando en la técnica de la garantía constitucional la autonomía local, ayudaría no solo al propio reconocimiento de la organización local, sino sobre todo, la garantía del cumplimiento efectivo de su función constitucional deter-

minada. Se pasa así de una consideración negativa del contenido constitucionalmente garantizado a la institución a una consideración positiva superando una de las limitaciones que siempre se le habían imputado a la figura de la garantía institucional (Zafra, 2020; Cidoncha, 2022).

Marco normativo obsoleto: La legislación básica de 1985, concebida para fortalecer la autonomía local, ha envejecido sin una reforma estructural coherente. Parches normativos y contradicciones internas, como las introducidas por la LRSAL, reclaman una actualización profunda y alineada con los principios originales de cercanía y eficacia (Fernández-Figueroa, 2022; Font y Vilalta, 2025).

Fragmentación de la planta municipal: El elevado número de municipios plantea un grave problema de eficiencia (Salvador Crespo, 2012). Las soluciones pasan por una racionalización legal del mapa local —tarea nada sencilla— o por impulsar fórmulas de cooperación voluntaria como mancomunidades o comarcas que permitan compartir recursos y servicios de manera efectiva (Ortega, 2023) y (AA.VV., 2024). De igual modo, la lucha contra la despoblación requiere de gobiernos locales fuertes, y esto incluye una financiación municipal adecuada que obligaría a España a introducir una corrección de fondo en la Ley de Haciendas Locales (AA.VV., 2023). Esa reforma debe responder a las exigencias de la Carta Europea, tal y como la ha interpretado y aplicado el Consejo de Europa (Velasco, 2022 b).

El papel incierto de las diputaciones: Mientras subsista la fragmentación municipal, estas instituciones siguen siendo necesarias. Sin embargo, urge repensar su modelo y su funcionalidad, superando debates nominalistas y centrándose en su utilidad práctica (Carbonell, 2021). La reforma de 2013 intentó redefinir su rol, pero sin una verdadera implementación, ha quedado sin eficacia real. Otra cuestión controvertida en torno a las diputaciones provinciales, es el poder de coordinación que sobre ellas pueden ejercer las comunidades autónomas y a la garantía de suficiencia financiera de aquellas, que también es responsabilidad de estas, según se infiere del art. 142 CE y la importante STC, la 82/2020, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 3/1989, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comuni-

dad Valenciana. En ella, el TC aprovecha para recordar su doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local (FJ. 6) y aporta dos novedades: una doctrina acabada sobre la coordinación (en el caso, la coordinación autonómica) sobre las entidades locales (en el caso, las diputaciones provinciales) y sus límites (FJ.6) y una concreción operativa del principio de suficiencia financiera de las entidades locales (art. 142 CE) en relación con las comunidades autónomas (FJ. 7): cuando estas atribuyen competencias a las entidades locales no pueden desentenderse completamente de los costes de los servicios que han de prestar (Tajadura, 2019) y (Linde, 2018).

Sistema de gobierno local anclado en el pasado: La normativa electoral que regula el funcionamiento institucional de los municipios es heredera de la transición y, aunque ha sido reformada parcialmente, conserva rasgos corporativos que obstaculizan el desarrollo de un modelo de gobierno comparable al autonómico o estatal. La dispersión municipal complica aún más cualquier intento de modernización en este ámbito (Magre y Bertrana, 2020)

La falta de operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. Este proceso ante el Tribunal Constitucional que fue introducido mediante Ley Orgánica 37/1999, de 21 de abril, que lo ubicó dentro del título IV de la LOTC, relativo a los conflictos constitucionales. Pensado para satisfacer las demandas de diversos círculos municipalistas y de algún sector doctrinal ofreciendo a las entidades locales una vía de acceso directo al TC para defender la autonomía local frente a las leyes (estatales y autonómicas) que la menoscabasen. Pero a veintiséis años de su vista de su introducción, el balance no resulta positivo por los obstáculos para su utilización que ha disuadido a los entes locales a su utilización: solo 30 conflictos planteados y, de ellos, solo 12 resueltos mediante sentencia (Font, 2022; Torrecillas, 2024).

Administraciones locales desfasadas: Muchos gobiernos municipales siguen gestionando sus competencias con estructuras administrativas obsoletas, desmotivadas y ajenas a los retos contemporáneos. Como ya advertía Luciano Vandelli, los nuevos alcaldes se ven paralizados por el peso de estas burocracias anquilosadas. No puede haber buena política

sin una administración eficaz, ni una buena administración sin una política comprometida con su renovación (Vandelli, 2006; Castillo, 2021).

Desconexión entre lo político y lo administrativo: La falta de una dirección pública profesional ha impedido que exista una coordinación real entre los responsables políticos y los técnicos. En muchos casos, ambos colectivos operan con marcos mentales y tiempos distintos, dificultando un trabajo conjunto que es indispensable para una gobernanza moderna (Jiménez Asensio, 2022; Castillo, 2025).

Transformaciones necesarias en la gobernanza municipal: Las administraciones locales en España atraviesan una situación que exige transformaciones profundas para afrontar los retos contemporáneos y lograr una gobernanza más eficiente y adaptada a la realidad de nuestros pueblos y ciudades (AA.VV., 2020; AA.VV, 2023b). Muchas estructuras municipales permanecen ancladas en burocracias obsoletas, poco motivadas y alejadas de los desafíos actuales. Esta falta de renovación administrativa es un freno para la acción política y pone de manifiesto que no puede haber buena política sin una administración eficaz, ni puede haber una administración eficaz sin un compromiso político real con su modernización (Jiménez Asensio, 2025). La gobernanza multinivel (AA.VV., 2021), y el papel de los gobiernos locales en la Unión Europea son también un interesante campo de estudio (Gutiérrez, 2025)

Otro problema fundamental es la desconexión entre lo político y lo administrativo. La ausencia de una dirección pública profesional y cohesionada impide la coordinación efectiva entre los responsables políticos y los técnicos que suelen operar con agendas y marcos mentales distintos. Esta brecha dificulta el trabajo conjunto indispensable para una gobernanza local moderna y eficaz. En este sentido, la profesionalización de la dirección pública local se presenta no solo como un desafío organizativo, sino como una condición clave para fortalecer la legitimidad democrática y mejorar la gestión pública (Velasco, 2018).

Además, la enorme diversidad estructural entre municipios, muchas veces ignorada por la legislación estatal, dificulta que las entidades locales puedan responder de manera uniforme a los grandes desafíos actuales, como la digitalización, la automatización o la lucha contra el cambio

climático. Los municipios pequeños y medianos, con recursos técnicos y económicos limitados, quedan en clara desventaja para afrontar estos procesos (Carbonell, 2023). Esta complejidad se agrava con la creciente sobrecarga normativa, que impone exigencias técnicas y administrativas complejas en áreas como la contratación pública, la protección de datos o la administración electrónica, cuya aplicación es desigual y frecuentemente ineficaz, salvo en lo referente al control presupuestario. En muchos casos, esta maraña normativa no solo no mejora la gestión, sino que la entorpece, al no estar adaptada a las capacidades reales de las administraciones locales (Herrero, 2021).

A este panorama se suma la crisis estructural del empleo público local, caracterizada por problemas históricos como el clientelismo, la escasa valoración del mérito o la politización excesiva. A estos se añaden retos actuales, como el envejecimiento de las plantillas y la necesidad urgente de incorporar perfiles técnicos especializados, indispensables para responder a la revolución digital y a las demandas de gestión avanzada (Castillo, 2025). Por ello, la modernización y profesionalización de los recursos humanos es una prioridad inaplazable para garantizar la eficacia y la sostenibilidad del gobierno local.

Todos estos temas, solo apuntados en estas líneas, podrían servir para un reconocimiento y un papel más relevante de los gobiernos locales en nuestro ordenamiento y para avanzar hacia una gobernanza local capaz de afrontar los retos del siglo XXI. Se trata de ir superando las limitaciones actuales y fortalecer el papel de los gobiernos locales como agentes dinámicos de desarrollo territorial y social abriéndose importantes campos de estudio.

Bibliografía

- AA.VV. (2020). *La reinención del municipio: gobernar las ciudades en el siglo XXI*. Subirats, J. (Coord.) Icaria Editorial.
- AA.VV. (2021). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Colino, C. (coord.) INAP.

- AA.VV. (2022). *Diagnóstico de mejoras normativas en la legislación básica de régimen local*. Fernández-Figueroa Guerrero, F. (coord.). (Serie Claves Digital, 1). Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- AA.VV. (2023). *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (Y. Gómez Sánchez, Coord.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es>
- AA.VV. (2023 b). *Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación*. Hernández-Moreno, J. y Ares Castro-Conde, C. (coords.) INAP.
- AA.VV. (2024). *La cuestión territorial en España: un debate histórico, político y constitucional necesario*. Galera Victoria, A (coord.) Editorial Comares.
- ARROYO GIL, A. (2016), Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio, *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 701-716.
- CARBONELL PORRAS, E. (2021). *Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación*. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117.
- (2023). *Las competencias locales diez años después de la LRSAL. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*: Nueva Época, 19, 8-28.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2021). «El tránsito a una administración digital y robotizada: El necesario cambio del modelo de administración y empleo público». *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 19, 1-33.
- (2025). «*De la administración a la gestión: la necesidad de un nuevo marco institucional y profesional de gestión del empleo público en las entidades locales*». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, (Extra 1),
- CIDONCHA MARTÍN, A. (2022). El significado constitucional de la autonomía local. En A. López Castillo & A. Arroyo Gil (Dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 59-96). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- COLINO, C., LEÓN, S., FERRÍN, M. (2012). *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Mayte Salvador Crespo (coord.) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DOMÍNGUEZ, M., MOLINA, I., NAVARRO, C., & SALVADOR, M. (2007). *Observatorio de elecciones municipales 2007: Informe general sobre los programas de los partidos políticos para las elecciones municipales de España de 2007*. Instituto de Derecho Local, UAM. <http://www.idluam.org/publicaciones/publicaciones-del-idl/3110-observatorio-de-las-elecciones-municipales-de-2007>
- (2011). *Observatorio de elecciones municipales 2011: Informe general sobre los programas-marco de los partidos políticos para las elecciones municipales de España de 2011*. Instituto de Derecho Local, UAM. <http://www.idluam.org/publicaciones/publicaciones-del-idl/3862-informe-qobservatorio-de-las-elecciones-municipales-2011>
- EMBID IRUJO, A. (2014). La reforma local de 2013: Un enfoque crítico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1, 7-31.
- FONT I LLOVET, T. (2022), La escasa (o nula) operatividad del conflicto en defensa de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.) *Garantías y límites de la autonomía local*. Claves del Gobierno Local, 35, 115-147.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN, A. (2016), Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?, *Anuario del Gobierno Local 2015, Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional*, FDGL-IDP, Madrid, 11-31.
- FONT, J., y GALAIS, C. (2021). Democracia local: participación, deliberación y rendición de cuentas. *Revista Española de Ciencia Política*, (56), 13-37. <https://doi.org/10.21308/recp.56.01>
- FONT, T. y VILALTA, M. (2025). El gobierno local a los 40 años de la Ley de Bases del Régimen Local. Diferenciación, autonomía local y retos territoriales, *Anuario del Gobierno Local 2024. Los gobiernos locales en las nuevas dinámicas europeas*, FDGL-IDP, Madrid, 11-45.

- GUTIÉRREZ CAMPS, A. (2025). Una aproximación crítica al papel de los gobiernos locales en la Unión europea. En *Anuario del Gobierno Local 2024. Los gobiernos locales en las nuevas dinámicas europeas*, FD-GL-IDP, Madrid,
- HERRERO POMBO, C. (2021). La digitalización del sector local: una partitura sin orquesta. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, (8), 43-65.
https://gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Documento_Tecnico.pdf
<https://gobiernolocal.org/publicaciones/2022/ClavesDigital01.pdf>
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2018). *Gobiernos locales y crisis institucional: hacia una nueva arquitectura del poder local*. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- (2022). La dirección pública profesional en los Gobiernos locales. Marco general y análisis de dos regulaciones autonómicas: Euskadi y Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, 60, 151-197.
- (2025). «¿Transformar las organizaciones locales? La gobernanza intraorganizativa como desafío inmediato frente a la «cruzada antiburocrática». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: (Extra 1)
- LINDE PANIAGUA, E. (2018). Las diputaciones provinciales y su futuro incierto. *Teoría y Realidad Constitucional*, 4, 113-135.
- MAGRE, J., y BERTRANA, X. (2020). Las propuestas de modificación del sistema electoral municipal de los partidos políticos en el contexto de reformas europeo. En C. Ortega Villodres, J. Montabes Pereira, y P. Oñate Rubalcaba (Coords.), *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. CIS, Madrid, 347-362.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D. (2023). *Fusión obligatoria de municipios en España: Una asignatura pendiente en la gobernanza local*. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1
- SALAZAR BENÍTEZ, O. (2014). La autonomía local devaluada: La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 369-394.

- SALVADOR CRESPO, M y ARROYO GIL, A. (Coords.). (2012). *Documento técnico: Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en España*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- SALVADOR CRESPO, M. (2007 a). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: Intermunicipalidad y estado autonómico*. INAP-FDGL.
- (2007 b). Las reformas del gobierno local: Un nuevo reto para las comunidades autónomas en España. Crónica del gobierno local (enero 2006-agosto 2007). *Revista General de Derecho Constitucional*, 4, 1-25.
- (2008). Crónica del gobierno local 2007-2008. *Revista General de Derecho Constitucional*, 6, 1-24.
- (2009). El gobierno local en España tras treinta años de ayuntamientos democráticos. *Revista General de Derecho Constitucional*, 8, 1-28.
- (2012). Retos y oportunidades del gobierno local en tiempos de crisis. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, 55-64.
- (2015). Los servicios sociales como paradigma de los cambios operados en el sistema competencial al amparo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, José Tudela Aranda y Mario Kölling (coords), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, 105-145.
- (2019), *El gobierno local en España*, Colección Debates Constitucionales, Madrid, Marcial Pons.
- SALVADOR CRESPO, M., PÉREZ PINTOR, H., y RUIZ-RICO RUIZ, G. (coords). (2008). *Estudios municipales: Una visión desde México y España*. UMSNH.
- SALVADOR CRESPO, M., y RAGONE, S. (2011). La supresión de la provincia en Italia. *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 77-90.
- SALVADOR CRESPO, M., y RUIZ-RICO RUIZ, G. (2008). *Primer informe mundial sobre la descentralización y la democracia local en el mundo (GOLD I)* (pp. 31-79). Generalitat de Catalunya y Diputación de Barcelona. http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=es

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020). *El empleo público local: diagnóstico y propuestas de mejora*. Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid.
- TAJADURA TEJADA, J. (2019), El futuro de las provincias y las diputaciones provinciales ante una reforma de la Constitución territorial. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 229-256.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. (2024). El conflicto en defensa de la autonomía local: quimera constitucional, *Revista de las Cortes Generales*, 118, 189-224.
- VANDELLI, L. (2006). *Alcaldes y mitos. Sísifo, Tántalo y Damocles en la Administración local*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia; Fundación Democracia y Gobierno Local.
- VELASCO CABALLERO, F. (2016), «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», en *Anuario de Derecho Municipal*, Marcial Pons-UAM, 10, 21-44.
- (2018). La dirección pública local: profesionalización y legitimidad democrática. En M. Sánchez Morón (Coord.), *Transformaciones del empleo público local* (pp. 127-154). INAP.
- (2022a). Municipios pequeños, fusiones y alternativas comarcales. En Gabriel Moreno González (dir.) *Reformas para la cohesión territorial de España*, Madrid, Marcial Pons, 139-151.
- (2022b). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 18, 6-31.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

THINKING ABOUT LAW AND POLITICS THROUGH DECONSTRUCTION

LASSE THOMASSEN¹

Professor of Politics, Queen Mary University of London

García-Pelayo Researcher 2008

Introduction: Looking Backwards

Søren Kierkegaard wrote that life can only be understood backwards but must be lived forwards. So it is with academic trajectories. You ask questions to which you do not have the answers, you embark on projects you do not know if will materialise, you take your chances. And you understand your research trajectory in the clear light of hindsight where one thing seems to have led logically to the next and to where you are now. I will tell the story of how I ended up as a García-Pelayo Fellow at Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) and of what ensued afterwards. It is not the story that I told about the future when I joined CEPC in 2008, however.

I arrived at CEPC in September 2008 from Queen Mary University of London where I was a Lecturer. Before that I had worked at the University of Limerick and at the University of Essex where I had also completed my PhD. After my time at CEPC, I returned to Queen Mary in 2011 where I am now Professor of Politics and Deputy Director for the London Interdisciplinary Social Science Doctoral Training Partnership

¹ <https://orcid.org/0000-0002-4706-6627>

(LISS DTP). In between leaving CEPC and today, I spent two years as a Marie Skłodowska-Curie Fellow at the University of Copenhagen, and at present I am also a Visiting Researcher at Universidad de la Rioja.

Inclusion

Arriving at CEPC, I had proposed a project on ‘Deconstructing Tolerance’. The aim was to develop a theoretical and methodological deconstructive approach to the study of tolerance in contemporary Europe. I wanted to see how deconstruction can help us think differently about the concept and practice of tolerance, for instance in cases like the Muhammed cartoons controversy.

The interest in tolerance originated in a broader interest in questions of inclusion and exclusion, and of how certain groups are othered, that is, marked as other in relation to a norm. This long-standing interest was fuelled by my encounter with post-structuralist social and political theory, first at Lund University and then at the University of Essex where I did an MA and then a PhD in Ideology and Discourse Analysis.

I never wrote anything on tolerance beyond a chapter in what became a book on different concepts and practices of inclusion, *British Multiculturalism and the Politics of Representation* (Thomassen, 2017a: chapter 4). By that time, I was less interested in Denmark and Europe and more interested in the UK and British multiculturalism (Thomassen, 2017b); and I was less interested in the event of the Muhammed cartoons controversy and more interested in long term patterns of public discourse and policy. I explored how legal, social and political practices of inclusion—for instance, recognition and tolerance—simultaneously result in exclusion, marginalisation and the reproduction of inequalities.

For instance, the law may recognise a difference—say, ‘race’—in order to make racial discrimination illegal. This serves as a way to include those who are different from a racial norm, whether the discrimination happens directly or indirectly. But law functions by defining, categorising and drawing a line. In the case of recognising racial differ-

ence in law, this can only happen by defining ‘race’ as distinct from, for example, ethnicity and religion. The claim to inclusion comes to depend on a claim to be a racial subject and to be so in a certain way so that it can be recognised by the law. I can make a claim for inclusion, but I simultaneously become bound to the definition of ‘race’ in the law (Thomassen, 2011, 2017a: chapter 3). That is not to say that inclusion is a bad thing—it is clearly better than exclusion. Rather, it is to say that there is no inclusion – equality, hospitality, recognition, tolerance—without some exclusion, marginalisation or inequality.

Representation

While at CEPC, I also started thinking about representation. Through the work of Lisa Disch (Disch, 2009, 2021), I became aware of how debates about radical democracy can be understood as debates about the nature and role of representation. This is so both for academic debates and for debates among social and political activists (Tønder and Thomassen, 2005; Thomassen, 2017c).

Think, for instance, of the 15-M movement where political activists debated how to relate to representative institutions (Prentoulis and Thomassen, 2013). For some activists, the problem was the current representatives (particular politicians, particular banks, and so on); for others, the problem was the kind of representative institutions that existed in Spain (for instance, the electoral system); and for yet others, the problem was representative institutions *per se* because representation always involves a relationship where someone speaks and acts on behalf of someone else. Depending on what you identify as the nature of the problem, the solution will vary from, for example, the creation of new political parties to the creation of alternative communities that eschew representation altogether. As someone who argued that representation is constitutive—that is, there is no beyond representational structures—I was interested in how political actors on the Spanish Left invented and struggled with new forms of representation in social movements and political parties.

The question of representation is not only important for the study of movements, parties and institutions. What I came to see, while working at CEPC, was that the practices of inclusion that I was studying could not be dissociated from representation. Here I drew on the works of, among others, Patchen Markell (2003), Martha Minow (1990) and Joan W. Scott (1991, 2007). For instance, to be recognised is also to be represented: you must represent yourself, or be represented by others, in order to be recognised, and you must be represented in particular ways that are recognisable to others. In the language that I used, there is no inclusion —equality, hospitality, recognition, tolerance— without representation. To understand practices of inclusion, and to understand them as simultaneously practices of exclusion, we must understand them as practices of representation — as struggles over which and whose representations (of ‘race’, for example) becomes sedimented in law, policy and social practices.

Deconstruction

At CEPC, I had proposed to develop a theoretical and methodological deconstructive approach to tolerance. If there is a red thread running through my work for the past two decades and a half, it is deconstruction.

I first encountered deconstruction and Jacques Derrida at the University of Essex when doing an MA there. Before that, while studying in Denmark, I thought of Derrida alongside Michel Foucault and Jean-François Lyotard and others as postmodern relativists engaged in what Jürgen Habermas (1987) called a performative contradiction: they argued that argument is rhetoric, and that universals are really the ideological constructions of power — or so it seemed. In the Ideology and Discourse Analysis programme at the University of Essex, I encountered a more serious engagement with Derrida and other post-structuralists as part of the basis for Ernesto Laclau and Chantal Mouffe’s theory of hegemony and discourse (Laclau and Mouffe, 1985).

It took me a while, but at some point, I realised that what I was doing was deconstruction. That was so in relation to the work on multicul-

turalism and identity politics mentioned above. Deconstruction is often associated with identity politics and the politics of difference (as identity politics used to be called). There is something to be said for that. After all, deconstruction does put into question the naturalness of universals such as ‘human rights’ and even ‘human’, even if this is not to simply dismiss them. And deconstruction concerns itself with the ways in which norms marginalise and exclude those who are marked as ‘other’. However, deconstruction does not defend particular identities against normalised identities. While claims in the name of identities are not something that we can do away with altogether, deconstruction puts into question any claim to a self-contained and sovereign identity. That is so whether we are dealing with the identity of the majority or with the identity of someone excluded and marginalised. And this deconstructive work comes before any normative assessment of particular norms and the exclusions that accompany them. In this way, and drawing on the works of Jacques Derrida (1978), Ernesto Laclau and Chantal Mouffe (1985), Judith Butler (1999), Joan W. Scott (1991, 2007) and others, deconstruction helped me approach the relationship between identity and inclusion/exclusion in a novel way.

Most recently, I have tried to set out a more systematic approach to deconstruction as a ‘method’ for political theory and political analysis (Thomassen, 2010, 2025). The aim is to make the case for deconstruction as a serious way to do political theory while also putting into question the way political theorists treat concepts and ideals such as sovereignty and democracy. It is a difficult balancing act: on the one hand, to speak in a language that other political theory traditions can understand; on the other hand, to challenge the conceptuality of the concepts we work with as political and legal theorists. On the one hand, to present deconstruction as a systematic ‘method’ or ‘approach’; on the other hand, accepting that deconstruction is not a method you can simply pull down from the shelf and apply to an object. Any presentation of deconstruction — indeed, any use of deconstruction — is caught in these tensions. The upshot is that one cannot simply give an account of deconstruction as if deconstruction is a technique or a procedure that can be

learned and then applied. Instead, in order to show what deconstruction as political theory is, one has to perform it.

Here is one way to show what deconstruction as political theory is by performing it: the concept and practice of (political) representation. When someone makes a claim to represent, for instance, the interests of hardworking Spanish people, this is a claim that there already exists a hardworking Spanish people with certain identities and interests. The representative claim functions mimetically, reflecting an already existing state of affairs. But the act of representation must add something of its own, otherwise there would be no need for it in the first place. Thus, a representative claim reflects an existing state of affairs while performatively bringing that state of affairs into being. This is what, in the current literature on political representation is called the ‘constructivist’ conception of political representation.² Michael Saward’s work on the representative claim has been hugely influential in this area over the last two decades as has Lisa Disch’s work drawing on Derrida and on Laclau and Mouffe (Saward, 2010; Disch, van de Sande and Urbinati, 2019; Disch, 2021). Properly understood, the constructivist conception of political representation means that representation is constitutive in two ways: first, that there is no beyond representation, so we can find representative structures also beyond formal representative institutions (for instance, in the camp at Puerta del Sol in 2011); and, second, that representation is also performative in that it also helps constitute the state of affairs it simultaneously claims to merely reflect.

To think about representation in this way matters. It matters, for example, for the critique of representation that one finds among some anarchists, historically and today, and among some contemporary activists who oppose representation in the name of affinity politics and similar political practices. Similarly, in the case of 15-M: for some of the *indignados* activists, representation itself was the problem because

² The term ‘constructivist’ is unfortunate because it might suggest that there is a sovereign subject using a representative claim to create the world, which is certainly not what the authors using this approach believe.

representation invariably silences some as others speak and act on behalf of them. In short, representation takes agency and freedom away from the represented. Yet, if representation is constitutive, if there is no way to move completely beyond representation, then the choice is no longer between representative politics and some form of politics not involving representation — because the latter does not exist. Rather, the choice is one between different practices and structures of representation. In analytical terms, the question becomes one of how agents articulate the representative work they engage in: What are the representative claims they make? What claims are they making about themselves as representatives? How, over time, do some subjects and institutions come to be seen as more capable of representing others? And so on.

To think of representation in constructivist terms also matters for the critique of populism. Populism is a discourse that brings into being (that is, performatively constitutes) the people it claims to represent. If that is so, we can use this to criticise populists when they claim to be merely speaking the mind of an otherwise silent majority, because the populists actually help constitute the identity and interests of the people. Against populists, we can point out that there is no real, authentic, true, and so on, people that is merely waiting for the populist leader to come along and represent them. But the constructivist notion of representation also cuts against those critics of populism who identify populism as merely demagoguery, as misrepresenting the people. Again, there is no real people with their identity and interests independent of the discourse about the people. All we have are different, sometimes competing, representations of the people. What is real are those representations and the effects they have.

Conclusion: Looking Forwards

There is much more to be said about deconstruction, representation and populism. If we can only show what deconstruction implies by performing it, there is no end to this. In the case of political representation, it remains to be seen what a more systematic account of representation

looks like through the lens of deconstruction. This includes both a reading of historical conceptions of political representation — from Hobbes through Locke, Rousseau and Burke to Marx — and an empirical analysis of how representation is articulated in contemporary political discourses. When it comes to populism, one may ask how deconstruction can help us think critically about populism and challenge some of the taken for granted conceptions of populism today.

Bibliography

- BUTLER, J. (1999). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. 2nd edn. New York: Routledge.
- DERRIDA, J. (1978). *Writing and Difference*. London: Routledge & Kegan Paul.
- DISCH, L. (2009). Radical Democracy and the Politics of Representation. *Theory & Event*, 12(2). Available at: <https://doi.org/10.1353/tae.0.0073>.
- DISCH, L., VAN DE SANDE, M. and URBINATI, N. (eds) (2019). *The Constructivist Turn in Political Representation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- (2021). *Making Constituencies: Representation as Mobilization In Mass Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HABERMAS, J. (1987) *The Philosophical Discourse of Modernity: Twelve Lectures*. Cambridge: Polity Press.
- LACLAU, E. and MOUFFE, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- MARKELL, P. (2003). *Bound by Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- MINOW, M. (1990). *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*. Ithaca: Cornell University Press.
- PRENTOULIS, M. and THOMASSEN, L. (2013). Political Theory in the Square: Protest, Representation and Subjectification. *Contemporary Political Theory*, 12(3), 166-84.

- SAWARD, M. (2010). *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- SCOTT, J.W. (1991). The Evidence of Experience. *Critical Inquiry*, 17(4), 773-97.
- (2007). *The Politics of the Veil*. Princeton: Princeton University Press.
- THOMASSEN, L. (2010). Deconstruction as Method in Political Theory. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 39(1), 41-53.
- (2011). (Not) Just a Piece of Cloth: Begum, Recognition and the Politics of Representation. *Political Theory*, 39(3), 325-51.
- (2017a). *British Multiculturalism and the Politics of Representation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- (2017b). Multiculturalismo y Representación: Lecciones Desde el Reino Unido. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 33-41.
- (2017c). Poststructuralism and Representation. *Political Studies Review*, 15(4), 539-50.
- (2025). *Derrida, Deconstruction and Political Theory*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- TØNDER, L. and THOMASSEN, L. (2005). *Radical Democracy: Politics between Abundance and Lack*. Manchester: Manchester University Press.

VIOLATING HUMAN RIGHTS IN COUNTERTERRORISM: WHEN DO STATES CROSS THE LINE?

FRANK FOLEY

Senior Lecturer in International Relations, King's College London
García-Pelayo Researcher 2009

The García-Pelayo research fellowship was a crucial period in my academic journey. I was awarded a PhD in Political Science (2008) from the European University Institute in Florence and prior to that an MPhil in the History of Political Thought from the University of Cambridge. In 2004, I conducted research on the Northern Ireland conflict at the University of Ulster, and between 2001 and 2003, I worked as a journalist in Brussels. After my PhD, during the 2008-10 period, I held post-doctoral fellowships at Stanford University's Center for International Security and Co-operation (CISAC), at the Department of War Studies at King's College London. In 2010, I received a «Terrorism Research Award» from the U.S. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). My García-Pelayo fellowship (2011-13) played a very important role in the development of my research agenda and was a major support for my professional development. Following the fellowship, I secured a lectureship at King's College London in 2013, where I remain to this day, currently as Senior Lecturer in International Relations at the Department of War Studies.

I have developed my line of research at the intersection of International Relations (IR) and Comparative Politics, with a particular focus on international security, security organisations, and the relationship

between counterterrorism and human rights. The García-Pelayo research fellowship enabled me to complete the process of converting my PhD thesis into a book for Cambridge University Press and begin new projects which extended my contribution to the field over the next several years.

Counterterrorism has been a prominent policy issue in international politics in recent decades as non-state militant groups have attacked leading powers ranging from the United States to France to Russia. With countries such as these pushing the issue of terrorism up the global agenda, governments' increased focus on counterterrorism has had significant implications for human rights. State practices including torture, extra-judicial killings, detention without trial and digital surveillance have had a decidedly negative impact on human rights. Nevertheless, some scholars believe that human rights are not as weak as they may seem in a counterterrorism and national security context. As this chapter will outline, there is an active debate among experts on whether human rights standards can significantly constrain liberal democratic state counterterrorist policies and practices. What are the key factors that shape the development of counterterrorism policy and practice? In particular, do human rights standards have an important influence on counterterrorism?

Counterterrorism and Human Rights

Scholars writing from a broadly realist perspective in IR theory would not expect human rights to have a major influence on how states respond to terrorist groups. For realists, the key interests of any government are power, security and order. If it is necessary to violate or ignore human rights in order to safeguard these interests, governments will not hesitate to do so (Chong, 2014: 27-30). The assumption from this perspective is that governments are rational actors, which calculate their actions to maintain or increase their political power. As Carey, Gibney and Poe (2010: 129) argue, states use repression and violate human rights 'when

they perceive their power to be threatened.’ According to this view, one needs to focus on the nature of the terrorist threat—not human rights norms—to understand a government’s approach to counterterrorism. Thus, Laura Donohue warns that highly destructive terrorist attacks could prompt liberal democratic states to take radical steps to ‘protect themselves from potential harm.’ Based on a detailed study of the US and UK, she suggests that, faced with radical terrorist threats, leaders in these states could brush aside concerns about human rights and make authoritarian responses to terrorism that ‘fundamentally change the [state] structure of each country’ (Donohue, 2008: 359-360).

Several strands of legal scholarship and research in critical security studies give further reasons to be sceptical about the influence of human rights on state responses to political violence. Legal experts have noted how governments often take the opportunity to introduce draconian anti-terrorism legislation in the aftermath of major terrorist attacks. As Fiona de Londras (2011: 8) puts it: ‘domestic law-making processes tend not to cope particularly well in times of crisis. Panic, fear and populist impulses can conspire to create an atmosphere where the imperative turns towards combating a risk, and where that risk is presented as being particularly grave or dangerous.’ Critical security scholars draw attention to the social and political processes through which our knowledge of security threats is produced. In regard to counterterrorism, they have highlighted how states justify their legislative and operational crack-downs through discourses of ‘exceptionalism.’ After a terrorist attack, the argument is often made that ‘exceptional times require exceptional measures’ (Neal 2010: 1). As time passes, however, the exception becomes the norm. Neal (2012: 261) shows how the ‘norm/exception binary becomes blurred’ as laws passed during an emergency continue to exercise a major influence on politics and the law long after ‘the symbolic impact of major terrorist attacks has faded.’ Overall, a common theme of these various literatures is that governments have powerful material, legal, and ideational resources at their disposal to facilitate the maintenance of a repressive response to terrorism in which human rights play only a very limited role.

By contrast, several other strands of literature have identified ways in which human rights standards can have a significant influence on counterterrorism. One strand, which can be traced back to a broadly liberal perspective in IR theory, draws attention to the importance of international law, treaties and institutions for the protection of human rights. Rejecting the realist view of national interest as overly narrow, liberals suggest that states have signed up to such treaties and institutions because they have a long-term interest in the protection of human rights. For example, all states are better off if their prisoners of war are not mistreated (Chong, 2014: 31-32). In practice, governments have not enjoyed complete freedom of action—even in cases such as Guantanamo Bay and torture under the US-led ‘war on terror.’ Ruth Blakeley (2013) showed how ‘collective social action’ by NGOs and human rights lawyers, through the structure of domestic and international law, helped to stymie the George W. Bush administration’s torture programme.

Constructivism in IR theory has been drawn on to shed light on some important additional reasons why human rights have an influence on counterterrorism. From this perspective, ideas that are viewed as legitimate have a lot of power—and human rights constitute one set of ideas that has gained increasing legitimacy around the world over the last century (Chong, 2014: 33-34). If such ideas are internalised by domestic political or governmental actors, they can have a significant effect. Even within the George W. Bush administration in the years after 9/11, some officials—notably legal advisors—had internalised, or at least were influenced by, international human rights norms. These officers dissented against the administration’s detention and interrogation policies. Indeed, some scholars have found that their dissent played an important role in constraining these policies and bringing them more into alignment with international law over time. The dissenters repeatedly clashed with hardliners who wanted to maintain key elements of the administration’s war on terror. Based on his research on this case, Arturo Jimenez-Bacardi (2013: 129) concluded: ‘Understanding the normative clashes between members within the executive bureaucracies is key for uncovering the

causal mechanism that can lead to state compliance with humanitarian and human rights law.’

My research programme delved further into the varying configurations of ideas and norms found in different national contexts. My first book (Foley, 2013) asks why Britain and France—two comparable Western European nations—have often differed in their response to jihadist political violence. I carried out extensive interviews with security officials, judges, NGOs and other stakeholders in the two countries. This study draws attention to the influence of domestic, historically-grounded, norms; it finds that there is effectively a normative consensus in France that the security of the Republic supersedes other considerations. In Britain, by contrast, there is a greater degree of norm competition as the idea of security-maximisation has been contested in public debate by elite actors invoking contradictory norms such as ‘traditional British liberties’ and respect for communities. This configuration of norms has helped to constrain UK counterterrorism to a degree, while the normative consensus in France has enabled its authorities to mount more invasive police operations against terrorism than Britain and create a more draconian anti-terrorist legal regime (Foley, 2013: 1-6, 55-58). Domestic norms thus emerge as a crucial factor for explaining why comparable nations may uphold human rights to different degrees when responding to terrorism. From this perspective, historically-grounded norms can constrain counterterrorism in a way that helps to protect human rights (see also Foley, 2012, and Foley, 2016b).

Foley (2013) and subsequent works (Foley, 2018a; Foley, 2018b) probed the consequences of France’s legal framework for terrorism cases and its approach to counterterrorist operations. French officials believe that it was a mistake on the part of the United States to set up extraordinary procedures and military trials for terrorism suspects after 9/11. Their preference is to bring terrorists to justice in civilian courts, yet their judicial procedures, terrorism offences and non-jury trials still enable them to make a flexible and draconian legal response to terrorism. France has also made an active military response to terrorism abroad, while its operations at home against suspected terrorists and ‘radicals’

have been wide-ranging and have long kept jihadist networks under considerable pressure. Yet if France has been successful in disrupting terrorist networks and securing countless terrorism-related convictions, I argued that the hard-hitting nature of its legal and operational response to terrorism has also proved counterproductive in fuelling disaffection among some Muslims against the French state and contributing towards support for jihadist terrorism.

Security agencies and organisational reform

A related strand of my research examines the organisational reform of security agencies and enquires into the relative effectiveness of such efforts in cross-national comparative perspective. Foley (2009a) considers France and the UK, and seeks to explain why two states faced with a similar terrorist threat, perceiving it in a similar way, and drawing the same broad implications for their counterterrorist investigations, nevertheless put in place significantly different types of organizational reforms in response to that threat. The study shows that although France and Britain embraced a common preventive logic in the face of jihadist militant groups, the changes that they made to the coordination of intelligence, law enforcement, and prosecution in that context differed because of contrasting organizational routines and inter-institutional conventions in the two states. An analysis of the British and French cases shows that law enforcement can be preventive but that western states are likely to pursue different ways of bringing security agencies and the law together to prevent and prosecute terrorism. The organizational and institutional factors that give rise to such divergent practices have important consequences for the ability of a state to develop a coordinated operational response to terrorism and convict terrorist suspects of crimes in a court of law. The study showed that the United Kingdom takes a relatively restrictive approach to cooperation between the intelligence-policing sphere and the world of prosecution and justice. To the extent that Britain fails to make that link, it is a constraining factor on

the authorities' ability to introduce sufficient evidence in court to convict terrorist suspects. In the case of France, I found that there was insufficient cooperation and ongoing competition between its intelligence and police agencies. I warned that this vulnerability could be exposed in a terrorist crisis that demanded major investigatory resources. This was borne out between 2012 and 2016 as France suffered a series of significant terrorist attacks. The coordination deficiencies of its security organisations — along with problems in intelligence analysis — contributed to France's failure to prevent some of these attacks and led the government to make organisational reforms of intelligence and counterterrorism (Foley 2018b).

My research has also examined the sometimes blurred boundaries between intelligence and law enforcement agencies. Foley (2009b) showed how the UK's domestic intelligence agency, MI5, became increasingly involved in the realm of law enforcement after the 11 September 2001 terrorist attacks. The article put the British experience in perspective by comparing it with France's main domestic intelligence agency, which has pushed deep into the law enforcement arena. A similar perception of jihadist militant groups underpins these parallel developments in the two countries. However, differences relating to accountability, legal systems and conceptions of the state mean that the French intelligence agency has expanded its role considerably more than its British counterpart. The analysis indicated that MI5's move into law enforcement was likely to remain a relatively conservative one.

Foley (2016a) extended my analysis of security agencies to the United States, based on extensive interviews with security officials in Washington DC. While US counterterrorism improved in many respects after the attacks of 9/11, there have still been turf battles and many cases of inadequate coordination between security agencies, which have had damaging effects on intelligence work and operations against terrorist groups. Why, many years after 9/11, do US inter-agency operations still break down in this manner? By comparing the United States with the United Kingdom, this article provided a new explanation for the deficiencies in the American response. It shows how US inter-agency con-

flict has negative operational consequences and draws a contrast with the British security agencies, which tend to be more closely integrated and refrain from engaging in major turf battles. I argue that the differences between the cases stem from a combination of distinct institutions and different organisational routines in the US and UK. In the United States, divided national institutions and the informal routines of its security agencies have proved problematic for joint operations and intelligence work. The article also critiques some influential existing accounts of US inter-agency counterterrorism, which emphasise bureaucratic politics or organisational culture (Kroenig and Stowsky, 2006; Zegart, 2007), and shows how such perspectives can produce unrealistic policy recommendations. A focus on the deep-seated routines and institutions of the United States leads one to be more sceptical about the prospects for meaningful organisational reform.

Torture and human rights: from the US and UK to Spain

In an extension of my earlier work on counterterrorism and human rights, one current project of mine aims to produce a major comparative book on contemporary torture in liberal democracies. To date, studies of torture have focused on single country examples, with the US case dominating discussion in the 21st century. As the bitter public and academic debates on US torture after 9/11 have quietened, the timing is right to re-centre scholarship on torture, put this case in historical and comparative perspective, and investigate a set of cases and research questions that will explore the conditions that make torture possible, and the conditions that reduce the likelihood of torture taking place. This project examines the role of torture in four key conflicts from the past fifty years: the US 'Global War on Terror'; the UK's campaign against jihadist violence; the UK's campaign against the Irish Republican Army; and Spain's fight against Basque militants. The project highlights the role of one important, but hitherto neglected, factor: the public rhetoric of opponents of torture and how it impacts on governments and security agen-

cies. It builds on my article, «The (de)legitimation of torture» (Foley, 2021), which was published by the *European Journal of International Relations*.

There was a proliferation of single case studies on the US after 9/11, which focused on how the Bush administration was able to contest and to some extent overturn the norm against torture (see, for example, Neal 2010; Sanders 2011; Schmidt and Sikkink 2019). Scholars tend to focus on how governments have been able to circumvent the international anti-torture norm and shape public discourse on the issue through powerful rhetorical strategies of denial, exception or ‘plausible legality’ (Blakeley and Raphael, 2017; Neal, 2010; Sanders, 2011). Such studies focus on government narratives in isolation and they neglect the potential power of human rights advocates. Yet, my research indicates that under certain conditions, anti-torture narratives, constructed by NGOs and other opponents of torture, have the potential to disrupt governments’ efforts to legitimise torture and play an important role in constraining state actors.

I propose a typology of four common arguments against torture, which make use variously of ethical, utilitarian and ‘shaming’ rhetoric (Foley 2021). These arguments often take a narrative form and are extensively contested by governments. Drawing on the literature on rhetorical coercion, I argue that anti-torture narratives can play an important role in constraining democratic states and significantly reducing their perpetration of torture. Yet the multiplicity of narratives at play opens up opportunities for governments to accept some messages against torture while simultaneously contesting others in a way which enables them to continue their involvement in torture. I first developed this argument through a comparative analysis of the role of torture in two British counterterrorism campaigns — against Irish republican militants in the 1970s and against jihadist violence after 9/11 (Foley, 2021). Differences in the content and salience of the narratives advanced by critics of the government during the two time periods explain much about why the British government contested some arguments against torture, but accepted others. This variation helps to explain in turn why British secu-

rity agencies carried out coercive interrogations on a wide scale during the 1970s, while their perpetration of torture was significantly reduced in the post-9/11 case.

Though my research focuses on public rhetoric around torture and human rights, I also believe that the literature needs to pay more attention to how public debate on human rights norms can be stymied or dampened down. For example, extant research on international norms and torture tends to focus on a small number of cases such as the US and UK where the contestation of the international norm against torture was *extensive* in scope across multiple narrative categories concerned with practical, ethical and legal issues (Foley, 2021; Schmidt and Sikkink, 2019; Wiener, 2018). However, there is less evidence of such narratives in other cases — such as Spain. My research indicates that Spanish governments dampened down public debate on torture within Spain through the use of denial and other rhetorical strategies. A systematic content analysis of Spanish parliamentary debates during 1990–2004 found that discussion of torture rarely went beyond the baseline question of have significant violations occurred or not? Is there a pattern of abuse or not? (Foley, 2025). The contestation that resulted was *narrow* in scope, mostly focused on these basic factual issues and rarely moving beyond them to consider broader normative and legal questions around security and human rights. My research is currently assessing the implications of this dampening down of public debate for security practice and human rights. Overall, I believe that paying greater attention to differences in the *scope* of public contestation will benefit research on human rights, shedding additional light on the strength of global norms such as the torture prohibition in diverse local contexts.

Bibliography

- BLAKELEY, R. (2013). Human rights, state wrongs, and social change: The theory and practice of emancipation. *Review of International Studies*, 39(3), 599-619.

- BLAKELEY, R. & RAPHAEL, S. (2017). British torture in the «war on terror.» *European Journal of International Relations*, 23(2), 1-24.
- CAREY, S. C., GIBNEY, M. & POE, S. C. (2010). *The politics of human rights: The quest for dignity*. Cambridge University Press.
- CHONG, D. (2014). *Debating human rights*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- DE LONDRAS, F. (2011). *Detention in the 'war on terror': Can human rights fight back?* Cambridge University Press.
- DONOHUE, L. (2008). *The cost of counterterrorism: Power, politics, and liberty*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- FOLEY, F. (2009a). Reforming counterterrorism: Institutions and organizational routines in Britain and France. *Security Studies*, 18(3), 435-478.
- (2009b). The expansion of intelligence agency mandates: British counterterrorism in comparative perspective. *Review of International Studies*, 35(4), 983-995.
- (2012). Constraining Britain's legal responses to terrorism: Norm competition and the prospects for liberal democracy. *European Journal of Criminal Research and Policy*, 18(4).
- (2013). *Countering terrorism in Britain and France: Institutions, norms and the shadow of the past*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- (2016a). Why inter-agency operations break down: U.S. counterterrorism in comparative perspective. *European Journal of International Security*, 1(2), 150-175.
- (2016b). Terrorismo y represión estatal: estrategia y normas en Francia y el Reino Unido. *Afers Internacionals*, 112.
- (2018a). Terrorism and state repression: Strategic choice and the domestic normative context. In D. Muro (Ed.), *When does terrorism work?* Routledge.
- (2018b). France. In A. Silke (Ed.), *The Routledge handbook of terrorism and counterterrorism*. Abingdon, UK: Routledge.
- (2021). The (de)legitimation of torture: Rhetoric, shaming and narrative contestation in two British cases. *European Journal of International Relations*, 27(1), 102-126.

- (2025). Evading Norm Contestation: Inverse Shaming and the Undoing of Human Rights Knowledge, Paper presented at the International Studies Association Annual Convention, Chicago, 2 March 2025.
- JIMENEZ-BACARDI, A. (2013). The power and limits of international law: Challenging the Bush administration's extra-legal detention system. In A. Brysk (Ed.), *The politics of the globalization of law: Getting from rights to justice*, pp. 127-143. Abingdon, UK: Routledge.
- KROENIG, M. & STOWSKY, J. (2006). War makes the state, but not as it pleases: Homeland security and American anti-statism. *Security Studies*, 15(2), 225-270.
- NEAL, A. (2010). *Exceptionalism and the politics of counter-terrorism: Liberty, security and the war on terror*. Abingdon, UK, and New York, NY: Routledge.
- (2012). Normalization and legislative exceptionalism: Counterterrorist lawmaking and the changing times of security emergencies. *International Political Sociology*, 6(3), 260-276.
- SANDERS, R. (2011). (Im)plausible legality: The rationalisation of human rights abuses in the American 'Global War on Terror'. *The International Journal of Human Rights*, 15(4), 605-626.
- SCHMIDT, A. & SIKKINK, K. (2019). Breaking the ban? The heterogeneous impact of US contestation of the torture norm. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 105-122.
- WIENER, A. (2018). *Contestation and constitution of norms in global international relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- ZEGART, A. (2007). *Spying blind: The CIA, the FBI, and the origins of 9/11*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

PLURALISMO TERRITORIAL DEL ESTADO EN EUROPA Y PLURALISMO JURÍDICO EN AMÉRICA LATINA: UN ‘ENFOQUE COMPARADO’ EN EL ANÁLISIS DE UN «CONSTITUCIONALISMO PLURAL ASIMÉTRICO»

ANNA MARGHERITA RUSSO

Profesora titular de Derecho Público Comparado. Università della Calabria

Investigadora García-Pelayo 2009

1. El comienzo de la aventura «García-Pelayo»: el “antes” y “después” de la llegada a Plaza de la Marina Española

España ha desempeñado un papel fundamental en mi trayectoria académica y personal desde que llegué como estudiante Erasmus a la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén. Allí realicé mi TFM, un análisis comparado entre los Estatutos de Autonomía de las CCAA españolas y los nuevos estatutos regionales italianos tras la reforma constitucional de 2001, bajo la dirección del profesor J. Lozano Miralles, quien fue clave para que años después presentara mi candidatura al programa García-Pelayo del CEPC. El entonces ‘grupo jienense’ de derecho constitucional (entre ellos, M. Salvador Crespo, antigua García-Pelayo que, años después, me dio muchos y útiles consejos para preparar mi oposición en la selección), junto con los profesores R. Blanco Valdés, F. Balaguer y G. D’Ignazio, mi director de tesis doctoral y a estos vinculado, fueron referentes iniciales en mi formación como joven investigadora procedente del sur de Italia (Università della Calabria) que se ‘asomaba’ al mundo del derecho constitucional comparado.

Tras una beca de investigación post-doctoral en Italia (Università della Calabria), sobre los procesos de descentralización «asimétrica» y

«relacional» en el sistema de constitucionalismo multinivel europeo, empecé mi ‘aventura española’. Fue el profesor Lozano quien me habló de la convocatoria García-Pelayo en 2009, y mientras asistía al *XXVI Curso de especialización «Problemas actuales del derecho constitucional»* en la Universidad de Salamanca —donde conocí a figuras como J.L. Cascajo, R. Bustos o A. Saiz Arnaiz— decidí postularme. Mientras, obtuve una beca postdoctoral del Institut d’Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya que desarrollé en el Departament de Dret Constitucional de la Univ. Pompeu Fabra, bajo la dirección de A. Saiz Arnaiz (entre octubre de 2010 y abril de 2011). En la UPF profundicé el estudio del regionalismo y la descentralización en Europa, y encontré un punto de referencia, además de una amiga, en M. González Pascual, con quien inicié una colaboración académica sólida. Esta etapa culminó en la publicación de mi primera monografía, *Puralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Naples, Ed. Scientifica, 2010.

En julio de 2011 me incorporé al CEPCC, rodeada de politólogos y juristas brillantes procedentes de distintos Países, cada uno con su trayectoria —‘ingrediente mágico’ del éxito de este programa de investigación tan longevo y atractivo—. Entre ellos, quiero destacar a Rubén Ruiz-Rufino, Sonia Piedrafito, H. Ferreira do Vale, M. Kölling, E. Liaras, S. Toubreau, F. Foley; cada uno de ellos ha dejado una ‘huella’ en mi trayectoria profesional y personal. Una mención especial a M.C. La Barbera, de quien aprendí sobre interseccionalidad y las desigualdades estructurales y a S. Ragone, amiga y colega con quien he compartido éxitos profesionales, como la acreditación italiana como profesora titular, y sigo compartiendo proyectos de investigación. Un punto especialmente significativo fue mi vínculo con Giuseppe Martinico, compañero, mentor y amigo. Sus enseñanzas y apoyo han sido vitales en momentos decisivos. Nuestras conversaciones académicas —frecuentes y estimulantes— y nuestros paseos por El Retiro o el templo de Debod, los ‘cafés mañaneros’ al Senador, los proyectos, conferencias, *paper*, viajes compartidos han sido parte de un crecimiento profesional y humano invaluable.

Durante mi permanencia en el CEPC, un cambio de dirección marcó mi rumbo: la llegada de Isabel Wences como subdirectora de investigación fue clave. Su apoyo académico y humano permitió que ampliara mis intereses hacia el pluralismo jurídico en América Latina, coincidiendo con mi participación al proyecto de investigación *Jurisdiction and Pluralism* coordinado por el prof. Toniatti de la Universidad de Trento. Bajo esta nueva dirección coordiné la parte jurídica de los seminarios de investigación García-Pelayo, lo que me permitió ampliar vínculos académicos y editar la obra *Los escenarios móviles del derecho regional europeo* (CEPC, 2014), con un enfoque interdisciplinario sobre el papel de las regiones en una Europa en crisis, inspirada en las reflexiones pioneras de Manuel García-Pelayo sobre el pluralismo constitucional. Junto a ella participé en seminarios y proyectos, empezando con una nueva línea de investigación sobre el pluralismo jurídico en América Latina, el derecho a la tierra de los pueblos indígenas y el sistema interamericano de protección de los derechos. Compartí —y sigo compartiendo— reflexiones que se han concretado en diversas publicaciones como *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias* (Bonilla et. al, 2014); *La América de los Derechos* (Santolaya, Wences, 2016); *La Corte interamericana e il diritto alla proprietà comunal indígena: un'analisi nella prospettiva del riconoscimento e della diversità culturale* (DPCE, 3/2017) y *La justicia detrás de la Justicia* (Montalván-Zambrano, Wences, 2023).

Al finalizar el programa García-Pelayo, obtuve varias plazas internacionales: en 2014, investigadora en la Universidad de Chile; en 2015, investigadora Ramón y Cajal en la Universidad de Alcalá; y en 2016, investigadora senior en la Universidad de Calabria, donde desde 2019 soy profesora titular de Derecho Público Comparado, acreditada a catedrática. Estoy convencida de que el paso por el CEPC fue decisivo para estas oportunidades.

Madrid, el CEPC y todas las personas que conocí allí —desde colegas hasta el personal del Palacio de Godoy— me enseñaron que la vida académica también es un camino personal. Como escribió Machado: «Caminante, no hay camino, se hace camino al andar». Ese camino, para mí, empezó allí.

2. Las dimensiones del pluralismo en los ordenamientos constitucionales: ¿hacia la construcción de un «derecho de las diferencias»?

Las reflexiones que se proponen a continuación abordan el tema del «pluralismo ordinamental» en una doble dimensión que coincide, cronológicamente, con dos distintas etapas de investigación desarrolladas en el CEPC, primero, como investigadora García-Pelayo con un proyecto enmarcado en la línea de investigación del «Pluralismo territorial del Estado», y, luego, en la fase final y en la sucesiva de investigadora visitante, con un proyecto sobre Pluralismo jurídico y pluralismo integrativo en América Latina.

Preguntarse si existe un pluralismo ordinamental dentro de los sistemas constitucionales estatales evidencia la necesidad de revisar críticamente las categorías clásicas del derecho público, especialmente en contextos marcados por diversidad cultural, lingüística y étnica más que normativo-territorial. Si el pluralismo ordinamental se ha ido convirtiendo en un auténtico «paradigma jurídico» (Sánchez Barrilao, 2021), esto significa, en los Estados descentralizados, considerar la relación entre los principios de unidad y autonomía —*shared-rule* y *self-rule* (Elazar, 1987)¹— a través de una perspectiva distinta, menos ‘estática’ y formal, así como, en los Estados caracterizados por pluralismo jurídico², significa considerar la coexistencia de diferentes tradiciones jurídicas dentro del mismo ordenamiento jurídico, ya sea un Estado-nación o un sistema jurídico internacional o supranacional.

¹ Si normalmente el «autogobierno» se refiere a la autonomía de la cual goza un sujeto territorial sub-nacional, el «gobierno compartido», en cambio, implica una relación con otros sujetos en el ejercicio del poder territorial, que puede asumir la ‘forma’ de la comparticipación (al «centro») o de la cooperación horizontal. Véase Mueller, 2024.

² Se utiliza la expresión *legal pluralism* para referirse a la coexistencia de múltiples ordenamientos jurídicos en un mismo espacio geográfico y temporal, cuestionando la premisa liberal de que el derecho debe equipararse al derecho estatal (Alessi, Trettel, 2025: 6; Twining, 2010; Quane, 2021).

El análisis de estas ‘dos caras’ del pluralismo sigue un objetivo unívoco: examinar como los distintos ordenamientos jurídicos logran un equilibrio entre los principios de unidad y uniformidad y las diferentes formas de pluralismo incorporadas en los mismos, utilizando un enfoque analítico jurídico-comparado enmarcado en la perspectiva del pluralismo metodológico (Scarciglia, 2018). La experiencia de investigación desarrollada en el CEPC, se compone, entonces, de estas dos dimensiones que en aquel momento parecía demasiado ‘exótico’ juntar, adelantando, de alguna forma, preguntas que, en años más recientes, Palermo pone de forma muy aguda:

«how can federalism produce rules to regulate diversity, if it is nothing else than a tool to split the cake among different groups and in this way to accommodate them (and their appetite)? Conversely (...) where is federalism left? What do non-territorial (i.e. essentially personal) forms of autonomy, legal pluralism and participatory democracy have to do with federalism? Something should be wrong here (Palermo, 2025, p. 7)».

Y, como evidencia el mismo autor, los análisis de cómo el federalismo inspira varios instrumentos relacionados en el marco del pluralismo constitucional han ido configurando un campo de estudio reciente que tiene su punto de partida en qué muchos de esos instrumentos se derivan de alguna manera del federalismo, ya que comparten el mismo objetivo, es decir regular el pluralismo. Si metafóricamente, podríamos considerar el federalismo como el «fundador de una empresa» productora de herramientas destinadas a gestionar reivindicaciones pluralistas, cada vez más complejas, al haber envejecido, este ‘tipo’ de organización territorial del Estado opera cada vez más a través de ‘representantes’ y los «nietos y nietas» que han heredado la empresa. Claramente, no cambia la ‘raíz’ (la «familia») ni los «productos de la empresa», que siguen siendo herramientas constitucionales para «acomodar el pluralismo como columna vertebral del constitucionalismo», pero cambian los «actores» que «aportan algunos elementos o legados importantes del

progenitor», al tiempo que añaden nuevas características y elementos y modernizan la empresa (Palermo, 2025, p. 7). Resulta evidente que si las sociedades contemporáneas se están volviendo «demasiado complejas» para un «enfoque tan simple» basado en una distinción clara entre el «objetivo» —la acomodación— y la «herramienta» —el autogobierno—, estas se están pluralizando también internamente. Esto significa que el poder exclusivo de un nivel de gobierno y la propiedad exclusiva de un territorio por parte de un grupo presuntamente homogéneo, son demasiado «ficticios» para ser eficaces: encajaban perfectamente con la idea del Estado-nación y se ha intentado replicarlos a nivel subnacional, pero ahora «están envejeciendo» inevitablemente como su prototipo (Palermo, 2025: 8).

Las dos dimensiones del pluralismo, antes señalada, han sido (y siguen siendo) desarrolladas a lo largo de la producción científica realizada hasta el momento, que se encaja en el marco teórico del *Law of diversity* concebido como «a unitary conceptual framework and a practical toolbox containing all the instruments aimed at accommodating differential human aspects», es decir, como «a category of analysis that implies a renovated awareness of how diversity impacts societies and affects the evolution of legal systems, as well as, consequently, a different methodological standpoint of legal inquiry» (Alessi, 2025: 215).

De esto daré cuenta brevemente en las siguientes páginas, subrayando los aspectos más interesantes de las dos ‘ramas’ de la investigación.

2.1. PLURALISMO TERRITORIAL E INTEGRACIÓN EUROPEA: LAS DINÁMICAS ASIMÉTRICO-RELACIONALES EN ÓPTICA COMPARADA

El tema desarrollado en el proyecto de investigación se inserta en los estudios sobre los procesos de descentralización en los sistemas federales y regionales pertenecientes al ámbito jurídico europeo, sujetos a procesos de tipo agregativo-supranacional (integración europea), de tipo devolutivo-infranacional (descentralización interior) y, en una fase más recién de «polycrisis» (Nicoli, Zeitlin, 2024) o «permacrises» (Petersmann,

2024)³, incluso a procesos de ri-centralización estatal, que, en una perspectiva más amplia, inducen a cuestionar la validez de los límites territoriales de la acción estatal-gubernamental.

En particular, la investigación desarrollada en el CEPC tenía como objeto un análisis comparado de tres «casos de estudio» federo-regionales, España, Bélgica e Italia, analizados en el marco del «regionalismo europeo» (Russo, 2014) y a través de las dinámicas asimétrico-relacionales existentes en estos ordenamientos constitucionales.

La exigencia de conectar los procesos de integración europea y de descentralización territorial estatal se deriva de las transformaciones, incluso jurídico-constitucionales, formales e informales, que se han producido en varios Estados europeos (Russo, 2012). La relación entre los procesos de integración europea y descentralización territorial no es lineal ni está exenta de ambivalencias. Si el efecto «centralizador» consiguiente a la progresiva constitucionalización del «sistema Europa» es lo más inmediatamente perceptible, el efecto descentralizador, incluso indirecto, representa un importante elemento del *federalizing process* (Friedrich, 1968) en acción de los ordenamientos (Martinico y Russo, 2013). El crecimiento y el protagonismo de las Regiones europeas, apoyados por un incremento progresivo de las políticas regionales europeas, han dado un fuerte impulso hacia la descentralización y la diferenciación territorial produciendo, pues, una transformación e hibridismo de los modelos clásicos de organización y distribución territorial del poder que llevan a 'desafiar' las clasificaciones tradicionales de los modelos territoriales. Cruzando el riesgo de una «orientación entrópica» (García-Pelayo, 1977: 158), los nuevos procesos devolutivos, desarrollados entre los años '90 del siglo pasado y la primera década de los 2000, parecían dirigidos a

³ Los Estados europeos enfrentan una «multi crisis» debida a diversos desafíos interconectados, es decir la crisis de la deuda soberana en la zona euro, la emergencia pandémica de COVID-19 con su secuelas económicas y sociales, la crisis energética intensificada por la guerra en Ucrania, y, en fin, una crisis de competitividad a nivel global exacerbada, hoy en día, por la 'nueva' política de proteccionismo económico de Trump. Se trata, entonces, de una confluencia de crisis interconectadas, geopolíticas, económicas, energéticas y de liderazgo que no afecta solo a Europa,

desarrollar y consolidar una configuración ‘compleja’ de los ordenamientos constitucionales, estructurando la coexistencia de dos necesidades paradójicamente complementarias: unidad y autonomía que en ‘tiempos modernos’ se convierten en *relacionalidad* —entre los diferentes sujetos del pluralismo constitucional— y *asimetría* (devolutiva) (Palermo et al. 2009, Palermo 2018).

Los procesos devolutivos en la «sinapsis constitucional» europea (Palermo, 2005)⁴, la asimetría devolutiva, ‘funcional-integradora’ en los sistemas federo-regionales europeos y la necesidad de *linkage adaptation*, es decir de estructurar un sistema de relaciones intergubernamentales alrededor del principio de colaboración entre las distintas entidades que componen el Estado, han sido las tres «costillas» de la investigación desarrollada en los años del CEPC y que, de alguna manera, siempre han tenido cabida en los trabajos sucesivos dedicados al tema del pluralismo territorial.

El marco jurídico europeo es analizado como espacio jurídico de reorganización territorial según la idea que la integración europea ha generado un espacio de interacción jurídica compleja en el que las entidades subestatales pueden tener un rol activo. El papel de las Regiones se analiza bajo dos perspectivas: el principio de subsidiariedad europea y la cooperación territorial europea. Se analiza y propone una interpretación del principio de subsidiariedad europeo como técnica de diálogo interinstitucional y eje estructural del pluralismo jurídico europeo (Russo 2012b; Fromage, 2013; Granat, 2018) donde las Regiones, a través de sus Parlamentos, pueden jugar un papel relevante en la construcción de un *Multilayered Parliamentary system* europeo (Russo, 2020). Por otro lado, la cooperación transfronteriza europea ha dejado de ser una excepción para convertirse en una práctica sistemática del derecho europeo. A través de instrumentos como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), se articula una forma de gobernanza que trasciende

⁴ Así como la «sinapsis» permite a las células nerviosas comunicarse entre sí, la integración europea —según Palermo (2005)— acelera las «partículas» de la circularidad de valores al permitir un diálogo constante y «cotidiano» entre los diferentes sistemas europeo y estatales y dentro de ellos.

las fronteras estatales y que se sostiene en la colaboración entre entidades subestatales. Esto implica también una redefinición funcional del territorio: el espacio ya no es un límite excluyente, sino una «zona de contacto» donde se cruzan intereses, normas y competencias (Blatter, 2004). Sin embargo, a pesar de sus potencialidades, el derecho de la cooperación territorial no es exente de retos. La ambivalencia de fondo que lo caracteriza —la estructura diferenciada y plural (pluralidad de fuentes, actores, acciones y prácticas) se acompaña de una función unitaria y pragmática— constituye su principal característica: su «esqueleto procedimental» está representado por mecanismos de derecho interno, sus «huesos» son procedimientos básicamente internos; sin embargo, su forma final resulta de la integración con la «carne» y los «músculos», es decir, la capacidad política de las entidades que cooperan y la interacción entre todos los actores implicados (Russo, 2013).

Con referencia a las dimensiones de la asimetría y de la relacionalidad dentro del macro-tema pluralismo territorial, las investigaciones más recién se han concentrado en la relación entre el «derecho de la crisis» —económico-financiera, primero, y pandémica, después— y la organización territorial de los Estados compuestos, sobre todo con referencia al sistema de las fuentes (Russo, 2022a) y a la cooperación, conflictividad y resiliencia de los federo-regionalismos europeos en la «democracia de emergencia» (Russo, 2022b).

La pandemia ha puesto bajo la ‘lupa’ la estructura territorial de los Estados, alimentando un amplio debate —ya existente, en Europa, tras la eurocrisis (González Pascual, 2021)— sobre las ventajas y desventajas derivadas de la estructura federal, o regional, de los sistemas constitucionales en situaciones de crisis. De hecho, en muchos Países caracterizados por una organización territorial multinivel del Estado se ha planteado la cuestión de la relación entre la misma estructura territorial y la capacidad de respuesta a la emergencia pandémica. A menudo se ha considerado que la presencia de múltiples centros de toma de decisiones haya producido desigualdades e ineficiencias. La consecuencia de esta lógica tan simple cuanto arriesgada es una ecuación perfecta entre autonomía y desigualdad, privilegios e ineficiencia, generando una serie de preguntas:

¿Son los sistemas federal-regionales más ‘adaptativos’ y ‘resistentes’? ¿Las relaciones intergubernamentales, formales y/o informales, han generado resultados positivos o, por el contrario, condujeron al caos organizacional? ¿En los sistemas federo-regionales se garantiza mejor la calidad democrática de las decisiones que se toman? ¿El éxito o fracaso de la gestión de las crisis es una consecuencia directa del sistema institucional o también depende (en gran medida) de la dirección política del Gobierno central? (Steytler, 2022). Para contestar es necesario tomar en consideración elementos extra-jurídicos que inciden en la determinación de la eficacia de las respuestas en situaciones de crisis o emergencia. Estas variables tienen naturaleza distinta pasando de la dimensión geográfica—condiciones como la insularidad o la extensión geo-física de los Países afectan el aislamiento físico del territorio (Cameron, 2021)— a la demográfica —la distribución de la población, el nivel de urbanización, la edad media de la población—, socio-económica — el diferente ‘estado de salud’ de la economía de los Países ha facilitado u obstaculizado la capacidad de inversión en el sistema de salud y de bienestar— hasta aquella política —factores estructurales o contingentes como las elecciones políticas (Picchio, Santolini, 2022)—. No menos importante es la dimensión administrativa, es decir la estructura y la eficiencia de la administración⁵ y, sobre todo, la eficacia de las relaciones intergubernamentales (Poirier et al., 2016; Fessha et al., 2022) que representan el verdadero *stress-testing* de funcionamiento de los sistemas federo-regionales, por lo que algunos sistemas autonómicos son más eficientes y otros menos y en algunos la «centralización fisiológica» a los momentos de crisis se ha convertido en una «centralización patológica».

Si la organización territorial descentralizada genera por sí misma una respuesta más eficiente o, por el contrario, la obstaculiza por la presencia de múltiples centros de toma de decisión es «irrazonable» y «metodológicamente» incorrecta (Palermo, 2022). Más bien, debemos preguntar-

⁵ Véase el interesante análisis comparado llevado a cabo en la Special Issue «Testing the crisis: opportunity management and governance of the COVID-19 pandemic compared», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 87(3), 2021.).

nos si los que se indican entre los «factores de éxito» del federalismo han sido relevantes en la respuesta a la pandemia y cómo han actuado en este contexto. Nos referimos a los que Watts (2007: 5) define *significant characteristics of federal process*: una más marcada predisposición para los procedimientos democráticos; el pluralismo (la no centralización) como antídoto a la excesiva centralización de los poderes; la negociación política abierta como principal forma de toma de decisión; un mayor respeto por el constitucionalismo y el Estado de Derecho, puesto que cada nivel de gobierno deriva su autoridad de la Constitución.

En primer lugar, en los sistemas federo-regionales no faltan herramientas para centralizar la línea de mando en condiciones excepcionales, evitando que se desarrollen reglas demasiado diferenciadas y escasa coordinación entre los distintos territorios. Esto no se refiere únicamente a ordenamientos jurídicos que tienen «cláusulas de emergencia» explícitas en la Constitución (como el art. 116 de la Constitución española), condición, entre otras cosas, que no implicado necesariamente su uso automático ante la pandemia del Covid-19 (como en el caso de Alemania). Incluso allí donde hay un ‘silencio’ de las Constituciones (el ordenamiento jurídico belga es indicativo) o simplemente una referencia genérica a situaciones que requieren intervenciones urgentes y necesarias o extraordinarias (Italia y Austria entran en esta categoría) (Russo, 2022b), existe una tendencia a la centralización vertical de poderes jurídicamente legitimada por el recurso a la legislación ordinaria-sectorial existente. En la mayoría de los casos, en el contexto europeo, la pandemia se ha gestionado con instrumentos ordinarios, que permiten la centralización de las funciones en el poder ejecutivo federal utilizando la legislación sectorial y sin cambios radicales o irreversibles en la distribución de las competencias entre los órganos ‘centrales’ y las entidades sub-estatales.

Un segundo axioma, es la posibilidad de producir políticas públicas innovadoras a través de la experimentación y el aprendizaje mutuo entre los diferentes niveles de gobierno y, al mismo tiempo, limitar los errores del ‘centro’ y/o de las unidades que componen el sistema. Cuanto más aumentan los niveles institucionales, más aumenta proporcionalmente el riesgo de que alguien cometa errores, sin embargo, el riesgo sigue siendo

mayor donde solo un nivel de gobierno decide, porque en caso de error no hay herramientas suficientes para limitar el daño. En definitiva, los ordenamientos federo-regionales son capaces de garantizar una mayor predisposición a lo que podríamos llamar «eficiencia democrática», es decir al control del poder central y a la posibilidad de introducir soluciones innovadoras, que en contextos unitarios falta incluso como ‘posibilidad’. Las múltiples fases de gestión de las diferentes oleadas pandémicas en los sistemas federo-regionales europeos han registrado una tendencia fluctuante en cuanto a la relación centralización/descentralización de la ‘respuesta’ y en cuanto a la relación uniformidad/diferenciación de las medidas adoptadas en el territorio nacional (Palermo, 2022).

La asimetría, se convierte, de hecho, en otro elemento más de «ventaja potencial» de los sistemas federo-regionales porque afecta la posibilidad de adaptar las soluciones a las peculiaridades territoriales teniendo en cuenta los factores extrajurídicos antes mencionados. Reglas unitarias establecidas en contextos profundamente diferentes no producen unidad, sino que acentúan las diferencias. Por esta razón, otro elemento sobre el que es necesario reflexionar es la relación entre federo-regionalismo y coordinación partiendo de la premisa de que coordinación y centralización no necesariamente significan lo mismo.

Si los sistemas federo-regionales no impiden una acción central rápida y coordinada, mucho dependen de la voluntad de cooperación de las instituciones territoriales y centrales. Existen, de hecho, una serie de factores, no sólo sistémicos, que afectan este aspecto, desde el carácter dual-conflictivo más que ‘cooperativo-colaborativo’ de la descentralización hasta el contexto político-partidista y la forma de gobierno hasta la naturaleza geofísica del sistema o el tipo de desarrollo económico.

El análisis de la relación directa entre la gestión multinivel de la Covid-19 y el sistema de relaciones intergubernamentales en los sistemas federo-regionales europeos, pone de relieve la necesidad de enmarcar la pandemia en la dimensión de un problema intergubernamental complejo. La pandemia, de hecho, tiene un carácter intrínsecamente intergubernamental ya que no puede ser gestionada por un solo o cualquier nivel de gobierno. Más bien, requiere una fuerte colaboración entre los dife-

rentes centros de decisión directamente proporcional al grado de descentralización política (legislativa) del sistema. Por ende, el sistema de RIG se ha convertido, una vez más, en eje central del pluralismo territorial.

La pandemia ha ‘puesto sobre la mesa’ otras condiciones más, como, por ejemplo, la distribución de competencias para hacer frente a la emergencia, las formas y características del sistema de RIG, el diferente papel otorgado a las instituciones territoriales. Si es cierto que la pandemia no ha producido cambios directos u automáticos, pero sí ha funcionado como un fuerte «acelerador» de procesos ya en marcha. En los sistemas federo-regionales ha enfatizado la capacidad de cooperación y coordinación entre los niveles sin anular la posibilidad de soluciones específicas para algunos territorios donde tales capacidades ya existían, mientras que en otros contextos evidenció ineficiencias y conflictividad. La misma «narración» de la pandemia tuvo éxitos distintos, donde prevalece un ‘escepticismo básico’ hacia la articulación territorial plural, se enfatiza el *caos* creado por el pluralismo de sujetos y decisores, olvidando que ese mismo pluralismo pueda significar, también, más controles y garantías democráticas, y que cuando están en juego los derechos, «un leviatán pequeño es menos aterrador que uno grande» (Palermo, 2021: 29).

2.2. PLURALISMO JURÍDICO Y DERECHO AL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA EVOLUTIVA DE LA CORTE IDH: ¿HACIA UN NUEVO CONSTITUCIONALISMO BIO- ECOCÉNTRICO?

En un contexto de «transconstitucionalismo multidimensional» de los derechos humanos (Neves, 2013)⁶, el tema de la diversidad, su reconocimiento y su realización adquiere un interés relevante en el contexto latinoamericano, caracterizado por la existencia de importantes tradicio-

⁶ El «transconstitucionalismo pluridimensional» se refiere a la relevancia simultánea del mismo problema jurídico-constitucional en diferentes ordenamientos jurídicos.

nes jurídicas indígenas que configuran un verdadero derecho ctónico (Glenn, 2014).

En el ámbito regional latinoamericano, esto significa tener en cuenta una «constelación de legalidad» (De Sousa Santos, 1998: 19) o, de manera similar, una «polisistemia simultánea» (Arnaud, Fariñas 2006: 301) en la que diferentes fuentes de producción del derecho y diferentes operadores jurídicos actúan, al mismo tiempo y en el mismo lugar, según esquemas que no se corresponden únicamente con el sistema del derecho estatal (oficial). Nos referimos, precisamente, a los pueblos indígenas y tribales y a la existencia de un corpus normativo generalmente identificado como «derecho indígena», cuyos supuestos antropológico-culturales no siempre resultan plenamente compatibles con el modelo del constitucionalismo estatal.

La «cuestión indígena», con sus consiguientes ‘proyecciones’ en el ámbito del derecho ambiental —separadas en la perspectiva mecanicista y antropocéntrica occidental del derecho, pero no en la holística de la tradición ctónica latinoamericana— constituye una de las novedades más relevantes del constitucionalismo de fin de siglo en la región latinoamericana. El horizonte del «constitucionalismo pluralista» (Yrigoyen Fajardo, 2011), en ruptura con los paradigmas anteriores, representa una etapa de importantes transformaciones del constitucionalismo latinoamericano que cuestionan sus fundamentos a partir de la impugnación del hecho colonial y sus aspectos jurídico-constitucionales, reflejadas sobre todo en el ocultamiento de la naturaleza plurinacionalista de los Estados a favor de un paradigma jurídico monista y en la configuración de un sistema de derechos basado en los cánones de la homogeneidad y el formalismo igualitario.

En la transición hacia el «constitucionalismo pluricultural» y «plurinacional» de los años 2000 hasta llegar al reciente proceso constituyente chileno, fracasado, surge una tendencia democrática-pluralista y ecológica del constitucionalismo latinoamericano. En esta etapa de «Constituciones de mezcla» (Gargarella, 2013) por un lado, asistimos a la progresía judicialización de demandas con una matriz cultural distinta (identidad indígena) y, por otro, a la progresiva apertura constitucional a los están-

dares elaborados por el derecho internacional de los derechos humanos (en particular, el derecho interamericano de los derechos humanos). Empezan a entrar en el «núcleo duro» constitucional (especialmente en la experiencia de Bolivia y Ecuador) los paradigmas de las cosmovisiones andinas en una compleja operación de «injerto» intercultural que se basa en la idea de un «constitucionalismo emancipador» y transformador (Milani, 2021). Sin embargo, la ‘puerta’ de la «sala de máquinas de la Constitución», es decir, la organización del poder, permanece cerrada, configurando una especie de «constitucionalismo con dos almas»: una, la de los derechos, que «brilla» como nueva, moderna y avanzada, tanto en la dimensión social como en la democrática; la otra, la relativa a la organización del poder, ha conservado los rasgos elitistas y autoritarios típicos del constitucionalismo latinoamericano del siglo XIX (Gargarella, 2020: 17).

En este contexto se inserta la hipótesis de investigación de un «derecho interamericano de las diferencias» (Russo, 2023), en el que el formante cultural indígena adquiere centralidad, que se fundamenta en el reconocimiento de la ‘especial’ identidad indígena en torno a la cual gira la configuración de los derechos bioculturales en relación con el paradigma constitucional bio-ecocéntrico del constitucionalismo andino.

A este respecto, es central el derecho al territorio indígena de los pueblos indígenas y tribales, entendido como un derecho humano fundamental, que surge de la convergencia-divergencia entre una pluralidad de actores (institucionales y no institucionales) y sistemas normativos (internacional, regional, estatal y de derecho propio-tradicional), con respecto a los cuales la jurisprudencia interamericana —Comisión (CIDH) y Corte (Corte IDH)— ha desempeñado un papel esencial en el proceso de «transición biocultural» de uno de los derechos más clásicos de la estatalidad moderna, a saber, el derecho de propiedad (Russo, 2023: 18).

A través de una hermenéutica evolutiva, en ausencia de referencias explícitas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte DH configura el derecho a la propiedad comunitaria indígena de los pueblos indígenas y tribales haciendo uso de un enfoque peculiar:

«interculturalidad progresiva autóctona» y perspectiva interdisciplinaria. Basándose en el derecho de propiedad, en su versión «clásica» o liberal de propiedad privada (art. 21 CADH), la Corte IDH configura un derecho a la propiedad comunitaria indígena que, mediante el uso del paradigma intercultural e interdisciplinario, se «abre» a la perspectiva de una dimensión ecocéntrica de la Naturaleza como valor en sí mismo digno de protección. El resultado es la incorporación de algunos paradigmas propios de las cosmovisiones indígenas en una «gramática de los derechos» de matriz liberal-occidental antropocéntrica y basada en el individuo, lo que impone una reconsideración de los ejes epistemológicos, no solo en lo que respecta a la subjetividad humana —dimensión colectiva y «grupal»—, sino también en lo que respecta al medio ambiente. La peculiar connotación holística de la tierra, que representa un axioma de la cosmovisión indígena y de sus valores esenciales (Lanni, 2017:135) requiere un sistema de protección basado en paradigmas distintos en los que la especial identidad cultural, por un lado, y el enfoque bio-ecocéntrico, por el otro, determinan una configuración «biocultural» del derecho correspondiente.

Nuestra tesis es que el derecho de propiedad (en la versión del derecho al territorio indígena), interpretado por la Corte IDH a través del ‘prisma’ intercultural «inherente» (Estupiñán-Silva, 2014: 602) se convierte en el eje principal del «derecho de las diferencias» (Russo, 2023), abriendo un camino complejo y no exento de contradicciones, aún por explorar, que parece configurar un giro ecocéntrico en la jurisprudencia de este tribunal. El desarrollo de este proceso se basa en dos elementos. Por un lado, registramos la importancia del formante cultural (Russo, Wences, 2023: 234), elemento que connota los derechos fundamentales en relación con la tradición de una sociedad determinada, por lo que se debe a la «tradición», a la «religiosidad» y a la «cultura del pueblo andino» haber preparado un terreno fértil que favorece el arraigo de estas visiones también en el plano jurídico-constitucional y jurisprudencial interamericano. Por otro lado, prestando especial atención al «contexto», otro elemento a tener en cuenta es el factor histórico-colonial, con la consiguiente invisibilización de sujetos (pueblos indígenas) y dere-

chos, y la explotación de los recursos. Las reivindicaciones de las comunidades indígenas para que se reconozcan sus tradiciones de vida y, en estrecha relación con ello, el valor del ecosistema, son el otro factor determinante de la entrada de la idea ecocéntrica en las «salas del derecho». En nuestra hipótesis, de hecho, la entrada de la «cuestión indígena» en el circuito interamericano ha producido una respuesta que tiende, progresivamente, a converger en la dirección de ese «derecho de las diferencias» como obra en construcción en la que cada solución debe ser constantemente reequilibrada, adaptada y reconsiderada, a la luz del cambio incesante tanto de las condiciones externas, a las que deben responder las soluciones normativas, como de las dinámicas internas de los propios grupos a cuya valorización y protección tienden las normas (Palermo, Woelk, 2021).

Se realiza, entonces, una contaminación recíproca entre el derecho internacional, el derecho constitucional y el derecho ctónico, donde el primero se vuelve más coercitivo, acercándose a los ‘modelos’ del derecho interno, el segundo adquiere un carácter más *soft* según los esquemas típicos del *soft law* y el tercero se convierte en una lente interpretativa para la relectura dinámica y cultural de las formas de protección previstas en el ámbito constitucional estatal e internacional, desplazando cada vez más el ‘centro de gravedad’ del problema de la protección al «gobierno de las diferencias».

En este sentido, la protección de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente pueden interpretarse de manera paralela: en ambos casos se trata de un objetivo de interés colectivo, transversal a todos los niveles de gobierno y perseguido con una amplia variedad de instrumentos. Y en ambos casos, la mera protección es una condición necesaria pero no suficiente: así como existe un claro interés general en un medio ambiente sano y en la biodiversidad, existe un interés análogo en una sociedad pluralista y diferenciada (Palermo, Woelk, 2021: 381).

Este trabajo de «hibridación» o intersección es visible en la configuración del derecho a la propiedad comunitaria indígena en términos de derecho biocultural, es decir, esa categoría de derechos «de doble fundamento» (Sajeva, 2019), que por un lado protegen el interés de una colec-

tividad humana específica y, por otro, el interés por la protección del medio ambiente (que también puede declinarse en sentido ecocéntrico). El derecho al territorio indígena, tal y como lo configura la jurisprudencia interamericana, representa un punto de observación ‘ideal’ para analizar los retos que la diversidad, su reconocimiento y su protección plantean en sistemas jurídicos constantemente sometidos a la tensión derivada de la existencia de sociedades social y económicamente fracturadas y polarizadas, frente a los objetivos de igualdad social y consolidación de la democracia.

Desde una perspectiva más general, la construcción de la diversidad y la protección especial otorgada a los pueblos indígenas, a partir de la concepción tradicional-ancestral del derecho de propiedad territorial, nos permite analizar cuánto influye la permeabilidad y la «contaminación» recíproca entre diferentes niveles jurídicos y «normatividades» en la reconstrucción y redefinición de las categorías utilizadas por el derecho estatal para definir, comprender y «acomodar» la diversidad.

Estas reflexiones nos llevan a plantearnos, para una futura agenda de investigación, si estamos realmente ante un *Law of Diversity* híbrido, multinivel, procedimental, convencional e intercultural.

Bibliografía

- ALESSI N. P. y TRETTEL M. (2025). Introduction. En N.P. Alessi, M. Trettel (eds.). *The Theoretical Contribution of Federalism to the Explanation of Emergent Models for the Accommodation of Diversity* (pp. 1-24). Leiden-Boston: Brill/ Nijhoff
- ALESSI, N. P. (2025), Innovative Forms of Autonomy and the Role of Federalism: A Comparative and Theoretical Perspective. En N.P. Alessi, M. Trettel (eds.). *The Theoretical Contribution of Federalism to the Explanation of Emergent Models for the Accommodation of Diversity* (pp. 78-100). Leiden-Boston: Brill/ Nijhoff.
- ARNAUD A. J. y FARIÑAS M. J. (2006). *Sistemas jurídicos. Elementos para un análisis sociológico*, Madrid.

- BLATTER, J. (2004). From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (3), 530-548.
- CAMERON, D. (2021). The relative performance of federal and non-federal country during the pandemic. En R. Chattopadhyay Et Al. (eds.). *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. London (pp. 262-276).
- DE SOUSA SANTOS, B. (1998). *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*, Bogotá.
- ELAZAR, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- ESTUPIÑAN-SILVA, R. (2014). Pueblos indígenas y tribales: la construcción de contenidos culturales inherentes en la jurisprudencia interamericana de derechos humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XIV.
- FESSHA, J. T., PALERMO, F. y KÖSSLER K. (eds.) (2022). *Intergovernmental Relations in Divided Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- FRIEDRICH, J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London : Pall Mal.
- FROMAGE, D. B. (2013). Subsidiarity: from a general principle to an instrument for the improvement of democratic legitimacy in Lisbon. En de Visser, M., van der Mei, A.P. (eds.), *The Treaty on European Union 1993-2013: Reflections from Maastrich* (pp. 139-156). Antwerp: Intersentia.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- GARGARELLA, R. (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford.
- (2020). Inequality and the Constitution. From equality to Social Rights. En P. Dann, M. Riegner, M. Bönnemann (ed.). *The Global South and Comparative Constitutional-Law*, Oxford, 2020.
- GLENN, H. P. (2014). *Legal Traditions of the World: A Sustainable Diversity of Law*. Oxford, 5th ed.

- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I. (2021). *Las salvaguardas de la autonomía política ante las crisis (De la crisis del euro a la crisis del coronavirus)*, Bizkaia: IVAP.
- GRANAT, K. (2018). *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System*. Oxford: Hart.
- LANNI S. (2017). *Il diritto nell'America Latina*. Napoli: Ed. Scientifiche Italiane.
- MARTINICO G. y RUSSO A. M. (2013). La influencia de la UE en la distribución del poder entre estados y regiones. Reflexiones preliminares a la luz de la crisis». En Gordillo Pérez, L. I. (coord.). *El poder normativo foral en la encrucijada: encaje constitucional, modelo fiscal y crisis económica* (pp. 219-240). Navarra: Thomson-Reuters/Aranzadi.
- MILANI G. (2021). Pluralismo giuridico e pluralismo culturale nel costituzionalismo latinoamericano. *DPCE Online*, 50(Sp), 1621-1637.
- MUELLER, S. (2024). *Shared Rule in Federal Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- NEVES, M. (2010). Transconstitucionalismo, con especial referencia a la experiencia latinoamericana. En A. VON BOGDANDY, E. FERRER MAC-GREGOR, M. MORALES ANTONIAZZI (coords.). *La justicia Constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?. México D.F.: Unam*.
- NICOLI F. y ZEITLIN J. (2024). Introduction: escaping the politics trap? EU integration pathways beyond the polycrisis. *Journal of European Public Policy*, 31 (10), 3011-3035.
- PALERMO F. (2025). The Inextricable Link between Federalism and the Law of Diversity. En N.P. Alessi, M. Trettel (eds.). *The Theoretical Contribution of Federalism to the Explanation of Emergent Models for the Accommodation of Diversity* (pp. VII-XIV). Leiden-Boston: Brill/Nijhoff.
- PALERMO F., ZWILLING C. y KÖSSLER K. P. (ed.), *Asymmetries in constitutional law: recent developments in federal and regional systems*. Bolzano: Eurac Research.

- PALERMO F. y WOELK J. (2021). *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*. Padova: Cedam.
- PALERMO, F. (2005). *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*. Padova: Cedam.
- (2018), Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti. *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 255-271.
- (2021). Il federalismo in emergenza? *Osservatorio Monetario*, 2, 20-31.
- (2022). La gestione della pandemia nei sistemi centralizzati e in quelli federali. En G. Amato, P. Vineis, (dir.). *XXI Secolo. Il Mondo Sospeso. Gli Anni Della Pandemia* (pp.197-203). Roma: Treccani.
- PETERSMANN E. (2024). EU Crises Governance and 'Evolutionary Constitutionalism' in a Multipolar World of 'Permacrises'. *LAW Working Paper*, 19, 1-26. Disponibile en: www.eui.eu.
- PICCHIO, M. y SANTOLINI R. (2022). The COVID-19 pandemic's effects on voter turnout. *European Journal of Political Economy*, vol. 73(C), 1-15.
- POIRIER, M., SAUNDERS, C. y KINCAID, J. (ed.). (2016). *Intergovernmental relations in federal systems. Comparative structures and dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- QUANE, H. (2021). Legal Pluralism, Autonomy and Ethno-Cultural Diversity Management. En T. H. Malloy, L. Salat (eds.). *Non-Territorial Autonomy and Decentralization: Ethno-Cultural Diversity Governance* (pp. 67-87). London-New York: Routledge.
- RUSSO, A. M. y WENCES I., Los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos: el enfoque de la diversidad cultural entre la teoría del reconocimiento y el derecho de propiedad comunitaria. En D. Montalván-Zambrano, I. Wences (coords.), *La justicia detrás de la Justicia. Ideas y valores políticos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (pp. 225-257). Madrid: Marcial Pons.
- RUSO, A. M. (2022a). Sistema delle fonti e pluralismo territoriale tra (in) crisi ed (in) emergenza negli Stati composti. *DPCE Online*, 50(Sp), 131-206.

- RUSO, A. M. (2010). *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo*. Napoli: ed. Scientifica.
- (2012a). La distribución territorial del poder en los estados miembros de la Unión europea: el «federalizing process» en acción. *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 17, 2012. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/10_RUSO.htm.
- (2012b). Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: «prove tecniche» per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona. *Federalismi.it*, 20, 2-26.
- (2013). Un nuevo «juego interactivo» en el tablero de ajedrez del derecho transnacional: la cooperación territorial transfronteriza en el marco jurídico europeo. *Revista catalana de Dret Públic*, 47, 159-180.
- (2014). *Los escenarios móviles del derecho regional europeo. Reflexionando en el palacio de Godoy*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2020). I «Parlamenti regionali» nel Multilayered Parliamentary system europeo: le relazioni interparlamentari attraverso la ‘lente’ del principio di sussidiarietà. *DPCE online*, 41 (4), 2837-2868.
- (2022b). Il federo-regionalismo europeo nella democrazia d'emergenza da Sars-Cov2: 'nuovo' focusing event o policy window?, in *DPCE Online*, vol. 54 (Sp), 253-270.
- (2023). *Il derecho al territorio dei pueblos indígenas nel «caleidoscopio interpretativo» della Corte IDH*. Napoli: ed. Scientifica.
- SAJEVA, G. (2019). *Un passo avanti e un passo indietro nell'Antropocene: rights for Ecosystem Service, REDD e comunità locali*. *Diritto & Questioni Pubbliche*, 19(1), 275-289.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J. F. (2021). *Pluralismo ordinamental y derecho constitucional: el Derecho como relaciones entre ordenamientos jurídicos*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- SCARCIGLIA, R. (2014). *Métodos y comparación jurídica*. Madrid: Dykinson.
- STEYTLER, N. (2022). (ed.) *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. London: Routledge.

- TWINING, W. (2010), Normative and Legal Pluralism: A Global Perspective. *Duke Journal of Comparative and International Law*, 20, 473-518.
- WATTS, R. L. (2007). *The Federal Idea and its Contemporary Relevance*. Kingston, ON. Canada.
- YRIGOYEN FAJARDO, R. Z. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. En C. Rodríguez Garavito (coord.). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*,

MAPPING POWER ACROSS SPACE AND TIME: A RESEARCH TRAJECTORY IN TERRITORIAL POLITICS, 2012-2025

HELDER FERREIRA DO VALE¹

*Associate Professor of International Relations, Universidade Federal da Bahia
García-Pelayo Researcher 2010*

1. Introduction

Why do some regions flourish while others lag within the same country? What gives certain regional politicians greater influence than their peers? And how does the territorial distribution of power shape not only policy outcomes but also the very foundations of democratic governance? These questions have shaped my scholarly work on comparative politics over more than a decade and across four continents, guiding my trajectory within the field of territorial politics.

Beneath these inquiries lies a complex web of relationships between center and periphery, centralization and decentralization, territorial design and democratic institutions. This chapter traces my research publication path from an initial fascination with federal arrangements to analyses on how territorial dynamics reshape social policies and threaten or strengthen democratic stability.

What started as an investigation into central-periphery relations gradually expanded into broader questions about state capacity, policy effectiveness, and democratic resilience. Through the lens of Compara-

¹ <https://orcid.org/0000-0002-4993-7932>

tive Historical Analysis (CHA), I have explored how power is distributed and reshaped across Brazil's federation, Spain's autonomic state, and South Africa's post-apartheid territorial order. These countries have served as case studies, revealing how territorial arrangements evolve, adapt, and, at times, fracture under political and social pressures. Each context offers distinct insights into the dynamics of state structure and transformation.

A pivotal moment in my academic trajectory came through my participation in the García-Pelayo Program at Spain's Center for Constitutional and Political Studies (*Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* — CEPC). This intellectually rich environment offered more than access to cutting-edge scholarship. Indeed, it provided a conceptual foundation that profoundly reshaped my research agenda. It was in this exceptional institution that my previously scattered interests turned into a more coherent vision: understanding territoriality both as an analytical lens and as a political phenomenon.

The development of my work mirrors broader transformations in our understanding of territorial politics. Where once scholars focused primarily on formal institutional arrangements, my research has increasingly grappled with the dynamic and contested nature of territorial power. The rise of recentralization movements, the resilience of regional identities, and the territorial dimensions of social policy have all emerged as central concerns—reflecting not just academic trends, but real-world political developments that demand scholarly attention.

This chapter unfolds across the next five interconnected sections that together map the intellectual terrain I have traversed. I begin by acknowledging the exceptional scholars whose work provided a theoretical scaffolding for my own investigations. The second section offers a comprehensive survey of my publications in territorial politics, revealing intellectual phases and progressions that might not be immediately apparent when viewed individually. The third section adopts a more analytical approach, examining my contributions through themes and subthemes. The fourth and fifth sections explain my current and future research. Finally, I assess my principal contributions to

the social sciences, highlighting how territoriality has served as both subject and method in my scholarly endeavors.

2. Quintessential Scholarly References

My comparative research on territorial politics is grounded in the pioneering work of several exceptional scholars whose insights have deeply shaped my understanding of multilevel governance. Through direct collaboration with Xavier Collier, Robert Cameron, Marta Arretche, and Adrienne Héritier, I have developed a comprehensive analytical framework that bridges the theoretical and empirical dimensions of decentralization processes across diverse political contexts.

2.1. COUNTRY-CASE FOUNDATIONS AND COLLABORATIVE SCHOLARSHIP

Xavier Collier's pioneering research on Spanish political elites and parliamentary dynamics provided the crucial «who» that complements my analysis of the «why» and «how» of decentralized territorial politics. My participation in Collier's research project on Spanish regional political elites proved transformative, offering not only a four-year research position at the University of Barcelona (2004-2008) funded by the Spanish Ministry of Science and Technology, but also important to access invaluable empirical experience. The development of a comprehensive regional parliamentary database containing sociological indicators of deputies from Spain's 17 regional parliaments culminated in several publications, including a particularly meaningful chapter in the commemorative volume honoring Juan Linz (Collier et al., 2008).

Collier's work (e.g., Collier *et al.* 2018) illuminates a fundamental truth about federal-like polities: they are not built upon static constitutional settlements but rather represent continuously contested elite bargains. His analysis of elite conflict and consensus within national and

regional parliaments reveals how political motivations drive territorial considerations, demonstrating that initial constitutional pacts undergo constant renegotiation. This dynamic process, Collier argues, can be traced to the sociological profiles of regional elites, providing essential perspectives that guided my research.

Robert Cameron's meticulous analyses of South Africa's post-apartheid local government transition offered critical contribution into the dismantling of apartheid's territorial and racial divisions. Inspired by Cameron's scholarship, I became affiliated as a visiting researcher at the University of Cape Town in 2007, initiating field research that revealed the persistent tension between the South African 1996 Constitution's promise of devolved local government and the political reality of party-driven centralization. Cameron's (2010) analysis demonstrates how, despite legal decentralization, the African National Congress' dominance often resulted in a de facto system of delegation and top-down control, fundamentally shaping local government functioning and service delivery. This understanding proved essential for our co-authored chapter, «The Mosaic of Local Governments in Post-Apartheid South Africa» (Do Vale and Cameron, 2017), which illustrates how broad comparative patterns of municipal reforms are grounded in specific party-political dynamics.

Marta Arretche's Brazil-focused territorial lens demonstrates precisely how the Brazilian federal government has engineered recentralization within a constitutionally decentralized framework through sophisticated policy mechanisms. My academic exchanges with her at the European University Institute offered a unique opportunity to deepen my understanding of Brazilian federal dynamics, particularly the interplay among (de)centralization, policy-making processes, and institutional change. Arretche (2009) shows how constitutional mandates earmarking subnational revenues shaped decentralized policies and subnational government expenditures. She also conducted extensive research on policy instruments that signaled centralization in Brazil, which inspired my own investigation welfare sectors such as health that reveal territorial tensions within federal political dynamics.

2.2. SEQUENTIAL PROCESSES AND INSTITUTIONAL CHANGE

Tulia Falleti's theoretical framework has profoundly shaped my approach to intergovernmental politics, particularly her sequential theory explaining how the order of decentralizing reforms determines the degree of decentralization achieved. In *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Falleti (2010) demonstrates that when subnational actors initiate political decentralization, such as direct gubernatorial elections, they can subsequently secure fiscal and administrative autonomy. Conversely, when administrative decentralization is initiated first by central government, it often entrenches central control by maintaining core policy authority at the center. However, Falleti's most influential contribution to my work has been her analysis of intensive and extensive causal processes (Falleti, 2016), which offers vital methodological tools for distinguishing between causal and consequential sequences of events—insights I have applied extensively in my research on federal transformations.

2.3. POLICY ANALYSIS AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT

During my doctoral studies at the European University Institute in Florence, Adrienne Héritier's seminars and thesis guidance provided invaluable theoretical perspectives into institutional development, particularly how institutions change. Her concept of «policy-making by stealth» or «subterfuge» (Héritier, 1999) proves particularly relevant for understanding recentralization processes, describing how political actors in complex systems with multiple veto points use informal strategies and rule reinterpretation to bypass blockages and achieve goals. This framework illuminates my findings on how central governments might shift power through informal changes that eventually culminate in constitutional changes.

Héritier's incorporation of Fritz Scharpf's (2006) «joint-decision trap» concept explains how subterfuge responds to legislative gridlock,

directly connecting to my research on intergovernmental conflict where actors often turn to courts as alternative routes, leading to the judicialization of politics. Furthermore, her work on new modes of governance and blame avoidance provide insights into the informal, strategic behavior of political actors (Héritier and Eckert, 2008). While my empirical cases differ from her focus on the EU and its member states, her theoretical contributions have greatly enhanced the analytical clarity of my research on multilevel governance and institutional change.

These scholarly foundations have enabled me to develop a comprehensive understanding of territorial politics that bridges comparative analysis with deep country-specific knowledge, theoretical sophistication with empirical rigor, and macro-level patterns with micro-foundational processes.

3. Evolution of Territorial Politics Research: A Four-Phase Trajectory

My scholarly engagement with territorial politics initiated in 2005 with «Portugal and Spain Under Democracy: Decentralizing with the Regional Political Elites» (Do Vale, 2005), published in the book *Portugal and Spain in Europe in the 20th Century* by the European Academy of Yuste Foundation. This comparative study of decentralization processes during democratic transitions established territorial politics as a central focus of my research career.

Over the subsequent two decades, my research has evolved through four distinct phases, each building upon previous insights while introducing new theoretical perspectives and methodological innovations that have progressively deepened my understanding of territorial politics and its implications for democratic governance and social policy. These are the four phases that I identified commencing from my research at the CEPC:

- Phase 1: Foundational Comparative Analysis of Decentralization and Federalism (2012-2015)

- Phase 2: Deepening Methodological Rigor and Exploring Temporal Dynamics (2015-2021)
- Phase 3: The Pivot to Recentralization and State Capacity (2021-2022)
- Phase 4: Integrating Territorial Politics with Broader Democratic and Social Welfare Crises (2023-2024)

My initial research focused on comparative federalism and decentralization, analyzing territorial politics in democratizing and federalized states including Brazil, South Africa, India, Mexico, and Spain. I examined how these countries managed territorial organizations amid democratic consolidation or federal restructuring. This foundational phase centered on structural and political dynamics of decentralization, examining how institutional arrangements shaped autonomy and center-periphery relations, establishing groundwork for subsequent theoretical and methodological contributions.

The second phase marked a significant methodological change as I incorporated time as a central variable in territorial politics analysis. Moving beyond static comparisons, I developed tools for tracking territorial autonomy longitudinally, enabling dynamic analysis of center-periphery relationships. I argued that timing and sequence of events are as crucial as their content, making this temporal perspective fundamental to my analytical approach. Emphasizing gradual change, critical junctures, and path-dependent processes provided deeper insights into territorial arrangement for my later work on recentralization trends.

The third phase represented a thematic change toward recentralization as a countertrend to decentralization, particularly in health and social policy. I challenged dominant narratives of ongoing decentralization by analyzing how central governments reclaimed authority from subnational levels. Building on earlier temporal perspectives, I conceptualized recentralization as a sequential process in which the central governments strategically use temporal modalities to gain control over territorial politics. Furthermore, by focusing on important policy sectors (e.g., fiscal, health, education), I deepened my under-

standing of how territorial politics shapes—and is shaped by—specific policy outcomes.

My current research broadens my territorial focus by linking territorial politics to democratic resilience and social welfare during crises. Expanding the scope of territorial dynamics, I explore how state structures shape responses to challenges including democratic backsliding, health emergencies, and economic crises. Specifically, I examine how territorial arrangements enable or constrain state capacity in delivering social protection and upholding democratic norms. This phase reflects a more policy-oriented approach, connecting territorial politics expertise with governance and welfare issues. I analyze how territorial conflicts can either weaken or reinforce democratic and social resilience.

4. Main Territorial Politics Themes and Publications

4.1. FOUNDATIONAL WORK IN COMPARATIVE FEDERALISM AND LOCAL GOVERNANCE

There are four articles of mine that I consider foundational work that sets the basis for my articulation of territorial politics as a critical factor to understanding multilayered dynamics. In my article «Reinventing Local Government during Democratization» (Do Vale, 2012) I engage in common elements that led to the reform of municipal governments in Brazil and South Africa after the democratization of these countries.

This cross-country analysis of local government reforms served as a basis for the expansion of my research to India, leading to the article «Local Government Reforms in Federal Brazil, India and South Africa» (Do Vale, 2013a), which explores the challenges that local governments face in federal systems in the Global South. In the same year, I published the article, «The Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain» (Do Vale, 2013b) introducing judicial analysis to territorial politics. This article examines how courts mediate intergovernmental

conflicts beyond formal federalism structures, thus functioning as «insurance mechanisms» in territorial disputes.

By the end of 2013, I was connecting territorial institutional design and democratic processes. The article «Democratic Changes through Dominant Parties» (Do Vale, 2013c) and the piece with Isabel Wences, namely «The 2012 Elections in Mexico» (Do Vale, 2013), allowed me to understand transformations of the Mexican federalism in tandem with subnational electoral politics. In these articles by examining India, Malaysia, and Mexico, it was possible to comprehend how electoral competition at the subnational level has been critical for the emergence of new political parties to challenge the power of dominant parties in these countries.

4.2. METHODOLOGICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK DEVELOPMENT

Two publications are theoretically important for my research on comparative methodology. One of them, namely the article «Temporality, Causality and Trajectories: Comparative Historical Analysis in Social and Political Sciences» (Do Vale, 2015a), outlines my commitment to CHA, emphasizing time, sequence, and process in explaining political outcomes. This methodological commitment established my preference for diachronic analysis over static comparisons, explaining terms such as «trajectory» and «dynamics» in my scholarship.

The other critical work is the article «Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents» (Do Vale, 2015b) which represents a conceptual leap toward measurable approaches to subnational power and authority. Engagement with measuring subnational autonomy revealed efforts to build frameworks for comparison, providing conceptual tools for making claims about power distribution shifts.

Applying more systematically these methodological perspectives, I wrote pieces focusing on empirical application of my theoretical frame-

works. Articles such as «Territorial Polarization in Brazil's 2014 Presidential Elections» (Do Vale, 2015c) and «Federal Political Fragmentation in Mexico's 2015 Elections» (Do Vale, 2016a) (both in the journal *Regional & Federal Studies*) demonstrate how territorial politics frameworks apply to contemporary electoral events. This period consolidated my identity as a scholar applying CHA methods.

4.3. TERRITORIAL POLITICS AND POLICY SECTORS

My interest in publishing empirical cases grew stronger, leading me to delve into policy sectors. Building on the 2015 foundations, in subsequent years I applied the framework to policy sectors and deepened engagement with key country cases. The article «Educational Reforms and Decentralization in Brazil, South Africa, South Korea and Spain» (Do Vale, 2016b) examines decentralization in education across four countries in four continents, unified by the analytical question of how central governments manage educational decentralization.

The collaboration with Robert Cameron in writing the chapter «The Mosaic of Local Governments in Post-Apartheid South Africa» (Do Vale and Cameron, 2017) demonstrated my deepening expertise in core cases and engagement with international scholarly communities. This piece builds on my 2012 research, showing sustained commitment to understanding South African complexities and grounding comparative frameworks in empirical knowledge of contexts.

4.4. THE TURN TO RECENTRALIZATION DYNAMICS

The article «Four Decades of Regional Power and Authority in Spain: A Measurement of Subnational Autonomy (1974-2016)» (Do Vale, 2021a) is the result of earlier research on measuring autonomy. This empirical undertaking develops a temporal analysis of centralization in Spain's regional autonomy system over 40 years, tracing regional power

conflict over time and providing understanding of territorial conflict that influenced my subsequent work on democratic crises.

This period marked a thematic pivot from decentralization to its countermovement of recentralization. Two articles have articulated this research frontier. «When Time Matters: Federal Changes, Temporality and Recentralization in Brazil» (Do Vale, 2022a) links this theme to methodological commitment to temporality, examining how and why central governments reclaim power.

The article «Recentralization of Health Systems: Strategies for the Consolidation of Central Health Authorities» (Do Vale, 2022b) broadened my research into health policy, demonstrating real-world stakes of research as shifts in intergovernmental power relations affect public service delivery. By identifying and categorizing strategies used by central authorities, this work develops a framework for understanding centralization as a global trend.

My recentralization research concludes that when federal governments deliver social benefits directly to citizens, they bypass traditional patronage networks controlled by regional administrators and politicians. This erodes power bases of state-level elites and political machines, making subnational politics more fragmented, competitive, and less predictable, revealing consequences of recentralizing policy tools.

4.5. DEMOCRACY AND TERRITORIAL POLITICS

My recent works on territorial politics represent a movement toward agenda-setting in policy, pressures on the state for social policy delivery, and democratic crises. The article «How to become innovative: The trajectory of social assistance programs in Brazil» (Do Vale, 2021b) integrates interests in institutional trajectories (CHA), state capacity, and social policy. By analyzing Brazil's social assistance program evolution, the work applies historical-institutionalist analysis to explain policy success and innovation.

My editorial roles in putting together the books *Democracy - Crises and Changes Across the Globe* (Do Vale, 2024a) and *Social Welfare - Policies, Services, and Institutions* (Do Vale, 2025a) allowed me to engage with different perspectives on critical problems of democracy and welfare. Chapter contributions to these volumes synthesize my researches. In «Spain's Democratic Crisis (2008-2023)» (Do Vale, 2024a), I argue that territorial conflict constitutes a central component of Spain's democratic crisis, linking institutional mechanics to democratic stability. In this work I link territorial institutional mechanics to the very health of democracy.

Similarly, the chapter «Activating the State for Social Assistance Provision» (Do Vale, 2025b) brings together my research on social policy (Brazil's Family Allowance), state theory («Activating the State»), and institutional process («Constitutional Catching-Up»). This work analyzes mechanisms by which constitutional promises translate—or fail to translate—into social provision.

5. Future Research: Expanding the Territorial Lens

By integrating land dispute, domestic political coalitions, and international food production, my new line of research demonstrates how territorial power within states intersects with domestic elite internationalization. My work on agribusiness internationalization should be viewed as expending my original inquiry into territorial dynamics, except that this new research moves the territorial scale from a local-domestic sphere to a global one.

My article «Local-Global Linkages in the Food Regime: Global History and the Internationalization of Brazilian Agribusiness» (Do Vale, 2018) represents an expansion rather than departure from established work on subnational autonomy, federalism, and social policy. With land as the connecting element between subnational and global levels, political coalitions based on food production mediate different scales of territoriality. This research demonstrates that «politics of place» documented at local levels have direct counterparts in «geopolitics of food.» This en-

larges my federalism analysis beyond domestic power-sharing arrangements to global regimes.

The article «State Capitalism in a Changing Global Order: Brazil and China's Strategies for Greater Global Influence» (Do Vale and Costa, 2024) analyzes global order shifts related to governmental actions and searches for increased global status within capitalist systems. By inter-linking domestic and international dimensions, the article identifies elements—preferences, geopolitics, temporality, and state capacity—enabling Brazil and China to pursue their global ambitions and augment their global status. The framework delineates causes, mechanisms, and contexts for Global South countries to influence global politics and economics. This comparative article reveals the explanatory power of multi-scalar analysis, creating new evidence of how power is inherently territorial; it only shifts the scale and the strategies.

6. Final Remarks

Where one lives profoundly influences both how people see the world and what they receive from the state. This observation conveys with precision how territoriality appears in my research: it is a lens into the core of democratic life (e.g., social justice, quality of public services). This basic understanding has guided my scholarly production, showing how territorial dynamics are central to contemporary political struggles and governance.

I believe that my research contributes to the literature of territorial governance in different ways. First, subnational dynamics are central to democratic effectiveness, as citizens engage with democracy and social policy primarily at the local level. Second, intergovernmental relations are strategic negotiations arenas that shape autonomy, coordination, and accountability—fundamentally influencing democratic quality. Third, sector-specific studies show how different policy areas, such as health and social assistance, interact with territorial structures, highlighting the need to move beyond abstract models. Finally, my analysis of welfare

responses during crises reveals that territorial diversity can both enhance resilience and hinder coordination, depending on institutional design and strategic choices. Together, these contributions help to conceptualize territorial governance as a dynamic and essential driver of democratic and policy outcomes.

This chapter reflects my growing appreciation for multi-level governance analysis. Moving from structural issues to sectoral analysis and crisis response shows how comparative research links institutional understanding with practical policy relevance and real-world impact.

Bibliography

- ARRETCHE, M. (2009). Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, 52(2), pp. 377-42.
- CAMERON, R. (2010). Redefining political-administrative relationships in South Africa. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), pp. 676-701.
- COLLER, X., CORDERO, G. and ECHAVARREN, J. M. (2018). National and Regional Identity. In: Collier, X., Jaime-Castillo, A. and Mota, F. (eds.), *Political Power in Spain*. Cham: Palgrave Macmillan.
- DO VALE, H. F. (2005). Portugal and Spain under Democracy: Decentralizing with the Regional Political Elites. In: Dumoulin, M. and Díaz Díaz, A. V. (eds.), *Portugal and Spain in Europe in the 20th Century*. Yuste: European Foundation of Yuste Academy.
- COLLER, X., DO VALE, H. F. and MEISSNER, C. (2008). Les élites politiques régionales espagnoles (1980-2005). *Penser la dynamique des régimes politiques: Sur les pas de Juan Linz*. Paris: L'Harmattan (pp. 113-140).
- DO VALE, H. F. (2012). Reinventando Governos Locais durante a Democratização: Dinâmicas Políticas e a Criação de Novos Municípios no Brasil e na África do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 8, pp. 265-302.

- (2013a). Local Government Reforms in Federal Brazil, India and South Africa: A Comparative Overview. *Lex Localis*, 11(3), pp. 431-451.
- (2013b). The Judicialization of Territorial Politics in Brazil, Colombia and Spain. *Brazilian Political Science Review*, 7(2), pp. 88-114.
- (2013c). Democratic Changes through Dominant Parties: The Cases of Federal India, Malaysia, and Mexico. *Revista Debates*, 7(2), pp. 51-75.
- DO VALE, H. F. and WENCES, I. (2013). The 2012 Elections in Mexico: The Birth of a Consolidated Federal Democracy? *Regional & Federal Studies*, 23(5), pp. 109-121.
- DO VALE, H. F. (2015a). Temporality, Causality and Trajectories: Comparative Historical Analysis in Social and Political Sciences. *Revista Debates*, 9(1), pp. 61-87.
- (2015b). Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents. *LexLocalis*, 13(3), pp. 741-764.
- (2015c). Territorial Polarization in Brazil's 2014 Presidential Elections. *Regional & Federal Studies*, 25(3), pp. 297-311.
- (2016a). Federal Political Fragmentation in Mexico's 2015 Elections. *Regional & Federal Studies*, 26(1), pp. 121-138.
- (2016b). Educational Reforms and Decentralization in Brazil, South Africa, South Korea and Spain. *LexLocalis*, 14(3), pp. 593-614.
- DO VALE, H. F. and CAMERON, R. (2017). The Mosaic of Local Governments in Post-Apartheid South Africa. In: *Inequality and Governance in the Metropolis: Regimes of Place Equality and Fiscal Choices in Eleven Countries*. In: J. Seller, M. Arretche, D. Kubler, & E. Razin (eds.). Hampshire: Palgrave Macmillan (pp. 165-182).
- DO VALE, H. F. (2018). Local-Global Linkages in the Food Regime: Global History and the Internationalization of Brazilian Agribusiness. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1), pp. 1-21.
- (2021a). Four Decades of Regional Power and Authority in Spain: A Measurement of Subnational Autonomy (1974-2016). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 173 (January/March), pp. 3-26.

- (2021b). How to become innovative: The trajectory of social assistance programs in Brazil. *Latin American Policy*, 12(1), pp. 97-115.
- (2022a). When Time Matters: Federal Changes, Temporality and Recentralization in Brazil. *DADOS*, 65(2), pp. 1-59.
- (2022b). Recentralization of Health Systems: Strategies for the Consolidation of Central Health Authorities. *Journal of Iberian and Latin American Research (JILAR)*, 28(3), pp. 383-404.
- (2024a). *Democracy – Crises and Changes Across the Globe*. London: Intechopen.
- (2024b). Spain's Democratic Crisis (2008-2023): Territorial Conflict and Resistance to Democratic Decline. In H. F. Do Vale (Ed.), *Democracy - Crises and Changes Across the Globe*. London: Intechopen.
- DO VALE, H. F. and COSTA, L. (2024). State capitalism in a changing global order: Brazil and China's strategies for greater global influence. *Research in Globalization*, 9, p. 100265.
- DO VALE, H. F. (2025a). *Social Welfare – Policies, Services, and Institutions*. London: Intechopen.
- (2025b). Activating the State for Social Assistance Provision: Constitutional Catching-Up in Brazil's Family Allowance Program. In H. F. Do Vale (Ed.), *Social Welfare – Policies, Services, and Institutions*. London: Intechopen.
- FALLETI, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FALLETI, T. G. (2016). Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21(5), 455-462.
- HÉRITIER, A. (1999). *Policy-Making and Diversity: Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HÉRITIER, A. and ECKERT, S. (2008). New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe. *Journal of Public Policy*, 28(1), pp. 113-38.
- SCHARPF, F. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited. *Journal of Common Market Studies*, 44(4), pp. 845-864.

PREFERENCIAS E INSTITUCIONES: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS NEGOCIACIONES DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL DE LA UE

MARIO KÖLLING

Profesor de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Investigador García-Pelayo 2010

Trayectoria académica

Desde que realicé mi doctorado en la Universidad de Zaragoza, he desarrollado mi actividad investigadora y he publicado principalmente sobre temas relacionados con el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE. Mis principales líneas de investigación se centraron en el desarrollo y en las reformas de las políticas redistributivas y la financiación del presupuesto de la Unión Europea a largo plazo, así como en el proceso de su negociación y las preferencias de los Estados miembros. En este ámbito, me he interesado especialmente por el papel de las entidades subestatales y la coordinación interministerial en relación con esta materia. En el marco de una beca FPI, realicé estancias de investigación en instituciones como el Instituto Otto-Suhr de Ciencias Políticas de Berlín, el University College de Dublín, el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas y el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Después de haber finalizado la tesis (doctorado europeo, cum laude por unanimidad), tuve la oportunidad de ampliar y profundizar en el estudio teórico y empírico durante mi contrato de investigación García-Pelayo en el CEPC entre los años 2011 y 2014.

Tras este periodo, fui investigador en la Fundación Manuel Giménez Abad, donde proseguí con mi trabajo en el ámbito del presupuesto europeo y profundicé en el estudio de cuestiones vinculadas al Estado autonómico, con especial atención a las dinámicas de distribución competencial y financiera entre niveles de gobierno. Asimismo, amplié mi investigación al campo del federalismo comparado, analizando diferentes modelos de organización territorial y sus implicaciones para la gobernanza multinivel.

En el año 2015 comencé como profesor asociado en la Universidad de Zaragoza hasta 2017, fue en este mismo año cuando me incorporé al Departamento de Ciencia Política de la UNED. En 2019 fui nombrado coordinador del grado de Ciencia Política y Administración. En este puesto coordiné el proceso de elaboración del nuevo plan de estudios del grado, que obtuvo su visto bueno por parte de la ANECA en febrero de 2022. Posteriormente, coordiné la implementación del plan y el proceso de acreditación del antiguo plan de estudios. En 2023, puse en marcha el Máster de formación permanente en la UNED «Unión Europea: Fondos Europeos, Gestión de Programas y Proyectos», cuya dirección he asumido desde entonces, y coordinó el Microgrado en Unión Europea en la misma universidad.

Desde 2022 hasta 2025 fui coordinador de un paquete de trabajo del proyecto LEGITIMULT (Legitimate Crisis Governance in Multilevel Systems), financiado por el programa Horizon Europe de la Comisión Europea¹. El objetivo general de este proyecto fue desarrollar un modelo teórico y práctico de gobernanza legítima de crisis adaptado a sistemas multinivel como la Unión Europea o los Estados compuestos. Entre sus objetivos específicos destacaron: la evaluación de los impactos sociales, económicos, institucionales y políticos de las medidas adoptadas durante la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19; el análisis de cómo estas respuestas de emergencia han afectado a la legitimidad democrática, tanto en términos de percepción ciudadana como de calidad institucio-

¹ LEGITIMULT – legitimate crisis governance in multilevel systems, Call HORIZON-CL2-2021-DEMOCRACY-01, GA Nr. 101061550.

nal; y el diseño de herramientas, principios y buenas prácticas orientadas a reforzar la legitimidad, la transparencia y la eficacia de la acción pública en futuras situaciones de crisis. El proyecto adopta una perspectiva comparada e interdisciplinar, integrando aportaciones de la ciencia política, el derecho, la sociología y la administración pública.

Desde 2021 soy investigador principal, junto con César Colino, del proyecto «Reformas institucionales en sistemas multinivel: Paradigmas, limitaciones, procesos y resultados», que tiene como objetivo analizar en profundidad las dinámicas de cambio institucional en sistemas políticos con distribución territorial del poder, como federaciones, confederaciones y Estados descentralizados. Este proyecto aborda cuestiones clave relacionadas con los factores que impulsan o limitan las reformas institucionales, los paradigmas que las orientan, los actores implicados en su diseño y negociación, así como los resultados y efectos concretos que dichas reformas tienen sobre la eficacia, la estabilidad y la legitimidad de los sistemas multinivel. Especial atención se presta a los procesos de recentralización y descentralización, a los mecanismos de coordinación intergubernamental y a los instrumentos de gestión de conflictos territoriales.

También quiero destacar mi labor de difusión e investigación en la Fundación Giménez Abad. Las actividades que he coorganizado y las publicaciones asociadas han tenido una amplia repercusión a nivel nacional e internacional. Entre mis otras colaboraciones científicas, destaca mi papel como experto internacional en proyectos para la Fundación Bertelsmann y el Foro de las Federaciones. En este último, he participado como docente en seminarios sobre modelos federales en Myanmar. Desde 2025 soy *fellow* no residente del Foro de las Federaciones.

Tema de investigación y estado de la cuestión

En mi línea de investigación, analizaba las preferencias de los gobiernos nacionales en las negociaciones de los marcos financieros plurianuales de la UE hasta el MFP 2014-2020. Esta investigación cubría un vacío en la investigación existente. A pesar de la importancia del presupuesto comu-

nitario, la mayoría de los análisis del proceso de integración no se centraron en él, ya que lo característico de la integración europea había sido la eliminación de barreras que obstaculizaron la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, y que no conllevaron implicaciones presupuestarias para la propia Comunidad. Además, la mayor parte de los estudios sobre el presupuesto comunitario realizados hasta la fecha, salvo algunas excepciones, se basaron en conceptos económicos o se acercaron al proceso de negociación desde un enfoque descriptivo, o analizaron los resultados de las negociaciones desde un enfoque analítico (Laffan, 2000; Lindner, 2006; Serrano Leal, 2005; Núñez Ferrer, 2000, 2007; Begg, 1999). Otros analizaron el impacto del marco institucional de la Unión en las estrategias de los Estados miembros (véase, por ejemplo, Elgström y Jönsson, 2000). Sin embargo, las cuestiones clave para entender el acuerdo final de los procesos negociadores son la forma en la que los gobiernos de los Estados miembros definen sus preferencias y qué variables determinan este proceso (Bulmer, 1998; Dimitrakopoulos y Kassim, 2004).

En términos generales, en mi proyecto de investigación aplicaba la teoría del neoinstitucionalismo como modelo teórico para interrelacionar preferencias e instituciones, con el fin de analizar si la concentración en variables institucionales ofrecía una explicación válida para el análisis de estas preferencias y su desarrollo. En este contexto, estudié con especial atención la influencia de la organización territorial y de la coordinación de la política europea en las preferencias de los gobiernos de los Estados miembros. Además, analicé el impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias de los gobiernos de los Estados miembros, prestando especial atención a sus relaciones financieras con la UE. Desde una perspectiva temporal y comparativa, se incluyeron los casos de España, Alemania, el Reino Unido y Polonia. En relación con los resultados, he podido comprobar en todos los casos que la distribución de responsabilidades en diferentes ministerios y departamentos permite que las unidades administrativas adopten diferentes perspectivas sobre una materia y, consecutivamente, diferentes lógicas o preferencias propias (por ejemplo, la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Finanzas, órganos interministeriales o entidades subnacionales). En este sentido, ningún gobier-

no nacional analizado representaba un actor con preferencias homogéneas, sino fragmentadas. En segundo lugar, se constató que el marco institucional de la organización y la coordinación de la política europea determina (facilita u obstaculiza) el acceso de los actores administrativos al proceso de coordinación y las preferencias predominantes en este.

Además de la administración y las entidades territoriales, se analizó también el impacto de los partidos políticos y la opinión pública en el proceso de formación de las preferencias de los gobiernos. Tras el análisis comparativo de los diferentes casos, se constató que el carácter técnico del MFP, los mecanismos de coordinación de la posición negociadora entre un reducido número de actores gubernamentales y según el principio top down limitaron el acceso de actores políticos y sociales al proceso de formación de las preferencias del Gobierno nacional.

Para comprobar el impacto del marco institucional europeo, se analizó el impacto de la pertenencia a la UE en las preferencias de los gobiernos de los casos seleccionados. En este sentido, decisiones y compromisos con respecto a la financiación del presupuesto comunitario y las políticas redistributivas durante el proceso de integración europea también estructuraron las preferencias de los gobiernos. Como fruto de la investigación en el CEPC, se publicó la obra Kölling (2014), y numerosos documentos de trabajo (véase anexo).

Esta línea de investigación ha cobrado una relevancia particular a raíz de la pandemia de COVID-19, que puso a prueba las capacidades de gobernanza de los sistemas multinivel en Europa. Desde entonces, mi trabajo se ha centrado en el análisis de los cambios institucionales y políticos introducidos por el programa Next Generation EU (NGEU) y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, así como en su impacto sobre la gobernanza multinivel de la Unión Europea. En este contexto, he estudiado cómo estas iniciativas han modificado las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno —europeo, nacional y subnacional—, así como las implicaciones que estos cambios tienen para la cohesión territorial, la legitimidad democrática y la eficacia de la acción pública en la UE.

En primer lugar, me he centrado en los instrumentos de condicionalidad relacionados principalmente con la política de cohesión de la UE

durante el período de los anteriores MFP, con el fin de evaluar la nueva condicionalidad en materia de Estado de derecho y comprender la naturaleza de las condicionalidades presupuestarias de la UE y la evolución del presupuesto de la UE en general. La primera conclusión fue que, durante las últimas décadas, se ha aplicado un número cada vez mayor de instrumentos de condicionalidad en los sucesivos MFP. El MFP para el período 2021-2027 aumenta la complejidad y la diversificación de los instrumentos de condicionalidad. El mayor uso de la condicionalidad en la política de cohesión no se debió principalmente a factores de rendimiento y rendición de cuentas, sino en parte, en primer lugar, a las repercusiones políticas de la agenda de Lisboa, posteriormente a las repercusiones políticas de los efectos de la crisis de la zona del euro y, por último, a las repercusiones políticas del «retroceso» del Estado de Derecho en algunos Estados miembros.

Además, los instrumentos de condicionalidad han cambiado con el tiempo. El análisis de los indicadores mencionados anteriormente ayuda a explicar el cambio en el presupuesto que introducen. Los mecanismos tradicionales de condicionalidad a posteriori se referían al desembolso de fondos en función de indicadores específicos destinados a objetivos concretos estrechamente vinculados al ámbito temático del gasto. Al analizar los sucesivos MFP, se observa que el vínculo con programas de gasto específicos es cada vez más débil y que el cumplimiento está menos relacionado con los resultados de los beneficiarios. Finalmente, los Fondos Estructurales y de Inversión Europea también se utilizan cada vez más para incentivar las reformas institucionales y políticas en los Estados miembros y, en este contexto, la condicionalidad se ha convertido en un instrumento para influir en el comportamiento de los Estados miembros en ámbitos de gobernanza blanda y rendimiento basados en el consenso. Aún deben explorarse las consecuencias de esto en términos de legitimidad percibida y de cumplimiento de los objetivos de cohesión económica, social y territorial establecidos en los tratados.

En segundo lugar, mi investigación se ha centrado en determinar si las reformas se limitan a decisiones rutinarias o si, por el contrario, suponen un cambio radical en los instrumentos y en la jerarquía de objetivos

que sustentan la política de cohesión, con implicaciones para el sistema de gobernanza multinivel. He podido afirmar que el NGEU y el MFP 2021-2027 han tenido un impacto en los objetivos e instrumentos de dicha política, además de crear nuevos objetivos e instrumentos. El principio de asociación sigue siendo el principio básico para la preparación de los programas operativos en el MFP 2021-2027 y REACT EU, y el presupuesto de la política de cohesión sigue siendo la segunda partida más importante del presupuesto de la UE. Sin embargo, aunque las modificaciones reflejan tendencias que se podían detectar desde hacía tiempo, el NGEU y el MFP 2021-2027 han reforzado y consolidado estas tendencias al representar transformaciones en la jerarquía de los objetivos y en los instrumentos de las políticas presupuestarias. Los resultados de la investigación se publicaron en dos artículos en el *Journal of Contemporary European Studies* (Kölling 2022, Kölling, Hernández 2023).

Como segunda línea de investigación, que he seguido también en el CEPC y que está estrechamente vinculada al análisis de los sistemas multinivel, me he centrado en el estudio de sistemas federales, prestando especial atención al Estado autonómico y al sistema federal alemán. En este contexto, he publicado varias obras, entre ellas un libro que compara los sistemas federales de Iberoamérica. Cabe destacar los resultados del proyecto de investigación que comenzamos en 2014, cuando el profesor Toubeau y yo coincidimos como Investigadores García-Pelayo en el CEPC. Ya entonces organizamos un seminario de trabajo para analizar los impuestos de las comunidades autónomas. Durante los siguientes años, seguimos investigando y presentando los progresos en varios seminarios en el CSIC, en la AECPA o en la ECPR. Finalmente, en el año 2023 se publicó el artículo (Kölling, Toubeau y Zak Godoy, 2023) donde analizamos los determinantes de la innovación fiscal en las comunidades autónomas de régimen común en España durante el periodo 1986-2018. El hallazgo central que presentamos en este texto es que la introducción de impuestos propios está motivada por la política: los gobiernos autonómicos introducen impuestos cuando están gobernados por partidos de izquierdas o por gobiernos de coalición que incluyen un

partido regionalista. En segundo lugar, observamos que los partidos en el gobierno siguen un cálculo estratégico a la hora de introducir nuevos impuestos: la proximidad de unas elecciones y la introducción previa de un impuesto reducen las posibilidades de innovar fiscalmente. En tercer lugar, observamos que los gobiernos autonómicos también responden a presiones funcionales e introducen nuevos impuestos para apuntalar sus ingresos cuando se enfrentan a un déficit presupuestario. Dos importantes resultados que se desprenden de este análisis son que la innovación fiscal no se ve afectada por la difusión geográfica ni por la disponibilidad de fuentes alternativas de ingresos en el sistema de financiación territorial.

Finalmente, me gustaría destacar la obra Nohlen, Kölling (2020). Esta publicación es el resultado de una intensa cooperación científica con el reconocido profesor Dieter Nohlen, catedrático emérito de ciencia política de la Universidad de Heidelberg, desde 2016 hasta 2019. La motivación de la publicación surge en el contexto de una conferencia en el CEPC, en la que ambos autores comparten una visión conjunta sobre el profundo desarrollo y la evolución de la economía, la sociedad y el sistema político de España desde el inicio del siglo XXI, una visión que no estaba reflejada ni analizada en profundidad en la literatura científica especializada en lengua alemana. A lo largo de sus casi 600 páginas y 24 capítulos, se analiza la evolución de la economía, del sistema político y de la sociedad de España basándose en fuentes primarias y secundarias, y sobre la base de datos estadísticos fiables. Las comparaciones con otros países europeos, en particular con la República Federal de Alemania, permiten contextualizar las evoluciones de España dentro de las tendencias económicas, sociales y políticas de otros Estados miembros de la UE. El libro comienza con un repaso de la historia política del país desde los años veinte hasta la transición y la democratización. La segunda parte del libro se centra en el análisis del desarrollo de los principales sectores e indicadores económicos del país desde los años cincuenta del siglo XX. Se hace especial hincapié en las diferencias territoriales en cuanto a la estructura de la economía, la integración de España en el comercio interna-

cional y los efectos de la integración europea. Una sección importante de esta parte está dedicada al análisis de las causas y las profundas consecuencias de la crisis económica y financiera de España. La tercera parte se dedica a las tendencias de la sociedad española, los indicadores demográficos, la estructura social, el sistema educativo, las relaciones laborales y la estructura de los medios de comunicación, entre otros aspectos. La cuarta parte se centra en un análisis en profundidad de la evolución del sistema político y de los partidos políticos. Empezamos con las instituciones del Estado central y luego nos centramos en el proceso de descentralización. Por último, se analiza el funcionamiento de las instituciones en algunas políticas públicas. Se analiza en particular la fragmentación y polarización del sistema de partidos, así como los resultados electorales y las consecuencias para la estabilidad del Gobierno a partir del año 2015. También se abordan otros factores explicativos, como la corrupción y la crisis en Cataluña. Las elecciones anticipadas del año 2019 y la formación de un primer gobierno de coalición a nivel nacional, así como las elecciones en varias comunidades autónomas, municipales y europeas cierran el período analizado. Resulta imposible plasmar aquí todas las conclusiones de la obra, pero podemos destacar la profunda transformación de España, que no solo se materializa en el proceso de descentralización y modernización de la administración, sino que también se refleja en la transformación de la sociedad y la economía. Al comparar los diferentes gobiernos democráticos de España, se refleja tanto la continuidad como el cambio, pero también se subraya la creciente polarización desde 2015 y las dificultades para formar gobiernos estables. La publicación sigue siendo el único libro (en alemán) que aborda con tanta claridad y profundidad la evolución de España.

Bibliografía

- BEGG, I. (1999). *Reshaping the EU budget: Yet another missed opportunity*. Paper presented at the ECSA-US Biennial Conference, Pittsburgh.

- BULMER, S. J. (1998). New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5(3), 365-386. <https://doi.org/10.1080/135017698343956>
- DIMITRAKOPOULOS, D., & KASSIM, H. (2004). Deciding the future of the European Union: Preference formation and treaty reform. *Comparative European Politics*, 2(3), 241-260. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110049>
- ELGSTRÖM, O., & JÖNSSON, C. (2000). Negotiation in the European Union: Bargaining or problem-solving? *Journal of European Public Policy*, 7(5), 684-704. <https://doi.org/10.1080/13501760050298447>
- KÖLLING, M., TOUBEAU, S.; ZAK GODOY, D. (2023), The Determinants of Taxation Innovation in Spain's Common Regime Autonomous Communities (1986-2018), *Publius: The Journal of Federalism*, <https://doi.org/10.1093/publius/pjad027>.
- LAFFAN, B. (2000). The big budgetary bargains: From negotiation to authority. *Journal of European Public Policy*, 7(5), 725-743. <https://doi.org/10.1080/13501760050298537>
- LINDNER, J. (2006). *Conflict and change in EU budgetary politics*. London: Routledge.
- NÚÑEZ FERRER, J. (2007). *The UK rebate and the CAP – Phasing them both out?* Centre for European Policy Studies.
- (2012). *The use of innovative financial instruments for financing EU policies and objectives: Implications for EU and national budgets* (CEPS Special Reports No. 68/10/2012). Centre for European Policy Studies.
- NOHLEN, D., KÖLLING, M. (2020). *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik*, Wiesbaden VS Springer. ISBN: 978-3658276379, 560 páginas. [España, Economía, Sociedad, Política].
- SERRANO LEAL, C. (2005). *El presupuesto comunitario: Problemas presentes y retos futuros*. Madrid: Dykinson.

ANEXO. PUBLICACIONES RELACIONADAS CON LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

Libros

KÖLLING, M. (2014). *Preferencias e instituciones: un análisis comparativo de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual de la UE*. Madrid: CEPC.

Artículos en revistas científicas

- KÖLLING, M. (2025). Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 18-32. <https://doi.org/10.24965/gapp.11467>
- (2022). The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU (NGEU), or the stressed budget. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(4), 600-618. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- (2022). El impacto de NGEU y del MFP 2021-2027 en el sistema de gobernanza multinivel de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 1-12. <https://doi.org/10.24965/gapp.11046>
- (2021). Comentario: el Reglamento (UE) 2021/241, que establece el mecanismo de recuperación y resiliencia – contexto y alcance. *Revista Unión Europea Aranzadi*, abril 2021.
- (2021). Territorial cohesion and democracy in the EU. *Política y Sociedad*, 58(1), e71938. <https://doi.org/10.5209/poso.71938>
- (2016). El presupuesto de la Unión Europea y el objetivo de la cohesión social: dos conceptos en cambio. *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, 31, 313-334.
- (2015). How much Solidarity is in the EU Budget? *Perspectives on Federalism*, 7(3), 77-97.

- (2015). Subnational governments in the negotiation of the multiannual financial framework 2014-2020 — The case of Spain. *Regional and Federal Studies*, 25(1), 71-89.
- (2014). Reform options for the EU budget – Lessons learned and paths to follow. *Perspectives on Federalism*, 6(3), 219-237.
- (2014). The Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the Europe 2020 Strategy – Ambitions beyond (financial) capacities? Path dependency and the EU Budget. *Politologický Časopis – Czech Journal of Political Science*, 21(2), 114-130.
- KÖLLING, M., & HERNÁNDEZ-MORENO, J. (2023). The Multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU – A turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>

Capítulos de libro

- KÖLLING, M., & HERNÁNDEZ-MORENO, J. (2023). Gobernanza multinivel de la Unión Europea: implicaciones del Next Generation EU y el marco financiero plurianual 2021-2027. En J. Hernández-Moreno & C. Ares Castro-Conde (Coords.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 20-34). Madrid: INAP.
- KÖLLING, M. (2019). El presupuesto de la UE y la planificación del gasto a medio plazo. En C. Ares & L. Bouza (Eds.), *Análisis de la UE en un contexto cambiante* (pp. 335-356). Madrid: CIS.
- (2019). The EU budget between bargaining tool and policy instrument. En U. Villani-Lubelli & L. Zamparini (Eds.), *Features and challenges of the EU budget: A multidisciplinary analysis* (pp. 30-43). Cheltenham: Edward Elgar.

Working Papers / Documentos de trabajo

- KÖLLING, M. (2020). Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19 (ARI 78/2020). Real Instituto Elcano.
- (2020). El coronavirus como catalizador para una revisión profunda del futuro marco financiero plurianual de la UE (ARI 53/2020). Real Instituto Elcano.
- (2019). Se acerca la hora de la verdad en la negociación presupuestaria europea: el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (ARI 114/2019). Real Instituto Elcano.
- (2018). El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 desde una perspectiva española: ¿Un presupuesto moderno de una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad? (ARI 87/2018). Real Instituto Elcano.
- (2017). Policy conditionality – A new instrument in the EU budget post-2020? (European Policy Analysis 2017:10). Swedish Institute for European Policy Studies.
- (2017). El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE (ARI 53/2017). Real Instituto Elcano.
- (2017). El largo camino hacia una reforma del Marco Financiero Plurianual de la UE para el periodo posterior a 2020 (ARI). Real Instituto Elcano.
- (2018). Creando nuestro futuro: Diseñando el Marco Financiero Plurianual de la UE posterior a 2020 (ARI 19/2018). Real Instituto Elcano.
- KÖLLING, M., & SERRANO LEAL, C. (2014). An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 (Working Paper 2/2014). Real Instituto Elcano.
- (2012). Best European value for less (national) money? The negotiations of the EU's Multiannual Financial Framework 2014-2020 (Notes Internacionales 48). CIDOB.
- (2013). Towards an agreement on growth and job creation? The Multiannual Financial Framework 2014-2020 on the agenda of the European Council of 7-8 February 2013 (ARI 4/2013). Real Instituto Elcano.

- (2013). The Multiannual Financial Framework 2014-20 from a Spanish Perspective: Net Beneficiary or Successful Balancing Act? (ARI 7/2013). Real Instituto Elcano.

LA COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS EN PERSPECTIVA COMPARADA

SABRINA RAGONE

Profesora titular de Derecho comparado. Università di Bologna
Investigadora García-Pelayo 2010

Antes de incorporarme al CEPC en 2012, había realizado mis estudios de carrera en Bolonia (2004) y doctorales en la Universidad de Pisa y la Universidad Carlos III de Madrid (2009). Asimismo, había sido profesora sustituta en la Universidad de Jaén e investigadora postdoctoral en la Universidad de Bolonia (2010) y en la Universitat Autònoma de Barcelona (2011).

Al terminar mi proyecto en el CEPC, fui contratada por el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado e Internacional de Heidelberg, donde trabajé hasta 2017, cuando a través de un procedimiento de atracción de talentos regresé a Italia como profesora titular. En los últimos años, he sido visiting scholar en la Universidad de Michigan (2022), Texas A&M (2019), Boston College (2017) y profesora visitante en la Universidad de Sevilla, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Granada, la Universidad Católica de Chile, la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario, la Universidad Externado y la Universidad Libre de Bogotá, entre otras. He impartido asignaturas de derecho comparado en la Universidad de Heidelberg y la de Frankfurt, la Universidad Católica de Lille y otras en Europa y en las Américas. En 2025, he sido nombrada Senior Braudel Fellow por el Instituto Universitario Europeo.

Mi libro sobre control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en perspectiva comparada ha sido publicado en italiano en la colección «Estudios de Derecho Comparado» de la Universidad de Bolonia (2011) y luego traducido al castellano por Porrúa, México, en 2012: *El control judicial de la reforma constitucional. Aspectos teóricos y comparativos*.

Además de un centenar de artículos en revistas y capítulos de libros, soy autora, editora o co-editora de diversos volúmenes en italiano, inglés y español. Entre ellos, destacan S. Ragone (ed.), *La aportación de la doctrina en la jurisprudencia constitucional española*, Colección Cuadernos y Debates, CEPC, 2015 y S. Ragone (ed.), *Managing the Euro Crisis: National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*, Routledge, 2017; S. Ragone, *Parlamentarismos y crisis económica: afectación de los encajes constitucionales en Italia y España*, Bosch, Barcelona, 2020; S. Ragone-G. Smorto, *Comparative Law. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2023.

He liderado proyectos europeos (Jean Monnet Module CRISES «Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space» 2018-2021 y Jean Monnet Module EU_SOCIAL «European Solidarity: Comparative Interdisciplinary Approach to Law, Politics and Social Challenges» 2022-2025; Jean Monnet Chair ROLLBACK «Rule of Law Backsliding in Europe» 2023-2026) y el Proyecto nacional financiado por el Ministerio de Universidades SPACE «Swinging Peripheries And Centers in Europe (SPACE): Comparative Legal Dimensions of Territory» 2023-2026.

El proyecto de investigación que llevé a cabo en el CEPC se titulaba *Los ejecutivos nacionales como actores en el escenario europeo: un estudio comparado* y perseguía el objetivo de entender la posición de los Gobiernos nacionales dentro de la Unión Europea en perspectiva comparada.

El punto de partida era la existencia de modelos diferentes en los Estados miembros y la consecuente necesidad de realizar una clasificación, comprendiendo razones y efectos de dichos modelos. Esta necesidad se debía por lo menos a dos elementos: la progresiva ampliación de la Unión y los cambios provocados por el Tratado de Lisboa en los equilibrios entre instituciones. La cada vez mayor importancia del Parlamen-

to europeo y de los Parlamentos nacionales, además, había influido, aunque indirectamente, en los órganos ejecutivos.

El momento en el que el proyecto se presentó resultaba extraordinariamente propicio, puesto que el abanico de experiencias consentía una comparación diacrónica y sincrónica entre las soluciones adoptadas. Se quería realizar una reconstrucción sistemática de los instrumentos ya existentes de interacción desde una perspectiva jurídica (*law in the books*) e incluso politológica (*law in action*) y clasificarlos, para finalmente verificar si y cómo habían circulado y con qué desempeño.

El primer aspecto a considerar era la modalidad de formación de la posición del Estado sobre actos y políticas comunitarias (vertiente interna), evidenciando algunos elementos en especial: los órganos involucrados; la sede de decisión; el procedimiento, incluidas las formas de consultación de los Parlamentos y de los entes descentralizados. El segundo y el tercer aspecto eran la participación en las instituciones y sobre todo el papel del ejecutivo en la fase descendente.

Mi anterior experiencia me llevó a considerar indispensable la adopción del método comparado, que ha acompañado todas mis actividades científicas y didácticas. De hecho, como han demostrado estudios metodológicos, la misma presencia de la Unión Europea ha cambiado los rasgos de la comparación jurídica: por un lado, el derecho de la Unión representa un nuevo objeto por comparar; por otro lado, la integración ha facilitado y está facilitando el intercambio de conocimientos entre los expertos —e incluso los políticos—. En último lugar, tratándose de un tema que se situaba entre el derecho y la ciencia política, a pesar de la impostación claramente jurídica de la investigación, se propició una mirada hacia estudios de otras ciencias, a sabiendas del carácter interdisciplinario de la cuestión.

La perspectiva comparada adoptada conllevaba la difícil selección de los que la doctrina comparatista ha denominado «elementos determinantes», es decir, los factores empleados como parámetros para realizar la clasificación.

Entre ellos, el primero ha sido el órgano encargado de las relaciones con la Unión Europea: el Presidente del Gobierno, una secretaría de

Estado, el Ministro de asuntos exteriores, un Ministro ad hoc (con o sin cartera, como es en Italia), un órgano colegiado (como es en Polonia la Comisión gubernamental sobre la integración europea). Al mismo tiempo, se han examinado los equilibrios entre los diferentes actores involucrados, verificando por ejemplo la existencia de poderes predominantes del Primer Ministro.

El segundo estaba representado por las formas de coordinación con la REPER de cada Estado, puesto que el encuentro entre la perspectiva «europea» de los representantes y la perspectiva «interna» de los miembros del ejecutivo es fundamental para establecer estrategias y acciones.

El tercer elemento determinante fue el procedimiento: en qué momento se activa; qué tiempos están previstos; qué organismos intervienen; qué instituciones, nacionales o territoriales, disponen de poderes de veto o de mera participación.

Se examinaba críticamente la existencia de diferencias significativas con respecto al papel de los miembros del Gobierno: en algunos casos (como por ejemplo en Grecia), el Ministro de Asuntos Exteriores sigue siendo el actor protagonista; en otros, éste comparte dicha tarea con el Primer Ministro o con otro colega del Gobierno, como el Ministro de Economía y Hacienda; en otros (como por ejemplo en Alemania), el papel preponderante lo ejerce el Presidente del Gobierno o el Ministro competente según la materia afectada.

Resultaba necesario pues averiguar si la estructura gubernamental había sido afectada por la integración y se había creado un Ministerio específico para los Asuntos Europeos o si, por el contrario, la política comunitaria seguía encomendándose al Ministro de Asuntos Exteriores o al Primer Ministro. Por ejemplo, en Suecia y en Finlandia (y desde finales de los años '80 también en Italia) existen Ministros ad hoc para los Asuntos Europeos. En la mayoría de los Estados miembros, dichos asuntos se encomiendan a un secretario de Estado, viceministro o Junior Minister.

Igual de relevante en el desarrollo de la investigación resultó la existencia de órganos de coordinación interministerial y su adscripción administrativa a la Presidencia del Gobierno o al Ministerio de Asuntos

Exteriores. En Francia, por ejemplo, la Secretaría General de Cooperación Interministerial (SGCI) coordinaba las diferentes Administraciones y dependía en principio tanto del Primer Ministro como del Ministro de Economía y Hacienda; con la reforma de 2005, el Comité y la Secretaría fueron sustituidos respectivamente por el Comité interministerial sobre Europa y por la Secretaría General para Asuntos Europeos, ubicados ambos en el ámbito de la Presidencia del Gobierno. Estrechamente conectada a la Oficina del Primer Ministro se situaba también, antes del Brexit, la Secretaría para Asuntos Europeos y Globales del Reino Unido. Diversamente, en Portugal la Comisión Interministerial para los Asuntos Europeos, en el marco de la Dirección General correspondiente, está vinculada al Ministerio de Asuntos Exteriores; y en España la Secretaría de Estado para la Unión Europea está adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación.

El marco de referencia respecto al cual las investigaciones realizadas tenían elementos de originalidad estaba compuesto por estudios empíricos, conceptuales y teóricos (Goetz, K.H., Meyer-Sahling, J.H., «The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives». *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, n. 2, 2008), en los cuales se evidenciaba que no se había dado una convergencia sustancial entre los Estados miembros. Y ello a pesar de los factores que podrían llevar a la adopción de soluciones parecidas —cuando no idénticas—, como el contexto normativo y las dinámicas comunes a nivel europeo (Lippert, B., Umbach, G., Wessels, W., «Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power». *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 6, 2001). Sin embargo, convivían y conviven, en la UE, sistemas heterogéneos de coordinación, debido probablemente a factores que se sitúan básicamente en el nivel nacional. Entre ellos, hay que mencionar en primer lugar, la actitud del Estado hacia la integración europea (proactiva, reactiva, pasiva...); en segundo lugar, la importancia de los asuntos europeos en la política interna (a efectos electorales y/o de coalición con otros partidos) y la sensibilidad específica sobre determinados temas (como las políticas de agricultura, pesca, migración...); en tercer lugar, el apoyo de la sociedad civil a la pertenencia a la Unión; en cuarto

lugar, la tendencia a consultar distintos actores a nivel interno y la concepción de la coordinación (como manifestación del poder de dirección del Presidente u ocasión de diálogo y confrontación efectiva); finalmente, el modelo de Administración y la existencia de ejecutivos regionales o estatales (Kassim, H., Peters, B.G., Wright, V., eds, *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, OUP, 2000).

Los análisis (especialmente politológicos, que no jurídicos como el que se ha realizado gracias al proyecto de investigación) relativos a la influencia de la UE sobre los ejecutivos nacionales han constatado dos efectos: la modificación de los equilibrios institucionales internos, pues la integración ha ido consolidando el papel de los Gobiernos nacionales, que fueron y siguen siendo los actores principales del proceso; la reducción de su espacio de maniobra para la elaboración de las políticas encomendadas al nivel europeo, por el proceso decisorio donde cada vez son más las materias en las que se aplica el principio mayoritario —y no la unanimidad—.

En el transcurso de la permanencia como investigadora en el CEPC, publiqué los resultados de la investigación con referencia a distintas sub-líneas. El artículo «Coordinación de las políticas europeas y transformaciones estructurales de los Ejecutivos nacionales (el caso italiano en perspectiva comparada)» publicado en la Revista General de Derecho Público Comparado, n. 12, 2013, situaba el caso italiano en el panorama comparado, revalorizando su evolución a lo largo de medio siglo de membresía de la Unión Europea y su valor emblemático en términos de alejamiento de las políticas europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores e independización de las competencias europeas. Posteriormente, el artículo «La coordinación gubernamental de las políticas europeas. Un análisis de derecho comparado sobre los miembros fundadores», publicado en la revista Estudios de Deusto, vol. 62, n. 1, enero-junio 2014, analizaba los sistemas de coordinación de las políticas europeas adoptados en los Estados fundadores de la UE. Teniendo en cuenta la evolución normativa, se proponía una clasificación cuatripartita, basada en la aplicación combinada de distintos elementos determinantes: la existencia o inexistencia de un Ministro para los Asuntos Europeos; la existencia o

inexistencia de un órgano de coordinación interministerial específico y su colocación en la Presidencia del Gobierno o en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Los resultados del análisis comparado se cotejaban con los de otros estudios anteriores en la óptica de la circulación de modelos.

Asimismo, los resultados fueron presentados en distintos eventos académicos, recibiendo retroalimentación útil (como el Congreso «Constitución y Globalización», Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED, en 2012, donde presenté la comunicación «La transformación del ejecutivo nacional para la coordinación de las políticas europeas») y en el marco del proyecto se organizaron eventos dedicados (como el workshop «How to influence Brussels in times of crisis: a comparative analysis of EU policy-making and coordination by peripheral member states», en el CEPC en colaboración con el Real Instituto Elcano en 2014).

Un ámbito de investigación que empecé a analizar en el CEPC fueron las consecuencias de la crisis económica sobre el rol de los gobiernos y la coordinación interministerial de las políticas europeas. Con relación a ello, en 2017 terminé la edición del volumen *Managing the Euro Crisis: National EU policy coordination in the debtor countries* (Routledge, 2018), que adopta un método interdisciplinario, analítico y empírico a través de entrevistas y encuestas, para comparar los sistemas nacionales de coordinación en cinco Estados Miembros de la UE, es decir, Chipre, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, llegándose a demostrar que el aumento de poder de los ejecutivos nacionales ha sido desigual, revalorizando particularmente el rol de Primeros Ministros y Ministros de Economía y Finanzas, en comparación con otros ministerios. En 2020 publiqué también el capítulo «Crisis económica y coordinación de las políticas europeas en los Estados miembros: patrones de convergencia y divergencia», en Pérez Miras, A., Teruel Lozano, G.M., Raffiotta, E., Iadicicco, M.P. eds., *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, vol. I, editado por el CEPC, donde se demuestra que incluso en momentos de crisis, a pesar de fenómenos de circulación de modelos sobre involucración de Ministros específicos y aumento de controles del centro, han permanecido diferencias idiosincráticas.

Los resultados posteriores se han presentado en el workshop «The Age of Austerity: A New Challenge for State Powers» en la Universidad de Edimburgo en 2016, en el Center for European Studies, Harvard University en 2017, y en Sciences Po París en 2018. El año siguiente, en colaboración con el Parlamento regional de Emilia-Romaña, el tema ha sido profundizado en un seminario internacional titulado «Il coordinamento delle politiche europee in tempo di crisi: sfide istituzionali», donde el foco de atención han sido las administraciones territoriales y sus desafíos de coordinación con el centro. La crisis pandémica ha proporcionado una nueva ocasión para reflexionar sobre la coordinación interministerial, cuyos resultados se han recopilado en S. Ragone, «Modelli comparatistici (e geometrici) di coordinamento delle politiche europee». *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, 2020.

En definitiva, el tema sigue siendo relevante tanto con referencia a los mecanismos de coordinación en situaciones fisiológicas, como en la gestión en momentos de crisis y con referencia a políticas específicas (como la migratoria o la medioambiental), representando un punto de vista privilegiado sobre la evolución de las formas de gobierno de los Estados europeos.

EL VALOR AÑADIDO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

GIUSEPPE MARTINICO

Catedrático de Derecho público comparado. Scuola Sant'Anna Pisa

Investigador García-Pelayo 2011

1. Volviendo al Palacio de Godoy

Me complace enormemente participar en este libro y celebrar el programa García-Pelayo, que ha sido fundamental en mi vida académica —y no solo en ella. «En estas breves páginas intentaré explicar (en mi pésimo castellano) lo que significaron para mí esos tres maravillosos años, antes de desarrollar algunas reflexiones sobre el estado actual del proceso de integración europea.

Llegué al CEPC tras mis estudios en la Toscana, primero como estudiante en la Universidad de Pisa y en la *Scuola Superiore Sant'Anna* de Pisa y, posteriormente, como Max Weber Fellow en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia, donde trabajé con el antiguo Abogado General Miguel Poiares Maduro.

Recuerdo haber oído hablar del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales a través de los relatos de mi maestro, el profesor Alessandro Pizzorusso, que conocía bien el CEPC gracias a sus numerosos vínculos con la academia española y su amistad con otro gigante del derecho constitucional, el profesor Francisco Rubio Llorente. Sin embargo, no supe del programa García-Pelayo hasta años más tarde, gracias a unos amigos que conocí en el IUE. En aquellos años, de hecho,

era bastante habitual que muchos investigadores postdoctorales del IUE (en particular, los Max Weber Fellows) solicitaran plaza en el CEPC de Madrid, lo que demuestra el prestigio del que ya gozaba entonces el programa. Además de mi caso, fue también el caso de Arthur Dyevre y Rubén Ruiz-Rufino, por ejemplo, a quienes conocí en mis años en Madrid.

Sin embargo, la persona a la que debo casi todo en relación con mi aventura madrileña es, sin duda, András Jakab, actualmente juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. András me ayudó muchísimo, dándome muchos consejos para preparar, por ejemplo, la entrevista. Recuerdo que estaba muy nervioso y él organizó una «entrevista simulada» en la que me hizo comprender que tenía que reorganizar (rápidamente) mis ideas. Nunca olvidaré lo que hizo por mí; lo considero un amigo muy valioso, además de un estudioso excepcional.

Una vez superada la oposición, recuerdo que empecé con mucho entusiasmo y que conocí a personas maravillosas. Además de los directores, Paloma Biglino Campos y Benigno Pendás García, también conocí a otras personas que siempre me apoyaron durante mis tres años allí, incluso en mis peticiones (a veces un tanto extravagantes).

Una de las primeras tareas que se me encomendó fue organizar los seminarios de los investigadores para la parte jurídica, y recuerdo con mucho gusto esa experiencia, gracias a la cual invitamos a Madrid a numerosos colegas de prestigio internacional. También en aquella ocasión, por iniciativa de la entonces directora, Paloma Biglino Campos, organizamos la presentación del último libro (la segunda edición de *Le Fonti del Diritto*) de Alessandro Pizzorusso, en un acto público en el que también participaron el profesor Francisco Rubio Llorente y mi antiguo director de tesis doctoral (y ahora colega en la *Scuola Superiore Sant'Anna* de Pisa), Emanuele Rossi.

En aquellos años, el CEPC era realmente capaz de atraer a las mejores mentes del derecho y la ciencia política con sus eventos y, gracias también a la amabilidad y al apoyo de todo el personal (de la Biblioteca, pero no solo), logré completar la redacción de tres monografías: *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: The Frustrating Knot*

of Europe (que acaba de tener una segunda edición, también publicada por Routledge), *The Interaction Between Europe's Legal Systems: Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws* (escrita con mi amigo Oreste Pollicino y publicada por Edward Elgar) y mi segunda monografía en italiano, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione* (Aracne, Roma, 2011). También durante mi estancia en Madrid obtuve la acreditación italiana como titular en Derecho Constitucional y Público Comparado, gracias a la cual pude volver a la universidad italiana.

Recuerdo los días que pasé leyendo cantidades industriales de libros y artículos y la alegría de discutirlos con mis colegas, en particular con Arthur Dyeve y Rubén Ruiz-Rufino. Muchas de esas discusiones informales mejoraron mis escritos: éramos realmente una comunidad de estudiosos que podía concentrarse al cien por cien en la investigación, gracias a la perfecta organización del CEPC.

Por supuesto, durante los años que pasé en Madrid también pude entablar sólidas relaciones de amistad, incluso con otros investigadores del Centro. Recuerdo que, en un momento dado, el programa García-Pelayo estaba repleto de estudiosos italianos: además de mí, estaban Maria Caterina La Barbera, Anna Margherita Russo y, a partir de nuestro segundo año, también llegó Sabrina Ragone. Éramos un grupo muy unido y nos veíamos frecuentemente después del trabajo, a menudo acogidos en su casa de Plaza Callao gracias a la amabilidad de Anna Margherita, una de las personas más generosas que he conocido y gran aglutinadora del grupo en aquellos años. Gracias a Anna Margherita, también comencé a estudiar de manera más sistemática experiencias federales y regionales que no había profundizado antes. En aquellos años empecé a interesarme por temas como la asimetría y la secesión, por ejemplo, a los que posteriormente dedicaría parte de mi producción académica. Es imposible recordar a todas las personas que hicieron que esos años fueran tan importantes para mi formación, pero sí quiero mencionar a Sandra León, Rebecca Chen, Sonia Piedrafita Tremosa, Evangelos Liaras, Helder Ferreira do Vale y Mario Kölling, Ángel Sánchez Navarro, Ana Sanagustín entre otros.

Algunos de nosotros veníamos de trayectorias similares: por ejemplo, Simon Toubeau y Frank Foley habían hecho el doctorado en el Instituto Universitario Europeo, pero había una gran riqueza de experiencias, y este pluralismo sentó las bases para una feliz contaminación mutua que me ayudó a crecer como investigador. De hecho, pensándolo bien, después de la experiencia de Madrid siempre he privilegiado temas a caballo entre el derecho y la ciencia política, y creo que esto se debe al enriquecimiento que obtuve durante mis años como investigador García-Pelayo. Madrid sigue siendo mi ciudad favorita, y no oculto que me hubiera gustado quedarme en España, donde todavía tengo muchos amigos y amigas que conocí precisamente en aquellos años. Por lo tanto, siempre estaré agradecido al CEPC por lo que me ha dado.

Para este breve escrito, he decidido desarrollar un tema relacionado con los que traté en mi proyecto para el Centro, reflexionando sobre el estado actual del proceso de integración europea.

2. De vínculo externo a valor añadido: un cambio necesario de narrativa al escribir sobre la Unión Europea

Desde hace algunos años, los estudiosos interesados en el Derecho constitucional europeo han sido acusados de construir una «dangerous legal mythology» (Dani y Menéndez, 2020) y también se ha sugerido que «it is simply impossible to claim that acknowledging to European law the condition of ‘constitutional order’ is either a neutral way of referring to the object of study of a legal-dogmatic discipline, or a means of promoting the transformation of European law in the semblance of democratic and social constitutionalism» (Dani y Menéndez, 2020). En obras como éstas, la UE actual se describe como una entidad ordoliberal peligrosa y antidemocrática, el rechazo de todo lo que representa el constitucionalismo. Otros autores han utilizado la fórmula «authoritarian constitutionalism» (Wilkinson, 2019) para definir la UE. Creo que esta teorización corre realmente el riesgo de «estirar»

demasiado el concepto de constitucionalismo, aplicándolo a dinámicas ajenas a él.¹

Estas lecturas parten de la premisa de que la UE es distinta de las democracias nacionales, las verdaderas patrias del constitucionalismo, y que el derecho de la UE consiste en un conjunto de restricciones externas que limitan y condicionan (condicionalidad es una palabra clave) a las democracias nacionales, neutralizando los conflictos políticos y sociales fisiológicos. La imagen de la UE como coacción externa a las democracias se ha convertido a lo largo de los años en un mantra de la narrativa euroescéptica:

«With the Maastricht Treaty this constraint was transformed into a key element of the public narrative about ‘Europe’. The emphasis placed on budgetary discipline that must be respected to join the Eurozone promoted an identification between tool and objective: the constraint was Europe. The recent economic-financial crises paved the way for a reversal of the meaning of the constraint, which turned into a negative paradigm. This reversal implies a form of ‘othering’: ‘Europe’ is opposed to the Italian people. Eurosceptic parties have promoted and taken advantage of this reversal. The alleged otherness of ‘Europe’ has given them the chance to call for a return to full national sovereignty». (Pasquinucci, 2020, pp. 39-40).²

La UE no sólo se ve como algo distinto de nuestras democracias, sino también como una amenaza para la vida política democrática. Este tema está muy presente en los argumentos utilizados por los que niegan la naturaleza constitucional de la UE, según los cuales la constitucionalización de

¹ Es cierto que los regímenes autoritarios también pueden dotarse de documentos llamados constituciones, pero en estos casos serán constituciones sin constitucionalismo y estas leyes fundamentales sólo serán instrumentos de gobierno (Ginsburg y Simpser, 2014). Las constituciones forjadas por el constitucionalismo son mucho más que eso, ya que tienden a proteger no sólo el poder de la mayoría contingente para gobernar, sino también a preservar a las minorías. Al fin y al cabo, ésta es la esencia de la democracia (Kelsen, 1929, p. 61).

² Véase también Pasquinucci, 2022.

la UE conduciría automáticamente a la sustitución de las constituciones nacionales y de la soberanía estatal. Esta idea está relacionada con lo que en otro lugar hemos intentado definir como el argumento de la «exhaustividad constitucional» (Martinico, 2011) y probablemente hunde sus raíces en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán.³

Según este argumento, la UE sólo podría convertirse realmente en una entidad de derecho constitucional si consiguiera sustituir a las constituciones nacionales, centralizando toda la dinámica constitucional del sistema multinivel y agotando así las funciones de las constituciones estatales.

Sin embargo, esta forma de razonar olvida que, ni siquiera en los sistemas federales maduros, la existencia del derecho constitucional federal implica la desaparición de las constituciones estatales, como lo demuestra el debate sobre el constitucionalismo subnacional en Estados Unidos. El caso estadounidense —analizado, entre otros, por Tarr y Williams, 2004⁴— parece confirmarlo.

Por supuesto, la UE comete errores y fallos, como cualquier organización política. Sin embargo, creemos que muchos de los problemas que se le atribuyen proceden, en realidad, del ámbito nacional. En este sentido, la UE no debe considerarse como la única responsable de la crisis de las democracias y de las políticas nacionales (a menudo se la presenta como un factor de despolitización; Somma, 2021, p. IX), ya que lo que se describe como degeneraciones tecnocráticas es, en realidad, el resultado de la debilidad de las políticas nacionales derivada de la crisis de la democracia (y del constitucionalismo) liberal.

Sin embargo, creo que la UE puede aportar su contribución en esta fase de crisis, no sólo porque no supone una amenaza para la democracia liberal, sino sobre todo porque la enriquece en cierta medida.

De hecho, el Derecho de la UE aporta un valor añadido a las democracias nacionales al participar en la función que tradicional-

³ Véase, por ejemplo *BVerfGE* 123, 267, par. 216, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html

⁴ Véase el «renacimiento» del derecho constitucional de los Estados tras la decisión del Tribunal Supremo de EE.UU. *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 597 U.S. (2022)

mente ha desempeñado el constitucionalismo, entendido como un movimiento filosófico destinado a limitar el poder político (Rubio Llórente, 1993).

Simplificando, se podrían mencionar al menos cuatro funciones desempeñadas por el Derecho de la UE que atestiguan este valor añadido.

En *primer* lugar, el Derecho de la UE contribuye a las democracias nacionales añadiendo nuevos derechos, gracias al propio concepto de efecto directo. Una confirmación de esto viene -por paradójico que parezca- del Brexit. En efecto, en su sentencia *Miller*, el Tribunal Supremo del Reino Unido⁵ argumentó que:

«Although article 50 operates on the plane of international law, it is common ground that, because the EU Treaties apply as part of UK law, **our domestic law will change as a result of the United Kingdom ceasing to be party to them, and rights enjoyed by UK residents granted through EU law will be affected**».

En consecuencia, dado que la salida del Reino Unido implicaría la pérdida de derechos, era necesario, según los tribunales británicos, implicar al Parlamento antes de la activación del procedimiento de salida regulado por el Artículo 50 TUE.

Una *segunda* función se refiere a la posibilidad de interceptar, a través de las mallas del derecho supranacional, temas transnacionales que difícilmente podrían regirse por el constitucionalismo estatal. En este sentido, también se pueden recordar los casos sobre el tema de los datos personales, en los que el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha contribuido al desarrollo de la comunidad internacional con sentencias como *Google*⁶, *Facebook*⁷, *Schrems*⁸, por ejemplo, o a todos los

⁵ Tribunal Supremo del Reino Unido, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 55.

⁶ TJUE, Asunto C-131/12., ECLI:EU:C:2014:317.

⁷ TJUE, Asunto C-18/18 *Glawischnig-Piesczek c. Facebook Ireland Limited*, ECLI:EU:C:2019:821.

⁸ TJUE, Asunto C -362/14, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650 y TJUE, Asunto C-311/18 - *Facebook Ireland y Schrems*, ECLI:EU:C:2020:559.

desarrollos muy recientes del derecho digital europeo, *Digital Services Act*⁹ e *Digital Markets Act*¹⁰.

Se trata de avances interesantes porque contribuyen a relativizar la opinión de quienes creen que la legislación de la UE crearía desigualdades o, como dice la frase, simplemente codificaría la lógica del capital (Pistor, 2019). Es una conclusión curiosa, dado que gran parte del derecho antidiscriminatorio es de origen europeo¹¹: basta pensar en la jurisprudencia histórica sobre la discriminación por razón de sexo (Pollicino, 2005), o a otros importantes avances en el ámbito de las protecciones laborales y del pilar social. Por no hablar de los ámbitos caracterizados por un claro activismo del TJUE y en los que la UE muestra su liderazgo internacional, como la protección de datos, en la que los actores europeos no han dejado de mostrar sus músculos contra los *Over-the-Top*¹².

En *tercer* lugar, el Derecho de la Unión no sólo crea derechos, sino que también contribuye a dotar a los individuos de nuevos recursos, sobre todo en aquellos sistemas que no tienen control de constitucionalidad de las leyes. De hecho, el Derecho de la UE ha cambiado la naturaleza del sistema jurídico británico gracias al poder otorgado a los jueces nacionales a la luz de la doctrina *Simmmenthal*¹³. Según esta doctrina, corresponde a los jueces nacionales garantizar el pleno impacto del Derecho de la UE, inaplicando aquellas leyes nacionales que entren en conflicto con las normas del Derecho de la UE dotadas de efecto directo. En el asunto *Simmmenthal*, el TJCE dictaminó que los tribunales nacionales deben garantizar la aplicación inmediata, efectiva y uniforme del Derecho de la UE en todos los Estados miembros.

⁹ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales.

¹⁰ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital.

¹¹ Consulta el útil estudio de Barbera, Marzia y Guariso, Alberto (dir.), *La tutela antidiscriminatoria*, Giappichelli, Turín, 2020.

¹² Como también subraya Tuori, Kaarlo, *European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 310.

¹³ TJUE, Asunto C-106/77 - Amministrazione delle finanze dello Stato c Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49

Como señaló Bogdanor, la doctrina Simmenthal transformó la constitución política en algo diferente (Bogdanor, 2019). De hecho, en su opinión, el *European Union (Withdrawal) Act* de 2018 pretendía «to do something quite unprecedented in the constitutional history of the modern world by withdrawing Britain from a protected constitution into an unprotected one» (Bogdanor, 2018).

Por *último*, el derecho de la UE, a través de los procedimientos diseñados para defender los valores de la Unión en el Artículo 2¹⁴, contribuye a crear un sistema de controles y equilibrios contra el enfoque hipermayoritario de los populismos en algunos estados miembros. Por todas estas razones, considero que la UE es una pieza importante del constitucionalismo como tal (Poiares Maduro, 2010).

Más allá de la polémica contra los estudiosos del derecho constitucional europeo ya mencionada al principio, el valor añadido del Derecho de la UE ha sido confirmado por el propio lenguaje de los tribunales constitucionales, que son tradicionalmente muy críticos con el TJUE. Por ejemplo, en 2017, el Tribunal Constitucional italiano, en una decisión tradicionalmente calificada de muy polémica (Gallo, 2019), reconoció que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE es un documento con una «impronta constitucional»¹⁵, que a menudo acaba solapándose, en términos de situaciones jurídicas protegidas, con sus leyes fundamentales. Evidentemente, esto crea oportunidades para el diálogo judicial, pero también tensiones y conflictos de interpretación (Martinico, 2011).

Así pues, el Derecho de la UE (o al menos parte de él) tiene ciertamente sustancia constitucional y contribuye a enriquecer nuestras democracias, pero, al mismo tiempo, paga el precio de la crisis de las democracias liberales. Una confirmación reciente procede de la sentencia *Comisión Europea contra República Checa y Polonia*¹⁶ de no-

¹⁴ Spieker, Luke D., *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford University Press, Oxford, 2023.

¹⁵ Tribunal Constitucional italiano, sentencia 269/2017.

¹⁶ TJUE, Asunto, C-808/21, Comisión Europea contra República Checa y Polonia, ECLI:EU:C:2024:962

viembre de 2024, en la que el TJUE declaró que la «República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Artículo 22 TFUE al denegar el derecho a hacerse miembro de un partido político o de un movimiento político a los ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad checa, pero que residen en la República Checa»¹⁷.

Por no hablar de las importantes sentencias sobre el Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión,¹⁸ en las que el TJUE confirmó la validez del reglamento, aclaró la naturaleza normativa de los valores del Artículo 2 del TUE y utilizó el lenguaje de la identidad hasta ahora monopolizado por los populismos iliberales, diciendo que ¹⁹:

«A este respecto, es preciso recordar que el artículo 2 TUE **no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que, como se ha señalado en el apartado 127 de la presente sentencia, forman parte de la propia identidad de la Unión** como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros.

Pues bien, aun cuando, como se señala en el artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, de modo que disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro.

¹⁷ TJUE, Asunto, C-808/21, Comisión Europea contra República Checa y Polonia, ECLI:EU:C:2024:962.

¹⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020

¹⁹ TJUE, C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, ECLI:EU:C:2022:97 y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo, ECLI:EU:C:2022:98.

En efecto, los Estados miembros, aun teniendo identidades nacionales distintas, inherentes a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión respeta, se adhieren a un concepto de ‘Estado de Derecho’ que comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, y que se han comprometido a respetar de forma continuada». ²⁰

Este pasaje atrajo la atención de algunos académicos que vieron en esta decisión (también) una respuesta al uso de la identidad nacional que han hecho los populismos iliberales²¹ y sus tribunales constitucionales nacionales (Drinóczi y Faraguna, 2023).

Los estudiosos se han centrado mucho en la compleja jurisprudencia desarrollada por el TJUE, que por un lado aceptó el uso del procedimiento de infracción para posibles violaciones de los valores de la UE²² y, por otro, interpretó el Artículo 19 TUE de forma amplia, utilizándolo en conjunción con el Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE²³, dando lugar a una jurisprudencia muy rica, comentada a partir del caso de los jueces portugueses²⁴.

En cambio, en estas páginas me gustaría decir algo sobre cómo los populistas utilizan el concepto de identidad —en particular instrumentalizando el Artículo 4.2 del TUE— y cómo la UE ha empezado a responder utilizando a su vez el lenguaje de la identidad supranacional.

Aunque la elección del TJUE de utilizar un lenguaje de la identidad podría considerarse arriesgada o incluso contraproducente, creo que la elección del TJUE tiene sentido, porque responde al intento de los populistas de monopolizar el concepto de identidad, que, sin embargo,

²⁰ TJUE, C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, ECLI:EU:C:2022:97, p. 232-234

²¹ Sobre el concepto de iliberalismo y la diferencia entre iliberal e iliberal, véase: Walker, 2023.

²² Entre otros: TJUE, C-192/18 - Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios), ECLI:EU:C:2019:924; TJUE, Asunto, C-808/21, Comisión Europea contra República Checa y Polonia, ECLI:EU:C:2024:962.

²³ Entre otros: Bonelli y Claes, 2018.

²⁴ TJUE, Asunto C-64/16 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117; Entre otros, TJEU, Asunto C-896/19 - Repubblika, ECLI:EU:C:2021:311.

pertenece tanto al lenguaje del Derecho de la UE (Artículo 4.2 del TUE)²⁵ como al Derecho constitucional nacional.

El concepto de identidad siempre ha suscitado debate, dividiendo a la comunidad académica: para unos es una noción que hay que abandonar (Rometti, 2001), para otros una categoría que no es necesariamente negativa (Fukuyama, 2019). La elección del TJUE de utilizar la palabra identidad en su sentencia sobre el Reglamento de condicionalidad (retomada posteriormente por otras sentencias más recientes²⁶) no es nueva. De hecho, si se examina más de cerca, el TJUE ha intentado reconstruir un núcleo de elementos indispensables que caracterizan la estructura del orden supranacional, basta con pensar en la saga *Kadi* o incluso en el infame *Dictamen 2/13*²⁷.

Según Gattini *Kadi* (I²⁸) sería «a direct, if late, offspring of the *Van Gend en Loos*²⁹ and *Costa/Enel* jurisprudence» (Gattini, 2009, p. 224). En otro lugar (Martinico, 2016), partiendo de esta idea, se puede hacer una comparación entre *Van Gend en Loos* and *Kadi I*³⁰, tomados como emblemáticos de dos etapas diferentes del proceso de constitucionalización de la UE. El hilo conductor entre ambos casos está representado por la idea de autonomía de un ordenamiento jurídico, construida de dos maneras distintas por el Tribunal de Justicia,³¹ y por la atención prestada al particular, concebido como titular de un conjunto de derechos de origen europeo. Sin embargo, mientras que en *Van Gend en Loos* la idea de autonomía se utilizó para construir la narrativa de la naturaleza sui

²⁵ Como demuestra Scholtes, 2023.

²⁶ TJUE, Asunto, C-808/21, Comisión Europea contra República Checa y Polonia, ECLI:EU:C:2024:962, p. 160-162.

²⁷ Dictamen 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

²⁸ Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation *v* Consejo de la Unión Europea y Comisión ECLI:EU:C:2008:461.

²⁹ Asunto 26/62, *Van Gend en Loos* ECLI:EU:C:1963:1

³⁰ Asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte c. Yassin Abdullah Kadi, ECLI:EU:C:2013:518

³¹ Sobre el principio de autonomía del Derecho de la UE, véase: Barents, 2004.

generis del ordenamiento jurídico comunitario, en *Kadi* la autonomía se empleó para justificar la intervención del TJUE para proteger algunos bienes fundamentales pertenecientes al núcleo fundamental de la UE, incluso en casos de competencia poco clara del Tribunal. Para desarrollar una comparación entre estas dos decisiones es necesario hacer una distinción entre definición e identificación. «Definición» procede de la palabra latina *finis* (frontera, límite) y se refiere al acto de hacer que algo se distinga de otra cosa, construyendo, de este modo, la identidad de forma negativa y destacando lo que hace a un sujeto diferente del interlocutor (según la lógica «me reconozco como distinto de ti»).

Se podría describir este concepto mediante la imagen de la «identidad-muro» —frecuentemente empleada por los estudiosos de la identidad—, mientras que el otro paso crucial, consistente en la identificación positiva de algunos elementos comunes mediante un momento de autorreflexión, se ha descrito con la fórmula «identidad-espejo» (Cerutti, 2001)³². Tanto la definición (correspondiente al momento de «identidad-muro») como la identificación (correspondiente a la fase de «identidad-espejo») son clásicas en cualquier proceso de construcción de la identidad.

Al intentar aplicar esta distinción a la jurisprudencia del TJUE, podría decirse que en *Van Gend en Loos* el Tribunal de Luxemburgo aclaró lo que *el Derecho comunitario no es*, mientras que en un segundo momento inten-

³² «Furio Cerruti has, in a text dealing with group identities and political identities, suggested two metaphorical concepts that can be used as analytical tools: the mirror-identity and the wall-identity. The mirror identity is dependent on the values, normative principles, life forms and life styles, within which a group recognises itself. This process essentially consists of the group members recognising or mirroring themselves in those values, and through this mirroring they form their image as a group 'Self', as something that gives sense to their behaviour as a group. The mirror identity creates a 'we' but it does not create an 'other'. The wall-identity, on the other hand, is more ambivalent. A wall gives support; it gives consistency to a group, preventing disintegration in times of political or social crises. A wall is also enclosing; it separates the group from other groups; it efficiently shuts out the Other. Which of the two walls will dominate or prevail depends on the wall's constitutive elements (universal integrative or self centred-exclusive) as well as on the trials (e.g. existential or political threats) to which the group is subjected», Hammarlund, 2009, p. 117.

tó mostrar lo que *el Derecho comunitario es* mediante algunos elementos que se tratan como un «indicador» de su especialidad, porque se supone que pertenecen a su núcleo inmutable. Según esta lectura, *Van Gend en Loos* estaba en la definición del ordenamiento jurídico comunitario como sui generis y autónomo, mientras que *Kadi* estaba más en la identificación del núcleo intocable de este ordenamiento jurídico especial.³³

De hecho, *Van Gend en Loos*, *Costa contra Enel* y muchas otras decisiones del periodo fundacional marcaron la existencia de una diferencia (mediante una especie de *actio finium regundorum*), pero no aclararon el «contenido» de ese ordenamiento jurídico especial. Esto ocurrió más tarde, cuando el TJUE prestó progresivamente atención a las cuestiones relativas a los derechos fundamentales, concibiendo el proceso de constitucionalización ya no como un mero desplazamiento de las categorías del Derecho internacional público a otra cosa (definible expresamente como constitucional o no), sino también como un fenómeno jurídico caracterizado por unos principios destinados a proteger bienes fundamentales, como su autonomía (*Dictamen 2/13*) o sus derechos fundamentales (*Kadi*). De este modo, el TJUE llenó la caja vacía e ideológica de la autonomía.

Después de todo, sólo una lectura superficial podría sugerir que las constituciones proyectan realmente la preexistencia de un sujeto popular homogéneo con una identidad estática. En cambio, el estudio de los procesos constitucionales nos muestra que las constituciones contribuyen a forjar la identidad del sujeto constitucional (Rosenfeld, 1994), en lugar de limitarse a reflejar una identidad persistente. A través de sus procesos, las constituciones canalizan las diferencias hacia valores comunes. Algo parecido, según el razonamiento del TJUE, hacen también los Tratados de la UE, que desempeñan una función performativa similar, y no es casualidad que en su jurisprudencia desde los años 80 el TJUE haya definido los Tratados europeos como la «carta constitucional fundamental» de la UE³⁴.

³³ Para un punto similar, véase: Sarmiento, 2013.

³⁴ TJUE, 294/83, Parti écologiste «Les Verts» contra Parlamento Europeo, CLI:EU:C:1986:166, p. 23.

Bibliografía

- BOGDANOR, VERNON, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, I.B. Tauris, Londres, 2019
- «Brexit and our unprotected constitution», 2018, <https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/Brexit-and-our-unprotected-constitution-web.pdf>
- BONELLI, MATTEO y CLAES, MONICA, «Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses», *European Constitutional Law Review*. 2018, p. 622
- CERUTTI, FURIO, «Political Identity and Conflict: A Comparison of Definitions», en Furio Cerutti y Rodolfo Ragonieri (dir), *Identities and Conflicts*, Palgrave, Londres, 2001, pp. 9
- DANI, MARCO y MENÉNDEZ, AGUSTÍN J, 'European constitutional imagination: a Whig interpretation of the process of European integration?', *iCourts Working Paper Series*, n. 243, 2020,: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3807102&fbclid=IwAR0JL6Ho86KZ4SFPWLEt2jIbZvGFhqEAaoW44ZRappdefWSHb9bBaL3hQ
- DRINÓCZI, Tímea y Faraguna, Pietro, «The Constitutional Identity of the EU as a Counterbalance for Unconstitutional Constitutional Identities of the Member States», en Jurgen de Poorter Gerhard van der Schyff, Maarten Stremmer, Maartje De Visser, Ingrid Leijten, Charlotte van Oirsouw (dir.), *European Yearbook of Constitutional Law 2022. A Constitutional Identity for the EU?*, Springer, Dordrecht, 2023, p. 57.
- FUKUYAMA, FRANCIS, *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*, Deusto, Barcelona, 2019
- GALLO, DANIELE, «Challenging EU constitutional law: The Italian Constitutional Court's new stance on direct effect and the preliminary reference procedure», *European Law Journal*, 2019, p. 434
- GATTINI, ANDREA, «Joined Cases C-402/05 P & 415/05 P, Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008', *Common Market Law Review*, 2009, p. 213

- GINSBURG, TOM y SIMPSON, ALBERTO (dir.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014
- HAMMARLUND, KARL G., «Between the Mirror and the Wall: Boundary and Identity in Peter Weiss' Novel *Die Ästhetik des Widerstands*», en Karl G Hammarlund (dir.), *Borders as Experience*, Forskning i Halmstad, Halmstad, 2009, p. 117
- KELSEN, HANS, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, J.B.C. Mohr, Heidelberg, 1929
- MARTINICO, GIUSEPPE, *Lo spirito polemico del diritto europeo: studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Aracne, Roma, 2011.
- «Building Supranational Identity: Legal Reasoning And Outcome In Kadi I And Opinion 2/13 Of The Court Of Justice», *Italian Journal of Public Law*, 2016, p. 235
- PASQUINUCCI, DANIELE, «From narrative to counter-narrative: the European constraint and the rise of Italian populist Euroscepticism», *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, p. 39
- *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa* (Mondadori 2022).
- *Il frutto avvelenato. Il vincolo europeo e la critica all'Europa* (Mondadori 2022)
- PISTOR, KATHARINA, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press, Princeton, 2019
- POIARES MADURO, MIGUEL, «Passion and Reason in European Integration», 2010, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1709950
- POLLICINO, ORESTE, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milán, 2005
- REMOTTI, FRANCESCO, *Contro l'identità*, Laterza, Roma-Bari, 2001
- ROSENFELD, MICHEL, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*, Routledge, Abingdon, 1994.
- RUBIO LLÓRENTE, FRANCISCO, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993
- SARMIENTO, DANIEL, «The EU's Constitutional Core», en Alejandro Saiz Arnaiz y Carina Alcoberro Llivina (dir.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Amberes, 2013, p. 177.

- SCHOLTES, JULIAN, *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2023.
- SOMMA, ALESSANDRO, *Quando l'Europa tradì sé stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma-Bari, 2021
- WALKER, NEIL, «Illiberalism and National Sovereignty», en András Sajó, Renáta Uitz y Stephen Holmes (dir.), *Routledge Handbook of Illiberalism*, Routledge, Abingdon, 2023, p. 250.
- WILKINSON, MICHAEL, «Authoritarian Liberalism as Authoritarian Constitutionalism», en Helena Alviar Garcia y Gunter Frankenberg (dir.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, p.317.
- WILLIAMS, ROBERT, y TARR, ALAN, «Subnational Constitutional Space: A View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons», en Alan Tarr, Robert Williams, Joseph Marko, (dir.), *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Praeger, Westport, 2004, p. 3.

LA CIUDADANÍA SOCIAL EUROPEA: DIMENSIONES PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

PIETRO MASALA¹

Profesor titular de Derecho Constitucional y Público.

Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara

Investigador García-Pelayo 2015

«It's funny. Don't ever tell anybody anything.

If you do, you start missing everybody.»

J. D. SALINGER, *The Catcher in the Rye*

1. Trayectoria académica anterior a la entrada en el programa García-Pelayo

Antes de acceder al programa de investigación García-Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, mi formación superior y mi trayectoria académica se desarrollaron principalmente en varias instituciones en Italia, mi país de origen. Sin embargo, al mismo tiempo busqué y tuve la oportunidad de realizar varias estancias de estudio e investigación en otros países europeos y estas resultaron fundamental para adquirir mi autonomía e independencia, desarrollar mi método de investigación y seleccionar mis intereses, con un enfoque particular en la protección de los derechos fundamentales y en las implicaciones del proceso de integración europea para el estudio del Derecho constitucional.

¹ pietro.masala@unich.it

Tras conseguir el diploma de bachillerato en estudios clásicos por el *Liceo ginnasio statale «D. A. Azuni»* en Sassari, mi ciudad natal, participé con éxito en la selección para ser admitido como estudiante en la clase de Ciencias Sociales, sector de Derecho, en la *Scuola Superiore «Sant'Anna»* de Pisa: pues fue en esta ciudad que tuvo lugar mi formación predoctoral, tanto en la *Scuola*, institución universitaria pública de estudios avanzados, como (y a la vez) en la Universidad de Pisa. En la primera pude atender a las clases reservadas a sus discípulos y empezar a desarrollar mis habilidades investigadoras en materias jurídicas, en un entorno rico en estímulos y oportunidades de intercambio, tanto con los docentes como —no menos importante— con los demás discípulos y coetáneos², residiendo con estos bajo el mismo techo, en habitaciones ubicadas dentro de los antiguos edificios de la propia *Scuola*, con sus espacios comunes, aulas, biblioteca, rectorio, largos pasillos y escaleras, terrazas, jardín. Un entorno que con naturalidad fomentaba en general el crecimiento intelectual y humano y en concreto el debate y la interdisciplinariedad en el ámbito de las ciencias sociales. Mientras tanto, atendí a las clases de la Universidad, por la que fui licenciado en Derecho (2004, *cum laude*, con tesis de Derecho constitucional sobre «Las garantías de efectividad de los derechos sociales en el ordenamiento italiano», bajo la supervisión del Profesor Emanuele Rossi).

² En riguroso orden alfabético: Alfredo, Angelo, Giulio (*honoris causa*), Irene, Luca, Mario, Paolo, Serena, Stefano, Vincenzo (y otros cuyo nombre no escribo, porque no llegamos a compartir con la misma intensidad, pero sí pude llegar a ver y reconocer, en varios casos, tratos y actos de gentileza y humanidad que no he olvidado); y unos años después (durante el *perfezionamento*): Cristiane, Elena (d.C.G.), Elena (V.), Lorenzo. Esos con quienes sigo teniendo conversaciones o compartiendo ideas y a veces incluso me ocurre volver a ver con mis ojos y oír con mis orejas; y los que ni veo ni oigo desde hace años: cercanos y lejanos en el espacio y en el tiempo (*dovunque siate*): *tutte e tutti vi ricordo sempre con affetto e gratitudine sinceri, tutte e tutti continuate a conservare uno spazio nel mio cuore e ad essere nei miei pensieri, oggi e domani ancora. Di tutte e tutti penso — e sono certo (che abbiate potuto realizzare o meno i vostri sogni di trenta o di vent'anni fa; e per quanto poco sappia delle vite di alcune e alcuni di voi) — che siete persone che contribuiscono, ciascuno per la propria parte e insieme ad altri, a rendere questo mondo (sicuramente così diverso da quello che sognammo, ciascuno dentro di sé e in alcuni casi anche insieme) un posto migliore di quello che sarebbe senza la vostra presenza e il vostro impegno (e sicuramente, voglio che lo sappiate, per il solo fatto di esserci o di esserci stati, avete reso migliore la mia vita).*

Posteriormente obtuve el diploma de la *Scuola* de especialización en Profesiones jurídicas por la misma Universidad (2006, *cum laude*) y finalmente el título de doctor en Derecho, *curriculum* «Protección constitucional de la persona y de los cuerpos sociales» por la *Scuola Superiore Sant'Anna* (2011, *cum laude*). Mi tesis doctoral constituyó el desarrollo de un proyecto personal sobre «La protección de los derechos sociales en los Estados compuestos: descentralización política y derechos sociales en Italia, Alemania y España», también con Emanuele Rossi como supervisor. Junto con él, que fue mi primer maestro y al que le agradezco especialmente por su ejemplo de compromiso para estudiar asuntos fundamentales para la calidad de nuestras democracias y el bienestar de nuestras sociedades y por permitirme seleccionar con autonomía mis temas de investigación, quiero recordar al Profesor Paolo Carrozza, también docente en la *Scuola* durante mis estudios doctorales, por su influencia positiva en aquella etapa de mi formación, su inteligencia de estudioso de Derecho constitucional comparado y su amabilidad.

Tras defender la tesis (por la que resulté ganador del Premio Fausto Cuocolo para la mejor tesis doctoral en derecho constitucional y público defendida en Italia en 2011), dejé el nido para volar con mis alas (entre unos éxitos y unos accidentes, encuentros afortunados y baches en el camino): pues, fui investigador posdoctoral (*«assegnista di ricerca»*) de Derecho constitucional en la Universidad de Florencia (2012), en el Departamento de Derecho de la Economía, con un proyecto particular sobre la protección del derecho a la salud, en el marco de un proyecto interdisciplinario coordinado por el Profesor Andrea Simoncini, excelente estudioso y persona muy amable; y luego en la Universidad de Sassari (2012-2015), en el Departamento de Derecho, con un proyecto sobre «La protección de los derechos sociales entre descentralización, integración europea y crisis económica», financiado por la Región de Cerdeña³.

³ También quiero recordar al Profesor Giancarlo Rolla de la Universidad de Génova y al Profesor Antonio Zorzi Giustiniani de la Universidad de Pisa por invitarme a participar en sus proyectos tras recibir mi primera monografía. Agradezco a ambos, pero especialmente al segundo, al que pude ver y escuchar más veces, conociéndole en persona demasiado tarde, en los dos últimos años anteriores a su repentina partida: un estudioso pionero y de

Desde que tuve la oportunidad, quise volar más allá de las fronteras de mi país, para poder ver y aprender más. Como estudiante de la Universidad de Pisa realicé una estancia de nueve meses en la Universidad *Panthéon-Assas Paris II*, en el marco del programa Sócrates-Erasmus, asistiendo a clases y aprobando exámenes sobre la protección de los derechos fundamentales en los sistemas internacional y europeo. Mis estancias de investigación doctorales en la Universidad de Barcelona (2007-2008, cuatro meses, en el Departamento de Derecho constitucional y Ciencia política, financiada por la *Scuola Superiore Sant'Anna*) y en la Universidad *Ludwig-Maximilians* de Múnich (2008, cinco meses, en el Departamento de Derecho público y Ciencia política, financiada con beca del DAAD, para desarrollar un proyecto personal sobre la protección de los derechos sociales en el sistema federal alemán) fueron destinadas a profundizar el conocimiento de los ordenamientos constitucionales español y alemán y especialmente de los asuntos relacionados con ambos considerados en mi tesis. En 2013 realicé una segunda estancia (posdoctoral) en la UB (seis meses, financiada con beca del *Institut d'Estudis Autonòmics*), para desarrollar un proyecto de investigación personal sobre la participación de las Regiones italianas y Comunidades autónomas españolas en la determinación de las políticas sociales nacionales, conectado con un proyecto del «Grupo de estudios sobre Democracia y Constitucionalismo» coordinado por el Profesor Josep Maria Castellà Andreu, estudioso ejemplar y de humanidad y amabilidad poco comunes, que ya había sido mi guía para conocer y entender mejor el ordenamiento constitucional español durante mi anterior estancia en la UB.

Antes de acceder al Programa García-Pelayo mis intereses de investigación principales, reflejados por mis proyectos y publicaciones (entre estas: Masala, 2013; Masala, 2014; Masala, 2015), eran el pluralismo territorial y la protección de los derechos sociales en el derecho constitucional nacional, comparado y europeo, con especial atención a las cues-

gran inteligencia y sabiduría, reflejadas por sus escritos que permanecen, cuya gran amabilidad no puedo olvidar.

ciones relacionadas con la protección multinivel de dichos derechos en el espacio jurídico europeo.

2. La ciudadanía social europea como ciudadanía social compuesta y sus complejas vicisitudes: el proyecto de investigación en el CEPC y su desarrollo

El proyecto personal de investigación que presenté en adjunto a mi solicitud de participación en la convocatoria 2015 para una plaza de investigador en el CEPC (en la línea «Ciudadanía, diversidad y no discriminación») se centraba en el estudio de «La ciudadanía social europea: dimensiones, problemas y perspectivas» y evidentemente tenía sus raíces en mis investigaciones anteriores, siendo entendido y concebido como su desarrollo y continuación natural.

A partir de la noción de ciudadanía social, introducida después de la Segunda Guerra Mundial para destacar la presencia tanto de un sistema de protección social como de relaciones laborales (pues el reconocimiento y la garantía de derechos sociales prestacionales y laborales) en los Estados sociales nacionales que se iban edificando y consolidando especialmente en la Europa occidental (Marshall, 1950), y a partir del estudio del proceso de integración europea, quise investigar las diferentes dimensiones de la «ciudadanía social europea» (CSE), entendida como ciudadanía compuesta, resultante de los derechos sociales garantizados a los nacionales de los Estados miembros de la Unión europea (como tales también ciudadanos europeos desde el Tratado de Maastricht de 1992) a través de las normas y políticas adoptadas e implementadas por las instituciones de la Unión y por los Estados miembros en los respectivos ámbitos competenciales. Al hacer eso, pude aplicar, *mutatis mutandis*, el método y el esquema de investigación ya aplicados para estudiar la relación entre pluralismo territorial y protección de los derechos sociales en los tres principales Estados compuestos miembros de la UE: esta vez teniendo en cuenta las peculiaridades derivadas del desarrollo de la integración supranacional y de un contexto de pluralismo constitucional.

La implementación del proyecto suponía, en concreto, estudiar la dimensión social del proceso de integración a partir de dos premisas: el entendimiento del llamado Modelo Social Europeo como síntesis y abstracción de los diferentes modelos (y ciudadanías) sociales nacionales (Ferrera, 2017; Giubboni, 2012); y el permanecer del desequilibrio entre la misma dimensión social de la integración y su dimensión económica (De Búrca, 2002; De Búrca y De Witte, 2005; Giubboni, 2003), a pesar de los avances realizados desde el Acto único europeo y especialmente con los Tratados de Ámsterdam y de Lisboa; siendo consciente, además, de que dicho desequilibrio resultaba agravado por los retrocesos conllevados por la crisis económica y financiera internacional de 2008 y de la reforma de la gobernanza económica europea en aquel contexto (Giubboni, 2014; Jimena Quesada, 2016; Garben, 2017).

Las aludidas «dimensiones» eran tres y, en concreto: 1) la CSE transnacional (acceso de los ciudadanos europeos a las prestaciones sociales garantizadas por un Estado miembro diferente de su Estado de origen en condiciones de igualdad con los nacionales del primero, resultante de la libertad de circular y residir dentro de la Unión, contenido fundamental de la ciudadanía europea, y del principio de no discriminación por razones de nacionalidad establecidos por el derecho primario europeo); 2) la CSE supranacional (políticas desarrolladas por la UE en ejercer sus limitadas competencias en el ámbito social y laboral, pues desarrollo del proceso de federalización y constitucionalización en el mismo ámbito hacia la creación de un espacio jurídico de solidaridad a través de la redistribución de recursos y fijación de estándares de protección comunes); 3) el impacto del proceso de integración en las ciudadanías sociales nacionales.

Para cada una de estas dimensiones (componentes entrelazadas de la CSE) identifiqué y estudié los problemas principales, a nivel teórico y factual, siempre reservando especial atención al impacto de las recientes crisis financiera internacional y asociada reforma de la gobernanza económica, que por sus formas, contenidos y transcendencia significó una mutación constitucional de la UE (Menéndez, 2012; Tuori y Tuori, 2014; Beukers, De Witte y Kilpatrick, 2017), que las afectó a todas.

En lo que se refiere a los resultados de la investigación, reflejados por mis publicaciones de aquella época, pueden presentarse aquí solo muy sintéticamente.

Con referencia a la dimensión transnacional de la CSE, a partir de la tesis de que la ciudadanía europea había conllevado la construcción de un estatuto de integración transnacional (Azoulai, 2010), desarrollé un análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, que hizo evidente la construcción de la vertiente social de dicho estatuto y su posterior deconstrucción en el contexto de la crisis y del «*Brexit*». Hice eso en el marco de un proyecto sobre la construcción de un estándar europeo de derechos fundamentales y de un volumen sobre el papel del TJUE en la interpretación y aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la UE, ambos coordinados por (otra excelente estudiosa y persona) la Profesora Ana Carmona Contreras de la Universidad de Sevilla (Masala, 2018A).

En relación con la dimensión supranacional de la CSE, teniendo en cuenta los avances realizados hasta el Tratado de Lisboa y el posterior «desplazamiento de la Europa social» (Kilpatrick, 2017) desarrollé mis reflexiones sobre lo sucedido en relación con la crisis de la Unión económica y monetaria y sobre las perspectivas derivadas (Masala 2018B). Aún después de los avances conseguidos a nivel de reconocimiento del principio de solidaridad y de objetivos y derechos sociales en el derecho europeo primario, Tratados y Carta, fue inevitable observar la permanencia de la tradicional debilidad de la integración positiva, debido al reparto de competencias establecido en los Tratados (Masala, 2013), y de la mayor fuerza de la integración judicial negativa⁴, al que se sumaron los efectos del nuevo contexto (parálisis de la Europa social y medidas de austeridad y flexibilización laboral implementadas especialmente en los Estados en dificultad del Sur de Europa), sin que el llamado Pilar europeo de dere-

⁴ Baste aquí mencionar la jurisprudencia «pro-mercado» del TJUE —especialmente los conocidos casos *Viking*, *Laval* y *Rüffert*, que habían de hecho establecido la prevalencia de las libertades económicas sobre los derechos de los trabajadores desplazados— y las limitaciones en la aplicación de la Carta, especialmente en su parte relativa a los principios y derechos sociales.

chos sociales, adoptado con retraso en un intento de restituir visibilidad a la dimensión social, pudiese compensar los retrocesos y reducir efectivamente el desequilibrio, debido a su carácter recopilatorio y no vinculante, en la ausencia de cualquier modificación del reparto competencial establecido por los Tratados (Masala, 2018B).

Con respecto al impacto del proceso de integración en las ciudadanías sociales nacionales, se destacó esencialmente como los recientes desarrollos del proceso de integración, relacionados con la crisis financiera y la reforma de la gobernanza económica, supusieron una grave ruptura del equilibrio entre Estados sociales nacionales (ya en crisis desde hace décadas tras la precedente ruptura del compromiso social democrático y por el impacto de la globalización) y mercado común: los retrocesos en la dimensión supranacional y su desplazamiento no fueron compensados sino agravados por la erosión de las ciudadanías sociales nacionales, especialmente en los Estados miembros en dificultad, donde los mecanismos de asistencia financiera condicionada finalizados a asegurar la estabilidad presupuestaria conllevaron la devaluación del Estado social y democrático de derecho, con efectos concretos asimétricos debido al carácter asimétrico de la propia crisis (Jimena Quesada, 2017; Masala, 2018B). En esta vertiente, la investigación prestó especial atención a los casos de Italia y de España. Por un lado, se propuso un análisis de la jurisprudencia de la *Corte costituzionale* en materia de medidas de austeridad (Masala, 2016A; Masala, 2016B). Por otro lado, al considerar el nuevo derecho del trabajo europeo y su problemática compatibilidad con los principios del constitucionalismo social y democrático, se analizó la jurisprudencia del Tribunal constitucional español sobre la reforma laboral de 2012, a través de la comparación entre las decisiones adoptadas por la mayoría, muy deferentes hacia el uso del decreto ley y la comprensión de los derechos de los trabajadores, y los votos particulares del magistrado Fernando Valdés Dal-Ré, mucho menos indulgentes hacia el legislador, por la relevancia atribuida a los principios internacionales y a la jurisprudencia europea (incluyendo el sistema de protección del Consejo de Europa) en materia de derechos de los trabajadores (Masala, 2017A; Masala, 2017B).

En general (transversalmente a las diferentes dimensiones de la CSE) la investigación llevó a destacar la relación entre cuestión democrática y cuestión social a nivel tanto nacional como supranacional: la marginalización de los parlamentos (europeo y nacionales) y la expansión del poder de los gobiernos nacionales para asegurar la ejecución de las directrices de la nueva gobernanza económica establecidas a través de procesos decisionales intergubernamentales asimétricos (en los que la incidencia de los Estados con finanzas más sólidas fue mucho mayor que la de los Estados en dificultad) resultaron funcionales para asegurar la estabilidad financiera por medio de la reducción del gasto social y acrecer la flexibilidad y precariedad laboral, especialmente allí donde operaron mecanismos de asistencia financiera basada en la condicionalidad de las ayudas (Masala, 2016B; Masala, 2018B).

Pues, con referencias a las «perspectivas», el diagnóstico desalentador sobre los retrocesos de la Europa social llevó a destacar la necesidad de superar o al menos reducir el desequilibrio entre la dimensión económica y la dimensión social del proceso de integración, para recuperar y tomar en serio el principio de solidaridad, es decir desarrollar la cooperación e integración orientada hacia objetivos sociales tanto al nivel judicial como al nivel político (Masala, 2018B; Masala y Valdés Dal-Ré, 2019; de acuerdo con Sciarra, 2018; Ferrera, 2017; Rodotà, 2014; Giubboni, 2014). En otros términos, fue evidenciada la necesidad de extender la competencia de la Unión en políticas sociales y laborales y los recursos financieros a su disposición para fijar, financiar e implementar estándares comunes de protección de al menos unos fundamentales derechos sociales y así hacer real un núcleo de CSE supranacional: esto también en la perspectiva de relegitimar el proceso de integración frente a los ciudadanos europeos afectados por la crisis, la austeridad y la precarización laboral. Como condición necesaria para poder conseguir el objetivo de una efectiva Unión social europea después de la crisis (Vandenbroucke, Barnard y De Baere, 2017), se indicó el acrecimiento de la legitimación democrática de ese mismo proceso por medio del fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, sea través de la limitación de los abusos de los gobiernos en la legislación sea a

través de la extensión del poder de control y a través de la garantía de una participación más efectiva en los procesos decisionales al nivel supranacional (Masala, 2016B; Masala, 2018; Hennette, Piketty, Sacriste y Vauchez, 2017).

Además de las publicaciones resultantes de mi proyecto de investigación y de la coordinación de varios seminarios de investigadores García-Pelayo y otros actos dentro y fuera del CEPC, quiero recordar dos actividades entre las desarrolladas durante mis tres años en Madrid, por su estrecha vinculación con dicho proyecto: las concebí y propuse para estimular el debate entre estudiosos de diferentes procedencias de Derecho constitucional y de otras ciencias jurídicas y sociales, y pude diseñarlas, organizarlas y coordinarlas gracias a la confianza de los Subdirectores de investigación de aquella época, Isabel Wences Simón (por la primera actividad) y Rafael Rubio Núñez (por la segunda), a los que quiero agradecer ahora públicamente como ya lo hice entonces en persona.

Se trata, en primer lugar, de las dos jornadas sobre «La Europa social» celebradas en 2016 (26 y 27 de octubre) con la participación de estudiosos procedentes de instituciones de investigación españolas, italianas y portuguesas a los que pude elegir e invitar libremente teniendo como criterio fundamental su especial calificación y competencia sobre los temas debatidos; seguidas, en 2018, por la publicación de un volumen, con la participación de los mismos ponentes y otros autores no menos calificados a los que también pude invitar y prólogo del Profesor Luis López Guerra (que también fue tan amable de aceptar mi invitación), del cual fui editor y coautor (Masala 2018C). En un momento crucial para el futuro de Europa, mientras el proceso de integración atravesaba una crisis de gravedad inaudita, el libro presentaba análisis y reflexiones de autores españoles, italianos y portugueses, especialistas de Derecho Constitucional, Derecho europeo, Derecho del Trabajo y Ciencia Política, sobre las principales cuestiones relativas a la descuidada dimensión social de dicho proceso, poniendo el foco tanto en la UE, como en el sistema dual del Consejo de Europa (Convención Europea de Derechos Humanos y Carta Social Europea). Se pretendía así llamar la atención sobre la necesidad de restaurar e implementar la solidaridad como prin-

cipio vertebrador del derecho constitucional europeo; y, desde el Sur de Europa, contribuir a un debate más amplio, que interrogaba a los especialistas —y a los actores políticos y operadores del derecho— de todo el continente e interesaba a todos los ciudadanos europeos. En tiempos oscuros, que inducían al pesimismo sobre el futuro del Modelo Social Europeo y de la integración, se intentaba buscar y encender luces, participando en la necesaria tarea de propiciar la reconciliación entre esta y los principios del constitucionalismo social (entre la UE y sus ciudadanos) y dando muestras de ese «*realismo no resignado*» que Stefano Rodotà (Rodotà, 2014) indicó como la actitud que, frente a los retrocesos recientes y a los desafíos crecientes, debería guiar por el camino hacia una auténtica solidaridad europea. No es por casualidad si el volumen fue dedicado a la memoria de este excelente e iluminado jurista, ciudadano ejemplar de Italia y de Europa.

Después pude proponer, organizar y coordinar los dos seminarios italo-españoles sobre «Europa y trabajo» (con la participación como ponentes, en el primero, del 4 de abril de 2018, de la Profesora Silvana Sciarra, entonces magistrada de la *Corte costituzionale*, y del Profesor Fernando Valdés Dal-Ré, entonces magistrado del Tribunal Constitucional de España, cuyo recuerdo sigue vivo en mi corazón por su ejemplo de estudioso y por su excepcional amabilidad⁵; y en el segundo (19 de

⁵ Tuve el privilegio de conocer y encontrar varias veces al Profesor Valdés durante mis años en Madrid: y siempre, al ver su figura —que no era nada triste, pero sí muy aristocrática— y aún más en pensar en sus ideas y obras (entre todas: Valdés Dal-Ré, 2016)... y votos particulares, que quise comentar y dar a conocer en Italia (Masala, 2017B), no podía sino pensar que estaba en presencia de una versión contemporánea —con sueños e ideales y compromiso para defenderlos y transformar la realidad, pero sin dejar de ser muy cuerda— de Don Quijote. Recuerdo con emoción nuestro primer encuentro, en su despacho del Tribunal y luego sentados en la mesa de un restaurante cercano; y el último, cuando quiso saludarme antes de que me fuera de la ciudad y de España: el almuerzo, entre la calle del Prado y el Congreso, y luego el paseo, andando y hablando por la calle de Alcalá y hasta la plaza de Oriente. Descanse en paz. Asimismo, quiero recordar, por su competencia, humanidad y gran energía, al profesor Luis Moreno, ya autor de *La Europa asocial* (Moreno Fernández, 2012), que participó con generosidad tanto en el acto de 2016 como en el volumen sobre *La Europa social*: durante años, tras dejar Madrid, seguí contestando a los correos con los que compartía sus artículos, ideas y opiniones sobre todas las actuali-

abril) de Stefano Giubboni de la Universidad de Perugia, Luis Jimena Quesada (antiguo presidente del Comité europeo de los derechos sociales) y Carmen Salcedo Beltrán de la Universidad de Valencia. Todas estas personas fueron y siguen siendo ejemplos luminosos de inteligencia y pasión. El primer seminario fue la ocasión para presentar un importante volumen en el que la Profesora Sciarra, estudiosa de referencia a nivel europeo y a la vez persona de extrema gentileza, acababa de expresar sus reflexiones acerca de los retrocesos en la protección de los derechos sociales en el contexto de la crisis económica y financiera y de sus repercusiones en la UE, asimismo indicando unas posibles vías para reconstruir y volver a avanzar (Sciarra, 2018). Y de ese encuentro tan memorable queda huella en un artículo del que tuve el privilegio de ser coautor con el Profesor Valdés, concebido como una conversación ideal con la autora, a partir de las tesis afirmadas en el volumen, acerca del estado presente (hoy pasado) y del futuro del principio de solidaridad en Europa (Masala y Valdés Dal-Ré, 2019).

3. Un itinerario de investigación que sigue abierto y se desarrolla con nuevas ramificaciones (y con unos «*files rouges*» y unos lazos con España): la relación entre cuestión social, cuestión democrática y cuestión tecnológica

Después de la conclusión de mi estancia posdoctoral en el CEPC, continué mi actividad investigadora durante más de un año, de manera independiente, mientras participaba en varias convocatorias para plazas en Universidades; luego en el Departamento de Ciencias Políticas e Internacionales de la Universidad de Siena, como investigador contratado de Derecho constitucional (febrero-octubre de 2020); y finalmente la he desarrollado en el Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la

dades europeas y mundiales, y siempre era un placer leerlos y leer sus respuestas. También descanse en paz.

Universidad de Chieti y Pescara, durante tres años como investigador contratado con *tenure track* y, desde octubre de 2023, como profesor titular de Derecho constitucional y público⁶.

En mi trayectoria posterior a la estancia en Madrid resulta fácil reconocer tanto unos hilos que juntan mis nuevos proyectos y publicaciones con dicha etapa como unos lazos con España (que considero mi segundo país, después del país donde nací, dentro de ese país más grande que incluye ambos y es la Unión europea): lazos que he podido mantener y en unos casos incluso fortalecer a lo largo de los siete años que ya pasaron desde entonces.

El estudio de los principios de solidaridad e igualdad en el derecho constitucional nacional y europeo me llevó a considerar el tema de la inclusión social de los no ciudadanos, inmigrados nacionales de terceros países⁷: ámbito en el que el diálogo y la cooperación entre los tribunales nacionales (en concreto la *Corte costituzionale* italiana) y los tribunales europeos (de Estrasburgo y de Luxemburgo) puede garantizar una protección integrada y más efectiva (Masala, 2022A: se trata de una aplicación de una de las recomendaciones —cooperación entre tribunales para fortalecer la solidaridad— de Sciarra, 2018). Además, he podido llevar a cabo investigaciones con referencia a las implicaciones de la cooperación

⁶ Quiero agradecer al Profesor Roberto Borrello (Siena) y al Profesor Francesco Bilancia (entonces en Pescara, hoy en la Universidad de Roma *La Sapienza*) por haberme acogido y dado confianza, sin conocerme sino por mis méritos y los trabajos alegados en las solicitudes de participación en las dos selecciones para una plaza de investigador, que resultaron ser transparentes y abiertas, tal y como lo había sido la selección para ser admitido en el CEPC (mientras que muchas más, en otras universidades y centros de investigación, en las que participé después de mi salida del CEPC y antes de aquellas dos selecciones no lo fueron de ninguna forma). Los méritos conseguidos en Madrid, sumados a los anteriores, me permitieron conseguir la acreditación científica nacional italiana como profesor titular ya antes de la conclusión de la estancia como investigador García-Pelayo, pudiendo afirmar que resultaron fundamentales para permitir la continuación de mi trayectoria académica y asegurar mi independencia *porque* finalmente fueron reconocidos y valorados equitativamente *en esas dos selecciones*.

⁷ En el marco de un proyecto sobre las migraciones coordinado por el Profesor Giovanni Bombelli de la Universidad católica de Milán, en el que fui amablemente invitado a participar por la valiosa Maria Caterina La Barbera.

entre la Corte italiana y el TEDH (Masala 2023A, Masala, 2023B; pero, sobre las potencialidades de la cooperación judicial en Europa, es definitivamente recomendable leer en especial Sciarra, 2025; mientras para un estudio actualizado del sistema de la Carta social europea puede leerse Canosa Usera y Carmona Cuenca, 2024).

Por otro lado, en un contexto marcado por el ascenso de los populismos, que suponen una nueva y formidable amenaza para el Estado social y democrático de derecho, he seguido dedicando mi atención a la cuestión democrática, siempre considerando su relación con la cuestión social. En primer lugar, he centrado mi análisis y reflexión sobre el referéndum y la iniciativa popular como posibles instrumentos de regeneración democrática, así considerando este aspecto de la dimensión política de la ciudadanía y de la solidaridad, entrelazada con su dimensión social (Masala, 2020; Masala, 2023C).

Además, siempre a partir de la consideración del marco europeo (y teniendo en cuenta de forma explícita o implícita analogías y deferencias con el caso de España), he estudiado el impacto de la crisis pandémica y de los posteriores desarrollos de la integración en el Estado social y en el Estado regional italiano (Masala, 2021) y en las relaciones entre los gobiernos y los parlamentos (Masala, 2025A). Como es sabido, el aspecto más trascendente en los últimos años ha sido el cambio de paradigma a nivel de la UE derivado de la adquirida consciencia de la necesidad de desarrollar la cooperación y la dimensión supranacional de la CSE (o al menos la dimensión social de la UE) para reaccionar a una crisis con efectos simétricos. Significativa ha sido sobre todo la utilización del presupuesto de la Unión y la emisión de deuda común para financiar nuevos instrumentos como el fondo *SURE* o el programa *Next Generation EU*, conformes a una concepción de solidaridad y a un uso de la condicionalidad más compatibles con los principios del constitucionalismo social europeo, aunque con limitaciones temporales, también por la ausencia de una base jurídica adecuada para permitir una vuelta definitiva: Giubboni, 2022; Morgese, 2023). En concreto, he querido reflexionar sobre las implicaciones para la posición de los gobiernos de los Estados miembros, pues particularmente en su incidencia en la democracia par-

lamentaria italiana (en continuidad con el análisis desarrollado en Masala, 2016B): para llegar a la conclusión que incrementar la legitimación democrática del proceso de integración para que pueda ser orientado hacia objetivos que concreten el principio constitucional de solidaridad, desarrollando la CSE particularmente en su vertiente supranacional se hace cada vez más urgente y necesario (Masala, 2025A). Sobre todo, cuando se consideren los desafíos conllevados por las nuevas crisis (militares, geopolíticas, económicas) también en lo que concierne a las políticas europeas de cohesión, instrumento estructural y fundamental para desarrollar la solidaridad, y el riesgo de que dichas crisis lleven a reducir los recursos necesarios a este fin primario y estratégico para la continuación y el completamiento del proceso de integración (Golino, 2025; Ottaviano, 2024).

Siempre a partir del mismo entendimiento o visión general, he empezado a desarrollar una nueva línea de investigación que presenta evidentes contactos con las ya mencionadas, relativa al impacto de las nuevas tecnologías y a sus implicaciones constitucionales, es decir a su incidencia en los derechos fundamentales y en la democracia, reflexionando críticamente sobre la protección de datos personales en el contexto de la UE y del Consejo de Europa (Masala, 2022B) y sobre la reciente regulación europea sobre inteligencia artificial (Masala, 2025B). Frente a los nuevos poderes económicos de la era digital, verdaderos molinos de viento que suponen nuevos desafíos y amenazas tanto a los derechos fundamentales como a la democracia y al Estado constitucional de derecho en su conjunto (entre todos, Zuboff, 2019), Europa representa la única posibilidad de resistencia y limitación, para preservar la herencia del constitucionalismo a través de regulaciones que deberían ser dirigidas primariamente a protegerla y fortalecerla. Oponerse a esos gigantes equivale quizás a creer en una nueva «utopía necesaria», tal y como la idea de restaurar definitivamente el principio de solidaridad: pero es cierto que, para poder dejar de ser utopías, ambas necesitan el compromiso tanto de los gobernantes y actores políticos como de los ciudadanos y especialmente la atención, la inteligencia y la pasión de los estudiosos e investigadores del Derecho constitucional y público y de todas las ciencias sociales.

En la investigación sobre estos temas que acabo de reseñar siguen teniendo un lugar importante los vínculos establecidos con España. Entre las estudiosas y estudiosos españoles, principalmente de Derecho constitucional, con los que he mantenido relaciones sea de colaboración sea de amistad académica y humana, quiero recordar al menos (en riguroso orden alfabético) a Ana Carmona de la Universidad de Sevilla; Josep Castellà de la Universidad de Barcelona; Carlos Garrido y Eva Sáenz de la Universidad de Zaragoza (y los demás miembros y colaboradores del grupo de investigación sobre «Constitución y formas de participación política en democracias avanzadas», del que soy miembro colaborador desde entonces); Luis Jimena de la Universidad de Valencia; Agustín Menéndez de la Universidad Complutense; María Dolores Sánchez Galera (¡Lola!), entonces investigadora posdoctoral en la Universidad Carlos III y hoy como ayer estudiosa apasionada y experta de desarrollo sostenible, que como yo se formó y sigue viviendo y trabajando entre Italia y España. Con todas ellas y con todos ellos compartimos intereses de investigación (y en unos casos proyectos), que hacen manifiesta nuestra preocupación por la difícil situación presente del Estado constitucional, social y democrático de derecho tanto a nivel nacional como a nivel europeo y mundial.

Por fin quiero recordar, además de los y las que he ya mencionado, al menos y especialmente a Ana Belén Benito Sánchez, excelente investigadora y mejor persona; y a Carlos Trelles Steindl, que, poco tiempo después de mi llegada, realizó una estancia de investigación corta en el CEPC y desde entonces es un muy querido amigo (y Sonia, Valeria y Carlitos); sin tampoco poder olvidar a Juana Hernández Conesa (y Quiño), a Anna Margherita Russo y Cecilia Güemes y los demás investigadores que conocí durante mi estancia en Madrid, en esos tres años en que el centro de mi vida, de lunes a viernes de cada semana laboral, fue el Palacio de Godoy en la Plaza de la Marina⁸; a las muy amables Merce-

⁸ Me acuerdo de que cada mañana, tras salir del piso en la planta alta de la calle Cervantes, llegaba andando por las plazas del centro de Madrid: Santa Ana, Ángel, Benavente, Mayor, Sol, Opera, Encarnación o a veces Oriente... como en un sueño. Varias veces vi a la actriz Ángela Molina también andando silenciosa por algún tramo de ese reco-

des de la Calle y Ana Sanagustín (y los demás trabajadores del CEPC); a las y los estudiantes del *Master* en Derecho constitucional cuyos trabajos finales tuve la responsabilidad y el placer de dirigir. A todas las personas que he mencionado en estas páginas les agradezco mucho y con gran cariño por lo que he podido aprender de ellos y de ellas y por su amistad o por sus actos de gentileza que quedan en mi memoria.

Bibliografía

- AZOULAI, L. (2010). La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale. En G. Cohen-Jonathan (ed.). *Chemins d'Europe: Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jaqué* (pp. 1-28). Paris: Dalloz.
- BEUKERS, T., DE WITTE, B., KILPATRICK, C. (eds.) (2017), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CANOSA USERA, R., CARMONA CUENCA, E. (eds.) (2024). *La Europa de los derechos sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- DE BÚRCA, G. (ed.) (2002), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- DE BÚRCA, G., DE WITTE, B. (2005), *Social Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- FERRERA, M. (2017). The European Union in Search of Solidarity. *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, 51, 227-244.
- GARBEN, S. (2017). The Constitutional (Im)balance between «the Market» and «the Social» in the European Union. *European Constitutional Law Review*, 1, 21-63.
- GIUBBONI, S. (2022). *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*. Napoli: Editore Scientifico.

rrido... y nunca quise molestarle; pero finalmente una mañana, casi al tropezar con ella en la misma acera, entre Opera y Encarnación, se me ocurrió decirle, sin dejar de andar: «Buenos días. ¡Usted siempre es magnífica!». Y recibí un beso soplado de ella, que también siguió andando, con sus ojos que se iluminaron: «¡Gracias, mi amor!».

- GIUBBONI, S. (2014). Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea. En: M. Cinelli, S. Giubboni. *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali* (pp. 85-116). Torino: Giappichelli.
- (2012). *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*. Bologna: Il Mulino.
- (2003). *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*. Bologna: Il Mulino.
- GOLINO, S. (2025). La dimensione carsica dell'Unione sociale europea alla prova delle crisi del XXI secolo: governance economica, coesione e difesa comune. *Federalismi*, 17, 53-78.
- HENNETTE, S., PIKETTY, T., SACRISTE, G., VAUCHEZ, A. (2017). *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*. Paris: Seuil, 2017.
- JIMENA QUESADA, L. (2017). *Devaluación y blindaje del Estado social y democrático de derecho*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- (2016). *Social Rights and Policies in the European Union*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- KILPATRICK, C. (2018). The Displacement of Social Europe: A Productive Lens of Inquiry. *European Constitutional Law Review*, 14, 62-74.
- MARSHALL, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MASALA, P. (2025A). Constitutional Challenges and Regulatory Framework. Will the EU's Artificial Intelligence Act Ensure Adequate Protection of Fundamental Rights and Democracy? En I. Czarnowsky, R.J. Howlett, L.C. Jain (eds.). *Intelligent Decision Technologies. Proceeding of the 16th KES-IDT 2024 Conference* (pp. 203-213). Singapore: Springer.
- (2025B). Dinamiche dell'integrazione europea e ruolo del Governo italiano, dalla riforma della governance economica alla solidarietà post-pandemica: *quid novi?* *Federalismi*, 17, 79-111.
- (2023A). Strasburgo vista da Roma: il valore della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano. *Federalismi*, 1, 104-154.
- (2023B). Leggi retroattive con finalità di stabilizzazione finanziaria e limiti alla loro ammissibilità: convergenze con la Corte Edu nella più

- recente giurisprudenza costituzionale (in margine alla sentenza n. 145 del 2022). *Osservatorio AIC*, 1, 237-259.
- (2023C). L'iniziativa popolare dei referendum abrogativi in Italia: limiti, modalità di esercizio, effetti e alterne fortune. En C. Garrido López, E. Cebrián Zazurca (eds.). *La iniciativa ciudadana vinculada al referéndum: modelos comparados* (pp. 279-323). Cizur Menor: Aranzadi.
 - (2022A). L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale. *Rivista AIC*, 1, 12-41.
 - (2022B). Emerging Collective Implications of Personal Data Processing: Challenges and Responses in the European Context. En T. Groppi, V. Carlino, G. Milani (eds.). *Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: A Comparative Perspective* (pp. 263-272). Genova: Consulta online.
 - (2021). I diritti fra Stato e Regioni nell'emergenza sanitaria, a vent'anni dalla revisione del Titolo V: quali lezioni possono trarsi e quale «ribilanciamento» occorre realizzare, per una più efficace garanzia dell'uguaglianza sostanziale? *Costituzionalismo*, 1, 137-237.
 - (2020). El referéndum y la iniciativa legislativa popular en el ordenamiento constitucional italiano, entre experiencias consolidadas y la búsqueda de nuevos equilibrios: regulación, aplicación práctica y perspectivas de reforma. En E. Sáenz Royo, C. Garrido López (eds.). *El referéndum y su iniciativa en el Derecho Comparado* (pp. 167-225). Valencia: Tirant Lo Blanch.
 - (2018A). Libertad de circulación y de residencia y acceso a las prestaciones sociales de los ciudadanos europeos «inactivos»: construcción y deconstrucción de un estatuto de integración social transnacional. En A.M. Carmona Contreras (ed.). *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales. Un recorrido por la jurisprudencia TJUE tras la entrada en vigor de la Carta* (pp. 219-244). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
 - (2018B). ¿Qué perspectivas para el constitucionalismo social en Europa? (buscando, e intentando encender, luces en tiempos oscuros).

En P. Masala (ed.). *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad* (pp. 399-419). Madrid: CEPC.

- (ed.) (2018C). *La Europa social: alcances, retrocesos y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*. Madrid: CEPC.
- (2017A). El nuevo derecho del trabajo europeo y su problemática compatibilidad con los principios del constitucionalismo social y democrático: con especial atención al caso español. En M.R. Herrera, G. Jaraíz Arroyo (eds.). *Pactar el futuro: debate para un nuevo consenso en torno al bienestar: Actas del VI Congreso de REPS, Sevilla 16 y 17 de febrero de 2017* (pp. 279-303). Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- (2017B). La giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo sul «nuovo diritto del lavoro»: due modelli di giudizio alternativi di fronte alle riforme «flessibilizzatrici» in Europa. *DPCE online*, 3, 517-541.
- (2016A). El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 20, 223-255.
- (2016B). Crisi della democrazia parlamentare e regresso dello Stato sociale: note sul caso italiano nel contesto europeo. *Rivista AIC*, 4, 1-30.
- (2015). *La cooperación vertical en el sector de la asistencia social: Formas, tendencias y cambios generados por la crisis económica en Italia y España*. Barcelona: IEA.
- (2014). *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione. Decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e in Spagna*. Pisa: Pisa University Press.
- (2013). Il coordinamento delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nell'ambito dell'Unione europea e i suoi limiti di efficacia alla luce del caso italiano. En. E. Rossi, V. Casamassima (eds.). *La politica sociale europea tra armonizzazione normativa e nuo-*

- va governance. L'impatto sull'ordinamento italiano* (pp. 197-254). Pisa: Pisa University Press.
- MASALA, P., VALDÉS DAL-RÉ, F. (2019). The Future of Social Europe and of European Integration at a Crossroads: How Can We Recover and Enforce Solidarity as a Fundamental Principle of European Constitutional Law (or Die)? *European Papers*, 1, 257-268.
- MENÉNDEZ, A. J. (2012). La mutación constitucional de la Unión europea. *Revista española de derecho constitucional*, 96, 41-98.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. (2012). *La Europa asocial. Crisis y Estado del Bienestar*. Barcelona: Península.
- MORGESE, G. (ed.) (2023). *La solidarietà europea. A che punto siamo?* Bari: Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- OTTAVIANO, I. (ed.) (2024). *Legal perspectives of the EU Cohesion Policy*. Torino: Giappichelli.
- RODOTÀ, S. (2014). *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari: Laterza.
- SCIARRA, S. (2025). *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*. Bologna: Il Mulino.
- (2018). *Solidarity and Conflict. European Social Law in Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TUORI, K., TUORI KL. (2014) *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (2016). *El constitucionalismo laboral europeo y la protección multinivel de los derechos laborales fundamentales*. Albacete: Bomarzo.
- VANDENBROUCKE, F., BARNARD, C., DE BAERE, G. (eds.) (2017). *A European Social Union after the Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZUBOFF, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA: EL ROL DE LAS ÉLITES EN LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ¹

Profesora ayudante doctora de Ciencia Política.

Universidad Complutense de Madrid

Investigadora García-Pelayo 2016

1. Trayectoria académica

Comencé mis estudios universitarios en la Universidad de Salamanca (USAL), obteniendo la licenciatura en Derecho en 1998. Gracias a una beca de su programa de intercambio, fui estudiante en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico (UPR), donde cursé mis primeras clases de Ciencia Política. Allí nació mi interés por esta disciplina y por la región latinoamericana, en la que he vivido, aprendido y trabajado, por más de una década. Tras obtener una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico (2003), regresé a España para estudiar la Maestría en Estudios Latinoamericanos (2006) en el Instituto de Iberoamérica. En el año 2008, siendo alumna del Programa de Doctorado Procesos Políticos Contemporáneos en la Universidad de Salamanca, fui galardonada con una beca (2009-2010) del Programa de Cooperación Científica con Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC-AECID) para desarrollar el trabajo de campo de mi Tesis Doctoral; un estudio sobre la política particularista en la República Dominicana. Durante mi estancia en este país, trabajé en

¹ <https://orcid.org/0000-0003-0402-5419> anabeben@ucm.es

dos de sus principales instituciones académicas. Primero como investigadora visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), gracias al Programa de Cooperación Cultural y Científica en Iberoamérica de la Fundación Carolina (2010). Y, en el año 2011, en el Área de Ciencias Sociales y Humanidades del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), desempeñando las funciones de coordinación académica (2011-2014) del Centro de Gobernabilidad y Gerencia Social (CEGES) de esa universidad.

En la República Dominicana he desarrollado gran parte de mi carrera profesional en la cooperación internacional, trabajando en programas de fortalecimiento institucional financiados por la *United States Agency for International Development* (USAID) y la Unión Europea, como el programa «*Acción de la Sociedad Civil por la Seguridad y Justicia* [Ref: 517-A-15-00006]»; «*Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales* [Ref:135-516]»; o el programa de «*Formación de Jóvenes Líderes Políticos* [Ref: 517-A-00-09-00105-00]», ejecutados por Oxfam, Progressio, y el capítulo nacional de Transparencia Internacional en el país, Participación Ciudadana. Como consultora, trabajé para el Banco Mundial (2012) y para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) (2010), apoyando la realización de estudios sobre el sistema de partidos dominicano. En el año 2010 entré a formar parte del roster de expertos de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España, participando desde entonces en diversas misiones de observación electoral desplegadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) en América Latina.

Gracias a este conocimiento de las instituciones de la gobernanza regional y al trabajo en terreno, he publicado más de 50 artículos en libros y revistas de América Latina, Estados Unidos y Europa, y he colaborado con equipos investigadores de diferentes proyectos sobre calidad de la democracia. Entre los más importantes, destacaría mi contribución en proyectos internacionales como el «*Democratic Accountability and Linkages Project (DALP II)*» dirigido por Herbert Kitschelt (Duke University); «*BTI Transformation Index*» dirigido por Hauke Hartmann

(Bertelsmann Stiftung); el «*Presidential Cabinets Project in Latin America*», que lideran Marcelo Camerlo (Universidad de Lisboa) y Cecilia Martinez (University of North Carolina); «*Varieties of Democracy (V-Dem)*», coordinado por Michael Coppedge (Kellogg Institute) y Staffan Lindberg (Gothemburg University); o «*The Global Leadership Project (GLP)*», financiado por el Banco Mundial y gestionado por John Gerring (Boston University). A nivel nacional, he sido parte del equipo de trabajo de proyectos españoles como «*Competición Ideológica y Sistema Político: Escenarios de Estabilidad y Cambio*» dirigido por Leticia M. Ruiz Rodríguez (UCM) y financiado por el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica e Innovación, del Ministerio de Economía y Competitividad; y del «*Observatorio de Instituciones Representativas: Programas, Organización y Estrategias Electorales de los Partidos Políticos en América Latina*», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España, y coordinado por Manuel Alcántara Sáez (USAL).

En 2015 defendí mi tesis doctoral *Clientelismo en Democracia: Determinantes de la Política Particularista en la República Dominicana (1996-2010)*, dirigida por la profesora Leticia M. Ruiz Rodríguez (UCM) y el profesor Iván Llamazares Valduviego (USAL). Al año siguiente, me incorporé al Programa García-Pelayo (2016-2019) del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, llevando a cabo una serie de investigaciones sobre el particularismo y la corrupción legislativa en América Latina. Colaboré también con las tareas docentes del Máster Oficial en Derecho Constitucional que el CEPC imparte junto a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) como tutora de los Trabajos de Fin de Máster, la gestión administrativa (comités de selección) y científica (evaluadora de premios y artículos) del Centro. Desde el año 2021 trabajo como Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Mis líneas de investigación son los sistemas de partido, la política particularista y el papel de las élites legislativas y ministeriales en América Latina. Soy docente en los Grados de Ciencia Política, Gestión y Administración Pública, Relaciones Internacionales, y el Doble Grado de Ciencia Políti-

ca-Filosofía, impartiendo las asignaturas: “Política Comparada”, “Instituciones y Estructuras de Decisión”, “Evaluación de Políticas Públicas” y “Estado de Derecho y Democracia”. En mi compromiso con el aprendizaje universitario, he participado activamente en el diseño e implementación de metodologías innovadoras para la docencia. Estos ejercicios prácticos, concebidos para entender la correlación de fuerzas y los desafíos del desarrollo sostenible que enfrentan los sistemas políticos, han sido publicados por la Revista Española de Ciencia Política y la editorial de Economistas Sin Fronteras (Benito Sánchez, 2024; Cruz-Martínez, Soto, y Benito 2022).

Mi etapa en el CEPC fue fundamental para insertarme en el sistema universitario español. Su vibrante actividad intelectual, sus puertas abiertas para el diálogo constructivo con profesionales del Derecho y de la Ciencia Política de todo el mundo, su compromiso con la formación de excelencia y el intercambio con América Latina, son el mejor escenario para la capacitación de la comunidad científica en España. Quisiera agradecer por ello al profesor Benigno Pendás García, Director del CEPC (2012-2018) y a la profesora Isabel Wences Simón, Subdirectora General de Estudios e Investigación (2012-2017), integrantes ambos de la Comisión de Selección, la oportunidad que me brindaron. Mi especial agradecimiento a todas y cada una de las personas que trabajan en el CEPC y que, durante esos 3 años, fueron compañeras y amigas.

2. Línea de Investigación CEPC: Fortalecimiento institucional, Estado de Derecho y Cultura de la Legalidad. Lecciones desde/hacia España y Latinoamérica

La gobernanza democrática es un modelo de gestión que asegura la participación, la pluralidad en la representación de intereses, el respeto a las libertades fundamentales y la adhesión a los principios que rigen el Estado de Derecho (Peters, 2000). Bajo este modelo, la solución pública

de los problemas colectivos asienta sus raíces en la deliberación, la eficiencia administrativa y la rendición de cuentas de los actores responsables. En la búsqueda de tales propósitos, el diseño institucional y el papel de las élites, resultan clave para explicar los distintos niveles de desempeño y calidad de las democracias. Las instituciones no solo estructuran la competición política a través de mecanismos formales e informales que moldean la representación (Lijphart, 1999), sino que han de garantizar mecanismos de control (O'Donnell, 1998) y preservar su autonomía para sancionar los excesos de poder (Rose-Ackerman, 1999). Las élites políticas juegan también un papel crucial, ya que diseñan las reglas del juego (North, 1990), proporcionan estabilidad (Weber, 1978), son garantes del acuerdo que impulsa la consolidación (Linz y Stepan, 1996), distribuyen recursos, canalizan demandas, median en la competición para equilibrar el poder (Przeworski, 1988; Pitkin 1967; Dahl, 1961), y promueven un entorno de confianza que legitima el sistema (Putnam, 1993). En América Latina, la literatura ha señalado que factores propios del diseño institucional y de la representación política, inciden en dos de los grandes retos de la gobernanza democrática en la región: la ampliación de derechos sociales y el compromiso con la legalidad (Mainwaring y Pérez Lián; Alcántara, García Montero y Rivas, 2020). Mi proyecto de investigación en el Programa García-Pelayo profundiza en el análisis del papel del Poder Legislativo en el logro de esas metas, centrándose especialmente, en su influencia en la perpetuación del particularismo y la corrupción.

Con respecto a la política particularista, la Ciencia Política ha evidenciado que el vínculo instrumental entre ciudadanos y políticos tensiona la democracia ya que, desincentiva la acción colectiva, dificulta la redistribución, exacerba el personalismo y erosiona la legitimidad de las instituciones (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Bardan y Mookherjee, 2020; Lo Blue, Send y Linderg, 2021). La mayoría de las investigaciones sobre el patronazgo y el clientelismo como mecanismos de intercambio se centran en el escenario de oportunidad que ofrece la campaña electoral, siendo numerosos los estudios sobre Argentina, México, Brasil o Venezuela (Auyero, 1997; Hagene 2015; Gay, 1998; Penfold-Becerra, 2007). Sin embargo, pocos abordan el estudio del fenómeno en el marco de las institu-

ciones de la representación, demostrando que el vínculo es estable, continuo y esencial en la actividad distrital de los legisladores. Mi contribución al análisis de este fenómeno a través del estudio de caso de la República Dominicana, un país que ha recibido poca atención en la literatura académica, ha sido difundida en importantes revistas y editoriales de España, América Latina y Estados Unidos. Mis trabajos acerca de la labor legislativa y asistencial de los diputados dominicanos, basados en los datos del Proyecto Élite Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), han sido publicados en la Revista Española de Ciencia Política, la Revista Internacional de Sociología e Iberoforum (Benito Sánchez, 2017; 2019; 2024b). Todos ellos abordan el peso de la desideologización del sistema de partidos, la organización partidaria informal y el sistema electoral, como determinantes de la relación clientelar que los representantes de la Cámara de Diputados mantienen con el electorado dominicano. Asimismo, los resultados de investigación acerca de la asignación sesgada de los programas de transferencias condicionadas (PTC), el reparto del patronazgo en la administración y el uso de recursos públicos en la campaña electoral, han sido recogidos en capítulos de libro publicados por *Routledge Studies for Latin American Politics*, el CIS, la UNAM y CIDE-FLAC-SO (Benito Sánchez, 2023; 2016), los dos últimos en coautoría con Mariano Torcal y Leticia Ruiz (2017) y con Wilfredo Lozano (2016).

Desde la perspectiva de los estudios de área, en el análisis comparado a nivel regional, he participado en obras colectivas que profundizan en la fragilidad y conflictividad de las democracias latinoamericanas (Barragán y Martí, 2023) y el papel de sus élites en su función de representación (Ruiz Rodríguez, 2017), con sendos capítulos sobre el estado de la cuestión; midiendo los cambios y continuidades, analizando las causas del clientelismo y sus implicaciones en las dimensiones *policy*, *polity* y *politics* de los sistemas políticos (Benito y Botelho, 2023; Benito Sánchez, 2017). Como parte de mis responsabilidades en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, coordiné el Seminario de Investigación García-Pelayo durante el curso académico 2017-2018. Bajo el título «Fortalecimiento Institucional, Estado de Derecho y Cultura de la Legalidad en Democracia», más de una veintena de especialistas de la Ciencia

Política y el Derecho Público presentaron sus trabajos en este espacio de discusión sobre los principales desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas. Parte de estas contribuciones fueron recogidas en el monográfico publicado en la Colección Foros y Debates del CEPC, coeditado junto a la profesora Leticia Ruiz. En esta obra colectiva, examinamos la (re)dimensionalidad del espacio ideológico en América Latina y en Europa (Benito y Ruiz Rodríguez, 2020; Benito, Martínez-Barahona y Martínez-Rosón, 2020), prestando especial atención al contexto latinoamericano, en donde se analizan el impacto de la polarización política, el comportamiento de los votantes *downsianos* y la operatividad de la maquinaria clientelar territorial, entre otros aspectos clave.

Con respecto a la cultura de la legalidad, junto a la profesora Araceli Mateos, publiqué un estudio acerca de los determinantes de la percepción de la corrupción en los legislativos latinoamericanos. A partir de los datos de opinión del Proyecto «*Varieties of Democracy*» del Instituto Kellogg, exploramos el peso de variables partidistas e institucionales, evidenciando que la ausencia de mecanismos de control y fiscalización ejercidos desde el propio órgano legislativo y desde la jurisdicción ordinaria, la mercantilización de la movilización electoral, y el mayor peso de los intereses particularistas frente al bien común, incrementan la probabilidad de percibir como corrupta la labor parlamentaria en la región (Benito y Mateos, 2021). Para ahondar en el conocimiento de las variables que distorsionan la toma de decisiones públicas y el funcionamiento de las instituciones, he estudiado el alcance que tiene el fenómeno de la captura de la política y la presencia de élites extractivas a nivel ministerial. Los trabajos publicados en la revista *Política y Gobierno* y *Colombia Internacional*, miden el peso e intensidad de los vínculos partidarios, empresariales y tecnocráticos, revelando el poder limitado de las cúpulas partidarias en la designación de los gabinetes presidenciales y su subordinación frente al *establishment* económico, que distorsionan el modelo de partido de gobierno en el país (Benito Sánchez, 2024c; Benito Sánchez, 2022).

Las publicaciones concebidas durante mi etapa de investigadora posdoctoral en el Programa García-Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Contemporáneos han contribuido a enriquecer el debate sobre el papel

de los actores políticos en la gobernanza democrática, ofreciendo evidencia empírica y marcos analíticos aplicables al contexto latinoamericano, con un énfasis particular en el caso dominicano. Los resultados de mis investigaciones se inscriben en una línea teórica y metodológica iniciada por Gordin (2002), y desarrollada posteriormente por autores como Bersch, López y Taylor (2022) o Korman (2023), centrada en el análisis del patronazgo ministerial y la captura de la política. Asimismo, mis aportaciones al estudio del clientelismo y la corrupción dialogan con enfoques comparativos de mayor alcance, como los llevados a cabo por Berenschot y Aspinall (2022) y Morris y Blake (2010).

Esta contribución al entendimiento del papel que juegan las élites parlamentarias y ministeriales ha sido reconocida por las redes de investigación académica, invitándome a participar como experta-país en muchas de las encuestas y bases de datos especializadas. Así, en los últimos años, he colaborado en la medición de la capacidad institucional, deliberativa, participativa e igualitaria de los regímenes democráticos, actualizando las bases de datos de los proyectos: «*Survey on Political Instability*» (2025), que dirigen Leiv Marstreident (University of Bergen) y John Polga-Hecimovich (US Naval Academy); la «*Datasets on party positions across Latin America Expert Survey*» (2024) de la Universidad de Carolina del Norte, que coordinan los académicos Jonathan Hartlyn, Cecilia Martínez-Gallardo y Nicolás de la Cerda; el proyecto «*Incorporación Política, Conflicto y Democracia en América Latina*» (2024), financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay; el «*Presidential Candidates Survey*» (2023) de la Americas Quarterly; el «*Political Representation, Executives, and Political Parties Survey*» (2022) que lidera Nina Wieseho-meier en la IE University; o los proyectos «*Calidad Gubernamental en América Latina*» (2022) coordinado por Leonardo Morlino (Universidad de Florencia) para Latinoamérica²¹ y el «*Quality of Government Expert Survey*» (2019) de la Universidad de Gotemburgo. También he formado parte de los procesos de evaluación anónima entre pares en las principales revistas españolas, como la revista *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* (2024), *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* del INAP (2022), *América Latina HOY* (2022), la *Revista Española de Ciencia Política*

(2021), la *Revista Estudios Políticos* (2019) o *Economía* (2018), entre otras, contribuyendo activamente al fortalecimiento de la calidad de la producción científica nacional en el ámbito de mi especialización.

Bibliografía

- ALCÁNTARA, M., GARCÍA-MONTERO, M., y RIVAS, C. (2020). *Politics and political elites in Latin America: Challenges and trends*. Heidelberg: Springer.
- ALCÁNTARA-SÁEZ, M. (2012). Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad. *Convergencia*, 19(58), 53-70.
- AUYERO, J. (1997). *Favores por votos. Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- BARDHAN, P., y MOOKHERJEE, D. (2020). Clientelistic politics and economic development: An overview. *The Handbook of Economic Development and Institutions* (pp. 465-505). New Jersey: Princeton University Press.
- BARRAGÁN, M. y MARTÍ, S. (2023). *América Latina: Democracias Frágiles y Conflictividad*. Valencia: Tirant Humanidades.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2024). Sostenibilidad y Agenda 2030 en la comparación de sistemas políticos: ejercicios prácticos para la docencia de la asignatura Política Comparada. *Transversalizar la Agenda 2030 en la docencia e investigación universitarias* (pp. 21-31). Madrid: Economistas Sin Fronteras. MAEC-AECID.
- (2024b). El barrilito: Uso clientelar del Fondo de Gestión Legislativa en la República Dominicana. *Iberoforum*, 4(2), 1-34.
- (2024c). Más Allá Del Partido: Empresarios, tecnócratas y agentes políticos en los Gabinetes Ministeriales Dominicanos. *Colombia Internacional*, 120, 107-138.
- (2023). Distributive Politics. Clientelism and Social Expenditure in Dominican Republic. *Dominican Politics in the 21st. Century* (pp. 65-90). New York: Routledge Studies for Latin American Politics.

- BENITO SÁNCHEZ, A. B. y BOTELHO, J. (2023). Clientelismo en América Latina. *América Latina: Democracias Frágiles y Conflictividad* (pp. 267-292). Valencia: Tirant Humanidades.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2022). Importancia de las carteras ministeriales en escenarios presidencialistas dominantes. Apuntes sobre el caso dominicano, 2012-2020». *Política y Gobierno*, 29 (1), e1534.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. y MATEOS, A. (2021). Determinantes de la percepción de corrupción legislativa en América Latina». *Revista Estudios Políticos*, 192, 221-252.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B., MARTÍNEZ BARAHONA, E. y MARTÍNEZ ROSÓN, M. (2020). Izquierda y Derecha en América Latina y Europa: legado, experiencias de representación y cambio en la competición ideológica. *La dimensión ideológica en la competición partidista* (pp.233-266). Madrid: CEPC.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B y RUIZ RODRÍGUEZ, L. M. (2020). *La dimensión ideológica en la competición partidista*. Madrid: CEPC.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2019). Pobres y electores. Universalidad y focalización de la política social en la República Dominicana. *Revista Internacional de Sociología*, 77(3), e134.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. y LOZANO, W. (2016). Nuevos actores y viejos patrones. Evolución del sistema de partidos en la República Dominicana (1978-2014). *Los sistemas de partidos en América 1978-2015* (pp.397-443). México: UNAM, INE.
- BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2018). República Dominicana 2016: Gobierno repartido de Unidad Nacional. *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp.405-426). Madrid: CIS.
- (2017). El diputado seguidor. Representación particularista en el Congreso de la República Dominicana. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 151-179.
- (2017). La representación no programática. Política particularista en democracias contemporáneas». *Percepciones y actores de la representación en América Latina* (pp.107-130). Barcelona: Huygens.
- BERENSCHOT, W., y ASPINALL, E. (2022). *Varieties of clientelism: Comparing patronage democracies*. Oxfordshire: Taylor & Francis Group.

- BERSCH, K., LÓPEZ, F. y TAYLOR, M. (2022). Patronage and Presidential Coalition Formation». *Political Research Quarterly*, 76 (2), 508-523.
- CRUZ-MARTÍNEZ, G., SOTO, O. y BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2022). Learning about political systems while playing: Testing short-term knowledge retention through a role-play classroom game». *Revista Española de Ciencia Política*, 60, 53-83.
- DAHL, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- GAY, R. (1998). Rethinking clientelism: Demands, discourses and practices in contemporary Brazil. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 65, 7-24.
- GORDIN, J. P. (2002). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 41(4), 513-549.
- HAGENE, T. (2015). Political clientelism in Mexico: Bridging the gap between citizens and the state. *Latin American Politics and Society*, 57 (1), 139-162.
- KITSCHOLT, H., y WILKINSON, S. (2007). *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KORMAN, J. G. (2023). Assessing the impact of wealth inequality on state capture in Latin America. *International Journal of Development Issues*, 22 (2), 198-213.
- LIJPHART, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- LINZ, J., y STEPAN, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LO BUE, M., SEN, K., & LINDBERG, S. (2021). *Clientelism, public goods provision, and governance*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- MAINWARING, S., y PÉREZ-LIÑÁN, A. (2023). *Why Latin America's democracies are stuck*. *Journal of Democracy*, 34(1), 46-60.

- MORRIS, S. D. y BLAKE, C. H. (2010). *Corruption and politics in Latin America: National and regional dynamics*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- PENFOLD-BECERRA, M. (2007). Clientelism and social funds: Evidence from Chávez's Misiones. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 63-84.
- PETERS, G. (2000). Globalization, Institutions and Governance. In *Governance in the Twentyfirst*
- PITKIN, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas [PELA] (2021). *Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina*. Manuel Alcántara (dir.). Salamanca: USAL. Disponible en <https://oir.org.es/pela/bases-de-datos/>
- PRZEWORSKI, A. (1988). *Capitalismo y socialdemocracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- PUTNAM, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- RODRÍGUEZ, L. (2017). *Percepciones y actores de la representación en América Latina*. Barcelona: Huygens.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORCAL, M., RUIZ RODRÍGUEZ, L. y BENITO SÁNCHEZ, A. B. (2017). La participación electoral y movilización política. *Ciudadanos y elecciones en la República Dominicana. El votante dominicano* (pp.71-96). Santo Domingo: CIDE, FUNGLODE, FLACSO.
- WEBER, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

POST-AUTHORITARIAN CONSTITUTIONALISM

ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ

Professor Lector Serra Húnter. Universitat de Barcelona

García-Pelayo Researcher 2018

1. Personal academic trajectory prior to joining the García-Pelayo research program and subsequently up to the present

My academic path has been characterized by an interdisciplinary scope and international engagement. Trained in both law and economics, I pursued a doctorate in Constitutional Law at the University of Seville, where my dissertation examined the European Union public financial control from a multi-level governance framework perspective. This work earned academic honors (Premio Extraordinario de Doctorado, European Court of Auditors' biennial Research Award) and Spain's national Nicolás Pérez Serrano Prize for best doctoral thesis in constitutional law, awarded precisely by the Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). The dissertation laid a conceptual foundation for my later research by exploring how oversight and accountability mechanisms function across different levels of government in the European Union. For example, I analyzed the 2006-2008 reform of EU Structural Funds' financial management as a case of «metagovernance», identifying an initial oversight deficit in the multi-level context, and the subsequent institutional response to reinforce control. This early focus on the *archi-*

texture of governance and policy implementation oversight provided a framework for continuing investigations into constitutional structures and public management in various contexts¹.

During my doctoral research, I engaged with the London School of Economics and Political Science (LSE), where I collaborated on research into European Union governance reforms under the mentorship of Professor Michael Barzelay. I also collaborated with Professor Veerle Heyvaert studying processes of transnational regulatory competition. This work included examining the European Commission's internal financial management reforms following the EU's accountability crises². Such research at LSE honed my understanding of how legal-institutional design and policy implementation intersect in EU governance. These international experiences enriched my comparative approach and provided first-hand exposure to governance issues in both developed and developing contexts. The result was an interdisciplinary outlook spanning constitutional law, public administration, and economic regulation which set the stage for initiating a research line on comparative constitutional law.

1.1. RESEARCH ON CONSTITUTIONAL TRANSITIONS

In 2014, I joined the American University of Beirut (AUB) as an Assistant Professor in the Department of Political Studies and Public Administration, a role I held until 2018. During this period, I turned my scholarly attention to the Middle East and North Africa (MENA), focusing on Arab constitutionalism in particular, and democratization processes in general. Teaching and researching in Lebanon (itself a complex constitutional landscape), I engaged with the wave of constitution-

¹ Porras-Gómez, A. M. (2014). Metagovernance and control of multi-level governance frameworks: The case of the EU structural funds financial execution. *Regional & Federal Studies*, 24(2), 173-188.

² Levy, R. P., Barzelay, M., & Porras-Gómez, A. M. (2011). The reform of financial management in the European Commission: A public management policy cycle case study. *Public Administration*, 89(4), 1546-1567.

al transformations that followed the Arab Uprisings. My work addressed the challenges of drafting and implementing new constitutions in post-authoritarian environments. I studied the new constitutional texts emerging in countries such as Tunisia, Egypt, Morocco, Iraq, and Sudan, analyzing how their provisions affected prospects for democratic transition. I observed that the *verbosity and scope of fundamental rights guarantees* in these constitutions paradoxically can signal a weaker break from authoritarian practices³.

Another facet of my MENA research re-examined the notion of «Arab exceptionalism» (the idea that the Arab world's political development follows a unique, less democratic path) from a legal perspective⁴. By surveying the formal changes in human rights commitments (for instance, the adoption of the Arab Charter on Human Rights and enhanced rights chapters in new national constitutions since 2004), I provided evidence that many Arab states have in fact incorporated global human rights norms into their constitutional frameworks. This nuanced analysis highlighted that, at least formally, the legal structures in these countries are evolving in ways that challenge the notion of a permanent democratic deficit.

I also conducted a detailed case study of Syria's 2012 Constitution and the regulatory tools for the reconstruction of the country. While the 2012 Syrian Constitution was often dismissed as an attempt to placate dissent without truly limiting authoritarian power, I identified certain formal constitutional changes worth examining for their democratic potential⁵. My research delved into these provisions to understand if and

³ Porras-Gómez, A. M. (2022). Constitutional bills of rights and democratic transformation in post-authoritarian scenarios. *The International Journal of Human Rights*, 26(9), 1571-1589. Porras-Gómez, A. M. (2021). Limitation clauses and constitutional transformation: the case of the New Arab constitutions. *Muslim World Journal of Human Rights*, 18(1), 167-191.

⁴ Porras-Gómez, A. M. (2020). The «Arab Exceptionalism» re-examined from the legal perspective of human rights. *Contemporary Arab Affairs*, 13(2), 121-137.

⁵ Porras-Gómez, A. M. (2022). The Syrian Constitution at the end of the civil war: Is there a constitutional way to democratization?. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 52(3), 362-377.

how they might enable political openness in a post-conflict scenario. Overall, through these publications I intended to shed light on how formal constitutional design can facilitate or hinder democratic consolidation.

Upon returning to Spain and starting my CEPC stay in 2018, I re-connected with my earlier work on public financial oversight. I built on the themes of my dissertation by proposing integrative models to understand financial accountability in complex governance systems. Notably, I published an article outlining the «control pyramid», a conceptual model of integrated public financial control generalizable in constitutional democracies⁶. This model maps out five interrelated layers of oversight (internal control, external audit, judicial oversight, political checks, and social accountability) and posits that a hierarchically structured «pyramid» of controls is essential for fiscal accountability. My analysis suggested ways to strengthen the links between these control subsystems to improve overall governance. I also cautioned about potential dysfunctions if any layer of the pyramid is weak or if the hierarchy is not respected, using examples from European and national contexts to illustrate the repercussions of fragmented oversight.

My time at the CEPC allowed me to remain engaged with issues of multi-level governance. I examined, for instance, the European Union's cohesion policy and external aid programs over two decades to evaluate how financial error rates and audit findings evolved. My findings, published in 2022⁷, pointed to a *gradual improvement in compliance and control* in EU grant programs, describing this as a «story of success» in institutional learning. One lesson I drew was the importance of coherent regulatory program design: both EU cohesion funds and external action funds benefitted from clearer allocation rules and oversight structures, serving as positive exemplars for managing public funds. By highlighting

⁶ Porras-Gómez, A. M. (2020). The control pyramid: A model of integrated public financial control. *Financial Accountability & Management*, 36(1), 73-89.

⁷ Porras-Gómez, A. M. (2022). Multi-level governance of grant programmes. The case of Cohesion and External Action in the European Union. *Public Money & Management*, 1-8.

these improvements, I tried to provide a nuanced counterpoint to common criticisms of EU financial management, suggesting that accountability gaps can be narrowed over time through iterative reforms.

1.2. RECENT ROLES AND ONGOING SCHOLARSHIP

When I left CEPC in 2021 I joined ESADE Law School as a Visiting Professor, and since 2022, I have been a Profesor Lector Serra Húnter at the University of Barcelona, in the Department of Constitutional Law and Political Science. In this role, I have culminated many of the research lines that I opened while at the CEPC, publishing in different outlets across multiple disciplines (Law, Political Science, Sociology, and Economics), reflecting an interdisciplinary commitment.

A central theme of my current work is the constitutional and institutional arrangements governing fiscal decentralization and multi-level governance. I analyzed the European Union's unprecedented Recovery Plan (2021-2027), which was launched in response to the COVID-19 pandemic. In a 2022 article in the *European Constitutional Law Review*, I examined the constitutional implications of the EU's massive counter-cyclical fiscal initiative (the NextGenerationEU package and its Recovery and Resilience Facility)⁸. I noted that this new instrument altered the EU's institutional equilibrium by introducing an EU-level fiscal stabilization function, yet it did so in a way that strengthened intergovernmental elements of EU governance. While the Recovery Instrument has expanded the EU's capacity in economic crisis management, it also leans toward intergovernmental decision-making and thus raises questions about democratic accountability at the supranational level.

Recently, I also extended my comparative lens to Spanish domestic governance. I explored the constitutional viability of adopting a bilateral financing model for Spain's autonomous communities, extending the

⁸ Porras-Gómez, A. M. (2023). The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure. *European Constitutional Law Review*, 19(1), 1-24.

special fiscal arrangements of the Basque Country and Navarre to the rest of the autonomous communities. Through a constitutional doctrinal analysis, I assessed whether a more generalized bilateral approach could fit within Spain's constitutional framework.

In addition to my work on European integration, I continue to contribute to comparative legal theory. I recently ventured into meta-disciplinary questions, exemplified by my 2025-piece conceptualizing «Law as a Design Science.» In this work, I argue for a more comprehensive understanding of legal scholarship that integrates formal doctrinal analysis with empirical and design-oriented dimensions. By treating law-making and legal interpretive design as exercises in problem-solving, I challenge traditional views of legal doctrine and emphasize the practical, innovative role that legal academics can play. This theoretical contribution complements my empirical research, reinforcing a cohesive scholarly vision: that law and governance should be studied not only as abstract norms or political ideals but also as *designed institutions* that can be engineered for better outcomes.

Throughout my research career, I have tried to bridge the gap between academic theory and practical governance in public law. My interdisciplinary work, spanning constitutional law, public finance, and comparative politics, has remained rooted in real-world problems of institutional design. Overall, my research findings have been disseminated through a range of high-impact academic outlets, including thirteen publications in Q1 journals, two in Q2, and three in Q3 according to SCOPUS rankings. The three years I spent at the CEPC were instrumental in affording me the time and focus required to achieve this level of academic output.

2. Post-Authoritarian Constitutionalism (2018-Present): Debates, Approaches, and Global Trends

The term post-authoritarian constitutionalism refers to the processes and outcomes of constitution-making and constitutional governance in

states emerging from authoritarian rule. It encompasses both the drafting of new constitutions and the broader project of entrenching democratic constitutionalism (i.e. the principle that government power is constrained by a higher law), or at least some degree of democratic aperture. Crucially, the mere existence of a written constitution does not guarantee constitutionalism: many autocracies have constitutions on paper that do not bind the rulers in practice⁹. Post-authoritarian constitutionalism therefore asks how new constitutional orders can *actually* limit power and prevent a relapse into authoritarianism following a transition.

Since 2018, there has been a rich body of research examining these questions across different regions and cases, reflecting on both successes and setbacks of constitutional law as a lever of democratic governance.

2.1. KEY DEBATES IN POST-AUTHORITARIAN CONSTITUTIONALISM

Recent literature identifies several key debates surrounding constitutions in post-authoritarian settings. Below is an overview of the most prominent debates and dilemmas, as discussed in scholarship since 2018:

- Rupture vs. Continuity: How completely should a new democracy break from its authoritarian past in constitutional design? Scholars debate whether *wholesale replacement* of authoritarian-era institutions and legal frameworks is necessary for a clean break, or whether *gradual reform* and selective continuity provide stability. For example, Spain's 1978 Constitution represented a negotiated continuity with some old elites, whereas South Africa's 1996 Constitution sought a more radical refoundation. This debate ties into whether to legally purge former regime actors or maintain elements of the old order for the sake of peace. Both approaches have risks: too much continuity may preserve un-

⁹ Porras-Gómez, A. M. (2018). Arab constitutionalism. *Juniata Voices*, 18, 151-160.

democratic «enclaves,» while an uncompromising rupture can alienate factions and destabilize transitions¹⁰.

- **Liberal Minimalism vs. Transformative Ambition:** There is discussion over whether post-authoritarian constitutions should confine themselves to a *minimal liberal* template (focusing on basic civil-political rights and checks and balances) or embrace a *transformative* agenda that addresses deep social inequalities. Many third-wave constitutions of the 1980s-1990s (e.g. Brazil 1988, Colombia 1991, South Africa 1996, Philippines 1987) exemplified «transformative constitutionalism,» aiming for large-scale social change and justice¹¹. These documents often constitutionalized socio-economic rights, land reform, gender equality, and other redistributive goals alongside classical liberal-democratic features. Contemporary scholars note that such ambition can empower courts in new ways but also creates important *implementation challenges*¹². For instance, the Philippine Supreme Court initially struggled to enforce the 1987 Constitution's sweeping social justice provisions. The debate continues on whether a less ambitious, more *incremental* constitutional approach would better consolidate democracy, or whether the moment of transition offers a unique opportunity to redress historical injustices.
- **International Influence vs. Local Ownership:** Post-authoritarian constitution-making often occurs under the eyes of international actors, from UN advisors and foreign experts to transnational civil society. There is a tension between adopting international «best practices» versus ensuring local ownership and cultural legitimacy. In Eastern Europe's post-Communist transitions, for

¹⁰ Iancu, B. (2019). Romania-The vagaries of international grafts on unsettled constitutions. *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, 1047.

¹¹ Chopra, S. (2021). The Constitution of the Philippines and transformative constitutionalism. *Global Constitutionalism*, 10(2), 307-330.

¹² Porras-Gómez, *supra* note 3.

example, many constitutional provisions were considered to be «*adapted foreign transplants*». Romania's 1991 constitution, to cite one case, combined borrowed elements (a semi-presidential system, a constitutional court modelled on Western Europe, EU-compatible rights clauses) in what has been called an open-ended post-communist «*bricolage*»¹³. While such transplants helped signal a break from the past and facilitated EU integration, they sometimes fit awkwardly with local political culture, necessitating later adjustments. The literature debates how external guidance (or pressure) in constitution-building can clash with indigenous conceptions of authority, religion, or justice. The trade-off is between leveraging global norms to bolster democracy versus risking a perception of an imposed constitutional order lacking grassroots buy-in (as it has been the case with the Iraqi 2005 constitution).

- Checks and Balances vs. Governability: A core design debate is how to balance effective governance with the prevention of future authoritarian concentration of power. Post-authoritarian states must decide on institutional frameworks (parliamentary, presidential, or hybrid systems; strong or weak executive; unicameral or bicameral legislature; federal or unitary structure) that best fit their divided societies. Too strong an executive, or majoritarian systems, might reignite autocracy, yet too fragmented and consociational systems might produce paralysis. For instance, Tunisia's 2014 post-revolution constitution chose a *semi-parliamentary* system deliberately to dilute executive power after decades of presidential autocracy¹⁴. However, this diffused authority contributed to governmental gridlock, which in turn was cited by President Kais Saied in 2021 to justify seizing extraordinary powers and dismantling the constitutionalist system¹⁵. Following

¹³ Iancu, *supra* note 10.

¹⁴ Porras-Gómez, *supra* note 9.

¹⁵ Yerkes, S., & Alhomoud, M. (2022, July 22). *One year later, Tunisia's president has reversed nearly a decade of democratic gains*. Carnegie Endowment for International Peace.

up on the case of Tunisia, it should be recalled how the lack of a Constitutional Court can undermine enforcement of a new charter's guarantees¹⁶. The absence of this court in Tunisia (precisely due to political deadlock) enabled problematic laws (such as amnesty for old-regime officials) to pass unchecked. The debate here centers on designing safeguards (independent courts, robust legislatures, term limits, etc.) to forestall a return to authoritarianism, while also ensuring the government can actually govern effectively and meet public needs in the fragile post-transition period.

- Populism and «Abusive» Constitutional Change: A debate that has intensified in recent years concerns the risk of democratic backsliding via constitutional means. Scholars like David Landau have identified the phenomenon of «*abusive constitutionalism*,» wherein elected leaders use constitutional and legal amendments to erode checks and balances and entrench themselves in power¹⁷. This concept has set the agenda for much recent analysis¹⁸ as multiple countries have seen populist or illiberal governments subvert the spirit of post-authoritarian constitutions without overt coups. Examples often cited include Hungary's 2011-2013 constitutional overhaul by the Fidesz party, which, though enacted legally, weakened judicial independence and entrenched ruling-party control, or Venezuela's 1999 Bolivarian constitution, which paved the way for indefinite re-election and power concentration. The consensus here is that post-authoritarian constitutions are not immune to decay: continuous vigilance, unamendable democracy clauses and strong judicial review may be needed to protect democracy from «constitutional coups.»

¹⁶ Grewal, S. (2018, November 20). *Tunisia needs a constitutional court*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/articles/tunisia-needs-a-constitutional-court/>

¹⁷ Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UCDL Rev.*, 47, 189.

¹⁸ Braver, J. (2018, July 27). *Putting «Abusive Constitutionalism» and Populism in Perspective*. I-CONnect—Blog of the International Journal of Constitutional Law.

These debates underscore that post-authoritarian constitution-making is a balancing act between competing imperatives. The trajectory of any new constitutional order depends on how these choices are navigated, and scholars continue to draw lessons by comparing outcomes across the globe.

2.2. THEORETICAL APPROACHES AND EVOLVING FRAMEWORKS

Beyond specific debates, the literature since 2018 has advanced several theoretical frameworks for understanding post-authoritarian constitutionalism:

Transformative Constitutionalism: As mentioned, many recent studies emphasize the *transformative* character of modern post-authoritarian constitutions, especially in the Global South. Unlike the liberal constitutions of older democracies, these texts are seen as instruments of deliberate social and economic change. They not only seek to constrain state power (the classic liberal goal) but also to *restructure societal relations* in societies emerging from conflict or repression. For example, the South African Constitution (1996) or Brazil's Constitution (1988) explicitly commit to overcoming past injustices (racial apartheid, extreme inequality, etc.) through rights to housing, education, health, and affirmative action. Recent scholarship has analyzed such constitutions as «post-liberal»¹⁹.

Constitutionalism and Rights Culture: Another key theoretical concern is establishing a culture of constitutionalism, understood as the norms and habits that make the constitution more than a piece of paper. Researchers point out that in post-authoritarian societies, building a rights-respecting constitutional culture is as important as drafting the text. This involves cultivating independent judiciaries, robust civil society oversight, and public awareness of rights. Notably, many post-authoritarian constitutions place human dignity as a foundational princi-

¹⁹ Klare, K. E. (1998). Legal culture and transformative constitutionalism. *South African Journal on Human Rights*, 14(1), 146-188.

ple and greatly expand their catalogues of rights compared to earlier charters. It has been observed that post-authoritarian constitutions (such as those in post-Communist Europe) typically «*contain extensive social rights*» and impose duties on the state to secure welfare and equality²⁰. These constitutions, often modeled on Germany's post-Nazi Basic Law, are explicitly grounded in human dignity and the rule of law, reflecting a conscious reaction against the abuses of the past. They also tend to require that all state authorities *actively* protect constitutional rights, not merely refrain from violating them. The theory here is that a thick web of rights and obligations can help entrench democracy by addressing the grievances that might otherwise undermine the new order, while delegitimizing any return to authoritarian practices. However, scholars also warn of an «implementation gap»: generous rights on paper mean little without effective institutions and political will²¹. Thus, recent research often examines how constitutional courts in new democracies have (or have not) risen to the task of enforcing rights and checking power²².

Populist and Post-liberal Constitutionalism: In light of the populist wave of the late 2010s, scholars have also explored models of constitutionalism that diverge from the liberal-democratic archetype. Some have described «populist constitutionalism» as an approach where a charismatic leader or movement uses constitution-making to reflect a claimed unified «will of the people,» often at the expense of pluralism and minority rights. This has relevance for post-authoritarian countries because a populist narrative often accompanies the overthrow of an old regime (the people rising against a corrupt elite). For instance, the 2010s Arab Uprisings and some Eastern European revolutions had strong populist elements. While populist constitution-making can empower previously marginalized groups, it can also

²⁰ Albi, A. (2022). A Paradigm Shift in the Role of Courts?: Disappearance of Judicial Review through Mutual Trust and Other Neofunctionalist Tenets of EU Law. *Juridica Int'l*, 31, 3, at 13.

²¹ Porras-Gómez, *supra* note 3.

²² Porras Gómez, A. M. (2021). El constitucionalismo posautoritario contemporáneo, CEPC.

undermine liberal safeguards if unchecked. Joshua Braver and others have critiqued the tendency to equate any popular mobilization for a new constitution with looming authoritarianism, arguing that we must distinguish between *inclusive popular constitutionalism* (which broadens democracy) and *exclusionary populist constitutionalism* (which concentrates power in the name of «the people»)²³. This theoretical discussion is ongoing: it seeks to refine how we understand the legitimacy of constitutional change driven by mass movements, and how to guard against the dark side of such movements turning into tyranny of the majority. It also revisits foundational questions of constituent power in constitutional theory: essentially, who has the authority to create a new constitutional order after an authoritarian collapse (the people directly via referendum, an elected constituent assembly, the old legislature through reforms, etc.), and how that authority can be constrained by prior legal norms or international principles. Recent comparative research suggests that the process of constitution-making (its inclusiveness, transparency, and consensual nature) has profound effects on the resulting constitutional culture: for example, Chile's failed 2022-2023 attempts at a new constitution highlight that *how* a constitution is drafted (and by whom) can determine its fate even in a country long free of authoritarian rule.

An unsettling finding found in the CEPC's volume on post authoritarian constitutionalism²⁴ was that most of the constitutional changes in the 2010s were ensued by democratic regression. This evidence is connected to some influential concepts that have been deepened by the doctrine in the last decade. One of these is «autocratic legalism,» coined by Kim Lane Scheppele to describe how elected authoritarians in formally democratic systems use law to entrench illiberal agendas. Scheppele observes that today's would-be autocrats «*embrace constitutional and democratic language while skipping any commitment to the liberal values that gave meaning to those words*», employing legal reforms and constitutional

²³ Braver, *supra* note 19.

²⁴ Porras-Gómez, *supra* note 23.

engineering to consolidate power under a veneer of legality²⁵. This concept has been widely applied to explain democratic backsliding in post-authoritarian contexts (e.g. Hungary, Poland, Turkey), where leaders subvert constitutional checks not by outright rejection of law but by *abusing* law itself. Extending this line of inquiry, Rosalind Dixon and David Landau's *Abusive Constitutional Borrowing* examines how global legal ideas can be co-opted to undermine democracy. They document that the comparative «borrowing» of constitutional concepts now has a «dark side», serving as a legitimization device for eroding democracy by stealth under faux-democratic cover²⁶. Modern scholarship has catalogued how dictatorships employ constitutions instrumentally²⁷.

In summary, theoretical approaches to post-authoritarian constitutionalism have become more nuanced in the past few years. They blend insights from comparative constitutional law, transitional justice, and democratization studies to better understand how a fundamental law can help (or fail to) steer a society out of authoritarianism. The literature reflects an interplay of normative aspirations (e.g. justice, democracy, equality) with realpolitik constraints, recognizing that a constitution is at once a legal document and a political artifact of its time.

2.3. GLOBAL TRENDS AND CASE STUDIES IN RECENT LITERATURE

Empirical case studies from 2018 to the present reveal major global trends in post-authoritarian constitutional practice. Key trends include:

- **Strengthening Bills of Rights:** One striking trend is the *expansion and homogenization of rights* in new constitutions across different

²⁵ Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, 85(2), 545-584, at 562.

²⁶ Dixon, R., & Landau, D. E. (2021). *Abusive Constitutional Borrowing: legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press.

²⁷ Ginsburg, T., & Simpser, A. (Eds.). (2014). *Constitutions in authoritarian regimes*. Cambridge University Press.

regions. Post-authoritarian charters in the 21st century almost invariably contain extensive declarations of fundamental rights, often mirroring international human rights instruments. The comparative analysis of the «new Arab bills of rights» (the rights chapters in constitutions adopted after the Arab Uprisings in Egypt, Tunisia, Morocco, and earlier in Iraq) finds that these documents tend to *adopt similar designs and broader protections*, indicating a convergence toward global human rights standards²⁸. This reflects a broader global trend: rights constitutionalism has become something of an international script for new democracies. Outside the Arab world, one sees post-authoritarian constitutions in Nepal (2015) or Kenya (2010) including long lists of enforceable rights. However, research also probes the effectiveness of these rights on the ground. Quantitative studies by political scientists (e.g. Chilton & Versteeg) question whether adding more rights in text correlates with better rights outcomes²⁹. The consensus in recent literature is that an expansive bill of rights is becoming a *de facto* requirement for constitutional legitimacy in post-authoritarian settings, but the true test lies in implementation and judicial interpretation over time.

- **Formal Limits on Power (and Their Evasion):** Almost all post-authoritarian constitutions seek to prevent the unchecked power of one branch or leader, often by instituting *term limits, power-sharing arrangements, and independent oversight bodies*. For instance, many African countries in the 1990s «Third Wave» introduced two-term limits for presidents in their new constitutions to avoid life presidencies. Recent analysis shows a mixed record³⁰: while several leaders respected those limits and stepped down (promoting the first peaceful transfers in those countries), others orches-

²⁸ Porras-Gómez, *supra* note 4.

²⁹ Chilton, A. S., & Versteeg, M. (2016). Do constitutional rights make a difference?. *American Journal of Political Science*, 60(3), 575-589.

³⁰ Grauvogel, J., & Heyl, C. (2020). The study of term limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on democratisation and Autocratisation. *Africa Spectrum*, 55(3), 215-227.

trated amendments or referenda to evade them, contributing to a cycle of instability³¹. A 2018 study by Baturo and Elgie even noted that authoritarian-leaning regimes sometimes created *new institutions (like second chambers of parliament)* to mask the removal of term limits³². In Latin America, the post-authoritarian constitutions of the 1980s originally included term limits (e.g. one-term limit in post-Pinochet Chile's 1980 constitution, a ban on immediate re-election in post-Somoza Nicaragua's 1987 constitution, etc.), but by the 2000s a wave of populist presidents (Chávez, Morales, Ortega, etc.) pushed reforms to extend their tenure. This dynamic has been labeled a form of «authoritarian regression via constitutional means.» On the other hand, constitutional checks and balances have shown resilience in some cases: for example, in Colombia the Constitutional Court in 2010 struck down Uribe's bid to amend the 1991 post-authoritarian constitution to allow a third presidential term, citing the unconstitutional nature of removing a core democratic safeguard. Meanwhile, in Eastern Europe, new constitutional courts were at the forefront of checking power in the early transition years (the Russian Constitutional Court attempted to stand against Yeltsin's authoritarian measures in 1993; the Hungarian Constitutional Court in the 1990s was famously activist in protecting rights). However, the backsliding in the 2010s saw governments in Russia, Poland, Hungary, and elsewhere capture or intimidate these very courts, revealing the limits of formal checks in face of determined majorities.

- Gender Equality and Inclusion: Recent post-authoritarian constitutionalism has also been marked by an unprecedented em-

³¹ Africa Center for Strategic Studies. (2023, October 24; updated June 6, 2024). *Term limit evasions and coups in Africa: Two sides of the same coin*. Africa Center for Strategic Studies.

³² Baturo, A., & Elgie, R. (2018). Why do authoritarian regimes adopt bicameralism? Cooptation, control, and masking controversial reforms. *Democratization*, 25(5), 919-937.

phasis on gender equality and minority inclusion. The constitutions born of the Arab Uprisings, for example, made significant strides in women's rights and political inclusion compared to their predecessors. Tunisia's 2014 Constitution was path-breaking in mandating gender parity in elected assemblies (through «zipper» candidate lists alternating men and women), a reform that led to women winning 31% of parliamentary seats in the first election under the new charter. Morocco's 2011 Constitution explicitly mentions striving for parity between men and women and created a body to promote gender equality. Egypt's 2014 Constitution included an article committing the state to appoint women in high offices and combat violence against women. There is a clear trend of «constitutionalizing» women's rights. This mirrors a wider global phenomenon: new constitutions from Nepal (2015) to Kenya (2010) and Bolivia (2009) have included gender parity requirements, indigenous representation mandates, and recognition of minority rights. The rationale is both normative and pragmatic: a break with authoritarianism is often accompanied by a surge in demands for social inclusion, as previously silenced groups (women among them) claim their place in the new polity. By acknowledging these claims in the constitution, the new regime seeks to broaden its legitimacy (especially its international legitimacy). However, entrenched patriarchal or sectarian social norms can dilute these high-minded provisions³³.

- **Role of Religion and Identity:** Many post-authoritarian states grapple with the constitutional role of religion, especially where the old regime was either militantly secular (as in some communist states) or explicitly theocratic. In the Arab Uprisings constitutions, Islam's status as state religion or source of legislation was

³³ Porras-Gómez, A. M. (2022). Constitutional transformation and gender equality: the case of the post-Arab uprisings North African constitutions. *Oxford Journal of Legal Studies*, 42(1), 235-265.

maintained (e.g. Egypt 2012/2014, Tunisia 2014 kept Islam as official religion), balanced with new commitments to rights and freedoms³⁴. For example, the Moroccan and Tunisian charters explicitly affirm freedom of belief and gender equality even while declaring an Islamic identity, thereby attempting to reconcile faith and rights. This trend of seeking middle ground can be seen elsewhere: Myanmar's 2008 constitution (drafted by a military regime, but in a Buddhist-majority society) gave Buddhism a special place but also professed religious freedom.

- Backlash and Constitutional Retrogression: Finally, a sobering trend in the late 2010s and early 2020s is the occurrence of *constitutional retrogression*, understood as instances where a once-promising post-authoritarian constitutional order is undermined or entirely collapsed. The most dramatic illustration is Tunisia: widely hailed as the sole «success story» of the Arab Uprisings³⁵, with a progressive constitution and a decade of democratic practice, Tunisia saw its democracy unravel in 2021-2022. Citing political paralysis and economic troubles, President Kais Saied invoked emergency powers to suspend parliament and rule by decree, eventually rewriting the constitution in 2022 to grant himself sweeping powers³⁶. This case has prompted deep reflection in the literature: what allowed a respected constitution, often praised as a model, to be so easily set aside? Beyond Tunisia, Myanmar's experiment with a quasi-civilian constitutional order (2008 charter) ended with a military coup in 2021; Sudan's transitional constitutional declaration (2019) was derailed by a coup in 2021 before a new democratic constitution could be forged; and Central European democracies have seen «constitutional capture» by ruling parties³⁷.

³⁴ Porras Gómez, *supra* note 4.

³⁵ Porras-Gómez, A. M. (2020). The New Arab bills of rights: a study on the constitutions of Egypt, Morocco and Tunisia. *Global Journal of Comparative Law*, 9(1), 49-86.

³⁶ *Idem*.

³⁷ Müller, J. W. (2015). Should the EU protect democracy and the rule of law inside member states?. *European Law Journal*, 21(2), 141-160.

In sum, the empirical literature from 2018 onward paints a picture of both innovation and fragility in post-authoritarian constitutionalism. On one hand, never before have new democracies had access to so much comparative knowledge and international support in designing their constitutions, resulting in charters that are, on paper, often more ‘constitutionalist’ (in rights and inclusivity) than those of older democracies. On the other hand, the real-world record shows that those constitutions operate in challenging environments which can subvert even the best-laid constitutional design.

3. Conclusion

The literature since 2018 reflects a dual reality of post-authoritarian constitutionalism: tremendous hopes for, and designs toward, a liberal democratic order, tempered by the recognition that formal constitutional law can be hollowed out or subverted if not buttressed by supportive political conditions. Legal-institutional studies have greatly enriched our understanding of this dynamic. Thematically, scholars emphasize the importance of constitutional design choices (e.g. judiciary independence, separation of powers, rights guarantees) in steering new democracies, but also warn that authoritarian legacies can endure. Several concluding observations emerge from this state-of-the-art survey:

First, there is a clear understanding that context matters enormously: each post-authoritarian constitution operates within unique historical, cultural, and socio-economic circumstances. Yet, comparative research has identified common *trajectories* and *design choices*, allowing scholars and practitioners to learn across cases. Constitutions in the post-Cold War and post-Arab Uprisings eras show a remarkable resemblance in their embrace of human rights, separation of powers, and democratic ideals, suggesting a form of globalized constitutional script. At the same time, how effectively those texts take root depends on local political will and societal buy-in.

Second, the key debates, like rupture vs. continuity, liberal vs. transformative goals, external vs. internal influences, and so on, underscore

that constitution-making is as much a *political negotiation* as a legal one. The research highlights no one-size-fits-all solution; instead, it offers frameworks for thinking through trade-offs. For example, opting for a strongly transformative constitution may satisfy calls for justice but could overwhelm institutions; conversely, minimalist charters may stabilize elites but disappoint popular aspirations.

Third, we see a heightened focus on implementation and longevity. The conversation has shifted from simply designing institutions to ensuring their resilience. This is in part a reaction to the wave of democratic backsliding that has been hitting even long-standing democracies. For new democracies, it has become painfully evident that a constitution can be undermined from within, through elections that bring illiberal leaders or through gradual erosion of checks and balances.

In conclusion, the study of post-authoritarian constitutionalism today can be characterized by cautious optimism tempered with realism. The major global trend is that more societies than ever attempt to cast off authoritarian legacies through bold constitutional experiments, often achieving significant normative progress (in rights, equality, democratic design). Yet, the sobering lesson of the past few years is that these gains are not irreversible. Constitutional democracy, once established, must be continually defended and reinvigorated. In the ongoing dialogue between theory and practice, each new transition (or relapse) provides material for refining our understanding. The events of 2018-2025, whether it is the promise of a new Sudanese charter, the turmoil of Hungary's illiberal reforms, or Myanmar's coup, all feed into a richer, if more complex, portrait of how peoples strive to secure liberty and the rule of law after tyranny. The state of the field is thus one of vibrant inquiry, driven by both scholarly curiosity and the urgent normative quest to help build constitutions that truly embody «government of the people, by the people, for the people,» and are capable of withstanding the tests of time.

LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO DESPUÉS DEL «CASO RUMANIA». ¿HACIA UNA MUTACIÓN ESTRUCTURAL DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO?*

GIULIANO VOSA

*Profesor titular de Derecho Constitucional y Público. Università di Catania
Investigador García-Pelayo 2018/2021*

Antes de incorporarme al programa García-Pelayo hice mi doctorado en Derecho Constitucional y Público general en la Universidad La Sapienza, Roma. Posteriormente disfruté de una beca posdoctoral durante tres en Derecho Constitucional, Universidad LUISS Guido Carli, Roma. Fui también investigador visitante y *lecturer* en la Akademia Leona Koźmińskiego (Universidad Kozminski, Varsovia).

El proyecto que desarrollé durante mi periodo de investigación se denominaba *Constitutional legitimation of post-national rule-making in the European public space: in search of an enhanced legality principle*, enmarcado en dos de las líneas de investigación del organismo: Constitucionalismo en el siglo XXI y Derechos fundamentales.

Tras concluir mi contrato con el CEPC, me incorporé como contratado doctor en Derecho Constitucional a la Università di Catania (1 de

* Este trabajo desarrolla, con varias integraciones, un estudio del mismo autor publicado en la Revista [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), que se centra en la exposición de las sentencias del TJUE y del juez constitucional rumano, y al cual se hará referencia para un análisis más detenido de la jurisprudencia aquí solo mencionada. Una versión anterior fue presentada, bajo el mismo título, en la sesión del Seminario Ítalo-español de 2022, Granada, 2-4 de octubre; otra versión, reducida, fue objeto de una comunicación en el XX Congreso ACOES, Cáceres, 22 y 23 de marzo de 2023.

marzo de 2022), de la que soy profesor titular en Derecho Constitucional y Público desde el 1 de marzo de 2025.

1. Introducción

La trayectoria del «Estado de Derecho» atraviesa la reflexión teórica de al menos cuatro siglos, y revela orígenes aún más antiguos (Zolo, 2000, 17). Un semejante pedigrí conlleva una riqueza conceptual y una variedad semántica desbordantes, que a efectos de este trabajo necesitan una premisa en tres puntos.

Primero: «Estado de Derecho» es un concepto complejo y dúctil, cuyo alcance depende de la concepción del poder en un lugar y momento histórico determinados y se anuda a opciones específicas de carácter sociológico y antropológico tal vez mutuamente irreconciliables (Krygier, 2006, 129).

Segundo: su valor normativo depende del contexto al cual se pretende aplicar, ya que no es nada imposible, sino al revés probable, que en ordenamientos jurídicos situados a diferentes alturas en el espacio y en el tiempo surjan «Estados de Derecho» de distinto alcance y significado (Hertogh, 2016, 43).

Tercero: debido a su propia naturaleza relativa, aplicar este concepto a una entidad en evolución como la Unión europea no puede prescindir de una evaluación comparada entre lo que es «Estado de Derecho» en los ordenamientos de los Estados miembros y lo que se presenta como tal en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Dicha evaluación habría de verificar la continuidad, o la ruptura, entre uno y otro, con el objetivo de investigar las consecuencias de semejante aplicación con respecto a la trayectoria constitucional de la propia Unión.

Ahora bien, el escrito aquí propuesto se articula en cuatro partes. La primera se plantea reconstruir, aunque de forma sintética, el concepto de Estado de Derecho en las constituciones nacionales y, a través de aquellas, en el Derecho constitucional de la Unión. La segunda analiza el

concepto de Estado de Derecho aplicado por el Tribunal de Justicia, con especial arreglo al «caso Rumania». La tercera parte identifica signos concretos —por cierto, no definitivos— del cambio en las relaciones entre Derecho de la Unión y ordenamientos estatales causado por la jurisprudencia «rumana» del TJUE, y se centra en la mutación del constitucionalismo europeo que de allí descendería. Por fin, en la cuarta y última parte, se intentará tirar unas conclusiones en previsión de futuras, y sin duda deseables, investigaciones más amplias.

2. De las constituciones nacionales a la Unión Europea

De entrada, se suele encerrar el concepto de «Estado de Derecho» en la bien conocida dicotomía entre *Rechtsstaat* y *Rule of law* (Bin, 2004, 17). Se trata de una polarización ideal, que marca una diferencia histórica y dogmática con respecto a la estructura más profunda del poder político. En el primer sentido, el Derecho es el producto, *uno actu*, de la voluntad del Soberano, al darse por sentada su autoridad política suprema en el marco del Estado. En el otro sentido, el Derecho es el fruto de una interacción entre el Soberano y otros interlocutores que también tienen rango de instituciones —las Cortes y los Tribunales de Derecho común— en el marco de una soberanía estatal compartida. Por decirlo en breve, «Estado del Derecho del Soberano» se enfrenta a «Estado del Derecho que limita al soberano» —siendo éste, con *s* minúsculo, no el titular único de la autoridad, sino un elemento de una más compleja arquitectura del poder político.

Cabe decir que la innovadora etapa constitucional inaugurada tras acabar con los nacionalismos del siglo xx presenta la siguiente característica peculiar: los derechos se reconocen a sus titulares —y no se otorgan, a la manera de las constituciones breves del siglo anterior— en la medida en que éstos, a través de las múltiples articulaciones del poder público, pueden contribuir a la determinación de su contenido concreto. En otros términos, las Cartas contemporáneas hacen de mediadoras entre autodeterminación individual y colectiva en el marco

del Estado-comunidad. Remedian, de esa forma, a dos problemas espinosos que atormentaban al constitucionalismo de la época *weimariana*: la tiranía de las mayorías y el miedo a las masas. La primera encuentra su cura en una serie de contrapesos institucionales típicamente *counter-majoritarian*, capaces de frenar la actividad de los gobernantes (Friedman, 1998, 333); la otra desvanece al encargarse el Estado de transformar la confrontación social en conflicto político (Urbinati, 2020, 18) de suerte que las masas se integren en las propias estructuras del poder, en vez de agredirlas desde el exterior y poner en peligro la paz en la sociedad (Agamben, 2005, 22).

En este marco general se desarrolla, a partir de las Cartas estatales, el constitucionalismo europeo, arraigado en la libertad igual —la *égalité* (Balibar, 2010, 12)— como corolario de la centralidad reconocida a la persona humana, capaz de autodeterminarse individualmente y de transformar su voluntad individual en voluntad colectiva a través de las estructuras provistas por la misma Constitución.

Ahora bien, no cabe duda de que el proyecto europeo se presenta como continuador de las constituciones nacionales cuyo contenido —en sentido político y jurídico— se plantea desarrollar en un espacio común. Políticamente, la narración de la Europa unida siempre quiso marcar su contrariedad radical a los fascismos del siglo xx y su función obstativa respecto de cualquier tentación nacionalista autocrática (Beck, 2003, 7); en términos jurídicos, el concepto de tradiciones constitucionales comunes (Rodríguez Iglesias y del Valle Gálvez, 1997, 239), al hilo del cual se ha venido ajustando la trayectoria de los Derechos fundamentales europeos (Schütze, 2012, 337), es testigo de que, entre el Derecho de las constituciones nacionales y el Derecho que regula el espacio constitucional de la Unión, existe y ha de existir una imprescindible conexión en el marco de una sustancial continuidad jurídico-política.

De hecho, la cadena que tiene atadas las constituciones nacionales y la Unión europea no ha sufrido rupturas sino transformaciones convergentes: la mutación del Estado se acompaña a una evolución convergente de los ordenamientos nacionales (Muñoz Machado, 1993, 49). Y ello

resulta no solo del Derecho comunitario secundario o del Derecho nacional, sino también de la letra de los Tratados tal como se modifican en la evolución del camino común. El propio Artículo 2 del Tratado UE, al poner el valor de la dignidad humana como estrella polar de la «constitución» europea (Serna, 2005, 13; Cruz Villalón, 2005, 139) lo comprueba de manera inequívoca. Según Paolo Ridola (2009, 77) del concepto de dignidad se desprenden dos líneas: la una del *munus*, la otra de la *conquista*. En el primer caso, la dignidad es un dono recibido por el ser humano sin mérito ni culpa, y prescinde de su concreta voluntad: pues, ciertos derechos y facultades pertenecen al ser humano por su propia naturaleza, a modo de un iusnaturalismo de nuevo tipo (Hofmann, 1999, 620; Fassò, 1999, 15). En el segundo caso, la dignidad es una meta que sólo se puede alcanzar mediante un consciente ejercicio de autodeterminación; así que otros derechos y facultades dependen, en su contenido específico, de cómo se desempeñe semejante tarea, de forma individual o colectiva según los casos.

En fin, la relación entre «ser» y «devenir» *persona* hace que la garantía de los derechos sea en parte independiente del circuito de la política, y en otra parte dependiente del correcto funcionamiento de todas sus estructuras (Rodotà, 2007, 37).

Así las cosas, la letra del Artículo 2 del Tratado UE adquiere un significado más rotundo. El Estado de Derecho defendido por el constitucionalismo europeo en su norma manifiesto garantiza el multiforme equilibrio, frágil y fundamental, al que se refieren las Cartas nacionales, y del empíreo de la teoría lo lleva a la tierra de las relaciones de poder. Pues, se trata, sin duda, de un equilibrio filosófico entre los elementos voluntarista y racional-moral en la formación del Derecho; pero también de un equilibrio constitucional entre política y técnica/derecho, es decir, entre legislación y administración/jurisdicción; de un equilibrio político entre las formaciones que contribuyeron a la salida del nazi-fascismo; y, finalmente, de un equilibrio social entre los grupos y clases que componen el polifacético mosaico del pluralismo europeo.

3. «Estado de Derecho» según el TJUE: Las peculiaridades del «caso Rumania»

A la luz de la reconstrucción que se acaba de presentar, el Estado de Derecho funciona como un estabilizador, que solo adquiere valor normativo ahí donde resulten perjudicados de forma permanente y no reversible los pilares constitucionales de la sociedad.

Pues, el «Estado de Derecho» protegido por el Tribunal de Justicia debería al mismo tiempo garantizar los derechos individuales y tutelar la soberanía igual de los Estados (Melero de la Torre, 2020, 175). No podría dejar incumplido el principio de atribución: la frontera entre las competencias nacionales y aquellas de la Unión tutela la representación política a nivel nacional, cada vez más necesaria frente al papel *reducido* que se reserva al Parlamento europeo. Tampoco podría, semejante concepto, llevar su función de antídoto a «violaciones sistémicas» del Derecho de la Unión más allá de lo que Michel Foucault (2008, 167) define «el primer vértigo del *rectángulo de la parresia*»: la defensa de las condiciones de ejercicio de la *isegoria*, es decir, de la igual facultad de palabra para todos. En este caso, otorgar calado normativo al Estado de Derecho daría lugar a un remedio de *extrema ratio* y típicamente político, más bien que jurídico y hasta ejecutable ante el juez.

Sin embargo, como bien se sabe, en el debate sobre la defensa del Estado de Derecho en la Unión, crecen los partidarios de su despliegue masivo como medio de resolución judicial de controversias políticas (von Bogdandy, 2020, 705) —o, al menos, como medio de presión política a través de sentencias (Schmidt y Bogdanowicz, 2018, 1061). Cabe subrayar que dicha posición no es pacífica en doctrina (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2018, 933); sin embargo, por simplificar de un golpe el juego político sin toma de responsabilidad política, goza de numerosos defensores entusiastas en el mundo político-institucional y en sus inmediatos alrededores.

Sea como sea, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el «caso Rumania», madurada en el enfrentamiento con el Tribunal Constitucio-

nal de aquel Estado, tiene potencial para marcar una etapa nueva en la integración europea, y quizás para señalar un punto de ruptura definitiva con el polifacético equilibrio que se buscó con las Cartas constitucionales nacionales.

La tesis que aquí se defiende puede sonar radical, pero se quisiera plantear en su forma más nítida: aquella jurisprudencia, al amparo del valor del «Estado de Derecho», abre camino a una progresiva mutación estructural del constitucionalismo europeo.

Más en detalle, el nuevo curso bautizado por el Tribunal de Justicia gira alrededor de dos puntos principales, resumibles como sigue.

Primero: el Derecho de la Unión que se pretende imponer a Rumania abandona toda conexión, teórica y concreta, con el elemento positivo. A este arreglo, la propia forma del acto y la letra de las disposiciones normativas —hasta del Tratado FUE— simplemente pierden valor a la hora de establecer el régimen jurídico de un determinado acto (o medida) de Derecho de la Unión.

Segundo: el principio de atribución padece una significativa contracción de su fuerza normativa, y resulta poco menos que pleonástico en el razonamiento del Tribunal de Justicia. De hecho, los jueces del Kirchberg afirman que el Derecho de la Unión tiene igualmente que respetarse en sectores de aclarada competencia de los Estados, y que de esta obligación deriva, asimismo, la no-aplicación del Derecho nacional.

El primer punto marca la evolución del concepto de «efectos directos» con arreglo a dos datos: 1) qué tipo de acto puede producir dichos efectos, y 2) cuál es la consecuencia jurídica que de estos efectos se desprende.

En *Forumul*,² el Tribunal de Justicia —en contradicción con las *Conclusiones* del Abogado General Bobek³— se centra en las observaciones de la Comisión europea *ex* Art. 2 de la Decisión c.d. MCV⁴ para sacar

² TJUE, C-83/19, C-127/19 y C-195/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» c. Inspekția Judiciară*, 18 de mayo de 2021, ECLI:EU:C:2021:393, 162.

³ *Conclusiones* presentadas el 23 de septiembre de 2020, ECLI:EU:C:2020:746, 151-168.

⁴ Decisión de la Comisión europea 2006/928 del 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por

dos consecuencias. Uno: pese a su naturaleza de simple «recomendaciones», pues no dotadas de efectos obligatorios según el Art. 288 del Tratado FUE, dichas observaciones se amparan en la obligación de leal cooperación y producen efectos inmediatamente vinculantes para el Estado —en concreto: para sus órganos constitucionales tanto políticos como judiciales. Dos: dichos efectos dan lugar a una «*invocabilité de exclusion*», a causa de la cual el Derecho nacional queda limitado en su alcance aplicativo.

En *EuroBox Promotion*⁵ y en *RS*⁶ este proceso se radicaliza con respecto a cada una de las consecuencias apenas mencionadas.

Primero: el TJUE centra su escrutinio en el Anexo de la Decisión MCV (y no en las observaciones de la Comisión).⁷ Variar el objeto del juicio permite la superación del problema anteriormente señalado, es decir, la atribución de efectos vinculantes a actos que el Tratado FUE codifica como no vinculantes; sin embargo, siendo la letra de dicho Anexo nítidamente genérica, y en ningún caso clara, precisa e incondicionada, la relación entre disposición y norma sufre una repentina interrupción.⁸ De hecho, el efecto directo ya no desciende del rango formal del acto, ni del tenor literal de la disposición, ni de la claridad, precisión y no condicionalidad de la norma que de aquella se desprenda; sino de una genérica obligación de leal cooperación de alcance indefinido, al amparo de la cual el TJUE podría colocar cualquier precepto y transformarlo en deber jurídico.

Segundo: el «principio de leal cooperación» se pone a justificación del principio de primacía, y, por este trámite, de la prioridad aplicativa del Derecho de la Unión con respecto al Derecho nacional, que quedaría sin aplicación. De entrada, en *RS*, el Abogado General Collins reconoce

Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción, en G.O. L 354, 14 de diciembre de 2006.

⁵ TJUE, C-357/19 et alt., *Euro Box Promotion* (et. alt.) 21 de diciembre de 2021, ECLI:EU:C:2021:170.

⁶ TJUE, C-430/21, *RS* (*Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle*), 22 de febrero de 2022, ECLI:EU:C:2022:99.

⁷ Véase TJUE, *EuroBox Promotion*, cit., 137-140; TJUE, *RS*, cit., 56.

⁸ Véase Anexo (G.O. L 354/56, 14 de diciembre de 2006).

a «actos o medidas» directamente aplicables, o dotados de efectos directos, capacidad para causar la no-aplicación del Derecho interno; mientras, al no tratarse de actos, o medidas, dotados de directa aplicabilidad o de efectos directos —añade— el Derecho de la Unión sólo se impondría a través de una interpretación conforme o de una reparación del daño.⁹ Sin embargo, el TJUE, en la misma sentencia, repudia el nexo entre directa aplicabilidad y efecto directo, por un lado, y no-aplicación del Derecho interno, por otro lado: se sirve de una categoría genérica que llama «eficacia directa». En consecuencia, cualquier «acto o medida»¹⁰ de Derecho de la Unión puede, en principio, producir efectos directos y dejar sin aplicación el Derecho interno en cuanto el juez nacional así estime oportuno.

De aquí el segundo punto, que se refiere a la desaparición del principio de atribución del razonamiento jurídico del Tribunal. Este segundo punto se articula en dos ramas.

Primero: ya en *Forumul*, el TJUE admite que el régimen de responsabilidad personal de los jueces por los perjuicios ocasionados por un error judicial «forma parte del ámbito de la organización de la justicia y, por tanto, es de la competencia de los Estados miembros»¹¹ y añade, lacónicamente, que ««sin embargo, al ejercitar esa competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión».¹²

Con esta fórmula, el Derecho de la Unión cruza de una vez las columnas de Hércules de las «situaciones no puramente internas» (Arena, 2019, 144) que ya cuestionaban la extensión del ámbito aplicativo del Derecho de la Unión (Bartoloni, 2018, 59). Tras la atrevida incursión, dicho límite desaparece *tout court*: el *quid* que causa la incorporación de la responsabilidad personal del juez al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión desciende de la simple interferencia, presumida y no contestable, entre aquel régimen y el principio de independencia judicial cuya pertenencia a dicho ámbito aplicativo se justifica a su vez por la fuerza

⁹ Conclusiones presentadas el 20 de enero de 2022, ECLI:EU:C:2022:44, 79.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ TJUE, *Forumul*, cit., 229.

¹² *Ibid.*

normativa contundente, presumida y no contestable, del valor del Estado de Derecho. Así pues, la hiperextensión del ámbito de aplicación se suma a otro procedimiento hermenéutico contestable: la derivación, *uno actu*, de una regla concreta a partir de un valor, sin que se proceda a ponderación de los derechos e intereses en juego, aunque delicados (Zagrebelsky, 2008, 205).

Segundo: en *EuroBox Promotion*, el TJUE declara que:

«... el juez nacional que haya ejercido la facultad o haya cumplido la obligación de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE no puede verse impedido de aplicar inmediatamente el Derecho de la Unión de conformidad con la resolución o la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a riesgo de reducir el efecto útil de esta disposición».¹³

De hecho, lo que se logra a través de este artificio es que el efecto útil, formulado con arreglo al Art. 267 del Tratado FUE, respalde cualquier interpretación, incluso la más atrevida, que el Tribunal de Justicia dicte al juez nacional a través de una cuestión prejudicial, de manera que el Derecho de la Unión derroque al Derecho interno independientemente de la competencia, al quedar en las manos del TJUE toda evaluación al respecto. En otras palabras: desde el nivel procedimental-formal donde le sitúa el Art. 267 del Tratado FUE, el efecto útil se expande al nivel sustancial y material de la aplicación concreta del Derecho de la Unión con prioridad sobre el Derecho interno, de forma general y potencialmente indefinida.

De esta manera, el Tribunal de Justicia se autoriza a neutralizar dos terrenos conflictivos. El primero se refiere a la repartición formal entre competencias nacionales y de la Unión; el segundo indica la línea de distinción material, trazada por el propio Art. 267 Tratado FUE, entre jurisdicción prejudicial (sobre interpretación o validez del Derecho de la Unión) y jurisdicción sobre el fondo del asunto. En consecuencia, al juez nacional

¹³ *Ibid.*, 257.

no podrá impedirse la aplicación del Derecho de la Unión tal como interpretado por el Tribunal de Justicia pese a que dicha aplicación implique una clara invasión de las competencias de los Estados, aunque en sectores políticamente delicados, y hasta vitales para su misma sobrevivencia.

Puede constatarse que, al silenciarse de un solo golpe esas dos líneas de conflicto, el principio de atribución pierde toda su razón de ser: su desvanecer del itinerario argumentativo del TJUE es nada más que una consecuencia natural.

4. ¿Rasgos de una mutación estructural?

Las peculiaridades del «caso Rumania» marcan la destacada innovación del Derecho de la Unión que —cabe evidenciar— los jueces del Kirchberg pretenden establecer en vía general para el orden europeo. Prueba reina de esta ambición es la cuidadosa reconstrucción cronológica y teórica de la primacía que el propio TJUE cumple en *RS*. En aquellas líneas aparecen en el mismo cuento los casos históricos (*Van Gend & Loos* y *Costa c. ENEL*) y el asunto *EuroBox Promotion*;¹⁴ la consecuencia es que, en la doctrina del máximo juez de la Unión europea, no hay rupturas, sino continuidad, entre los orígenes del Derecho de la Unión y sus desarrollos más recientes.

De hecho, el nuevo curso no carece de puntos oscuros. El entramado constitucional de la Unión tal como resulta de dichas modificaciones presenta rasgos, tempranos y por cierto no definitivos, de una mutación profunda de la relación entre ordenamientos estatales y Derecho de la Unión (von Bogdandy, 2022, 16). Además, al hilo de esta mutación, el constitucionalismo europeo padecería un giro «intolerante», tal vez hasta autoritario, cuyas consecuencias no se podrían, de entrada, prever en toda su complejidad.

Para una mayor claridad en la exposición de la tesis, cabe poner de relieve tres puntos alrededor de los cuales giraría dicha mutación.

¹⁴ TJUE, *RS*, cit., 149.

Uno: en la interpretación del Derecho, el argumento literal, que remonta a la voluntad de los Estados e impone que toda innovación del Derecho de la Unión se pueda razonablemente desprender de la letra de las disposiciones contenidas o fundadas en los Tratados, cede el paso a los criterios teleológico y sistemático cuyas coordinadas, como bien se sabe, dependen de la subjetiva percepción del intérprete más bien que de una lectura del Derecho «objetivo» (Esser, 2010, 70).

Dos: la certeza del Derecho, como ideal jurídico y como principio normativo, no se basa en su racional previsibilidad por parte de un intérprete tercero e ideológicamente «neutral», sino en su *conformidad* con la regla concreta que el propio TJUE pretende, él solo, sacar del valor del «Estado de Derecho», sin que los jueces constitucionales de un Estado puedan interponerse (Komárek, 2014, 525) ni las autoridades políticas nacionales modular la aplicación de dicha regla.

Tres: el objetivo de máxima inclusividad del pluralismo, que el constitucionalismo europeo ha cultivado al abrigo de la tolerancia constitucional (Weiler, 2003, 22) se disuelve. El nuevo Derecho constitucional de la Unión es más bien *exclusivo e intolerante*, al exhibir, por lo contrario, una clara tendencia a la hipertextensión de su ámbito de aplicación, aunque en detrimento de los ordenamientos de los Estados miembros.

Con arreglo al primer punto, cabe recordar que la narración de la integración europea va de la mano con la mutación de los argumentos utilizados para la interpretación del Derecho supranacional — comunitario, y luego de la Unión.

El razonamiento detrás de este cambio se puede resumir como sigue. Presumiéndose la voluntad de los Estados motivada por el fin integracionista, los desarrollos del proyecto unitario razonablemente previsibles a partir de los Tratados se dan por legítimamente amparados por su consentimiento originario.

De ahí, la supuesta equivalencia entre argumento voluntarista y teleológico-sistemático permite ganar un cierto margen de maniobra con respecto al positivismo jurídico (Menéndez, 2017, 171). Sin embargo, es la matriz voluntarista que, con la práctica de las relaciones jurídico-económicas, desemboca en el movimiento constitucional con-

vergente desde el cual descienden los valores comunes. Con lo cual, el formante legislativo positivo (Sacco, 1991, 1) sigue siendo fundamental para la legitimación y legitimidad del Derecho de la Unión; porque, de no tenerlo en cuenta, se perdería el enlace con la voluntad de sus propios destinatarios.

Ahora bien, dismantelar el pedestal voluntarista del Derecho de la Unión tendría dos efectos. Bajo el perfil formal, la relación entre autoterminación individual y colectiva a través del sufragio universal —la gran novedad de las constituciones nacionales de la segunda posguerra— resultaría debilitada, y los destinatarios del Derecho supranacional dejarían de contribuir a su formación. Con arreglo a la vertiente sustancial, la continuidad con las tradiciones constitucionales comunes progresivamente se desmoronaría, quedando en las solas manos del TJUE la tarea de definir el alcance normativo de los valores compartidos como si Europa no hubiese historia, ni un pasado jurídico-constitucional al que rendir cuenta.

Por lo que se refiere al segundo punto, la falta de previsibilidad del Derecho aplicable resulta en detrimento del principio de la certeza jurídica, algo que el Tribunal Constitucional rumano no omite de subrayar con fuerza.¹⁵ La cadena conceptual que involucra centralidad del Parlamento representativo, imperio de la ley, y principio de legalidad, parece, en la perspectiva del TJUE, básicamente irrelevante: ocupa una posición lateral en el razonamiento jurídico, como resignada a una silenciosa desaparición (Vosa, 2022, 204).

Así las cosas, tal vez sea necesario modificar los parámetros del principio de certeza en Derecho de la Unión (Martín Rodríguez, 2016, 115). Dicho criterio no encontraría respaldo en la previsibilidad razonable del ordenamiento positivo tal como interpretado por los jueces y otros actores institucionales; más bien, tendría que apoyarse en una suerte de *idem sentire* moral, de consonancia, o correspondencia, al nivel de los valores. Una semejante consonancia, en efecto, sería indispensable para que el

¹⁵ *Curtea Constituțională*, sentencia n. 390, de 8 de junio de 2021, disponible online a https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/06/Decizie_390_2021.pdf; véase el párrafo 86.

intérprete pueda anticipar las reacciones normativas del ordenamiento europeo frente a un hecho determinado.

Se comprende, no obstante, que apoyarse en un parámetro de carácter moral para tutelar la certeza del Derecho perjudicaría su finalidad de resolución pacífica de conflictos sociales (Azzariti, 2010, 20) por tres motivos. Uno: el adiós al principio de legalidad multiplicaría la confusión entre lenguajes diferentes en el constitucionalismo europeo, lo que abre la puerta a una suerte de anarquía entre distintos órdenes normativos cuyo previsible resultado es la prevalencia como Derecho de las razones del más fuerte. Dos: la incomunicabilidad recíproca entre los destinatarios del Derecho se sumaría a la tasa de arbitrariedad otorgada al Tribunal de Justicia, que se quedaría con el poder de establecer lo que es Derecho y lo que no lo es pese a que la norma cuya aplicación se pretende carezca de todo soporte positivo en el ordenamiento. Tres: la legitimidad del Derecho de la Unión dependería exclusivamente de su conformidad a una cierta moral, quedando excluidos intereses y derechos que, aunque legítimos, se estimen no amparados por el valor del Estado de Derecho en la lectura de los arúspices del Kirchberg.

No sería, pues, inoportuno preguntarse si esta centralidad absoluta del valor del Estado de Derechos pueda suplir a la ruptura de la citada cadena entre parlamentarismo, imperio de la ley y principio de legalidad sin que la democracia en el espacio jurídico y político europeo padezca notables perjuicios.

Al respeto, destaca la *vis* excluyente del «nuevo» constitucionalismo europeo, que abandona el puerto seguro —y tan elogiado— de la tolerancia constitucional. Por lo contrario, tras el giro innovador que se le imprime, el Derecho de la Unión cambia de piel y deviene un orden jurídico *expansivo*, en un doble sentido.

Con arreglo a las relaciones internas, el Derecho de la Unión se demuestra capaz de imponerse con supremacía aplastante a cada ordenamiento nacional: una superioridad que no solo se fundamenta en la afirmación de una primacía absoluta, sino también —al ampararse bajo el principio de cooperación entre instituciones de la Unión y del Estado tal como interpretado por el TJUE— exige un cierto nivel de subordinación estructural, que afecta la soberanía política del Estado.

Además, dicha capacidad expansiva se manifiesta en la vertiente exterior, a la luz de la nueva narración que ofrece al Derecho de la Unión unas nuevas legitimidad y legitimación. En efecto, tras estas modificaciones, el Derecho de la Unión se impondría al Derecho de Estados miembros de antigua y nueva adhesión a través de una jerarquía de valores predeterminada cuyo alcance y estructura quedan en las manos del propio TJUE. Así concebido, desvinculado de toda idea de coparticipación duradera a su propia formación por parte de sus miembros, el nuevo Derecho de la Unión se impondría a partir del consenso inicial de los Estados miembros prestado *una tantum*, sin más preclusiones, ni teóricas ni prácticas, que deriven de tradiciones constitucionales comunes o de la efectiva voluntad de los (pueblos de los) mismos miembros. De esta manera, el Derecho de la Unión tiene potencial para soportar la exigencia de ampliación que los dirigentes, en el marco de escenarios globales en rápida mutación, estimen necesaria para el perseguimiento de los objetivos de la Unión.

En otras palabras: el nuevo Derecho de la Unión podría sin duda respaldar una expansión de la propia Unión hacia nuevos miembros, ajenos al proyecto inicial e indiferentes a sus valores, pero útiles en la perspectiva de cumplir las misiones que se plantean sus dirigentes. A estos nuevos miembros, tan como a los fundadores, o a aquellos de más antigua adhesión, se aplicaría *sic et simpliciter* el Derecho que *dice* el TJUE, con independencia de las competencias, pero —de ser necesario— al amparo del valor del Estado de Derecho.

Por fin, el constitucionalismo europeo, al reconocer la legitimidad de este cambio, se comprometería con cortar las raíces constitucionales de Europa y poner en las manos del TJUE el rol de pilotar la evolución de la Unión hacia un inédito futuro geopolíticamente activo. De hecho, el propio Tribunal, siendo un órgano judicial, no estaría preparado para una tarea semejante y se limitaría a otorgar legitimidad jurídica a todo lo que corresponda a la voluntad de los dirigentes europeos, ya desatados de cualquier vínculo de naturaleza constitucional.

En este caso, los sacrificios impuestos a ciertos derechos e intereses, aunque legítimos en el marco de las constituciones nacionales, serían

jurídicamente justificables al amparo de la necesidad de perseguir los objetivos de la Unión en el cuadro multipolar mundial; y ello, sin que tenga lugar un real control de compatibilidad entre dichos objetivos y las constituciones de los Estados, aunque los principios que allí se amparan compongan el núcleo fundamental del constitucionalismo europeo.

5. Conclusiones

Cabe preguntarse, al terminar esta breve investigación, si el plan que se anuncia para Europa, tal como desdibujado en la jurisprudencia del «caso Rumania», guarda todavía una cierta compatibilidad con el proyecto europeo inicial.

En un destacado escrito de los 2000 —la época dorada del constitucionalismo europeo: Balaguer Callejón, 2020, 53— Fernando Álvarez-Ossorio Micheo (2001, 93) definía a Europa como un «espacio integrado de libertad». Ahora bien, a la luz del cambio que el TJUE intenta desencadenar, el modelo de referencia de la Unión sufre una paralela mutación y desvela raíces quizás menos compatibles con semejantes peticiones de principio.

Es mérito de Christian Joerges y Navraj Singh Ghaleigh (2003) si la atención científica, a principios del siglo XXI, se ha centrado en el *lado oscuro* del constitucionalismo europeo. Especialmente, el constitucionalista alemán retoma la construcción de las categorías del Derecho internacional en la época *pos-weimeriana* —que vio la apoteosis del nazismo— y se centra en los conceptos que permitieron acabar con la soberanía igual de los Estados y con la garantía de derechos. Concepto clave del Derecho internacional tras el atardecer de Weimar es el bien conocido «espacio grande», o *Großraum*: en este marco, Estados «fuertes» se imponen a Estados «débiles» y los atraen en su esfera de influencia al establecer un Derecho común que corresponda a sus propios intereses.

Ahora bien, al atardecer del *sueño constitucional* europeo, un Estado desvalido —incapaz de proteger a quien no se proteja a si mismo (Re-

quejo Pagés, 2016, 56) y sacudido por las continuas emergencias que reclaman respuestas rápidas— puede caer víctima de semejantes tentaciones, dejando que Europa se entregue a una paradoja que sabe a humor negro: proteger el Estado de Derecho dismantelando el Estado y, al fin y al cabo, haciéndose con el Derecho.

No hace falta detenerse en las consecuencias que ha conllevado ese modelo del Derecho internacional. Sin embargo, siendo conscientes de ello, parece sabio plantear las tres preguntas siguientes, dejándolas a modo de temas de reflexión con vistas a investigaciones futuras.

Uno: si la preminencia del valor del Estado de Derecho no se acompañe a una fáctica restricción de los espacios del pluralismo a nivel interno, así que se trate, más realísticamente, de un agradable pretexto para reforzar el poder de la élite europea. Constatar que, con la ocasión de la crisis económico-financiera, el valor del Estado de Derecho no sobrevivió a la exigencia, enteramente política, de perpetuación del sistema (Kilpatrick, 2015, 323; López Escudero, 2020, 189) hace que, *a fortiori*, la duda sea más que legítima; y cabe preguntarse si servirse de los valores fundamentales a modo de pretexto se acorde con la idea de *Comunidad de Derecho* de la cual la Unión pretende lucirse.

Segundo: si la proclamada protección del Estado de Derecho no se haga vehículo para una nueva narración europeísta, que tenga reservado para la Unión un renovado papel: aquello —para citar a un líder de los Democráticos italianos— de «potencia de valores» (Letta, 2020). En este caso, la nueva Unión, para defender sus valores y en primer lugar el Estado de Derecho, se tendría que preparar para competir en formas, por cierto, no «irénicas», con otras «potencias» en el mundo multipolar; y ello, aunque sea al coste de renunciar precisamente a aquellos valores que, descendiendo de las constituciones nacionales, han legitimado la protección del Estado de Derecho.

Tres: si este nuevo papel sea compatible a nivel teórico y práctico con lo que es Europa (Ibrido, 2025, 335). Teórico, porque no cabe duda de que las constituciones nacionales asuman un cierto pacifismo, al menos por lo que se refiere a la solución de conflictos internacionales

(Benvenuti, 2022, 20; Volpi, 2022, XI). Práctico, porque está fuera de cuestión que Europa, al no disponer de fuerzas armadas efectivas y propias, no podría realmente ejercer el rol de «potencia» que en el marco de una alianza más amplia, más en concreto, una alianza cuyo centro está en la orilla opuesta del Atlántico. En este caso, Europa se volvería sencillo instrumento para la hegemonía de otros (Chomsky, 2004, 21) al punto que el apodo «potencia de valores» sonaría, de nuevo, a humor negro.

El paso entre la *militant democracy* y una *military democracy*, en sentido amplio, parece cada vez más breve, y la suerte que tocaría a la *democracy* europea en este indeseable escenario es materia sobre la cual no cabe dejar de investigar.

Bibliografía:

- AGAMBEN, G. (2005) *Homo sacer II.2 – Stasis. La guerra civile come paradigma politico*. Bollati Boringhieri. Torino.
- ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F. (2001) *Europa como espacio integrado de libertad. Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. 3(5), 93-122.
- ARENA, A. (2019) *Le «situazioni puramente interne» nel diritto dell’Unione Europea*. ESI. Napoli.
- AZZARITI, G. (2010) *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*. Laterza. Roma-Bari.
- BALIBAR, E. (2010) *La proposition de l’égliberté: Essais politiques 1989-2009*. PUF – Presses Universitaires de France. Paris.
- BARTOLONI, M. E. (2018) *Ambito d’applicazione del diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali*. ESI. Napoli.
- BECK, U. (2003) *Per un’Europa cosmopolita*, in *Lettera internazionale*. 78(4), 6-8
- BIN, R. (2004) *Lo Stato di diritto*. Il Mulino. Bologna.
- CHOMSKY, N. (2016) *Hegemonía o Supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos* (ed. en castellano, trad. por M. Izquierdo – de

- Hegemony or Survival. America's Quest for Global Dominance*, 2004) Penguin Random House. Barcelona.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2005) *La Constitución inédita: estudios ante la constitucionalización de Europa*. Trotta. Madrid.
- ESSER, J. (1972) *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*. Ed. it. (S. Patti y G. Zaccaria; introduzione P. Rescigno, 2010) *Pre-comprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*. ESI. Napoli.
- FASSÒ, G. (1999) *La legge della ragione* (rist. a cura di C. Faralli, E. Pat-taro, G. Zucchini) Giuffré. Milano.
- FOUCAULT, M. (2008) *Le gouvernement de soi et des autres*. Ed. it. (M. Galzigna, 2009) *Il governo di sé e degli altri. Corso al Collège de Fran-ce (1982-1983)*. Feltrinelli. Milano.
- FRIEDMAN, B. (1998) *The History of the Countermajoritarian Difficulty, Part One: The Road to Judicial Supremacy*. *NYU Law Review*, 73(2), 333-433.
- HERTOGH, M. (2016) *Your rule of law is not mine: rethinking empirical approaches to EU rule of law promotion*. *Asia European Journal* (14) 43-59.
- (1999) *La promessa della dignità umana: La dignità dell'uomo nella cultura giuridica tedesca*. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*. 76 (4), 620-650.
- IBRIDO, R. (2025) *Geopolitica costituzionale. Una introduzione*. Il Mulino. Bologna.
- JOERGES, C. (2003) *Europe a Großraum? Shifting Legal Conceptualisations of the Integration Project*. Joerges, G. y, Singh Ghaleigh, N. (dir.), *Darker Legacies of Law in Europe: The Shadow of National Socialism and Fascism Over Europe and Its Legal Traditions*. Hart Publishing. Oxford, 167-191.
- KILPATRICK, C. (2015) *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*. *Oxford Journal of Legal Studies*. 35(2), 325-353.
- KOMÁREK, J. (2014) *National constitutional courts in the European constitutional democracy*. *International Journal of Constitutional Law*, 12(3), 525-544.

- KRYGIER, M. (2016). *The rule of law: an abuser's guide*. Sajó, A. (ed.) *The dark side of fundamental rights*. Eleven International Publishing. The Hague, 129-161.
- LETTA, E. (2020) *La nuova Europa «Potenza di valori»*, *Avvenire*, 23 de junio de 2020, también publicado en *Un nuovo ordine europeo. Il manifesto di Enrico Letta*, *Il Foglio*, 11 de abril de 2022.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. (2020) *La degradación de las exigencias del Estado de Derecho en el ámbito de la Unión económica y monetaria*. Liñán Noguerras, D.J. y Martín Rodríguez, P.J. (dirs.) *Estado de derecho y Unión Europea*. Tecnos. Madrid, 189-229.
- LOUGHLIN, M. (2013) *Why Sovereignty?*. Rawlings, R., Leyland, P., Young, A. (eds.) *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*. Oxford University Press. Oxford, 34-50.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J. (2016) *The principle of legal certainty and the limits to the applicability of EU law*. *Cahiers de droit européen*. 52(1 – Ejemplar dedicado a: 50^e anniversaire. Colloque 10 septembre 2015. *Les principes généraux du droit de l'Union européenne*), 115-140.
- MELERO DE LA TORRE, M. C. (2020) *Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo «commonwealth»*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- MENÉNDEZ, A. J. (2017) *Neoconstitucionalismo y constitucionalismo democrático frente al derecho de la Unión Europea*. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*. (39 – Ejemplar dedicado a: Homenaje a Francisco Laporta y Liborio L. Hierro), 171-178.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1993) *La Unión europea y las mutaciones del Estado*. Alianza Editorial. Madrid.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2016) *El sueño constitucional*. KRK – Pensamiento. Oviedo.
- RIDOLA, P. (2010) *La dignità dell'uomo e il «principio libertà» nella cultura costituzionale europea*. Ridola P., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 77-137.
- RODOTÀ, S. (2007) *Dal soggetto alla persona*. ESI. Napoli.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2018) *Los derechos fundamentales en el procedimiento por incumplimiento y la adecuación constitucional*

- de las actuaciones de los Estados miembros. Revista de Derecho Comunitario Europeo* (61), 933-971.
- SACCO, R. (1991) *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law. The American Journal of Comparative Law*. 39(1), 1-34.
- SCHMIDT, M., y Bogdanowicz, P. (2018) *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. Common Market Law Review*. 55(4), 1061-1100.
- SCHÜTZE, R. (2012) *European Fundamental Rights and the Member States: From «Selective» to «Total» Incorporation?. The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 337-361.
- SERNA, P. (2005) *La dignidad humana en la constitución europea. Persona y Derecho* (52), 13-77.
- URBINATI, N. (2020) *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo. Laterza. Roma-Bari*.
- VON BOGDANDY, A. (2020) *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. Common Market Law Review*. 57(4), 705-740.
- (2022) *Strukturwandel des öffentlichen Rechts. Entstehung und Demokratisierung der europäischen Gesellschaft. Suhrkamp Verlag. Frankfurt*.
- WEILER, J. H. H. (2003) *Federalismo e costituzionalismo: il «Sonderweg» europeo*, in Zagrebelsky, G. (dir.) *Diritti e Costituzione per l'Unione europea. Laterza. Roma-Bari*, 22-42.
- ZAGREBELSKY, G. (2008) *La legge e la sua giustizia. Il Mulino. Bologna*.
- ZOLO, D. (2003) *Teoria e critica dello Stato di diritto. Costa, P. y Zolo, D. (dir.) Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica. Feltrinelli. Milano*, 17-88.

LA PROTECCIÓN MULTINIVEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LATINOAMÉRICA: UN MODELO FLEXIBLE PARA LA COORDINACIÓN DE MÁRGENES DE DISCRECIONALIDAD INTERPRETATIVA

JORGE ALEXANDER PORTOCARRERO QUISPE
Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional.
Universidad Nacional de Educación a Distancia
Investigador García-Pelayo 2019

1. Breve descripción biográfica

Mucho antes de llegar al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como investigador García-Pelayo, inicié mi carrera académica en el Perú, país del que soy originario. Me licencié en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, para luego de algunos años de preparación en el idioma alemán y en temas constitucionales, postular a una de las becas doctorales ofrecidas por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Al obtener una de las tres becas otorgadas al Perú por el DAAD, partí en el mes de abril de 2008 hacia Kiel – Alemania para pasar 4 años de investigación doctoral en la Cátedra de Derecho Público y Filosofía del Derecho del Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Robert Alexy. Mi tesis doctoral *Der autoritative Charakter der Grundrechtsabwägung* logró obtener la calificación de *suma cum laude* (con todos los honores), llegando a ser publicada en alemán por la editorial Nomos y en español por la editorial Marcial Pons. La tesis obtuvo además el premio *Kieler Doctores Iuris* a la mejor tesis doctoral del año en derecho.

Luego de cerrar esta etapa doctoral, retorné al Perú para transmitir los conocimientos aprendidos. Lo hice tanto en el ámbito profesional

como académico ya que me desempeñé como asesor en materia constitucional y razonamiento jurídico en el Consejo Nacional de la Magistratura (2013-2016), para luego pasar a ser letrado en el Tribunal Constitucional del Perú (2016-2017). Paralelamente, fui docente universitario impartiendo los cursos de Filosofía del derecho y Derecho constitucional en la Universidad de Piura (grado 2015, post grado 2015, 2016 y 2019), la Universidad San Martín de Porres (maestría y doctorado 2015-2016) y en la Universidad Católica Santa María de Arequipa (doctorado 2015 y 2016). Esto me permitió llevar los conocimientos teóricos a la praxis jurídica y a la academia peruana.

En el año 2017 la prestigiosa Fundación Alexander von Humboldt me concedió una beca post doctoral para realizar estudios en la Universidad de Heidelberg por dos años. En esta ciudad tuve la oportunidad de trabajar tanto en la Universidad como en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional. Durante mis investigaciones en Heidelberg, logré abrir una nueva línea de investigación referida a entender a la interpretación constitucional como un caso específico de la interpretación jurídica general (con criterios interpretativos ético-políticos propios), así como otra dedicada a destacar que los derechos constitucionales también incluyen, por definición, a los llamados derechos sociales de prestación (siendo los derechos sociales estructuralmente indistinguibles de los derechos tradicionales liberales, por lo que lo único que los diferencia de estos es su efectivización progresiva). Este último aspecto llegó incluso a ser acogido en una sentencia del Tribunal Constitucional peruano (Exp. 01470-2016-HC/TC de fecha 12 de febrero de 2019) en un caso sobre la existencia de un derecho fundamental a la alimentación de subsistencia.

Fue en Heidelberg que por primera vez oí hablar del contrato de investigación «García-Pelayo», y fue en Heidelberg que me decidí en tentar la fortuna y presentar mi candidatura. Logré obtener una de las dos plazas disponibles el año 2019.

2. El tiempo y el espacio como investigador García-Pelayo

Una de las cosas que hicieron especial mi tiempo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales fue el hecho de ser el primer peruano en haber ganado dicho contrato de investigación. Otra de las cuestiones singulares de mi tiempo en el CEPC es que fui el primer investigador García-Pelayo en ser enviado como *secondment officer* a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa; por lo que mis primeros 18 meses como García-Pelayo no los pasé en Madrid, sino en Estrasburgo. Durante mi estancia en la Comisión de Venecia fui responsable de dirigir como *project manager* el proyecto «Support to Reforms of Electoral Legislation and Practice and Regional Human Rights Instruments and Mechanisms in Countries of Latin America, Central Asia and Mongolia» (Proyecto N° EU-JP/2431), mismo que era financiado por la UE y que buscaba reforzar procesos democráticos y defensa de derechos en estas regiones a través de acciones concretas con *stakeholders* y autoridades democráticamente electas; así como de sustanciar una opinión oficial de la comisión sobre la restricción del derecho de reunión en Kosovo y un *amicus curiae* sobre el control constitucional de los procesos legislativos en la República de Moldavia. Ambos documentos fueron adoptados por la Asamblea General de la Comisión de Venecia. Al retornar al CEPC el 2021 durante los restantes 18 meses del contrato, me dediqué a Diseño, coordinación, gestión y realización del ciclo de seminarios «García-Pelayo 2021-2022»: La protección multinivel de derechos en América Latina y Europa cuyas temáticas específicas fueron: Constitucionalismo multinivel y protección de derechos (14.10.2021); 2. ¿Es posible una protección multinivel de derechos en América Latina? (10.11.2021); 3. La protección multinivel de derechos en Europa: Entre Estrasburgo y Luxemburgo (02.12.2021); 4. Control de convencionalidad interamericano y margen de apreciación europeo: ¿Modelos Convergentes o divergentes? (26.02.2022); 5. Diálogo judicial multinivel y tutela de derechos en Latino América (09.02.2022); 6. ¿Diálogo o Jerarquización?: La estructura de la adjudicación multinivel de derechos (30.03.2022); 7. Retos de

la protección multinivel de los derechos de participación política y de libertad (28.04.2022); 8. La protección multinivel de la igualdad de mujeres y hombres (11.05.2022); 9. Protección multinivel de los derechos económicos, sociales y culturales (02.06.2022).

Pero lo relevante de mi tiempo y espacio en el CEPC como investigador García-Pelayo fue el poder desarrollar el proyecto de investigación con el que gané la plaza.

3. Proyecto de investigación

3.1. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROYECTO

El proyecto abordaba, desde la teoría del derecho y la teoría de las normas, la pregunta acerca de cómo y en qué medida es posible delimitar márgenes de discrecionalidad interpretativa entre los distintos niveles de la adjudicación (interpretación jurisdiccional para resolver casos concretos) en el sistema de derechos humanos en Latinoamérica, sin recurrir para ello a la idea de subordinación incondicionada.

La hipótesis central del proyecto planteaba que es posible garantizar márgenes de discrecionalidad interpretativa en la relación entre los distintos estratos del modelo multinivel de interpretación jurisdiccional de derechos en Latinoamérica. El modelo planteaba conferir a los estratos superiores de interpretación una prioridad *prima-facie* por sobre los inferiores, en tanto no surjan situaciones especiales —circunstancias de falta de certeza respecto a las premisas empíricas o jurídicas en las que se basan las interpretaciones— que exijan lo contrario. En ese sentido se trataba de brindar a la tesis del diálogo jurisdiccional en Latinoamérica (Altas Cortes Ordinarias —Cortes Constitucionales— Corte Interamericana de Derechos Humanos) una estructura articuladora que permita abrir un espacio para el intercambio argumentativo de razones. De esta manera mi proyecto buscaba construir un modelo que pudiese conferir, en ciertos casos y bajo una fuerte carga de argumentación, prioridad a criterios interpretativos de niveles inferiores de adjudicación.

Las preguntas de investigación eran: Primero: ¿Qué tipo de modelo de prioridades es el más adecuado para la coordinación de competencias interpretativas en el sistema de adjudicación de derechos humanos en Latinoamérica? El proyecto abordaba la cuestión de si la mejor forma de garantizar la estabilidad del sistema de protección de derechos humanos en Latinoamérica era mediante un modelo de prioridades interpretativas absolutas, un modelo carente de tales prioridades, o un modelo de prioridades interpretativas *prima-facie*. Segundo: ¿Si fuese posible estructurar la protección multinivel en función a prioridades interpretativas *prima-facie*, bajo qué condiciones especiales sería posible cuestionar la prioridad interpretativa de los niveles superiores? Como respuesta el proyecto planteaba un modelo flexible de prioridades para la toma de decisión en función a la teoría de los principios jurídicos. Tercero: ¿Representa un modelo de prioridades interpretativas *prima-facie* un peligro para la integración de jurisdicciones y los esfuerzos por un constitucionalismo global? La pregunta implicaba un análisis valorativo respecto de las potencialidades del modelo y sus implicancias en el proceso de globalización de la justicia constitucional.

3.2. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA

La justicia constitucional en el siglo XXI enfrenta un cambio de paradigma: el paso desde problemas relativos a la legitimación-consolidación de la democracia constitucional y la defensa de derechos fundamentales, hacia problemas relativos a la estructuración de competencias interpretativas y la legitimación de estándares internacionales para la defensa y promoción de derechos humanos por fuera de los Estados unitarios (Luhmann 1973; Grimm 2004). Es precisamente este nuevo paradigma de la integración en un derecho constitucional transnacional el que genera la necesidad de integrar a la justicia constitucional nacional en sistemas jurídicos superpuestos o multinivel (Kelsen 1920, 1960, 1992; Pernice 1998, 2002, 2005). La integración multinivel, a su vez, plantea el problema de cómo armonizar las diversas interpretaciones so-

bre cuestiones jurídicas a las que los distintos órganos legitimados arriban en el proceso de adjudicación de derechos en los distintos niveles del sistema. Una primera respuesta podría consistir en afirmar que las prioridades decisorias en materia interpretativa se estructuran en sentido vertical, priorizando en todo supuesto las interpretaciones realizadas por los niveles más altos del sistema sobre las realizadas por los niveles inferiores (un ejemplo de ello fue lo resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los casos: 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125; el caso 26/62 y *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1. Ciertamente, ello implicaría una estructura basada en una regla de cumplimiento definitivo que restringiría intensamente competencias interpretativas en los niveles inferiores a ella; así mismo, requeriría basarse en algún tipo de autoridad supra nacional o autoridad pública internacional (von Bogdandy/Venske 2014) que legitime de manera incontrovertible las decisiones de los niveles superiores del sistema multinivel. Una segunda posibilidad consistiría en plantear la inexistencia de cualquier tipo de estructura priorizada entre las distintas interpretaciones sobre derechos de los estratos del sistema y afirmar que cada una de estas interpretaciones se encontrarían en un mismo nivel de interacción basado en la legitimidad que le asiste a cada uno de los órganos que las han adoptado (MacCormick 1999). Finalmente, una tercera posibilidad consistiría en afirmar que las normas de competencia que delinear competencias interpretativas, permiten, bajo ciertos supuestos especiales, un espacio para la argumentación donde la interpretación sobre derechos realizada por niveles inferiores del multinivel podrían tener una prioridad condicionada (ejemplos de esta perspectiva son las diversas decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán en los casos: «Solange I» BverfGE, 37, 271 y ss.; «Solange II» BverfGE, 73, 339 y ss.; «Maastricht» BverfGE, 89, 155 y ss.; «Lisboa» BverfGE, 123, 267 y ss.; «Bananenmarktordnung» BverfGE, 102, 147 y ss.). En este último enfoque, dichos supuestos especiales vendrían a ser circunstancias en las que sería posible argumentar que la decisión tomada por el estrato superior del sistema carecería de certeza epistémica sobre las cuestiones fácticas y jurídicas relativas al caso objeto de la decisión (Raabe 1998). Así, por ejemplo,

casos en los que exista falta de certeza respecto a las premisas fácticas en las que el nivel superior enmienda la decisión del nivel inferior, o casos en los que exista falta de certeza respecto si los criterios jurisprudenciales emitidos por el nivel superior protegen adecuadamente los derechos objeto de la interpretación del nivel inferior. Dentro de dicho espacio de apertura epistémica sería posible flexibilizar el alcance de la interpretación realizada por el nivel superior sobre el inferior (Da Silva 2003; Klatt/Schmidt 2010; Portocarrero 2016). El objetivo del presente proyecto es adaptar la idea de que las normas de competencia interpretativa permiten espacios de argumentación entre los niveles de adjudicación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ciertamente, la posibilidad de flexibilización no equivaldría, en modo alguno, a una anulación de la competencia del órgano de toma de decisión superior en el multinivel, sino solo abriría la posibilidad de plantear argumentos que, eventualmente y bajo una fuerte carga argumentativa, podrían conducir a una priorización condicionada de la competencia del nivel inferior en un caso concreto.

En sus inicios, la temática «multinivel» estuvo más bien asociada a la ciencia política y la integración europea en la forma de «gobernanza multinivel», es decir con el aspecto de la decisión política y sus efectos (CoR 89/2009; Piattoni 2009; Ridaura Martínez 2014). El concepto propiamente jurídico de «constitucionalismo multinivel», acuñado en los años noventa por el profesor alemán Ingolf Pernice (Pernice 1998), nació con una fuerte impronta europea, y que es precisamente el ámbito político donde se le ha dado desarrollo teórico (cfr. Gómez Sánchez 2018; Walker 2009). Sin embargo, la idea de constitucionalismo multinivel también se muestra como adecuada para describir cómo es que otros ordenes políticos, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, han venido estructurando su proceso de integración constitucional (Ureña 2013).

La problemática de la protección multinivel de derechos ha sido abordada, por lo general, solo desde una perspectiva material; específicamente respecto a la protección de derechos humanos en los diversos estratos del sistema multinivel (Walter/Schorkopf 2009; Ureña 2013; Montesinos 2016). Sin embargo, el aspecto formal o estructural relativo

a la coordinación de competencias interpretativas en la toma de decisión jurisdiccional sigue siendo un aspecto poco desarrollado. Ciertamente, existen estudios relativos al conflicto entre criterios a nivel europeo sobre la interpretación de derechos fundamentales (Torres Pérez 2009), pero no se cuenta con estudios relativos a los límites a las competencias interpretativas entre los estratos del multinivel, ya sea en materia de derechos humanos o sea en cualquier aspecto cuya regulación pueda presentar algún tipo de apertura epistémica. En ese sentido, si bien es cierto, los estudios existentes ponen en relieve la necesidad del diálogo entre los estratos del sistema jurisdiccional multinivel, también es cierto que no abordan la cuestión de cómo coordinar interpretaciones jurídicas divergentes cuando el diálogo entre niveles del sistema no sea suficiente para justificar el sentido de una decisión.

El problema de la existencia de distintos niveles de toma de decisión jurídica, mismos que eventualmente pueden entrar en conflicto, plantea el dilema de cómo garantizar el proceso de integración en la protección de derechos constitucionales-humanos y al mismo tiempo garantizar que las problemáticas propias de cada realidad constitucional sean resueltas de acuerdo a estándares compartidos y «endémicos» a cada contexto jurídico. Si bien existe una marcada tendencia a la uniformización de estándares materiales de justicia, así como una tendencia a brindar mayor protección a los derechos humanos, también es cierto que muchas garantías fundamentales e instituciones jurídicas se encuentran reguladas en distintos ordenamientos y a distintos niveles, lo cual puede generar incongruencias interpretativas que a la larga desembocan en conflictos entre jurisdicciones. Este dilema puede ser planteado como una «colisión de competencias interpretativas en la toma de decisión en sistemas jurídicos multinivel». En dicho modelo de colisión, es necesario desarrollar criterios en función de los cuales las competencias interpretativas en la toma de decisión en sistemas jurídicos multinivel, como sería el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sean garantizadas a la vez que confieran, en casos concretos y bajo una fuerte carga argumentativa, espacios para la toma de decisión en asuntos que atañen los intereses y circunstancias de los niveles inferiores. Ello se basa en la idea de

«ponderación de discrecionalidades decisorias multinivel» misma que subyace al modelo flexible para la coordinación de competencias interpretativas planteado en este proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO DA SILVA, V., (2003). *Grundrechte und gesetzgeberische Spielräume*, Baden-Baden: Nomos.
- European Committee of the Regions. (2009). The Committee of the Regions' White Paper on multilevel governance. CoR 89/2009. <http://www.cor.europa.eu/governance>.
- FASSBENDER, B. (2009). *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*. Netherlands: Brill.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2018). *Constitucionalismo Multinivel: Derechos Fundamentales*, 4ta. Ed. Madrid: Sanz y Torres.
- GRIMM, D. (2004). Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung. En: Brenner, M./Huber, P. M./Mösl, M. (eds.): *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag*. Tübingen: Mohr Siebeck. 145-167.
- KELSEN, H. (1920). Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre. En Matthias Jes-taedt (ed.). *Hans Kelsen. Werke*. Vol. 4. Veröffentlichte Schriften 1918-1920. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- (1992). *Introduction to the Problems of Legal Theory*. B. Litschewski Paulson and S. L. Paulson (trans.). Oxford: Clarendon Press.
- (1960) *Reine Rechtslehre*. 2da. Ed. Wien: Österreichischer Staatsdruckerei.
- KLATT, M./SCHMIDT, J. (2010). *Spielräume im öffentlichen Recht*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- KENNEDY, D. (1987). *International Legal Structures*, Nomos: Baden-Baden.
- LUHMANN, N. (1973). Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems. *Der Staat* 12. 1-22.

- MACCORMICK, N. (1999). *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- MONTESINOS P, C. (2016). Tutela multinivel de los derechos: Concepto, marco teórico y desafíos actuales. *Eunomía* 11. 211-220.
- PIATTONI, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis, *Journal of European Integration* 31. 163-180.
- PERNICE, I. (1998). Constitutional law implications for a state participating in a process of regional integration. German Constitution and «multilevel constitutionalism», *German Rapport to the XV International Congress on Comparative Law*, Bristol, 1998, pp. 2-3.
- (2002). Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review* 27. 511-529.
- (2005). *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund*. Berlin: De Gruyter.
- PERNICE I./KANITZ, R. (2004). *Fundamental Rights and Multilevel Constitutionalism in Europe*. Berlin: Humboldt Universität zu Berlin. 1-20.
- PORTOCARRERO QUISPE, J. A. (2016). *La ponderación y la autoridad en el derecho. El rol de los principios formales en la interpretación constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- RAABE, M. (1998). *Grundrechte und Erkenntnis*, Baden-Baden: Nomos.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2014). *Representación Política y Parlamentarismo Multinivel*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- TORRES PEREZ, A. (2009). *Conflicts of Rights in the European Union: A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford: Oxford University Press.
- UREÑA, R. (2013) ¿Protección multinivel de los derechos humanos en américa latina? Oportunidades, desafíos y riesgos. En George Rodrigo/Bandeira Galindo/René Urueña/Aida Torres Pérez, *Protección Multinivel de los Derechos Humanos. Manual. Red de Derechos Humanos y Educación Superior*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior. 17-46.
- VON BOGDANDY, A./VENSKE, I. (2014) *In whose name? A public law theory of international adjudication*. Oxford: Oxford University Press.
- WALKER, N. (2009). *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*. LEQS Papers 8. 1-31.

WALTER, C./SCHORKOPF, F. (2009). Elements of constitutionalization: multilevel structures of human rights protection in general international and WTO – law. *German Law Journal* 4. 128-168.

4. El impacto de haber sido investigador García-Pelayo en mi carrera académica

Finalmente, me gustaría resaltar el impacto no solo académico-profesional, sino también existencial que ha tenido en mi carrera el haber sido investigador García-Pelayo. Actualmente y desde el 2024 soy profesor ayudante doctor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); previamente y luego de culminar mi tiempo como investigador García-Pelayo, fui profesor colaborador asistente en la Pontificia Universidad Comillas. Durante los años que siguieron a mi tiempo en el CEPC, he podido desarrollarme plenamente gracias a las experiencias ganadas y el prestigio que tiene el haber sido un García-Pelayo. Logré varias acreditaciones ante la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), así como un sexenio de investigación reconocido por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) ANECA. He publicado varios artículos en revistas indexadas, así como participado en seminarios internacionales, congresos y en proyectos de innovación docente y transferencia. La sólida base para estos logros académicos en España me la brindó el haber sido investigador García-Pelayo. El impacto, como dije, no solo ha sido en lo académico, sino también en lo existencial, pues he optado por residir en España y proyectar mi futuro profesional y familiar en esta tierra maravillosa y multicultural.

Aún conservo relación con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales pues desde el año 2022 soy coordinador de tutores de trabajos de fin de máster en el Máster Universitario en Derecho Constitucional que ofrece el CEPC en conjunto con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo; así también, llegué a impartir clases sobre historia de las ideas políticas en dicho máster. Podría decirse que nunca he dejado de ser un García-Pelayo, y creo, con mucha satisfacción, nunca lo dejaré de ser.

JUSTICIA TRANSICIONAL: POSTCONFLICTO, DEMOCRATIZACIÓN Y DERECHOS DE LOS MÁS VULNERABLES

AGATA SERRANÒ¹

*Investigadora Ramón y Cajal. Departamento de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid
Investigadora García-Pelayo 2019*

1. Trayectoria académica

Mi experiencia como investigadora postdoctoral García-Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) tuvo lugar entre 2019 y 2022, durante la cual desarrollé el proyecto de investigación: «*Buenas prácticas para mejorar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno en Perú*». Para el año académico 2020/2022, organicé el Programa de Seminarios de Investigación García-Pelayo «Post-conflicto, democratización y derechos de los más vulnerables», que fue compuesto por 12 eventos académicos. En el CEPC, en el marco del Máster de Derecho Constitucional fui supervisora y miembro de tribunales evaluadores de TFM. Asimismo, fui revisora para el Premio Juan Linz 2019 y el Premio Clara Campoamor 2019.

1.1. TRAYECTORIA ACADÉMICA ANTERIOR Y POSTERIOR AL PROGRAMA GARCÍA-PELAYO

Mi trayectoria académica empieza en Italia, mi país natal, donde me licencié *magna cum laude* en Ciencias Políticas en la *Università della*

¹ agata.serrano@uam.es

Calabria en 2004. En 2008, obtengo el Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo en la Universidad Rey Juan Carlos en Madrid y, posteriormente me doctoro en Derecho Público con Mención Internacional en la Universidad de Jaén en 2014. Mi tesis doctoral, titulada «Las víctimas del terrorismo: de la invisibilidad a los derechos», cuyo Director fue J. Alberto Del Real Alcalá, Catedrático de Filosofía del Derecho, obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado por la Universidad de Jaén y fue publicada como libro con la editorial Aranzadi: Serranò, A. (2018). *Las víctimas del terrorismo: De la invisibilidad a los derechos*. Thomson Reuters Aranzadi. ISBN: 978-84-9177-795-3.

Durante mi investigación doctoral obtuve una «beca de movilidad predoctoral para la obtención de la mención europea de doctorado», concedida por el Ministerio de Educación (España), gracias a la cual en 2010 realicé una estancia de investigación de 3 meses en la Universidad de Ulster (Reino Unido).

Como investigadora predoctoral, en 2005, obtuve el premio italiano «Nicola Calipari» sobre terrorismo internacional, gracias al cual realicé un periodo anual de investigación en la Universidad de Jaén (2006-2007), cuyos resultados se publicaron en la monografía Serranò, A. (2009). *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo: La sfida delle democrazie contro la violenza terroristica* [Las armas racionales contra el terrorismo contemporáneo, el desafío de las democracias contra la violencia terrorista]. Giuffrè.

Este libro, cuyo prólogo fue escrito por los profesores J. Alberto Del Real Alcalá y Silvio Gambino, fue finalista en 2010 del premio científico internacional «G. Falcone P. Borsellino», concedido por la Universidad de Varese (Italia).

Desde 2011 a 2013 trabajé como Investigadora a tiempo completo en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) en el marco del proyecto europeo «*Assessing support initiatives for victims of terrorism in the United Kingdom and Spain: Lessons for the European Context*», cuya institución líder fue el Handa Centre for the Study of Terrorism and Political Violence (CSTPV) de la Universidad de St. Andrews (Reino Unido), considerado uno de los centros de investigación sobre terrorismo más presti-

giosos de Europa. El proyecto fue financiado por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea. Fruto de esta investigación fueron las publicaciones:

- Alonso, R., & Serranò, A. (2015). The needs of victims of terrorism in Spain. En O. Lynch & J. Argomaniz (Eds.), *Victims of terrorism: A comparative and interdisciplinary study* (pp. 90-106). Routledge.
- Serranò, A., Lynch, O., Argomaniz, J., & Lawther, C. (2018). Memory, truth and justice: Understanding the experience of victims of terrorism and political violence. The cases of the United Kingdom and Spain. En O. Lynch & J. Argomaniz (Eds.), *Victims and perpetrators of terrorism: Exploring identities, roles and narratives* (pp. 18-37). Routledge.

En 2011 fui galardonada con el 1º Premio de Victimología «Antonio Beristain» del Instituto Vasco de Criminología (España) por el artículo científico «La lucha social contra el terrorismo: algunos testimonios de víctimas de ETA». En 2014, trabajé como investigadora en la Universidad de Jaén (España) en el marco del proyecto nacional «Consolider-Ingenio 2010 - La era de los derechos humanos», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (socios: Universidad Carlos III de Madrid y otras 11 universidades españolas). También he participado en el proyecto «Unidad Didáctica: víctimas del terrorismo, un ejemplo cívico» (Socio principal: Fundación Miguel Ángel Blanco) financiado por el Ministerio del Interior español. Sus conclusiones se publicaron en el capítulo del libro «Aprender con las víctimas del terrorismo: Lecciones de la experiencia española». En C. Cuesta (dir. y coord.), *Aprender con las víctimas del terrorismo. Propuesta didáctica a la ciudadanía activa por la Memoria y la Justicia* (pp. 11-49). 2015, Fundación Miguel Ángel Blanco. ISBN: 978-84-697-2227-5.

Asimismo, he participado en el proyecto de investigación europeo: «Europa frente al terrorismo, la mirada de la víctima» (Socios del proyecto: la Fundación Miguel Ángel Blanco, AfVT, AIVITER), redactando

los textos académicos de la Exposición Fotográfica «Europa frente al terrorismo: la mirada de la víctima», que tuvo lugar en la Casa de Vacas, Parque del Retiro (Madrid) del 5 al 31 de marzo de 2014 y fue visitada por más de 20.000 personas.

Como investigadora postdoctoral, de 2015 a 2018, realicé 41 meses de periodo de investigación postdoctoral en Perú en la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT), Universidad donde tuve el gran privilegio de conocer y trabajar con su Gran Canciller Emérito, el actual Papa León XIV, Robert F. Prevost. Es en la USAT donde empiezo a desarrollar la línea de investigación sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado interno peruano, que profundizaré durante el contrato como «García-Pelayo» en el CEPC. En la USAT, fui profesora de las asignaturas «Ciencia Política» y «Derecho Internacional Público» (940 horas de docencia) y Directora del Centro de Estudios Políticos y Gestión Pública (CEPGP). Como Directora del CEPGP, creé, organicé y ejecuté 1 Maestría, 3 Diplomados y 25 conferencias sobre protección de los derechos humanos, elecciones democráticas y eficacia de la democratización en la era postconflicto, promoción de la igualdad social y lucha contra las discriminaciones, especialmente las dirigidas a grupos vulnerables como mujeres, víctimas de violencia, comunidad afrodescendiente, indígenas, etc.

Además, en Perú fui invitada a participar en 2 proyectos internacionales de investigación. El primero se centró en la lucha contra la violencia de género en el ámbito universitario (Universidad Continental, Perú); el segundo se centró en las políticas sanitarias para prevenir el contagio del virus Zika, especialmente en zonas pobreza extrema (CARE ONG, Perú). En el ámbito de la docencia, pude consolidar mi experiencia (1184 horas) en programas de doctorado (Universidad Magna Graecia de Catanzaro-Italia, 2019), en maestrías (Escuela Nacional de la Judicatura de República Dominicana-2017) en cursos de pregrado (Universidad de Jaén—de 2018 a 2019—, en la USAT en Perú de 2015 a 2018 y en la UAM de 2022 hasta hoy). En la USAT, dirigí 4 tesis de grado y fui miembro de 28 tribunales evaluadores de fin de grado. Recibí 2 diplomas de reconocimiento por mi destacada labor en docencia e investigación.

Después del contrato como García-Pelayo, en mayo de 2022, me incorporé como Investigadora Ramón y Cajal en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). En la UAM soy miembro del grupo de investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública» (ITGesPub) y miembro del grupo de investigación Política, Economía y Sociedad en Iberoamérica (Iberpoles). En 2023 me ha sido reconocido por la CNEAI el 1er sexenio de investigación para el periodo 2012-2021. En 2024 obtuve como Investigadora Principal la financiación del proyecto I+D+i «*La participación de las mujeres en los procesos de justicia transicional. Propuestas de construcción de paz desde Colombia, Guatemala y Perú*» -PRO-MUJER (www.promujerproject.com), por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Proyecto PID2023-146886NA-I00 financiado por MCIU /AEI /10.13039/501100011033 / FEDER, UE). En el equipo participan 16 investigadores/as de España, Colombia, Guatemala y Perú. Soy directora de 4 tesis doctorales en curso, cuyos temas se centran especialmente en el análisis del conflicto armado colombiano. En 2024, llevé a cabo una estancia de investigación de 2 meses en la University of Manchester, Centre for Latin American and Caribbean Studies (CLACS). Durante mi trayectoria académica, he presentado mis investigaciones en una sesentena de conferencias en España, otros países europeos y en el continente americano.

2. Línea de investigación al programa, estado de la cuestión y publicaciones relevantes

La línea que ha definido mi investigación desde 2019 es «*Justicia Transicional: post-conflicto, democratización y derechos de grupos vulnerables*». Esta línea de investigación es el resultado no sólo de mi periodo de investigación en Perú desde 2015 a 2018 que supuso un punto de inflexión en mi carrera académica sino también es fruto de mi trabajo postdoctoral como Investigadora del Programa García-Pelayo.

De 1980 a 2000 en Perú se vivió un periodo de violencia sin precedentes conocido más comúnmente como «conflicto armado interno» que cobró la vida de más de 69.280 personas, según una estimación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante CVR), durante el cual se perpetraron brutales violaciones de los derechos humanos, cuyas heridas quedan aún evidentes en el país (CVR, 2003; Laplante y Phenicie, 2010: 30). Según el Informe final de la CVR, el 54% de las víctimas fue causado por el grupo terrorista PCP-Sendero Luminoso; el 43% fue provocado por agentes del Estado (FFAA y Policía); y el restante 17% fue causado por otros actores o circunstancias (el grupo terrorista Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, rondas campesinas, comunidades de autodefensa, grupos paramilitares, agentes no identificados o víctimas ocurridas en enfrentamientos o situaciones de combate armado). Además del asesinato, entre otras violaciones de los derechos humanos se cometieron tortura, otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, ejecuciones arbitrarias, secuestros, desapariciones forzadas, violaciones sexuales. Estos actos inhumanos se llevaron a cabo sobre todo en cinco departamentos del País: Ayacucho con el 38% de los casos, Huánuco con el 17%, Apurímac con el 11%, Junín con el 10% y Huanavelica con el 9% (CVR, 2003).

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE), hasta 2023 ha documentado 22.551 personas desaparecidas. Según el último reporte estadístico, el proceso de búsqueda ha concluido para 2.849 de ellas, el 12%, ya sea porque los restos fueron recuperados e identificados y entregados a sus familiares, porque la persona fue hallada con vida, o porque se procedió a un cierre simbólico tras haberse agotado todas las posibilidades de localización (RENADE, 2023). Las exhumaciones, identificación y entrega de restos de personas desaparecidas a sus familiares es todavía una tarea pendiente en el país, tal como se refiere en Serranò, A. (2022). *Enforced Disappearance In Peru: A Step Towards A National Policy To Search For Disappeared Persons. The Age of Human Rights Journal*, 18(1), 545-569.

Según la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder que la Asamblea Gene-

ral de las Naciones Unidas adoptó en 1985, los Estados tienen que garantizar que las víctimas de tales delitos tengan acceso a la justicia; que sean tratadas con compasión por el sistema legal; que reciban una pronta reparación cuando sea posible; que cuando no sea posible el resarcimiento, se proporcione una indemnización por el daño sufrido, y que las víctimas reciban asistencia médica, material, psicológica y social (ONU, 1985).

La directiva Europea 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, en el punto 62 del preámbulo establece que «Los Estados miembros deberán considerar la creación de servicios comunes a varios organismos, siguiendo el principio de «punto de acceso único» o de «ventanilla única», que se ocupen de las múltiples necesidades de las víctimas cuando participen en procesos penales, con inclusión de la necesidad de recibir información, apoyo, asistencia, protección e indemnización». La directiva, dentro de las víctimas del delito, reconoce la necesidad de una protección especial a las víctimas del terrorismo en el punto 16 del preámbulo «Las víctimas del terrorismo han sufrido atentados cuya intención última era hacer daño a la sociedad. Por ello pueden necesitar especial atención, apoyo y protección, debido al especial carácter del delito cometido contra ellos. Las víctimas del terrorismo pueden ser objeto de un importante escrutinio público y a menudo necesitan el reconocimiento social y un trato respetuoso por parte de la sociedad. En consecuencia, los Estados miembros deben tener especialmente en cuenta las necesidades de las víctimas del terrorismo, y esforzarse por proteger su dignidad y seguridad». Además, la directiva expresa claramente que no solo esas víctimas necesitan reconocimiento social o especial atención por parte de los poderes públicos sino que debe evitarse cualquier tipo de victimización secundaria hacia ellas (punto 52 del Preámbulo): «Debe disponerse de medidas que protejan la seguridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares de la victimización secundaria o reiterada, la intimidación o las represalias, como las medidas cautelares o las órdenes de protección o alejamiento» (Unión Europea, 2012). Es sobre tales cuestiones que versa mi siguiente publicación: Serranò, A. (2020). El

debate europeo en torno a la protección jurídica de las víctimas del terrorismo: la dimensión pública del daño como fundamento de una tutela específica. En M. del Mar Carrasco Andrino (Dir.) y M. del Mar Moya Fuentes (Coord.), *Víctimas de delitos: modelos de actuación integral* (pp. 423-444). Tirant Lo Blanch.

En Perú según las recomendaciones de la CVR, a partir del 2005 se puso en marcha una política de reparación con la Ley N° 28592 (Aprobación del Plan Integral de Reparación a las Víctimas de la Violencia) y su reglamento de actuación aprobado en 2006. Gracias a tales instrumentos legislativos se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación, como ente rector del sistema; el Consejo de Reparaciones (CR), encargado de la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV) y de la acreditación, identificación e individualización de las víctimas y diferentes programas de reparación (reparaciones colectivas para los más de 600.000 desplazados en todo el país, el Programa de Reparaciones Económicas Individuales -PREI-, las reparaciones en el ámbito de la salud y de la educación, las reparaciones simbólicas, la facilitación y acceso habitacional y la restitución de derechos) (Theidon, 2004: 67; Hamber y Wilson, 2002: 36).

Igualmente, en 2016, se promulgó la Ley 30470, Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, que tiene como finalidad la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos de las personas desaparecidas. Asimismo, en 2018 con el decreto legislativo n. 1398 se aprobó la creación por parte de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de un banco de datos genéticos que permitirá contrastar el ADN de los familiares de las víctimas con los restos óseos hallados en las fosas (Duthie, 2005: 316).

En la adopción de un enfoque humanitario en la búsqueda de las personas desaparecidas ha, sin duda, incidido la lucha pacífica de numerosas mujeres peruanas, muchas veces víctimas directas de la violencia o

familiares de personas desaparecidas, que dieron vida a un movimiento de derechos humanos. A través de sus asociaciones, no obstante los numerosos obstáculos políticos y administrativos hallados en el camino, lograron que desde las instituciones públicas se diseñara e implementara una política de búsqueda de las personas desaparecidas en línea con los estándares internacionales de derechos humanos (Guillerot, 2005; Theidon, 2007). He estudiado la lucha pacífica de dichas mujeres en la siguiente publicación: Serranò, A. (2021a). La mujer peruana entre dos siglos: de víctima de la violencia a activista de los derechos humanos (1980-2020). *América Latina Hoy*, 89(3), 23-43.

A pesar de los pasos que en estos 25 años de postconflicto se han dado hacia la reparación de las víctimas del terrorismo y de las violaciones de los derechos humanos en Perú, la implementación de las recomendaciones de la CVR demuestra graves insuficiencias en las medidas aprobadas y una escasa implementación de las mismas por la presencia de obstáculos burocráticos que a menudo no sólo impiden el ejercicio de sus derechos, sino que les causan severas victimizaciones secundarias (Ulfe, 2013; Jave, 2021). Tales insuficiencias están tratadas de forma detallada en el libro, resultado de mi trabajo como Investigadora García Pelayo: Serranò, A. (2025, en prensa). *Veinticinco años de posconflicto en Perú: avances y límites en la implementación de las políticas de reparación, verdad, memoria y justicia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Foros y Debates).

Las tareas pendientes a nivel de reparación de las víctimas del conflicto peruano también se constatan en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en las que Perú ha sido condenado por graves violaciones. De todos los Estados que ratificaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Perú resulta, hoy en día, el más condenado por la Corte IDH por violación de derechos humanos con una treintena de sentencias, la mayoría por hechos cometidos en el marco del conflicto armado interno. Tales sentencias confirman que el Estado Peruano vulneró principalmente el derecho a la vida mediante asesinatos, torturas, ejecuciones arbitrarias, entre otras prácticas (Laplante, 2007; Sikkink, 2011: 142). Asimismo,

vulneró el derecho a la integridad personal mediante tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad personal mediante los secuestros y desapariciones forzadas y el derecho al debido proceso por haber llevado a cabo juicios con «jueces sin rostro», entre otras violaciones.

En los casos peruanos relacionados con el conflicto armado interno al momento de establecer la condena la Corte IDH se enfoca en diferentes reparaciones: indemnizaciones económicas, reparaciones en salud y educación, reconocimiento público del daño, petición de disculpas y garantía de no repetición, construcción de monumentos conmemorativos, esclarecimiento de los hechos y entrega de los restos mortales, adecuación del ordenamiento jurídico del estado a la CADH, identificación de los culpables, juicio y sanción de los mismos, entre otras.

Más en concreto, la Corte IDH hace hincapié en la obligación del Estado peruano en investigar los hechos ocurridos para esclarecer la verdad de los hechos, localizar, exhumar, identificar mediante el uso de técnicas e instrumentos idóneos a las personas desaparecidas y entregar los restos a sus familiares (Corte IDH, Caso Anzualdo Castro, 2009).

Por el otro lado, ordena al Estado peruano que se realicen procesos judiciales internos que permitan llegar a la asignación de la responsabilidad penal de lo ocurrido, divulgando públicamente los resultados de dicha investigación y de la sentencia (Corte IDH, Caso La Cantuta, 2006). Siguiendo el mandato de la Corte IDH, se iniciaron nuevas investigaciones penales ante la justicia ordinaria, lo que permitió condenar a algunos altos mandos de las Fuerzas Armadas. No obstante, la condena que tuvo mayor impacto político y repercusión mediática fue la del expresidente Alberto Fujimori, condenado en 2009 por la Corte Suprema por su implicación en los casos Barrios Altos y La Cantuta y los secuestros del empresario Samuel Dyer y del periodista Gustavo Gorriti. Sin embargo, 8 años después, el 24 de diciembre de 2017, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) concedió a Fujimori el indulto y derecho de gracia por razones humanitarias, decisión que fue anulada en 2018 por la Corte Suprema peruana tras un control de convencionalidad invocado por la Corte IDH, al considerar que contravenía las obligaciones internacionales del país (Binder, 2011; Uprimny, 2011: 167). De ello se da cuenta en mi siguiente publicación:

Serranò, A. (2021b). El derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Perú: la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el indulto de Alberto Fujimori. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(2), 485-511.

Sin embargo, la controversia resurgió en 2022 cuando el Tribunal Constitucional (TC) restituyó el indulto, alegando razones humanitarias relacionadas con la salud de Fujimori. La Corte IDH respondió instando al Estado peruano a abstenerse de ejecutar la sentencia del TC, señalando que no cumplía con las condiciones establecidas en su resolución de 2018. A pesar de ello, en diciembre de 2023, Fujimori fue liberado, muriendo 9 meses después como un dictador impune (Serranò, 2024). Del mismo modo, la impunidad se siguió reforzando a mediados de 2024, cuando el Congreso peruano en comisión permanente, en contra de los pedidos de la Fiscalía de la Nación y a pesar de las advertencias de la misma Corte IDH y de la ONU, aprobó el Proyecto de Ley Número 6951 que establece la prescripción de los delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos antes de 2002. Se permitía así eximir de la responsabilidad penal a sentenciados e investigados por crímenes calificados como delitos de lesa humanidad (CIDH, 2024).

Estas últimas acciones permisivas hacia la impunidad ponen de relieve una preocupante deriva autoritaria en el Perú, evidenciada por los intentos de garantizar impunidad a quienes cometieron violaciones de derechos humanos, incluso frente a compromisos internacionales frecuentemente incumplidos. Mientras el Estado peruano no asuma plenamente su responsabilidad y no emprenda procesos efectivos de depuración institucional, será difícil hablar de una paz estable y duradera. Esta situación confirma que la justicia transicional, lejos de estar concluida, sigue siendo una tarea pendiente en el país (Valencia, 2022: 93).

3. Agradecimientos

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales por la invitación a participar en esta pu-

blicación conmemorativa, elaborada con motivo del vigésimo aniversario del programa de investigación García-Pelayo. Es para mí un verdadero honor formar parte de esta celebración colectiva, que permite reflexionar sobre el impacto que dicho programa ha tenido en el desarrollo profesional e intelectual de quienes hemos tenido el privilegio de formar parte de él.

Mi paso por el CEPC como investigadora García-Pelayo representó una etapa clave en mi formación como politóloga. El acceso a un entorno de excelencia, el contacto cotidiano con una comunidad académica rigurosa y plural, y el respaldo institucional que se nos ofreció a quienes estábamos emprendiendo una carrera investigadora, fueron fundamentales para situar mis investigaciones en un marco comparado e interdisciplinar. La posibilidad de intercambiar ideas con colegas de distintas procedencias geográficas y disciplinarias no solo enriqueció mis perspectivas analíticas, sino que también contribuyó a fortalecer mi compromiso con una investigación crítica, comprometida con los valores democráticos y con la reflexión sobre los grandes desafíos políticos contemporáneos.

Agradezco sinceramente al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no solo por el apoyo recibido en su momento, sino también por mantener viva esta red de investigadores e investigadoras que, desde distintos puntos del mundo, seguimos vinculados por la experiencia compartida en este espacio único. Celebrar los 20 años del programa García-Pelayo es también reconocer el papel crucial que ha desempeñado el CEPC en la promoción de una comunidad académica iberoamericana crítica, rigurosa y comprometida con la construcción del conocimiento al servicio del bien común. Mis mejores deseos para que este programa siga siendo un referente en la formación de nuevas generaciones de investigadores.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, R., & SERRANÒ, A. (2015). The needs of victims of terrorism in Spain. En O. Lynch & J. Argomaniz (Eds.), *Victims of terrorism: A comparative and interdisciplinary study* (pp. 90-106). Routledge.

- BINDER, C. (2011). The prohibition of amnesties by the Inter-American Court of Human Rights. *German Law Journal*, 12(5), 1203-1230.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. Lima, Perú.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2024): «CIDH advierte afectaciones al acceso a la justicia tras aprobación de ley sobre delitos de lesa humanidad en Perú», 3 de septiembre. Disponible en web: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=%2Fes%2Fcidh%2Fprensa%2Fcomunicados%2F2024%2F206.asp> [Consulta: 04 de julio 2025]
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2006). *Caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Disponible en web: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf [Consulta: 04 de julio 2025].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2009). *Caso Anzualdo Castro vs. Perú. Sentencia de 22 de septiembre de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Disponible en web: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_202_esp.pdf. [Consulta: 04 de julio 2025]
- DUTHIE, R. (2005). Transitional Justice and the Right to the Truth. *International Review of the Red Cross*, 87(858), 299-326.
- GUILLEROT, J. (2005). Reparaciones en la transición peruana: avances y desafíos. *Revista de Crítica Jurídica*, 24-25, 127-143.
- HAMBER, B., & WILSON, R. (2002). Symbolic Closure through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies. *Journal of Human Rights*, 1(1), 35-53.
- JAVE, I. (2021): *La humillación y la urgencia. Políticas de reparación y posconflicto en el Perú*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP.
- LAPLANTE, L. J. (2007). On the Indivisibility of Rights: Truth Commissions, Reparations, and the Right to Development. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 10, 141-177.
- LAPLANTE, L. J., & PHENICIE, J. (2010). Outlawing Amnesty: The Return of Criminal Justice in Transitional Justice Schemes. *Virginia Journal of International Law*, 49, 915-984.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. A/RES/40/34.
- Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) (2023): *Reporte estadístico n. °4*. 27 de noviembre. Disponible en web: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/4981572-reporte-estadistico-n-4-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-de-sitios-de-entierro> [consulta: 07 de julio de 2025]
- SERRANÒ, A. (2009). *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo: La sfida delle democrazie contro la violenza terroristica* [Las armas racionales contra el terrorismo contemporáneo, el desafío de las democracias contra la violencia terrorista]. Giuffré.
- (2015). Aprender con las víctimas del terrorismo: Lecciones de la experiencia española. En C. Cuesta (Dir. y Coord.), *Aprender con las víctimas del terrorismo. Propuesta didáctica a la ciudadanía activa por la Memoria y la Justicia* (pp. 11-49). Fundación Miguel Ángel Blanco. ISBN: 978-84-697-2227-5.
- (2018). *Las víctimas del terrorismo: De la invisibilidad a los derechos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- SERRANÒ, A., LYNCH, O., ARGOMANIZ, J., & LAWTHOR, C. (2018). Memory, truth and justice: Understanding the experience of victims of terrorism and political violence. The cases of the United Kingdom and Spain. En O. Lynch & J. Argomaniz (Eds.), *Victims and perpetrators of terrorism: Exploring identities, roles and narratives* (pp. 18-37). Routledge.
- SERRANÒ, A. (2020). El debate europeo en torno a la protección jurídica de las víctimas del terrorismo: la dimensión pública del daño como fundamento de una tutela específica. En M. del Mar Carrasco Andrino (Dir.) y M. del Mar Moya Fuentes (Coord.), *Víctimas de delitos: modelos de actuación integral* (pp. 423-444). Tirant Lo Blanch.
- (2021b). El derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Perú: la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el indulto de Alberto Fujimori. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(2), 485-511.

- (2021a). La mujer peruana entre dos siglos: de víctima de la violencia a activista de los derechos humanos (1980-2020). *América Latina Hoy*, 89(3), 23-43.
 - (2022). Enforced Disappearance In Peru: A Step Towards A National Policy To Search For Disappeared Persons. *The Age of Human Rights Journal*, 18(1), 545-569.
 - (2024). Perú y los crímenes de lesa humanidad: ocho claves para entender la pugna entre justicia e impunidad. Disponible en web: <https://theconversation.com/peru-y-los-crmenes-de-lesa-humanidad-ocho-claves-para-entender-la-pugna-entre-justicia-e-impunidad-234229> [consulta: 4 de julio de 2025].
 - (2025, en prensa). *Veinticinco años de posconflicto en Perú: avances y límites en la implementación de las políticas de reparación, verdad, memoria y justicia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Foros y Debates).
- SIKKINK, K. (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. W.W. Norton.
- THEIDON, K. (2004). *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (2007). Transitional subjects: the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants in Colombia. *International Journal of Transitional Justice*, 1(1), 66-90. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijm006>
- ULFE, M. E. (2013). *La sociedad entre reparaciones. Memoria, reconciliación y Estado en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Unión Europea. (2012). *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*.
- UPRIMNY, R. (2011). Transitional justice, amnesty and political trials: The dilemma of confronting human rights violations in new democracies. *Pensamiento Jurídico*, 32, 159-176.
- VALENCIA, A. (2022). *Derechos Humanos y Justicia Transicional en América Latina: avances, desafíos y retrocesos*. Editorial Jurídica Temis.

PROTECCIÓN Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN SOCIO-DIGITAL

MÓNICA MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ

Profesora ayudante doctora de Derecho Constitucional.

Universitat de València

Investigadora García-Pelayo 2020

1. Trayectoria Académica

1.1. PREVIA A LA INCORPORACIÓN AL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO

Graduada en Derecho (2014, UVEG, en un grupo del Alto Rendimiento Académico, con docencia en inglés), Máster en Estudios Internacionales y de la Unión Europea (2016, UVEG), Máster en Traducción Institucional (Jurídico-Económica) por la Universitat d'Alacant (2016) y Doctora europea (Cum Laude y Premio Extraordinario) en Derecho en en marco de una beca predoctoral FPU-MECD. Amplié mis estudios en la Hague Academy of International Law, en el Institut International des Droits de l'Homme y en la Paris-Sorbonne. Fui investigadora visitante en la London School of Economics and Political Science, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia y profesora visitante internacional en la Golden Gate University en San Francisco, EE.UU. Fui preseleccionada para la beca post doctoral Marie Skłodowska-Curie European-Individual Fellowship en Cardiff University (Reino Unido), ganadora del VIII Premio Fundación Cañada Blanch y he prestado servicios como Stagière en la Comisión Europea (DG Inmigración y Asuntos

de Interior). Defendí mi tesis doctoral sobre el derecho al olvido y situaciones de vulnerabilidad socio-digital, bajo la dirección del Dr. Jimena Quesada. En el momento previo a mi incorporación al CEPC como investigadora postdoctoral García-Pelayo era autora de 8 artículos en revistas nacionales e internacionales de impacto (2015-2020), de 3 capítulos en obras colectivas (2019-2020) y de una monografía (2018). Mis líneas de investigación principales eran los derechos fundamentales, la integración europea, la protección de datos y las personas vulnerables.

1.2. POSTERIOR A LA ESTANCIA EN EL CEPC

Los avances en el ámbito científico y de transferencia de conocimiento aumentaron de manera exponencial gracias al programa de *investigación García-Pelayo*. La posibilidad de asistir a congresos y jornadas, la variedad de seminarios y encuentros organizados por el propio CEPC y la oportunidad única de dedicarme, casi en exclusiva, a la investigación, aumentó la motivación, la producción (y calidad) científica, las cuales se detallarán en el apartado siguiente. En cuanto a la carrera académica, cabe destacar que he sido miembro del Centro de Excelencia Jean Monnet sobre Integración y Gobernanza europea, evaluadora de artículos en numerosas revistas nacionales e internacionales de reconocido prestigio (Revista de Derecho Político-UNED, Teoría y Realidad Constitucional-UNED y Revista Española de Transparencia, entre otras) e invitada a participar en proyectos financiados por la AEI, tales como (PID2021-128309NB-I00) «La conciliación del derecho a la protección de datos con el cumplimiento por los poderes públicos del deber de transparencia y de lucha contra la corrupción», Rosario García Mahamut (IP) Beatriz Tomás Mallén (IP), o, más recientemente, (PID2023-148537NB-I00) TransformEU (The transformation of EU law through EU Courts: strategies to face the challenges to primacy, fundamental rights and EU values), Ricardo Alonso García (IP) y Sara Iglesias Sánchez (IP). En el momento de escribir estas líneas, he publicado 15 artículos en revistas nacionales e internacionales de impacto, 16 capítulos en obras colectivas

y 3 monografías. Mis líneas de investigación principales siguen siendo los derechos fundamentales, la integración europea, la protección de datos y las personas vulnerables.

A modo de colofón, conviene resaltar que he obtenido un sexenio de investigación (2023) y he sido acreditada como profesora titular de Universidad por la ANECA (2024).

2. Línea de investigación con la que se accedió al programa, estado de la cuestión *ex ante* y *ex post* y publicaciones relevantes

2.1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Mis líneas de investigación principales siempre han sido el Derecho Constitucional español y el de la Unión Europea, con especial énfasis en los derechos fundamentales y, concretamente, la protección de datos. Para la convocatoria a la que me presenté, las líneas de investigación seleccionadas fueron ‘protección de datos’, ‘derecho europeo’, ‘tutela judicial’ y ‘derechos fundamentales’. No obstante, cabe hacer dos apuntes sobre las mismas. En primer lugar, con respecto a la ‘tutela judicial’, al ser esta un elemento transversal, y por tanto, envuelto en todas las demás, se incluye *de facto* y *de iure* en mis contribuciones, por lo que no se ha tratado en esta aportación de manera separada. En segundo lugar, durante mi estancia en el CEPC, añadí una nueva línea de investigación, ‘transparencia’, tras incorporarme al grupo de trabajo del CEPC en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto. En este caso, el compromiso del CEPC era diseñar programas para propiciar el debate entre especialistas y garantizar la difusión y acciones divulgativas de la producción científica en torno a la transparencia y buen gobierno, por lo que también se incluye como línea de investigación en esta contribución.

2.2. DERECHOS FUNDAMENTALES

Cualquier referencia a los derechos fundamentales ha de partir de la ininteligibilidad del Estado social y democrático de derecho en ausencia de estos. Ese «estrecho nexo de interdependencia, genético y funcional, entre el Estado de Derecho y los derechos fundamentales» (Pérez Luño, 2016: 15) es una máxima absoluta en la disciplina del Derecho Constitucional. Los derechos fundamentales constituyen el núcleo esencial de cualquier ordenamiento constitucional, siendo tales derechos mandatos y límites del poder. En su dimensión subjetiva, son garantías de la libertad contra injerencias externas (sobre todo —pero no únicamente— contra las intromisiones del propio aparato estatal). En su dimensión objetiva, son premisas para asegurar el mantenimiento de la democracia y factores esenciales para la consecución de los objetivos y valores constitucionalmente proclamados.

Tras finalizar mi contrato García-Pelayo, publiqué el artículo «El libre desarrollo de la personalidad y los derechos emergentes ante la transformación digital: Reflexiones jurídicas en clave universal y española» en la Revista Akademia (Revista Internacional y Comparada de Derechos Humanos) en el que precisamente aborda (y así reza su resumen) la cuestión del impacto de la transformación digital en la dignidad y los derechos: «la existencia de nuevos y mejorados entornos para la realización de los derechos también ha conllevado a plantearse si estos están debidamente protegidos, si su ejercicio efectivo queda garantizado y, en consecuencia, si hay que reconfigurarlos o crear nuevos. Uno de los retos más notables a los que se enfrenta el Derecho no es otro que el de defender la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y una amalgama amplia de derechos ante la imparable e impredecible transformación socio-digital. Ante un contexto de interrelación e inter conexión digital, el planteamiento jurídico también obliga a reflexionar sobre la interrelación e interconexión de determinados derechos, especialmente aquellos afectados por las NTIC (sobre todo el uso que se hace de ellas). Por todo ello, el presente trabajo pretende indagar y reflexionar sobre el impacto de las NTIC en el libre

desarrollo de la personalidad, en la identidad y en otros derechos afines ante las nuevas realidades y riesgos asociados a la transformación digital, con mención especial al ordenamiento jurídico europeo y español»¹.

También he participado en obras colectivas y he sido invitada a dar conferencias sobre temas relacionados con los derechos fundamentales. En ocasiones estos han abordado la protección de colectivos minoritarios o colectivos en situación de vulnerabilidad:

- (Capítulo) «Una (re)visión constitucional de los derechos clásicos y emergentes ante nuevas formas de ciberviolencia contra la mujer», en *Cyberviolenza di genere e nuove «frontiere» normative e giurisprudenziali: la direttiva UE 2024/1385*, Editoriale Scientifica- Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2025, pp. 161-184
- (Mesa redonda) «Los movimientos woke y anti-woke: reflexiones desde la inclusión y los derechos fundamentales, Uría Menéndez, Madrid, 21/05/2025.
- (Capítulo) «El antisemitismo en España: una aproximación desde un enfoque basado en los derechos humanos», *La lucha contra el antisemitismo, la islamofobia y el antigitanismo: Una tarea inacabada en el marco de la Unión Europea*, Aranzadi, 2023.
- (Capítulo) «Perfilando las obligaciones que genera el derecho al cuidado», *El reconocimiento de los derechos del cuidado*. Tirant lo Blanch, 2023.
- (Capítulo) «Transatlantic digital divide: Comparativesocio-legal approaches in the face of technology-facilitated gender-based violence in the united states and Europe», *Retos pendientes en el camino hacia la igualdad de las mujeres en el siglo XXI: debates en el ámbito del derecho, la criminología, la sociología y los medios de comunicación*, Editorial Reus, 2021, pp. 435 - 464.

¹ Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/akade/article/view/40970>

- (Artículo) «Gender-separate education in Spain: reflections on educational rights and freedoms from a constitutional and human-rights perspective», *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 11, Nº. 2, 2021, pp. 289-352.

En similar línea, he participado en calidad de ponente invitada o comunicante en congresos y jornadas. A modo de ejemplo: «La Protección de la Dignidad Humana ante la Transformación Digital: Complementariedad y Sinergias entre España e Hispanoamérica», V Congreso Hispanoamericano: cultura jurídica, política y moral comunes a España e Hispanoamérica, Madrid, 2024.

2.3. PROTECCIÓN DE DATOS

Otra máxima que tenemos muy presente en las sociedades contemporáneas, especialmente cierto en el binomio tecnología-derecho, es que la respuesta jurídica tiende a ir muy por detrás de los avances y retos tecnológicos. En la era actual y en todas las diferentes etapas de la modernización, observamos, como ya decía en mi tesis doctoral, ese juego cruel entre un inalcanzable ‘correcaminos tecnológico’ y un persistente ‘coyote jurídico’. Y así, en palabras de Sánchez Barrilao (2016: 3) al Derecho no le toca otra que ir «*parcheando los baches y agujeros*» que los avances tecnodigitales generan en el aparato social y jurídico.

Por tanto, además de regular y limitar lo que la CE llama ‘la informática’, el nuevo paradigma socio-digital en el que nos encontramos envueltos implica también la necesidad de revisar, reforzar y redefinir los derechos ya reconocidos y dotarlos de mecanismos de tutela adecuados para garantizar su protección y ejercicio efectivo. Esto evidentemente responde a un proceso de evolución de las necesidades humanas, como respuesta a los cambios y revoluciones y, por ende, a las consiguientes y potenciales amenazas que estos pueden ejercer sobre la libertad y la dignidad de la persona. Los derechos fundamentales pueden y deben redefinirse para adaptarse a los requisitos siempre cambiantes de nuevos con-

textos y realidades: «Con la llegada de Internet, los derechos más afectados parecían ser aquellos relacionados con la esfera personal. Con la IA el escenario es más complejo y de más amplio espectro. Y el fuerte impacto queda repartido en —prácticamente— todos los derechos fundamentales con proyección individual y, sobre todo, social y colectiva» (Cotino Hueso, 2024: 16).

En este sentido, el reconocimiento y desarrollo del contenido y límites del derecho a la protección de datos ha sido dónde más he seguido investigando gracias a los recursos y formación ofrecida durante su estancia en el CEPC. Entre otros, cabe destacar:

- [En prensa] (Capítulo) «La transformación tecnológica y el reto regulador: ¿el fin del ‘brussels effect’?» en *La Transformación del Derecho de la Unión*, Tirant lo Blanch, 2026.
- (Capítulo) «El impacto de las cláusulas abiertas del RGPD en materia de transparencia y acceso a la información pública en España», en *La implementación del reglamento general de Protección de Datos en España y el impacto de sus cláusulas abiertas*. Tirant lo Blanch, 2023, pp. 233-264.
- (Libro) *El derecho al olvido como garantía frente a situaciones de vulnerabilidad en la UE y España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.
- (Artículo) «Una aproximación jurídico-filosófica a la memoria y al olvido desde la teoría de los derechos fundamentales», *Derecho y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*. 46, 2022, pp. 177 - 211.
- (Artículo) «A vueltas con la ponderación de derechos en materia de videovigilancia: Interés legítimo, seguridad privada, régimen vecinal y protección de datos», *Revista de Derecho Civil*. IX - 4, 2022, pp. 351 - 375.
- (Artículo) «Propuestas de regulación frente a una nueva brecha digital por razón de género: ciberviolencia contra la mujer a la luz del marco europeo de protección de datos», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*. 4, 2021, pp. 211-233.

- (Artículo) «La ratificación española del Convenio 108+: consideraciones jurídicas básicas del nuevo marco Paneuropeo de protección de datos», *Revista General de Derecho Europeo*. 54, 2021, pp. 229 - 254.
- (Capítulo) «El derecho a la limitación del tratamiento en el RGPD: balance de su acomodación normativa en la LOPDGDD y normas conexas», en *Las cláusulas específicas del Reglamento General de Protección de Datos en el ordenamiento jurídico español: cuestiones clave de orden nacional y europeo*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 119-148.

2.4. TRANSPARENCIA

Como ya se apuntaba con anterioridad, esta línea de investigación surgió de las funciones de apoyo sobrevenidas y asumidas en la consecución de los compromisos adquiridos por el CEPC en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto. La transparencia actúa como medio para un fin, debiendo ser la transparencia un instrumento para garantizar la buena gobernanza, la calidad democrática, y, en definitiva, el interés superior y los derechos y libertades de la ciudadanía. En otras palabras, la transparencia es (o debiera ser) «palanca» o «punto de apoyo» que permita convertir a la ciudadanía en el eje de la actuación pública «en un sistema político de Gobierno Abierto, en una democracia avanzada» (Sánchez de Diego Fernández de la Riva: 2018, 9).

Ya lo dijo Brandeis (1914): la información es el «oxígeno» de la democracia y la luz es «el mejor desinfectante». En una democracia es fundamental que la ciudadanía pueda acceder a información relevante para saber sobre los asuntos públicos, y, en su caso, o bien participar, con pleno conocimiento de causa, en aquellos que le conciernen, o bien a través del escrutinio público, demandar la rendición de cuentas. El Estado, y todas las instituciones y organismos vinculados al mismo, deberían actuar siempre al servicio de la ciudadanía. En análoga línea, he centrado mis esfuerzos investigadores durante los

últimos meses y en los años posteriores a mi estancia en el CEPC en el binomio transparencia-privacidad, así como en las luces y sombras de la normativa y praxis vinculada a la transparencia en España y en la UE:

- (Ponencia) «Crisis is the mother of invention: transparency as the backbone of rule of law in the fight against corruption in the», International Congress «Overcoming the crisis of democratic values in the EU» CEU, Valencia, 17/10/2024.
- (Ponencia) «Una revisión de la ponderación entre el derecho de acceso y la protección de datos en los procesos de denuncias anónimas: problemática y propuestas a la luz de los avances normativos y praxis en Europa y España», VIII Congreso Internacional de Transparencia y Gobierno Abierto, Alcalá de Henares, 27/09/2023.
- (Capítulo) «Premisas de partida y ejes de reforma en materia de transparencia. Especial énfasis en el derecho de acceso», en *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022, pp. 63 - 90.
- (Ponencia) «Aproximación al régimen de transparencia, acceso a la información y protección de datos en los EE.UU. y nuevos horizontes a la luz de un vanguardista nuevo proyecto de ley», VI Congreso Internacional de Transparencia, 28/09/2021.
- (Ponencia) «La protección de datos como límite al acceso a la información pública: el caso curioso de las categorías especiales de datos de los personajes públicos durante el Covid-19», Jornada Problemas que el Covid-19 plantea en el binomio transparencia y protección de datos. Aportación de soluciones prácticas desde la ciencia jurídica, Universidad Miguel Hernández-Elche, 26/10/2021.

2.5. DERECHO (CONSTITUCIONAL) EUROPEO

Uno de los fenómenos más singulares y relevantes en el ámbito histórico, político y, sobre todo, jurídico-constitucional, que se ha desarrollado en la Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial es, sin duda, el proceso de integración europeo. En la actualidad, estamos presenciando una realidad en la que cada vez más tribunales nacionales y gobiernos han desafiado abiertamente los objetivos comunes o la primacía del Derecho de la UE y la autoridad del Tribunal de Justicia de la UE, invocando, a través del artículo 4.2 TUE, su identidad nacional para justificar el incumplimiento de normas, valores, principios y derechos consagrados en la UE. Como han mencionado en más de una ocasión Von Bogdandy (2015) y Kochenov (2014), la UE se enfrenta a una crisis muy grave (si no la más grave de la historia). Esta no es de naturaleza financiera sino que estamos ante una crisis de valores, dado que afecta a un elemento central dentro del constitucionalismo europeo: el Estado de Derecho. Siempre se ha dicho que solo aceptamos el cambio cuando se enfrenta a la necesidad, y sólo se reconoce la necesidad cuando se le presenta una crisis. Como Jean Monnet tan elocuentemente dijo, la UE se ha forjado a través de la crisis y es la suma de esfuerzos y soluciones para hacer frente a dichas crisis. En relación a las vicisitudes del proceso de *constitucionalización* de la UE (Cruz Villalón, 2002), también se han centrado mis esfuerzos investigadores en los últimos años, sea desde la perspectiva más jurisprudencial o más teórica:

- [En prensa] (Artículo en co-autoría) «The EU law primacy doctrine in the protection of fundamental rights re-examined through the lens of constitutional pluralism: a decade since the Melloni judgment (c-399/11)», Law, Identity and Values Journal-Central European Academic Publishing.
- (Capítulo) «Los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea en tiempos de crisis», en La Unión Europea ante la crisis Derechos, valores, seguridad y defensa. Aranzadi, 2023.

- (Artículo) «El principio pro personae como criterio hermenéutico del TJUE frente a situaciones de vulnerabilidad socio-digital», *Revista General de Derecho Constitucional*. 36, 2022, pp. 1 - 47.
- (Ponencia) «Opening constitutional boxes in search of common ground: a comparative look at transatlantic constitutional models, 5th edition of the Summer School for Young Researchers, Valencia, 26/06/2024
- (Ponencia) «Similarities and Peculiarities in the Mediterranean Model(s): A Closer Look at Constitutional Drafting, Identity, Rights and Jurisdiction», *26th Annual International Congress of the Mediterranean Studies Association*, Mediterranean Studies Association, Valencia, 28/05/2024.

3. Conclusiones y agradecimientos

Como bien sabemos, el Derecho no es sólo un fenómeno normativo, sino que es el reflejo de un fenómeno social; que se circunscribe a un contexto histórico y espacio determinado, impregnado de elementos sociales, políticos, culturales y económicos, de valores morales y pautas de conductas particulares. La sociedad que el Derecho regula es, a su vez, la que lo condiciona y moldea. *Mutatis mutandi*, el Derecho funciona como instrumento de cambio social (Añón Roig, 1994).

Ya lo decía (y acertadamente citamos a) García-Pelayo (1984: 45): «el [D]erecho constitucional vigente, como todo [D]erecho, no es la pura norma, sino la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad con la que se enfrenta». Así, en línea con las ideas vinculadas a la ‘constitución viviente’, el Derecho no sólo no está exento de reformarse y reinventarse ante los cambios y revoluciones en los que participa, sino que debe hacerlo, en tanto que le corresponde y se le interpela a acomodarse a realidades nuevas; independientemente de si son impuestas por la transformación tecno-digital, como principalmente me he centrado, o por las necesidades humanas. Por lo tanto, es de suma importancia garantizar la protección de la persona, no sólo frente a posibles injerencias estatales,

sino también frente a las inimaginables amenazas contra la dignidad humana que puedan surgir en escenarios como los actuales.

En el contexto de la transformación digital, los retos no han hecho más que empezar. Como apunta González Fuster (2025) «el panorama actual del derecho digital europeo es, más que un puzzle por hacer, una realidad nueva que está por descubrir - también por lo que se refiere a la protección de datos personales [...] la reciente avalancha normativa en el ámbito del derecho digital europeo, configurando lo que se conoce como el *EU Digital Rulebook*, es un reto para la protección de datos personales en Europa. También podría ser una oportunidad». La formación del CEPC ha sentado las bases para una investigación más ambiciosa precisamente en esta línea.

No obstante todo lo anterior, las últimas palabras de esta contribución deben ser de agradecimiento. Ningún trabajo científico ni ninguna carrera académica es solo fruto del esfuerzo de quien lo lleva a cabo. Nuestros éxitos rara vez vienen solos, pues se ven inspirados y moldeados por elementos tanto intrínsecos como extrínsecos; la comunidad que nos rodea es decisiva, y en el mundo académico, en general esta afirmación es incluso más evidente. Por ello, deseo expresar mi más profundo agradecimiento al CEPC, como institución, su programa de investigación García-Pelayo y el personal adscrito a él durante mi estancia, por haberme otorgado la oportunidad de integrar su programa, en el marco del cual he podido desarrollar actividades de investigación y trabajo académico de alto nivel. La posibilidad de aprender e interactuar con profesionales y expertos del ámbito jurídico y de la ciencia política, así como el acceso a recursos técnicos y bibliográficos de primer orden, han sido elementos fundamentales para el enriquecimiento de mi formación y para la consolidación de mis líneas de estudio. La experiencia en el CEPC fue profundamente enriquecedora, tanto a nivel profesional como personal. Reitero mi gratitud por la confianza depositada y por el respaldo brindado durante todo el proceso.

Bibliografía final

- AÑÓN ROIG, M. J. (1994). Necesidades y derechos. Un ensayo de fundamentación, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- CHUECA, R. (2019). Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa, CEPC, Madrid.
- COTINO HUESO, L. (2024). Encuesta sobre Inteligencia artificial y Derechos fundamentales. Teoría y realidad constitucional, Nº 55 (Ejemplar dedicado a: Encuesta sobre Inteligencia artificial y Derechos fundamentales), 11-86.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2002). La Constitución inédita. La dificultad del debate constitucional europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 1.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1984). Derecho Constitucional Comparado, Madrid.
- GONZALEZ FUSTER, G. (2025) Proteger (mejor) los datos más allá del RGPD. Diario La Ley, Nº 10653.
- KOCHENOV, D. (2014) Europe's crisis of values. *Revista catalana de dret públic*, Nº. 48, 106-118.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2016). *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J. F. (2016). El futuro jurídico de Internet: una aproximación constitucional a la neutralidad de la red. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 26 (julio-diciembre).
- VON BOGDANDY, A. and SONNEVEND, P. (eds.) (2015), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area - Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Hart Publishing.

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL ANTE EL CONSTITUCIONALISMO GLOBAL

ÁNGEL ADAY JIMÉNEZ ALEMÁN¹

Profesor contratado doctor. Universidad Complutense de Madrid

Investigador García-Pelayo 2021

1. Breve trayectoria académica

Antes de incorporarme al programa de investigadores García-Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2021-2022), mi trayectoria académica se desarrolló en la Universidad de Vigo, donde obtuve mi doctorado en Derecho (2013) con la calificación de apto cum laude con mención internacional, tras finalizar las licenciaturas en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Mis estudios de doctorado contaron con el apoyo de la beca de la Xunta de Galicia para estudios de tercer ciclo y el contrato predoctoral de la Xunta de Galicia del programa de investigación María Barbeito. En esta etapa tuve una primera experiencia en gestión universitaria como vicedecano de estudiantes y relaciones internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y del Trabajo de la Universidad de Vigo (2007-2008). También fui becario del Servicio de Doctrina constitucional del Tribunal Constitucional (2012-2013), y realicé estancias de investigación en el *Centre for The Modern Thought*, de la Universidad de Aberdeen (en 2008

¹ angeladj@ucm.es; <https://orcid.org/0000-0002-9991-6419>

y 2009), gracias a una beca del Parlamento de Galicia para ampliación de estudios en centros europeos de prestigio, y en el *Institute of Advanced Legal Studies*, de la Universidad de Londres (2011).

Continúe vinculado a la Universidad de Vigo como profesor ayudante doctor y profesor contratado doctor interino y fui investigador visitante en el Instituto Max Planck para el Derecho constitucional comparado y el Derecho internacional público en Heidelberg (2014), y en el Centro para los Estudios Constitucionales Comparados de la Universidad de Melbourne (2019-2020), con una ayuda para estancias de movilidad en el extranjero José Castillejo para jóvenes doctores del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. En esa etapa, mi línea de investigación estuvo centrada en la confluencia de los ordenamientos jurídicos en la globalización y la protección de los derechos fundamentales y algunos de sus resultados han sido reconocidos con el Premio en su V edición de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* para artículos científicos de constitucionalistas jóvenes (2017) o el Premio a la mejor comunicación en el XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas Españoles (2018). Participé en más de treinta congresos y jornadas nacionales e internacionales con comunicaciones y ponencias invitadas, destacando el Congreso Mundial de Derecho Constitucional (2018 y 2014), el Congreso anual de la *International Society of Public Law* (2024, 2018 y 2017), el Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Comparado (2018), el Congreso iberoamericano de Derecho Constitucional (2019 y 2014) o el Congreso anual de la Asociación de Constitucionalistas Españoles (2018 y 2014). Además, fui miembro de los equipos de los proyectos de investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades «Nuevas formas de protección de los derechos humanos en entornos empresariales globalizados» dirigido por Pablo Pérez Tremps y Ana María Ovejero Puente, «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas», dirigido por José Luis García Guerrero y María Luz Martínez Alarcón, y «Vulnerabilidad social, crisis económica y derecho a la vivienda: Las políticas públicas de garantía social», dirigido por Alba Nogueira López y Alba Alonso Álvarez. Por otro lado, fui coordinador del módulo Jean Monnet *Protecting Funda-*

mental Rights in the European Union (2016-2019). También contribuí a la coordinación y realizando un capítulo para un manual para la enseñanza de Derecho desde una perspectiva de género (Premio creación materiales y recursos docentes con perspectiva de género Antonia Ferrín Moreiras, Universidad de Vigo). Fui secretario académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y del Trabajo (2016-2019) y secretario académico del Máster en abogacía y procura (2020-2021). Y pude impartir docencia en otras universidades como la Universidad Pompeu Fabra, la Universidad de Coimbra, la Universidad de Bolonia, la Universidad Técnica de Ámbato (Ecuador), la Universidad de Airlangga (Indonesia) o la *Royal University of Law and Economics* (Camboya).

Tras mi experiencia en el programa García-Pelayo me he incorporado como profesor contratado doctor a la Universidad Complutense de Madrid (2022) y soy vicedecano de calidad y prácticas externas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde 2024. Participo en los proyectos de investigación «La Constitución como instrumento de integración de la sociedad y el sistema político» dirigido por Xabier Arzo Santisteban y «Los derechos fundamentales en las integraciones. Estudio constitucional comparado», dirigido por José Luis García Guerrero y María Luz Martínez Alarcón. He podido impartir docencia en la Universidad de Valencia, la Universidad Técnica de Manabí (Ecuador) y en la Universidad de Silesia en Katowice (Polonia). Además, soy profesor-tutor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, cosecretario de la Sección española de la *International Society of Public Law* y editor en Iberlconnect.blog, y se me han reconocido un sexenio y dos quinquenios.

2. El uso del derecho comparado por los tribunales constitucionales: estado de la cuestión

Las interacciones entre sistemas y tradiciones jurídicas han sido constantes a lo largo de la historia. De hecho, lo que ha sido muy excepcional es el aislamiento (Twining, 2004: 6). Pero el elemento diferenciador del contexto actual de globalización jurídica es la multiplicación

de las transferencias de conocimiento entre los diferentes sistemas jurídicos, siendo particularmente frecuentes e intensas las que se producen alrededor del Derecho constitucional y de los derechos humanos, hasta llegar a facilitar la identificación de una nueva ola de renacimiento del Derecho constitucional comparado. Y un elemento clave para el crecimiento reciente del interés por el Derecho constitucional y las instituciones extranjeras ha radicado en la expansión del control de constitucionalidad hasta su práctica universalización, y del enfrentamiento de los tribunales en los que se ha confiado esta función con cuestiones de eminente trascendencia moral y política, permitiendo que esta disciplina abandone una posición meramente subsidiaria. Tushnet (1999) ha afirmado que estamos ante un proceso inevitable de globalización del Derecho constitucional debido a presiones estructurales que conducen hacia la convergencia e incluso armonización, pero no uniformización, de los derechos constitucionales de los Estados. Así, el proceso de influencia recíproca entre sistemas constitucionales nacionales nos estaría dirigiendo hacia una eventual globalización y convergencia del constitucionalismo, manifestándose tanto en los procesos de redacción de las constituciones como en su interpretación (Halmai, 2014).

Si bien el uso por los altos tribunales del derecho comparado, incluidos los precedentes extranjeros, no es un fenómeno nuevo (Glenn, 1987), en las últimas dos décadas ha adquirido una posición central en los análisis de derecho constitucional comparado (Klug, 2018), produciéndose un incremento reseñable en la cantidad de trabajos publicados (a mero título ilustrativo y ciñéndonos a monografías, se pueden mencionar las contribuciones de Markensinis, 2009; Jackson, 2010; Groppi and Ponthoreau, 2013; Bobek, 2013; Mak, 2013; Tripkovic, 2018; Tyrell, 2018 o Ferrari 2019). Diálogo entre tribunales (Vergottini, 2011), comunicación transjudicial (Slaughter, A.-M., 1994), trasplantes, préstamos, migraciones constitucionales (Perju, 2012), o comparación constitucional como quinto instrumento de interpretación constitucional, (P. Haberle, 2010), son algunas de las metáforas que se han utilizado para referirse a esta técnica. Comúnmente, son los tribunales superiores de los ordenamientos jurídicos (bien se trate de tribunales constitucionales o tribunales

supremos) los más dados a la apertura exterior, particularmente en el contexto de los conocidos como *hard cases* (Dworkin, 1975), en el que el margen de decisión jurisdiccional adquiere contornos difusos. Además, son los tribunales supremos de la familia del *common law* los que, generalmente, han mostrado una actitud más proclive a la recepción de precedentes extranjeros: Namibia (el 93% de las resoluciones se refieren a precedentes extranjeros), Sudáfrica (52%), Irlanda (desde 1937 hasta 2012, 43,95%) y Canadá (39,7%) (T. Groppi and M. C. Ponthoreau, 2013). A pesar de la enconada controversia que ha generado esta práctica (con gran intensidad en los Estados Unidos, donde ha sido prohibida por ocho Estados), la posición doctrinal mayoritaria coincide en el reconocimiento de las virtudes y posibilidades de esta técnica, al igual que su admisibilidad mientras esté dirigida hacia objetivos legítimos, esté fundada metodológicamente y esté integrada en la argumentación del tribunal (Perju, 2012, Schepele, 2003). Pero no por ello ha dejado de denunciar las malas praxis, cuando no abusos, que los tribunales no han podido o no han sabido evitar, quizás por falta de reflexión (Walker, 2006).

Esta avalancha ha acabado incidiendo en la literatura española, aunque, como veremos de inmediato, no tanto como habríamos esperado, sobre todo si tenemos en cuenta que nuestro Tribunal Constitucional (TC) ha acudido a los precedentes extranjeros desde su cuarta sentencia. Es indudable que la doctrina española ha prestado atención tradicionalmente al Derecho constitucional comparado, destacando entre las obras clásicas el Derecho constitucional comparado de Manuel García-Pelayo (1999). Y menos se puede negar que nuestra doctrina se viene ocupando de las cuestiones que han surgido a raíz de la apertura internacional de nuestro ordenamiento constitucional y la interrelación entre tribunales estatales e internacionales (entre muchos otros, Sainz Arnaiz, 1999; Queralt Jiménez, 2008 o García Roca, 2010), pero no tanto al recurso voluntario al derecho extranjero y a los precedentes generados por tribunales de jurisdicciones extranjeras enfrentados a cuestiones idénticas o muy próximas.

Quienes han dedicado denodados esfuerzos a la interpretación constitucional no la abordaron (por ejemplo, Alonso García, 1984; Canosa

Usera, 1988; Díaz Revorio, 1997; Moreno, 1997; o Balaguer Callejón, 1997), a excepción de F. J. Ezquiaga Ganuzas (1987), que identificó unos primeros usos de este argumento de autoridad por parte de nuestro supremo intérprete constitucional, observó su gran importancia persuasiva teniendo en cuenta que el concepto de derecho fundamental está íntimamente vinculado al de universalidad e hizo una propuesta del artículo 10.2 de la Constitución como posible justificación de la constitucionalización de la argumentación comparativa (ibíd.: 424-430). Del mismo modo, más recientemente X. Arzoz (2014 :146-158) ha afirmado que «el criterio o punto de vista comparativo debe ser tenido en cuenta en una teoría constitucional de la interpretación en la materia de los derechos fundamentales» (ibíd. 151) en base a una doble perspectiva internacional (Convenio Europeo de Derechos Humanos y Unión Europea) y del derecho constitucional (art. 10.2 CE), de forma que los derechos constitucionales de los Estados parte del Convenio de Roma y de lo que se han comprometido con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (con atención particular para los propósitos de este proyecto a su artículo 52.4) deben estar próximos a nuestro supremo intérprete constitucional. También se han de señalar los trabajos de P. Tenorio (2016) y M. Ahumada (2017), en los que se repasa el recurso del Derecho comparado por parte del Tribunal Constitucional español, aunque la ausencia de un estudio pormenorizado me condujo hacia una primera investigación (Jiménez Alemán, 2017). Además de identificar diversos usos de la comparación constitucional, se constató que nuestro Tribunal Constitucional ha mencionado el derecho extranjero en los fundamentos jurídicos y en los votos particulares de al menos 127 resoluciones en 36 años. Y podemos seguirlo encontrando en resoluciones de gran transcendencia como en la sentencia 31/2018 acerca, entre otras cuestiones, de la constitucionalidad de la educación diferenciada (doctrina reiterada en las 53/2018, 66/2018, 67/2018, 74/2018 y 51/2018) o en el auto 40/2020, que inadmitió un recurso de amparo en relación con el derecho de manifestación y el estado de alarma ante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19. A su vez, el Tribunal Supremo ha acudido a este recurso con regularidad, por ejemplo, en su

sentencia de 9 de mayo de 1986, en la jurisdicción contenciosa, sobre el valor normativo del artículo 49 de la Constitución, o de forma aún más notoria en su sentencia 459/2019, de 14 de octubre de 2019, sobre los hechos acaecidos durante el proceso secesionista. Por lo tanto, nuestros altos tribunales se encuentran entre aquellos órganos jurisdiccionales que reconocen explícitamente el uso del derecho comparado. Sin duda no han sido ajenos a la tendencia general de recurrir al derecho comparado para apoyar sus decisiones, siendo parte así de una suerte de comunidad mundial de tribunales internacionales y nacionales, como también lo prueba la constante participación en encuentros internacionales por parte del Tribunal Constitucional (Conferencias Mundial, Iberoamericana y Europea de Justicia Constitucional o Reunión conjunta de España, Francia, Italia y Portugal) o la convocatoria anual de una beca de formación sobre el Derecho constitucional comparado y la actividad internacional del Tribunal Constitucional.

La concreta trascendencia del uso del Derecho extranjero por nuestros tribunales y la necesidad de su análisis ha sido reconocida recientemente por especialistas en Derecho constitucional como B. Aláez Corral, F. Balaguer Callejón, R. Canosa Usera, M. J. García Morales, J. García Roca y P. Pérez Tremps (2018). Es parte de la evolución de los procesos de producción normativa y es ejemplo de la prominencia progresivamente adquirida por el derecho jurisprudencial, incluso en los ordenamientos jurídicos pertenecientes a la familia del Derecho civil. Una primera aproximación podría llevarnos a pensar que estamos ante una cuestión pacífica, siguiendo nuestro tradicional principio de libertad de interpretación de forma que, hasta la reforma del Código Civil en 1974, el ordenamiento jurídico español no contó con normas referidas a la interpretación de la ley, más allá de la recepción doctrinal de las reglas de Savigny y que también fueron utilizadas por las autoridades, como la Dirección General de Registros en la Resolución de 23 de agosto de 1894 o el Tribunal Supremo, aunque nunca se reconocieron como imperativas (Terol Becerra, 1993). Sin embargo, si acudimos a los votos particulares de los magistrados Andrés Ollero a la Sentencia 198/2012, de 6 de noviembre, sobre la constitucionalidad del reconocimiento del

derecho a contraer matrimonio a parejas formadas por personas del mismo sexo, o de María Luisa Balaguer a la ya mencionada sentencia 31/2018, encontraremos firmes críticas del uso del derecho comparado. Así, Ollero comparte que las dificultades de interpretación pueden ser afrontados a través del derecho comparado vía el art. 10.2 CE, pero sin que se llegue a «convertir nuestra doctrina constitucional en una terminal vicaria de resoluciones ajenas». Y, para la magistrada Balaguer, el apoyo en el derecho comparado incluido en la argumentación de la decisión del Tribunal de la que se aparta presentó profundas carencias: «no dan noticia completa del modelo educativo de un país, ni sus leyes de igualdad aisladamente citadas, ni una Sentencia concreta, ni las exiguas referencias que la Sentencia propone como criterio interpretativo incompleto». No podemos ignorar las muchas voces que observan distorsiones al analizar el uso del derecho comparado por parte de los intérpretes constitucionales, reveladas por la concepción de la constitución como un producto eminentemente nacional, que expresa la historia, la tradición, la evolución y las características sociopolíticas de una nación. Esta idea se fundamenta en un concepto positivo de la constitución, «una decisión consciente, que la unidad política alcanza por sí misma y se proporciona a través del portador del poder constituyente», según la definición clásica de Carl Schmitt (2003:45). En este sentido, el vínculo entre nación y constitución se vería modificado por la interpretación constitucional que incluye elementos extranjeros. Más allá del conocidísimo debate entre los jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Scalia y Breyer (Dorsen, 2005) es indudable que late un profundo debate normativo alrededor de método de interpretación que no ha sido satisfactoriamente abordado a pesar del incremento exponencial de los trabajos.

Son numerosas las cuestiones sobre conceptos básicos, los fundamentos normativos y la justificación teórica, partiendo desde la propia legitimidad de la comparación constitucional. Entre los extremos de los que defienden su uso porque sostienen la existencia de normas universales (B. Tripkovic, 2018), y entre quienes lo rechazan porque inevitablemente conduce a manipulaciones en la que los jueces seleccionan los elementos que refuerzan decisiones previamente tomadas (McCruden,

2000), encontramos una mayoría de jueces que buscan ideas persuasivas en jurisdicciones extranjeras que les ayuden a resolver problemas constitucionales similares a través de la interpretación (Flanagan and Ahern, 2011, a partir de entrevistas a magistrados provenientes de jurisdicciones del *common law*) y que podrían hacer uso de una metodología que conserve los beneficios de la comparación constitucional sin dejar de afrontar sus riesgos. Si bien esta sería la principal laguna, no es la única que se ha identificado desde nuestra perspectiva, que toma como referencia principal el ordenamiento constitucional español. La influencia del derecho extranjero en nuestros tribunales apenas ha sido tratada en las obras de referencia internacionales (no se han encontrado referencias más allá de dos capítulos en los trabajos dirigidos por Andenas y Fairgrieve, 2015 y Ferrari, 2019). La suerte de nuestros tribunales es compartida por los tribunales iberoamericanos, ausentes en la literatura internacional a pesar de la declarada vocación de los trabajos consultados por la macrocomparación. Y, un último apunte sobre las carencias constatadas en este ámbito de estudio, a pesar de que nuestro Tribunal Constitucional se ha convertido en un referente para los tribunales iberoamericanos que no dudan en acudir a su doctrina, tampoco contamos con estudios específicos. Como podemos observar, el uso de precedentes extranjeros y el derecho comparado en y por los tribunales nos dirige tanto a cuestiones metodológicas sobre cómo producen derecho los tribunales, sobre la legitimidad, conveniencia, las consecuencias de estos métodos, sus dinámicas y sus fundamentos teóricos. Estas preguntas aún están en discusión y la doctrina española apenas ha comenzado a estudiarlas.

Bibliografía citada

ALÁEZ CORRAL, B., BALAGUER CALLEJÓN, F., CANOSA USERA, R., GARCÍA MORALES, M. J., GARCÍA ROCA, J. y PÉREZ TREMP, P. (2018). Encuesta: el método comparado en Derecho constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 15-56. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.41.2018.22124>.

- ALONSO GARCÍA, E. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ANDENAS, M. and FAIRGRIEVE, D. (2015). *Courts and Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- ARZÓZ SANTISTEBAN, X. (2014) *La concretización y actualización de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- AHUMADA RUIZ, M. (2017). The Spanish Constitutional Court, en A. Jakab, A. Dyeve and G. Itzcovich (eds.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L. (1997). *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*, Madrid: Tecnos.
- BOBEK, M. (2013). *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*. Oxford: Oxford University Press.
- CANOSA USERA, R. (1988). *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DÍAZ REVORIO, F. J. (1997). *Valores superiores e interpretación constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DORSEN, N. (2005). The Relevance of Foreign Legal Materials in U.S. Constitutional Cases: A Conversation Between Justice Antonin Scalia and Justice Stephen Breyer. *International Journal of Constitutional Law*, 3(4), 519-541. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moi032>.
- DWORKIN, R. (1975). Hard Cases. *Harvard Law Review*, 88, 6, 1057-1109. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1340249>.
- EZQUIAGA GANUZAS, F. J. (1987) *La argumentación en la justicia constitucional española*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- FERRARI, G. F. (ed.) (2019). *Judicial Cosmopolitanism: The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional Systems*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1999). *Derecho constitucional comparado*, Madrid: Alianza.
- GARCÍA ROCA, F. J. (2010). *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Soberanía e integración*. Madrid: Civitas.

- GLENU, H. P. (1987). Persuasive Authority. *McGill Law Journal*, 32:2, 262-298. Disponible en: <https://lawjournal.mcgill.ca/article/persuasive-authority/>
- GROPP, T. and PONTHEOREAU, M. C. (2013) *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford-Portland: Hart.
- HABERLE, P. (2010). Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas. *Revista de derecho constitucional europeo*, 13, 379-414.
- HIRSCHL, R. (2014). *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press.
- HALMAI, G. (2014). *Perspectives on Global Constitutionalism. The Use of Foreign and International Law*. La Haya: Eleven International Publishing.
- JACKSON, V. C. (2010). *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford: Oxford University Press.
- JIMÉNEZ ALEMÁN, A. A. (2017). Universalismo y particularismo en el Tribunal Constitucional: Sobre su uso (y abuso) de los precedentes extranjeros. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 530-559. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20909>
- KAHN-FREUND, O. (1974). On Uses and Misuses of Comparative Law. *The Modern Law Review*, 37:1, 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1974.tb02366.x>
- KLUG, H. (2018). Reception, context and identity: a theory of cross-national jurisprudence. En G. Jacobsohn and M. Schor, *Comparative Constitutional Theory*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing, 269-292.
- MAK, E. (2013). *Judicial Decision-Making in a Globalised World, A Comparative Analysis of The Changing Practices of Western Highest Courts*. Oxford-Portland: Hart.
- MARKENSINIS, B. and FEDTKE, J. (2009). *Engaging with Foreign Law*. Oxford-Portland: Hart.
- MORENO, J. J. (1997). *La indeterminación del Derecho y la interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- PERJU, V. (2012). Constitutional Transplants, Borrowings and Migrations. En M. Rosenfeld and A. Sajó. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1304-1327.
- QUERALT JIMÉNEZ, A. (2008). *La interpretación de los derechos. Del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SAINZ ARNAIZ, A. (1999). *La apertura constitucional al Derecho Internacional y Europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- SCHEPELE, K. L. (2003). Aspirational and Aversive Constitutionalism: The Case for Studying Cross-constitutional Influence through Negative Models. *International Journal of Constitutional Law*, 1:2, 296-324. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/1.2.296>
- TRIPKOVIC, B. (2018). *The Metaethics of Constitutional Adjudication*. Oxford: Oxford University Press.
- TYRELL, H. (2018) *Human Rights in the UK and the Influence of Foreign Jurisprudence*. Hart: Oxford-Portland.
- SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 2003.
- SLAUGHTER, A.-M. (1994). A Typology of Transjudicial Communication. *University of Richmond Law Review*, 29, 99-137. Disponible en: <https://scholarship.richmond.edu/lawreview/vol29/iss1/6>
- TENORIO, P. (2016). El derecho comparado como argumento de las decisiones del Tribunal Constitucional español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, 275-305. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.09>
- TEROL BECERRA, M. J. (1985). Sobre la interpretación de la Constitución y de la Ley en España (1812-1978). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 15, 183-235.
- TRIPATHI, P. K. (1957). Foreign Precedents and Constitutional Law. *Columbia Law Review*, 57:3, 319-347.
- TUSHNET, M. (1999) The Possibilities of Comparative Constitutional Law. *Yale Law Journal*, 108, 1225-1309. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/9169>

- TWINING, W. (2004). Diffusion of Law: A Global Perspective. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 36:49, 1-45. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07329113.2004.10756300>.
- VERGOTTINI, G. de (2011). *Más allá del diálogo entre Tribunales*. (Prólogo de J. García Roca), Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- WALKER, N. (2006). European Constitutionalism in the State Constitutional Tradition, *Current Legal Problems*, 59: 51-89. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/clp/59.1.51>.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

GIACOMO PALOMBINO

Investigador García-Pelayo 2023 (Letrado en la Comisión de Venecia)

1. Presentación

La celebración del vigésimo aniversario del programa García-Pelayo representa una ocasión importante también para quienes, como yo, se encuentran aún en la posición de investigador en el CEPC. Agradezco, por tanto, a la directora y a los subdirectores por haber concebido esta iniciativa y por haber brindado, tanto a quien suscribe como a los demás colegas actualmente en servicio, la posibilidad de participar en la elaboración de este volumen.

Al momento de redactar estas páginas, en realidad, me encuentro en una situación «híbrida»: la de investigador García-Pelayo, efectivamente, pero actualmente en comisión de servicios en Estrasburgo, en calidad de letrado de la Comisión de Venecia, aspecto que deseo destacar porque, sin el programa que este volumen se propone conmemorar, no habría tenido esta oportunidad.

El recorrido que me ha llevado hasta Madrid, y posteriormente a Estrasburgo, comenzó en 2014, cuando era estudiante de Derecho en la Universidad Federico II de Nápoles y, gracias al programa Erasmus, pasé un año en la Universidad de Salamanca. Esta experiencia fue clave, especialmente desde el punto de vista lingüístico, y me acompañó hasta Madrid, si bien fue un camino hecho de varias etapas intermedias.

En particular, tras finalizar mis estudios universitarios, inicié el doctorado en Derecho Constitucional en la Universidad Parthenope de Nápoles. En el segundo año de doctorado, realicé una estancia de investigación en la Universidad de Granada, donde, en cumplimiento de los requisitos previstos por el programa en Ciencias Jurídicas, pude desarrollar el doctorado en régimen de cotutela. Defendí mi tesis en julio de 2021, sobre el tema de la protección constitucional de las generaciones futuras. La tesis fue premiada en primer lugar por el Centro Interuniversitario de Investigación en Bioética y posteriormente por la propia Universidad de Granada con el Premio Extraordinario de Doctorado. En 2022, sobre el mismo tema de la tesis, publiqué una monografía¹.

Tras el doctorado, desempeñé cargos de docencia en Italia, obtuve una beca postdoctoral en Nápoles y posteriormente regresé a España como investigador postdoctoral en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, donde permanecí en servicio hasta el 1 de diciembre de 2023, fecha en la que, concluido el proceso de selección, inicié mi experiencia madrileña.

El tema de mi proyecto de investigación, que intentaré presentar en las páginas que siguen, constituye en cierto modo una continuación de mis estudios doctorales y de mi primera monografía. El cambio climático, que en esta última ocupa un espacio relativamente reducido, representa de hecho un terreno cada vez más relevante para reflexionar sobre la protección de quienes aún no existen. A ello, sin embargo —como intentaré poner de relieve—, se suman otros problemas, en cierto modo interconectados: el acceso a la justicia, la protección de los derechos en un contexto globalizado, el diálogo entre tribunales nacionales e internacionales. Se trata, como es sabido, de una temática en constante evolución, de la cual he podido profundizar en algunos aspectos significativos durante la primera parte de mi estancia en Madrid y que, como trato de mostrar aquí, espero poder seguir desarrollando hasta la finalización de mi período como investigador en el CEPC.

¹ Palombino, G. (2022). *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*. Milano: Mondadori-Le Monnier.

2. Sobre el proyecto de investigación

El interés de la ciencia jurídica por el clima y por el desafío que representa el aumento de las temperaturas ha tomado forma en tiempos relativamente recientes. De hecho, aunque hoy en día se observa una amplia producción científica sobre la materia, todavía se percibe cierta desconfianza por parte de la doctrina, quizá ya no tanto en cuanto al interés del jurista por la cuestión climática, sino más bien respecto a algunos aspectos específicos: entre ellos, destaca el problema de determinar si nos encontramos ante un fenómeno vinculado con la protección de los derechos fundamentales o si, por el contrario, debe ser estudiado principalmente desde la perspectiva de las políticas públicas y, en particular, de sus implicaciones económicas.

El proyecto de investigación (aún en curso de realización) que se pretende presentar en este capítulo se inserta precisamente en este ámbito del debate; es decir, en aquel que busca afirmar que el cambio climático, de origen antropogénico, vulnera los derechos de los individuos, dando lugar a una responsabilidad por parte de los Estados, especialmente debido al incumplimiento de obligaciones contraídas a nivel internacional, pero también, algunas veces, de cláusulas constitucionales específicas.

Más concretamente, el proyecto se propone alcanzar tres objetivos principales: elaborar una teorización de los derechos fundamentales ante la lucha contra el cambio climático; definir el papel de la constitución frente a un desafío global como es el cambio climático; configurar un modelo constitucional de justicia climática.

2.1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ANTE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

El primer objetivo del proyecto es elaborar una teoría de los derechos fundamentales, y por supuesto de sus garantías, frente al cambio climático. Este paso merece algunas consideraciones de carácter preliminar.

El cambio climático determina una violación de los derechos fundamentales. En primer lugar, se afirma esto porque el clima representa un prerequisite de los derechos fundamentales, siendo la vida misma del ser humano puesta en peligro cuando el fenómeno que aquí nos interesa destruye su hábitat. Si esto vale en el plano general, además, la misma reflexión puede ser aplicada también a la tutela de determinados derechos: el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad, solo por poner algunos ejemplos. Todo el conjunto de los derechos fundamentales, directa o indirectamente, puede resultar afectado por el cambio climático.

Frente a esta consideración, podría afirmarse que, en realidad, la afectación de estos derechos no requiere ninguna otra teorización más o diferente respecto a lo que ya se conoce. Sin embargo, el fenómeno del calentamiento global caracteriza la reflexión sobre la tutela de los derechos fundamentales con unos elementos que requieren una nueva teorización. Estos elementos corresponden a dos factores: el factor espacial y el factor temporal.

En relación con el factor espacial, se conecta directamente con el alcance global del cambio climático. La responsabilidad del Estado frente a este fenómeno ya no se limita a los que están sujetos, por ciudadanía o territorialmente, a su soberanía. De la misma manera, los ciudadanos de un Estado podrían lamentar la afectación de sus derechos a causa del cambio climático también cuando el responsable no es (sólo) el Estado con el que gozan de una relación de ciudadanía sino otro(s), que ni siquiera tiene(n) que ser vecino(s).

Además del factor espacial, el segundo factor que determina la necesidad de una nueva teorización es el factor temporal². Aunque no cabe duda de que el cambio climático es un fenómeno actualmente en acción, y por lo tanto pueden ya analizarse sus afectaciones a los derechos fundamentales hoy, es también evidente que, en cierto sentido, sobre todo las generaciones futuras serán víctimas de las consecuencias del calenta-

² En general, Bifulco, R. (2008). *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*. Milano: Franco Angeli.

miento global. Es necesario entender, por lo tanto, si con respecto a quienes todavía no existen se puede hablar de la titularidad o de la tutela de derechos fundamentales.

En definitiva, el primer objetivo concreto del proyecto es desarrollar una teoría de los derechos fundamentales frente al cambio climático; una teoría que explique cómo el constitucionalismo pueda determinar una protección de los derechos también frente a una composición diferente y no tradicional de los dos factores indicados, el espacial y el temporal; una teoría, para concluir, que acoja y otorgue legalidad a lo que leemos en el preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, donde se afirma que el disfrute de los derechos fundamentales «origina responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones».

2.2. EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

El segundo objetivo del proyecto es colocar esta teorización de los derechos fundamentales en la esfera del derecho constitucional; o dicho de otra manera, afirmar la lectura del cambio climático como problema de derecho constitucional y entonces, explicar cuál es (o cuál tendría que ser) el papel de las constituciones frente a lo que es un desafío global. En esta dirección, es decisivo entender si la constitución puede ofrecer herramientas contra un fenómeno que escapa al control del Estado, y que en principio requiere la adopción de soluciones compartidas entre más actores soberanos. Es decir, tiene que argumentarse cómo la constitución puede seguir realizando su función de limitación del poder frente al fenómeno del calentamiento global.

Como es evidente, este punto se refiere a uno de los aspectos más debatidos de la reflexión del derecho constitucional de los últimos años. En particular, es bien sabido que la pregunta de si la constitución puede regular u ofrecer herramientas que se dirigen a fenómenos que tienen origen fuera del Estado ha ido configurándose alrededor del estudio de

la inteligencia artificial y de los agentes financieros globales³. En relación con el cambio climático, puede afirmarse que la cuestión es parecida y, para confirmarlo, será necesario distinguir dos conceptos que no necesariamente (o al menos no siempre) coinciden: cambio climático y medio ambiente.

Las razones de esta distinción son básicamente dos: por un lado, si es verdad que el cambio climático afecta siempre a la salud medioambiental, no puede afirmarse lo mismo al contrario, es decir, no todas las afectaciones al medio ambiente determinan el cambio climático; por otro lado, hay que señalar cómo las afectaciones al medio ambiente pueden ser perfectamente, y normalmente lo son, reconducibles a la responsabilidad de un solo Estado, al ser esta una responsabilidad geográficamente localizable. Por el contrario, el cambio climático es siempre un fenómeno global, siendo la responsabilidad de su manifestación necesariamente compartida entre más actores soberanos, pues no puede imaginarse la posibilidad de aislar la responsabilidad de un solo Estado con respecto al cambio climático, o mejor, podría sólo comprobarse si los Estados son más o menos respetuosos con las modalidades que tendrían que limitarlo.

No es casual, entonces, que las constituciones contemporáneas, también las recién modificadas, hablen de la salvaguardia del medio ambiente y no mencionen expresamente al cambio climático. Esta postura puede resultar el fruto de la creencia de una coincidencia entre los dos conceptos, lo que puede conducir a incluir el cambio climático dentro de la protección del medio ambiente como una vertiente más de la misma. El proyecto quiere superar esta lectura porque su consecuencia podría ser la exclusión del cambio climático de la esfera constitucional o, dicho de otra manera, su calificación como cuestión que no tiene que ver por sí misma con las garantías constitucionales. Ciertamente, no cabe duda de que el concepto de medio ambiente, cuando encuentra expresas referencias en los textos constitucionales, puede ser interpretado de manera extensiva, incluyendo el clima como parte integrante de los objetos

³ Balaguer Callejón, F. (2022). *La constitución del algoritmo*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

de garantía a que estas disposiciones se dirigen. Sin embargo, si aceptamos la idea de que medio ambiente y cambio climático no son conceptos totalmente coincidentes, entonces la reflexión sobre la parte de la tutela en que no coinciden debe orientarse a incluir el cambio climático en la esfera constitucional. Postura esta que las teorizaciones actuales no acaban de desarrollar pero que se revela fundamental: el cambio climático es un problema constitucional y la constitución puede ofrecer herramientas para garantizar los derechos fundamentales frente a sus consecuencias.

En general, esto supone explicar cómo el clima puede considerarse un bien jurídico objeto de tutela bajo una perspectiva constitucional, incluso afirmar por qué el clima puede ser un valor constitucional autónomo, como afirma cierta jurisprudencia constitucional. Por ello, a pesar de algunas referencias expresas dentro de los textos contemporáneos, se considera relevante promover una lectura de los principios constitucionales comunes (que se funde en el concepto de democracia, junto con un análisis de los principios de solidaridad e igualdad) y una reflexión desde el derecho europeo y comparado para definir la dimensión constitucional del clima. Además, para seguir en esta dirección, el proyecto propone un estudio que conecte las teorías tradicionales del constitucionalismo y los avances más recientes en materia de constitucionalismo global⁴.

2.3. LA CONFIGURACIÓN DE UN MODELO CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA CLIMÁTICA.

Una vez elaborada una teoría de los derechos fundamentales y definido el papel de la constitución frente al cambio climático, el tercer y último objetivo del proyecto es configurar un modelo constitucional de

⁴ En general, Gómez Sánchez, Y. (2023). *Constitucionalismo multinivel*. Madrid: Sanz y Torres. En esta misma dirección, como resultado del proyecto, se señala: Palombino, G. (2025). El clima a juicio: la capacidad transformadora de la protección multinivel de los derechos. En F. Balaguer Callejón, C. Vidal Prado, C. Elías Méndez, *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo* (pp. 659-672). Madrid: BOE-CEPC.

justicia climática. Por lo tanto, si los primeros dos objetivos requieren un enfoque tendencialmente teórico, el tercero es totalmente práctico.

La complejidad de este objetivo es una consecuencia de todos los elementos que se han visto anteriormente, en particular frente a los dos factores indicados, el espacial y el temporal. Las preguntas son qué mecanismos puede activar la constitución para realizar una tutela de los derechos en clave global e inter-temporal; si los órganos normalmente previstos por las constituciones como guardianes de sus garantías, los Tribunales constitucionales, puedan asumir este papel; y si los Tribunales supranacionales e internacionales, en la perspectiva del constitucionalismo global, pueden desarrollar una función constitucional.

Para alcanzar este objetivo, la primera cuestión que tiene que resolverse es explicar qué criterios deberían adoptarse para individualizar y definir la lesión de un derecho fundamental frente al cambio climático. El desafío real, como es evidente, es encontrar una solución frente a los recursos geográfica y cronológicamente más lejanos, es decir, sobre la base de los factores ya explicados: el espacial y el temporal. Respeto a esta cuestión, vuelve otra vez la reflexión sobre la función del constitucionalismo como limitación del poder: tanto en sentido espacial, cuando la afectación de un derecho implica que el Tribunal de un Estado compruebe la responsabilidad (también) de otro; como en sentido temporal, cuando configurando una responsabilidad hacia el futuro quiere limitarse no sólo el poder ejercido hoy, sino también el poder que se ejercerá mañana.

Siempre con respecto a este tercer objetivo, la pregunta es también cómo puede técnicamente desarrollarse un recurso frente a la afectación de un derecho fundamental por el cambio climático. Esta cuestión lleva, en primer lugar, a un análisis de derecho comparado de los sistemas constitucionales vigentes, a fin de entender si entre ellos hay algunos que presentan características más adecuadas a esta necesidad. Además, se pretende proponer una nueva lectura y valorización de la libertad de asociación, sobre todo cuando es ejercida de manera transnacional, porque, a la luz de experiencias recientes, este parece ser el instrumento que pueda servir de impulso para una justicia a favor de quienes no tienen (o no tienen todavía) la facultad de presentar ningún tipo de recurso judicial.

El proyecto quiere desarrollar esta idea sobre la base de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 2021⁵, que ha configurado una tutela de los derechos fundamentales de las generaciones futuras justo sobre la base del recurso presentado por asociaciones ambientalistas.

Con respeto al otro punto que se indicaba, es decir las funciones de los Tribunales supranacionales e internacionales, es bien sabido que no es una problemática nueva la de entender si pueden desarrollar funciones de carácter constitucional. Sin embargo, es justo alrededor del estudio del cambio climático que quiere evidenciarse cómo esta cuestión puede tener un impulso nuevo en el contexto del constitucionalismo global.

Frente a la afectación de los derechos fundamentales que determina el cambio climático, también en relación con otras implicaciones como la de los flujos migratorios, se advierte de manera cada vez más intensa la necesidad de utilizar paradigmas nuevos en sede jurisdiccional. Ejemplo de ello es la opinión consultiva que el 3 de marzo de 2023 la Asamblea general de Naciones Unidas ha pedido a la Corte Internacional de Justicia, donde se pregunta expresamente: «cuáles son las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático»; y «cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados» con respecto a «los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático».

3. Estado de desarrollo, evoluciones recientes y perspectivas actualizadas

Con respecto a las referencias adoptadas en la formulación original del proyecto, el panorama ha evolucionado de manera significativa. En

⁵ Como resultado del proyecto, se señala la siguiente publicación: Palombino, G. (2024). La dimensión constitucional del cambio climático en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 333-362.

primer lugar, desde 2023 (año de presentación del proyecto), el debate jurídico en torno al cambio climático se ha intensificado sensiblemente; este aspecto ha sido puesto de relieve especialmente durante los seminarios García-Pelayo organizados en 2024 sobre el tema en cuestión, así como también gracias a los congresos y proyectos de investigación en los que quien redacta estas páginas ha tenido la oportunidad de participar.

En este contexto, la evolución más significativa, naturalmente, se ha observado a nivel jurisprudencial, en particular gracias a la intervención de distintas jurisdicciones internacionales: entre todas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La ampliación del debate a través de los tribunales constituye, quizá, el elemento de mayor interés. También por esta razón, durante los dos primeros años de desarrollo del proyecto, se han llevado a cabo dos de las acciones originalmente previstas, las cuales parecen poder constituir instrumentos adecuados para reflexionar sobre este tema también en el futuro.

La primera es la constitución del Observatorio sobre el Litigio Climático (OLC), una red de investigación dedicada al estudio del cambio climático y sus implicaciones jurídicas. En particular, pretende ser un lugar de encuentro e intercambio entre investigadores e investigadoras de distintas nacionalidades que deseen contribuir activamente en el debate jurídico sobre el cambio climático. Las personas que formen parte del OLC son periódicamente invitadas a participar en reuniones de trabajo, seminarios, publicaciones y demás iniciativas a través de una lista de correo.

La segunda, la preparación de un volumen colectivo, en curso de publicación, que reúne las contribuciones de distintos miembros del Observatorio, cada uno sobre un ordenamiento distinto y, por tanto, sobre la jurisprudencia de un tribunal diferente.

A todo ello se suma la redacción, aún en curso, de una monografía sobre el tema del proyecto, cuya publicación está prevista para el año 2026.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DEMOCRACIA Y ESFERA PÚBLICA EN LA SOCIEDAD DIGITAL: NORMAS COMUNITARIAS Y MODERACIÓN DE CONTENIDO EN LAS GRANDES PLATAFORMAS DIGITALES

RUBÉN GARCÍA HIGUERA¹
Investigador García-Pelayo 2024

1. Breve trayectoria académica antes de entrar en el programa de investigación García-Pelayo

Con anterioridad a incorporarme al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales como investigador García-Pelayo, trabajaba como investigador postdoctoral en la Université de Bretagne Occidentale (Francia), con un contrato financiado mediante un programa para la atracción de talento a la región de Bretaña (Stratégie d'attractivité durable SAD). Allí me incardinaba en un proyecto sobre gobernanza y regulación de las redes sociales («*Gouvernance et régulation des réseaux sociaux*» [GRS]), que dirigía el profesor Valère Ndior y que estaba financiado por una cátedra de innovación del *Institut Universitaire de France*. Mis funciones en este puesto eran coordinar el programa GRS y analizar la evolución de las normas comunitarias de las principales redes sociales (X, META [Facebook e Instagram], TikTok y Youtube] y su compatibilidad con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión.

Este había sido mi segundo contrato postdoctoral. El primero fue un contrato del programa de investigación Margaritas Salas, financiado por

¹ ruben.garcia@cepc.es ORCID 0000-0001-8368-5807

el ministerio de Universidades, con el proyecto «Libertad de expresión en democracias inclusivas: un análisis de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». El primer año de este proyecto post-doctoral lo llevé a cabo en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, bajo la dirección del profesor Armin von Bogdandy, mientras que la estancia el segundo año tuvo lugar en el departamento de Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid.

Antes, mi carrera académica había comenzado con la licenciatura en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid (nota media superior a 8 sobre 10), seguida de un máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos en la misma universidad (nota media superior a 9 sobre 10) y el máster en Derecho Constitucional del propio Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (nota media de 8). Para ambos máster fui beneficiario de becas competitivas.

Posteriormente, me doctoré en la Universidad Carlos III (UC3M) con la calificación más alta (Sobresaliente Cum Laude y premio extraordinario de doctorado). La tesis se tituló «El círculo de la objetividad social: ontología, epistemología y Estado de Marx a Laclau» y fue realizada bajo la supervisión de la Dra. María José Fariñas Dulce y del Dr. Rafael Escudero Alday. Para realizar el doctorado fui beneficiario de un contrato FPI, mediante el cual me incorporé al área de Filosofía del Derecho de la UC3M y al Grupo de Investigación en Derecho y Justicia, dirigido por el Dr. José María Sauca Cano.

Mis intereses de investigación abarcan los campos de la filosofía del Derecho, la teoría política y el Derecho Constitucional. Por un lado, he trabajado sobre posmarxismo y teoría del Estado. Por otro lado, mi línea de investigación actual se centra en libertad de expresión, teorías de la democracia y esfera pública, con especial énfasis en lo concerniente al mundo digital y las redes sociales. En mi faceta investigadora he publicado distintos artículos en revistas indexadas en Scopus, como *Andamios*, *Revista en Ciencias Sociales*, *Oñati*, *Socio-legal series* o la *Revista de Estudios Políticos*, así como capítulos de libro en editoriales españolas de prestigio

como Marcial Pons y Tirant Lo Blanch, además de otros productos de investigación. Los trabajos de investigación habían sido presentados en los congresos de la asociación internacional de Derecho Público ICON-S, la asociación internacional de Filosofía del Derecho IVR y en el *Freedom of Expression Conference* que realiza cada año la universidad de Yale. También había participado en congresos nacionales de la Asociación Española de Filosofía Política y de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, además de otros seminarios, congresos y conferencias en universidades de Estados Unidos, Italia, Francia, Alemania, Colombia y México.

Más allá de lo relatado hasta el momento, mi experiencia internacional se completa con las estancias de investigación en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (10 semanas, 2017), en la Universidad de Essex (13 semanas, 2021), en la Universidad de Gante (8 semanas, 2023) y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (6 semanas, 2024).

Al entrar en el CEPC contaba con más de 400 horas de experiencia docente y un quinquenio docente reconocido; había participado en siete proyectos de investigación (seis nacionales y uno autonómico), y organizado talleres y seminarios nacionales e internacionales. Durante más de dos años fui co-organizador del Taller de Derecho y Justicia en UC3M (22 sesiones en total). En el curso 2022/2023 fui tutor y miembro de los tribunales de evaluación de TFM en el Máster en Derecho Constitucional del CEPC.

Finalmente, soy miembro del Grupo de Investigación en Derecho y Justicia. También he colaborado en varios proyectos editoriales, destacando los dos años en los que fue coordinador editorial de la revista académica «Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad», periodo durante el cual la revista obtuvo el sello de calidad FECYT (clasificada Q2) e indexada en Scopus. Desde 2017 he actuado como revisor para revistas nacionales e internacionales. Tiene la evaluación positiva en la figura de Ayudante doctor por parte de la ANECA.

2. Línea de investigación con la que se accedió al programa y estado de la cuestión

2.1. ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL TEMA

La última década del siglo xx y los primeros años del siglo xxi estuvieron atravesados por tres factores que ejercieron un enorme impacto en el desarrollo de la esfera pública digital. El primero fue un acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, que cambió por completo la sociedad, la economía, la cultura y la política de las sociedades contemporáneas (Castells, 2005). El segundo factor fue la hegemonía de lo que se ha denominado como discurso «neoliberal», entendido como la penetración de la lógica de la competencia y el mercado en espacios hasta entonces des-mercantilizados en el Estado del bienestar o sujetos a una estricta institucionalización y/o regulación (Sotelo, 2010; Laval y Dardot, 2015; Esping-Andersen, 1989). El tercer factor es cultural y está relacionado con un espíritu de época que era intuitivamente optimista ante los desarrollos que estaba presenciando. Este optimismo abarcaba a todo el espectro ideológico. Aglutinaba tanto a quienes celebraban el triunfo de la democracia liberal (Fukuyama, 1992), a quienes se adherían a nueva tercera vía y a la nueva globalización (Giddens, 1999) como a quienes, críticos con los anteriores, veían en internet la herramienta para construir redes globales de carácter horizontal que permitiera resistir al poder (Castells, 2003, 2015).

En este contexto, el cambio de siglo vino de la mano de una transformación fundamental en la esfera pública: el surgimiento de la web 2.0, los blogs y, posteriormente, de las redes sociales. La emergencia de formas de comunicación más descentralizadas y horizontales, junto al optimismo del que hablábamos antes, dibujó un escenario en el que se ponía el acento en el potencial democrático de internet y las tecnologías de la información. La esfera pública digital facilitaría la participación ciudadana, dado que la estructura de la red desafiaba las estructuras de poder tradicionales y permitía una mayor diversidad de voces y perspectivas en el discurso público (Castells, 2005). Esto ocurrió en paralelo a la

crisis de la prensa escrita, que se vio abocada a una profunda reestructuración, provocando cambios en las plantillas de periodistas, en el modelo de negocio y en la forma de ofrecer información (Pickard, 2020).

En un primer momento, la aproximación al fenómeno de internet estuvo imbuido por el espíritu libertario, propio del escenario californiano donde surgieron buena parte de las plataformas hoy implantadas por todo el mundo. El derecho público, por tanto, entró tarde a abordar los desafíos de la nueva configuración de la esfera pública, tanto en Estados Unidos como en Europa occidental. Las primeras regulaciones estuvieron centradas en dotar de infraestructura jurídica operativa a internet, en garantizar la neutralidad de la red, en problemas que afectaban a la privacidad y la propiedad intelectual, y en las posibilidades del *Open Government*. Una regulación más sustantiva se veía como un freno a la innovación en un campo que estaba en un continuo proceso de cambio. Aunque ya a los comienzos del milenio había trabajos alertando del surgimiento de nuevas asimetrías sociales y de los posibles efectos de la web 2.0 en la democracia (Lessig, 2006; Cotino Hueso, 2011), la esfera pública digital se expandió bajo una regulación laxa, que en la práctica permitió que la arquitectura de la misma haya sido marcada por los incentivos de los nuevos modelos de negocio y por la capacidad de acción que han ido adquiriendo las grandes empresas tecnológicas que proveen la mayor parte de servicios que usamos en la red, incluidos los buscadores y las redes sociales.

Sin embargo, los acontecimientos de la pasada década pusieron en cuestión que la total ausencia de regulación sea la vía adecuada para lograr una esfera pública inclusiva, equitativa y plural, que sirva al buen funcionamiento de una sociedad democrática. El optimismo se derrumbó en la segunda década del nuevo milenio, especialmente tras el referéndum del Brexit y las elecciones que llevaron a Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Desde entonces han sido numerosos los trabajos que han señalado las patologías de la esfera pública de nuestras democracias, entre las que se encuentran: (1) el aumento de los discurso de odio y el acoso en redes; (2) la desinformación; (3) la fragmentación del público, la polarización y la disminución de la capacidad de diálogo;

(4) la crisis del periodismo y de las instancias de mediación que aseguren la calidad de la información; (5) la sobre-abundancia de información y la relevancia que han adquirido los filtros y los algoritmos que organizan la información que nos llega, y (6) los mecanismos de moderación de contenido por parte de las plataformas que administran el entorno digital (Habermas, 2022).

En los últimos años se han aprobado distintos proyectos legislativos para adaptar el entorno digital a los nuevos retos que enfrentan nuestras democracias. Las perspectivas de aproximación varían de país a país², pero el camino ha comenzado. Tanto los órganos legislativos como la academia estadounidense parecen inclinarse por soluciones propias de las políticas anti-monopolio (Khan, 2017). Por su parte, la Unión Europea aprobó una ambiciosa normativa en la pasada legislatura, conocida como la *Digital Service Act*, para regular los derechos de los usuarios y los deberes de las plataformas digitales, especialmente las de gran tamaño. Este reglamento otorga a las plataformas digitales de gran tamaño el papel de fiduciarios en la administración de la esfera pública digital y les impone obligaciones. Del mismo modo, desde los organismos internacionales se están elaborando protocolos y guías de acción para encarar fenómenos como la desinformación, particularmente cuando ocurren durante periodos electorales (RELE - CIDH, 2019; EU High Level Group, 2018). También desde los sistemas de protección de derechos humanos se han comenzado a abordar estos problemas desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos. Destaca, por ejemplo, el trabajo que se ha realizado que desde la relatoría especial para la libertad de expresión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para desarrollar estándares y principios a los que se deberían adherir las compañías tecnológicas en la moderación de contenido en la red (Human Rights Council, 2018).

² Tanto los órganos legislativos como la academia estadounidense parecen inclinarse por soluciones propias de las políticas anti-monopolio. La Unión Europea ha encarado alguna de estas cuestiones acudiendo a la figura del fiduciario para los intermediarios digitales (*Digital Service Act*). Canadá, por su parte, ha llevado a cabo un ambicioso y meticuloso proceso legislativo para adaptar su legislación a la nueva realidad digital, con un fuerte énfasis en los nuevos canales de información —en especial, las redes sociales—.

La literatura académica, igualmente, ha dado un paso adelante y actualmente son numerosos los trabajos que a nivel internacional tratan sobre la esfera pública digital y su impacto en la democracia (entre otros, Bail, 2021; Napoli, 2019; Persily & Tucker (ed.), 2020; Sunstein, 2017, 2020; Annany, 2018; Gillespie, 2018; Pozen, 2020; Wu, 2016; Seeliger & Sevignani (eds.), 2021). En este contexto ha surgido una línea de investigación en lo que se ha venido a denominar como «constitucionalismo digital», que no es otra cosa que la adaptación y evolución de los principios y normas del constitucionalismo tradicional en el contexto de la era de internet, particularmente en lo referente a la gobernanza de las plataformas digitales y la protección de los derechos fundamentales en el entorno digital (vid. Oreste Pollicino, 2021; De Gregorio, 2022; Teubner & Golia, 2023; Balaguer Castejón, 2023). La academia española no se ha quedado a la zaga y son numerosos los artículos sobre libertad de expresión en las redes sociales que han aparecido en los últimos años (entre otros, Boix Palop, 2016; Pauner Chulvi, 2018; Teruel Lozano, 2014; Vázquez Alonso, 2022; García Morales, 2013) y también los libros en la materia (Sánchez Muñoz, 2020; Rubio Núñez *et. al.*, 2024).

Dentro de este ámbito, la línea de investigación en libertad de expresión, gobernanza de las plataformas digitales y moderación de contenidos en la red aparece como una de las derivadas de este debate (entre otros, Cantero Gambito, 2017; Klonick, 2017; Cobbe, 2021; De Gregorio, 2020). La cuestión aquí es cómo hacer compatible el poder de moderación de contenido de las plataformas con los estándares en materia de libertad de expresión. Una de las cuestiones hasta ahora asumidas es que en este momento la aplicación de los nuevos estándares normativos se debe realizar en cooperación con las grandes empresas tecnológicas. La escala de la esfera pública digital es global y las fronteras estatales son actualmente un ámbito demasiado pequeño respecto a los mensajes que reciben la ciudadanía. Además, el Estado no cuenta de momento con la infraestructura necesaria para la moderación de contenido y el diseño de la arquitectura de las redes sociales. Como ejemplo, el procedimiento abreviado de protección de derechos fundamentales que prevé la Constitución española es demasiado lento para la velocidad actual de

propagación de los mensajes en las redes sociales. Esto, sin embargo, abre la cuestión de cómo diseñar la relación de las corporaciones que dominan la «plaza pública digital», y sus términos de uso, con los estándares marcados por los tribunales regionales de derechos humanos. Qué obligaciones de transparencia algorítmica tienen las compañías tecnológicas y hasta dónde y cómo puede el derecho público delimitar el diseño de las redes sociales.

La *Digital Service Act* de la Unión Europea se aproxima a este problema desde una doble vía. Por un lado, adopta una aproximación procedimental: con el conocido como «*Notice and Action Framework*». Según esta regulación, las plataformas están obligadas a especificar sus estándares de moderación de contenidos en los términos de uso y estos deben ser aplicados de modo diligente, objetivo y proporcional (art. 14). Además, los usuarios tienen el derecho de justificación, por lo que en cada sanción el usuario debe ser informado de: (a) Qué acción se toma; (b) las razones legales o contractuales de dicha medida; (c) los hechos y circunstancias en que se ha basado la adopción de la decisión; (d) el uso de medios automatizados, y (e) las vías de recurso disponibles. Este modelo de regulación dice poco sobre los estándares sustantivos que deben recogerse en las normas comunitarias que regulan la moderación de contenido en las redes sociales, más allá de las obligaciones relacionadas con la retirada de contenidos ilegales. Por otro lado, se encuentra el denominado como *risk approach*, con base en los arts. 34 y 35 DSA. Lejos de la aproximación caso a caso, en dichos artículos se incluyen obligaciones para las plataformas digitales de gran tamaño en relación con los riesgos sistémicos que su funcionamiento pueda provocar en la difusión de contenido ilegal, contenido con efecto negativo en derechos fundamentales, discurso cívico y procesos electorales, seguridad pública y en relación con violencia de género, protección de la salud pública, de los menores y la salud física y mental. Esta aproximación parte de una perspectiva sistémica y su compatibilidad con los estándares de derechos humanos todavía debe ser analizada en la fase de implementación (Del Campo et al, 2025).

En este contexto, existe un creciente debate acerca de las normas comunitarias, que actualmente se han convertido en la verdadera pie-

dra angular de la moderación de contenidos en las redes sociales. Dichas normas y los complejos sistemas de aplicación desarrollados por las compañías tecnológicas deberían realizarse de modo que se respeten los estándares substantivos en materia de libertad de expresión e información. En este sentido se manifiesta la relatoría especial para la libertad de expresión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el informe anual arriba citado y otros, siguiendo el marco de obligaciones de derechos humanos y empresas³. A ello parecen adherirse las propias plataformas cuando señalan que las normas que regulan la comunidad de usuarios y su aplicación están guiadas por el principio de respeto a los estándares internacionales en materia derechos humanos⁴. Esta idea se supone que estaría detrás de la profesionalización de la moderación de contenido en las redes sociales que ha tenido lugar en los últimos años, incluida la creación de organismos pseudo-independientes de las compañías, como el *Oversight Board* de la empresa META —una especie de tribunal supremo para la decisión de los casos difíciles en relación con la moderación de contenidos en la red (Klonick, 2020; Di Stefano, 2021)—.

Así las cosas, el proyecto a desarrollar como investigador García-Pelayo pretende llenar un vacío. Muchos de los estudios sobre esfera pública digital se han centrado en el poder de las plataformas y la legitimidad de las mismas para moderar contenido en la red; en la capacidad de los estados para obligar a las mismas a retirar contenido ilegal, y en la aplicación y puesta en funcionamiento de la *Digital Service Act* y su catálogo de derechos procesales. A nuestro juicio, esto ha tenido tiene las siguientes consecuencias: (1) se ha centrado la atención hacia problemas como la retirada de mensajes contrarios a la ley desde un punto de vista penal

³ «Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework,» Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (A/HRC/17/4).

⁴ Véase, como ejemplo, Facebook (<https://www.facebook.com/help/477434105621119>), Instagram (https://help.instagram.com/477434105621119/?locale=es_LA) y TikTok (<https://www.tiktok.com/community-guidelines/es/community-principles>).

o civil, pero se ha dejado de lado todo el análisis de todos los límites incluidos en los términos de uso y normas comunitarias de las plataformas; (2) se ha dejado de lado el examen de la compatibilidad de las políticas de moderación de contenido llevadas a cabo por las plataformas digitales y los estándares sustantivos de derechos humanos en materia de libertad de expresión e información, en especial en relación con la jurisprudencia de los tribunales regionales, y (3) se han favorecido aproximaciones excesivamente casuísticas a los desafíos de la esfera pública digital, que normalmente proponen soluciones meramente reactivas. Esta última tendencia está cambiando recientemente a partir de la implementación de la aproximación basada en riesgos sistémicos de la DSA, pero sus efectos todavía están por evaluarse.

2.2. DE LAS NORMAS COMUNITARIAS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REGULACIÓN BASADA EN RIESGOS SISTÉMICOS

La línea de investigación, que acaba de comenzar cuando se publica este libro, busca contribuir al desarrollo de los estándares en materia de libertad de expresión mediante la confrontación de la arquitectura de la esfera pública digital con el fundamento y los principios que subyacen a dicho derecho. Más específicamente, el proyecto busca analizar la compatibilidad de las normas comunitarias de cinco redes sociales (Facebook, Instagram, TikTok, X y Youtube) y los estándares regionales en materia de derechos humanos. Este objetivo se está persiguiendo a través de la realización de diversos trabajos de investigación que se detallan en los objetivos que siguen.

En primer lugar, se pretende analizar la evolución y cambios en las condiciones de uso desde un punto de vista diacrónico. Se tratará de mostrar los cambios que se han producido y cuáles han sido los factores que han incidido en las modificaciones de las normas comunitarias. En este trabajo también se realizará un examen crítico acerca de dicha evolución, en relación con la afectación sustantiva al derecho a la libertad de expresión e información. Para ello nos apoyamos en el proyecto

*Open Terms Arcade*⁵, que guarda un registro de los cambios de la normativa comunitaria de las diferentes plataformas. Esta línea de investigación continúa con el trabajo realizado durante el contrato posdoctoral en la Université de Bretagne Occidentale, bajo la dirección de Valère Ndior.

En segundo lugar, se está realizando un análisis exhaustivo de las normas comunitarias de cada una de las cinco plataformas para mostrar sus similitudes, diferencias y, sobre todo, la compatibilidad de sus normas con los estándares regionales en materia de libertad de expresión, así como la consistencia en su aplicación. Este análisis se centra en las normas relacionadas con la verificación de contenidos y la lucha contra las campañas de desinformación. Se pretenden analizar las políticas de moderación de contenido cada plataforma en relación el fenómeno del discurso político o de interés general, a diferencia de otro tipo de discurso; el tratamiento dado a figuras públicas, y la selección y relación con el grupo de «alertadores fiables» previsto en el art. 22 de la *Digital Service Act*. En este análisis se prestará especial atención a las plataformas relacionadas con META y la aplicación de la excepción denominada por la empresa como «newsworthy allowance».

En tercer lugar, la investigación examinará los presupuestos teóricos en que se basa la normativa relacionada con desinformación, particularmente el canon de verdad/veracidad aplicable en la moderación de contenido relacionada con este fenómeno. Partiendo de esto, realizará una tipología de las estrategias para combatir la desinformación en las principales redes sociales (mediante medidas de contenido / neutrales en relación con el contenido, enfocadas en el mensaje / emisor, etc.). Por último, analizará la implementación de la aproximación basada en riesgos sistémicos por parte de la Comisión Europea y evaluará su compatibilidad con los estándares regionales en materia de derechos humanos. Este análisis pretende ser parte de una aportación más general sobre la dimensión subjetiva y objetiva de los derechos y cómo se relaciona con las estrategias para enfrentarse al fenómeno de la desinformación.

⁵ Véase, <https://github.com/OpenTermsArchive/pgs-versions>.

En cuarto lugar, esta investigación pretende examinar la posición de los periodistas y las empresas de comunicación en relación con la moderación de contenido en las redes sociales. En este apartado se prestará especial atención al desarrollo del mecanismo de diálogo entre grandes plataformas y proveedores de información que se contiene en el art. 19 de la recién aprobada *European Media Freedom Act* (EMFA).

La quinta línea de trabajo, fruto del análisis de los estándares sustantivos contenidos en las normas comunitarias de las cinco redes sociales analizadas y su confrontación con la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos en materia de libertad de expresión, la investigación pretende promover la propuesta de aprobación una normativa que uniformice los criterios aplicables en materia de libertad de expresión e información en las plataformas de gran tamaño. Igualmente, se intentará evaluar la posibilidad de creación de una institución pública de ámbito regional que interprete y aplique dichos estándares, que serían de obligado cumplimiento para todas las grandes plataformas digitales.

En la investigación se adopta una aproximación interdisciplinar, que combina la reflexión teórica, proveniente de la teoría política, con el análisis crítico del material normativo de las propias plataformas, de la jurisprudencia de los Tribunales regionales de Derechos Humanos y de la literatura especializada. Con ello, se trata tanto de captar los principios y valores subyacentes a las decisiones de moderación de contenido que adoptan las plataformas digitales y se tratará de construir propuestas de solución que sean coherentes con los valores de los sistemas de respeto a los derechos humanos.

Siguiendo con lo anterior, el presente proyecto tiene un carácter preminentemente teórico y su dimensión epistémica parte de aproximaciones analíticas y pragmáticas. El cumplimiento de los objetivos asignados se pretende lograr mediante un examen de los pronunciamientos de los distintos organismos, de la bibliografía relevante y de la normativa aplicable, a fin de, en segundo lugar, interpretar, valorar, aclarar y explicar las ideas y las justificaciones, así como problematizar y analizar críticamente los pronunciamientos desde un punto de vista jurídico.

Los objetivos concretos del proyecto se pretenden plasmar en una serie de trabajos en esta temática que permitan desarrollar estándares coherentes y sistemáticos para afrontar, desde el derecho a la libertad de expresión e información, los problemas estructurales de diseño de la esfera pública digital, con el fin de que puedan informar políticas públicas y futuros fallos jurisprudenciales.

3. Consideraciones finales. Redes sociales y democracia en la era del constitucionalismo digital

Existe consenso en que el desarrollo de la esfera pública digital ha introducido tanto oportunidades como amenazas para las sociedades democráticas. La esfera pública digital, moldeada por las redes sociales y las plataformas en línea, ha alterado la forma en que se difunde y consume la información. Si bien proporciona una plataforma para voces diversas y participación, también fomenta la fragmentación y la polarización. Las opiniones extremas pueden encontrar resonancia y propagarse rápidamente, desafiando el ideal democrático de un discurso informado y razonado.

La libertad de expresión e información juega un papel fundamental. Por un lado, salvaguarda el derecho de los individuos a expresar y recibir opiniones e información, como elemento esencial para participar en debates abiertos, fomentando el diálogo democrático. Por otro lado, los desafíos de la esfera digital, como las noticias falsas, las cámaras de eco y la manipulación, ponen a prueba los límites de esta libertad.

Este proyecto que recién comienza en 2025 trata de abordar estos desafíos mediante un enfoque equilibrado, centrado en el diseño y la arquitectura de la esfera pública digital y las políticas de moderación de contenido llevadas a cabo desde las grandes plataformas digitales. Con ello pretendemos contribuir a la adaptación del sistema político-constitucional al contexto del siglo XXI, mediante un nuevo enfoque respecto a los derechos recogidos en el artículo 20 de la Constitución española y tratados internacionales firmados por España. Esto debe permitir nuevos

desarrollos normativos y jurisprudenciales, que obliguen a que el entorno de las redes sociales se adapte a los estándares sustantivos en materia de libertad de expresión e información. Se opta por partir del ámbito regional, dado el desarrollo que este tiene en el ámbito europeo y Latinoamérica, a la obligación de que nuestro sistema de derechos se interprete a la luz de los instrumentos internacionales a los que está adherida España (art. 10.2 CE) y a que se estima como el ámbito más adecuado entre la particularidad estatal y el impacto global de lo que ocurre en las redes sociales.

En definitiva, nuestro proyecto sobre libertad de expresión e información, democracia y esfera pública digital aboga por la necesidad de adaptar el funcionamiento y las políticas de las grandes empresas tecnológicas a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión e información. Dicha adaptación es crucial para preservar sociedades democráticas vibrantes, mientras se mitiga por el impacto transformador de la tecnología en nuestro sistema constitucional.

Bibliografía

- ANANNY, M. (2018). *Networked Press Freedom. Creating Infrastructures for a Public Right to Hear*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- BAIL, C. (2021). *Breaking the Social Media Prism: How to Make Our Platforms Less Polarizing*. Princeton University Press.
- BALAGUER CASTEJÓN, F. (2023). *La Constitución Del Algoritmo* (2ª). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- BOIX PALOP, A. (2016). La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 55-112.
- CANTERO GAMITO, M. (2017). Regulation.Com. Self-Regulation and Contract Governance in the Platform Economy: A Research Agenda. *European Journal of Legal Studies*, 9(2), 53-68.
- CASTELLS, M. (2003). *La Era de La Información. Economía, Sociedad y Cultura: 2. El Poder de La Identidad*. Madrid: Alianza Editorial.

- (2005). *La Era de La Información: Economía, Sociedad y Cultura: I. La Sociedad Red* (2ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- (2015). *Networks of Outrage and Hope. Social Movements in the Internet Age* (2 ed.). Cambridge: Polity Press.
- COBBE, J. (2021). Algorithmic Censorship by Social Platforms: Power and Resistance. *Philosophy & Technology*, 34(4), 739-766.
- COTINO HUESO, L. (coord.) (2011). *Libertades de Expresión e Información En Internet y Las Redes Sociales: Ejercicio, Amenazas y Garantías*. Valencia: Publicaciones de la Universitat de València.
- DE GREGORIO, G. (2020). Democratising Online Content Moderation: A Constitutional Framework. *Computer Law & Security Review*, 36, 1-28.
- (2022). *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DEL CAMPO, A., ZARA, N., ÁLVAREZ UGARTE, R. (2025). *Are Risks the New Rights? The Perils of Risk-based Approaches to Speech Regulation*. Centro de Estudios en Libertad de Expresión, Universidad de Palermo. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5161173
- DI STEFANO, S. (2021). The Facebook Oversight Board and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Missed Opportunity for Alignment? En J. Andrew & F. Bernard. *Human Rights Responsibilities in the Digital Age* (pp. 93-116). Oxford: Hart Publishing.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1989). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press.
- EU High level Group on fake news and online disinformation (2018). *A Multi-Dimensional Approach to Disinformation. Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*. Disponible en: <https://doi.org/10.2759/0156>.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and The Last Man*. New York: Free Press.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2013). La prohibición de la censura en la era digital. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 237-276.
- GIDDENS, A. (1999). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. London: Polity Press.

- GILLESPIE, T. (2018). *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*. New Haven and London: Yale University Press.
- HABERMAS, J. (2022). *Ein Neuer Strukturwandel Der Öffentlichkeit Und Die Deliberative Politik*. Berlin: Suhrkamp.
- KHAN, L. M. (2017). Amazon's Antitrust Paradox. *The Yale Law Journal*, 126(3), 564-907.
- KAYE, D. (2018). *A/HRC/38/35, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. Human Rights Council, United Nations. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/35
- KLONICK, K. (2017). The New Governors: The People, Rules, and Processes Governing Online Speech. *Harvard Law Review*, 131, 1598-1679.
- (2020). The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression. *Yale Law Journal*, 129, 2418-2499;
- LAVAL, C. & DARDOT, P. (2015). *La Nueva Razón Del Mundo: Ensayo Sobre La Sociedad Neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- LESSIG, L. (2006). *Code. Version 2.0*. New York: Basic Books.
- NAPOLI, P. M. (2019). *Social Media and the Public Interest. Media Regulation in the Disinformation Age*. New York: Columbia University Press.
- PAUNER CHULVI, C. (2018). Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la red. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 297-318.
- PERSILY N. & TUCKER, J. A. (eds.) (2020). *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform (SSRC Anxieties of Democracy)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PICKARD, V. (2020). *Democracy without Journalism? Confronting the Misinformation Society*. Oxford: Oxford University Press.
- POZEN, D. E. (ed.) (2020). *The Perilous Public Square: Structural Threats to Free Expression Today*. New York: Columbia University Press.
- POLLICINO, O. (2021). *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet. A Road Towards Digital Constitutionalism?* Oxford: Hart Publishing.

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Guía Para Garantizar La Libertad de Expresión Frente a La Desinformación Deliberada En Contextos Electorales*. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VE.pdf
- RUBIO NÚÑEZ, R., FRANCO ALVIM, F. y DE ANDRADE MONTEIRO, V. (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: CEPC.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2020). *La regulación de las campañas electorales en a era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid: Universidad de Valladolid – CEPC.
- SEELIGER M. & SEVIGNANI, S. (eds.) (2021). *Einer Neuer Strukturwandel Der Öffentlichkeit?* Baden-Baden: Nomos.
- SOTELO, I. (2010). *El Estado Social. Antecedentes, Origen, Desarrollo y Declive*, Madrid: Trotta.
- SUNSTEIN, C. (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- (2020). *Too Much Information. Understanding What You Don't Want to Know*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- TERUEL LOZANO, G. (2014). Libertad de expresión y censura en internet. *Estudios de Deusto*, 62(2), 41-72.
- TEUBNER G. & GOLIA A. (2023). Societal Constitutionalism in the Digital World: An Introduction. *Symposium: Indiana Journal of Global Legal Studies*. 30(2), 1-24.
- VÁZQUEZ ALONSO, V. J. (2022). La censura «privada» de las grandes corporaciones digitales y el nuevo sistema de la libertad de expresión. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 32, 108-129.
- WU, T. (2016). *The Attention Merchants : The Epic Scramble to Get inside Our Heads*. New York: Knopf.

LAS RESTRICCIONES A LAS LIBERTADES DE COMUNICACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TUTELA MULTINIVEL DE LOS DERECHOS: DESINFORMACIÓN Y DISCURSOS OFENSIVOS

WENDY PENA GONZÁLEZ¹
Investigadora García-Pelayo 2024

Trayectoria académica

Actualmente soy investigadora postdoctoral García-Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Defendí mi tesis doctoral en la Universidad de Salamanca, titulada *La proporcionalidad de las penas como criterio de control de la legitimidad del castigo estatal*, como Personal Investigador en Formación con un contrato FPU financiado por el Ministerio de Universidades.

Me gradué en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid (2012-2017), obteniendo la beca de excelencia académica de la Comunidad de Madrid, y cursé el Máster Universitario en Derecho Penal (2017-2018) en la Universidad de Salamanca, donde obtuve el premio extraordinario de fin de máster. He realizado estancias de investigación en la Sapienza Università di Roma y en la University of Pennsylvania, gracias a ayudas del Ministerio de Universidades y a una beca Fulbright predoctoral.

Estoy acreditada por la ANECA como Profesora Contratada Doctora y de Universidad Privada. He impartido docencia en grado y posgrado

¹ wendy.pena@cepc.es ORCID 0000-0001-9204-8711

en la Universidad de Salamanca y en la Universidad Europea de Madrid, en materias relacionadas con el Derecho penal, el Derecho procesal y los derechos fundamentales. He sido coordinadora de la Clínica jurídico-penal de la Universidad de Salamanca y becaria del Servicio de Doctrina del Tribunal Constitucional.

He participado en congresos y seminarios nacionales e internacionales. He publicado dos monografías (*El concepto de terrorismo*, 2019; *La proporcionalidad de las penas...*, 2025) y más de quince artículos en revistas jurídicas especializadas. También colaboro como revisora en publicaciones académicas y soy miembro de varias redes y asociaciones de investigación.

He sido miembro de los proyectos Aporofobia y Derecho penal (referencia RTI2018-095155-B-C21) y Estrategias contra la corrupción y el crimen transnacional organizado (referencia 70593 del MinCiencias de Colombia). Actualmente formo parte de los proyectos Análisis crítico del Derecho penal de la Plutofilia (referencia PID 2022-142211NB-C21) y PROHATEC (referencia PID 2021-128339OA-I00).

Línea de investigación: Restricciones de las libertades de comunicación

1. INTRODUCCIÓN: RETOS PARA LAS LIBERTADES DE COMUNICACIÓN EN EUROPA

El concepto de «libertad de comunicación» engloba las libertades de expresión e información (Sánchez Muñoz, 2022), ambas esenciales para el orden democrático y con un elemento común, su base en las comunicaciones sociales. En la actualidad, las libertades de comunicación encuentran una doble fuente de amenaza: la desinformación y los discursos especialmente ofensivos de acuerdo con los valores democráticos. El auge de Internet como medio primordial de comunicación, el desarrollo de las plataformas digitales (Serra Cristóbal, 2023) y el de la Inteligencia Artificial (García Mahamut, 2023) han contribuido a la proliferación de sendos fenómenos.

Afrontar estos desafíos se ha convertido en una prioridad política en la Unión Europea, donde se han sucedido recomendaciones, comunicaciones y planes de acción, junto con reglamentos, decisiones marco, directivas y códigos de conducta y de buenas prácticas. Por una parte, con respecto al desafío de las narrativas desinformativas hay tres reglamentos que, en parte, pretenden abordarlo: el Reglamento Europeo de Servicios Digitales (2022/2065), el Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política (2024/900) y el Reglamento de Inteligencia Artificial (2024/1689). Por otra parte, han tenido incidencia sobre los discursos particularmente ofensivos, de odio y afines al terrorismo las Decisiones Marco 2002/475/JAI (tras la reforma introducida por la Decisión Marco 2008/919/JAI), la Directiva (UE) 2017/541, y el Reglamento 2021/784, que regulan el terrorismo y la difusión de contenidos relacionados con este; y la Decisión Marco 2008/913/JAI, que penaliza el discurso de odio motivado por racismo o xenofobia. Además de lo anterior, en relación con las dos cuestiones se han desarrollado herramientas de *soft law*: el Código de conducta contra el discurso de odio (del año 2016, actualizado en 2024) y el Código de buenas prácticas contra la desinformación (de 2022, actualizado en 2024). No obstante, como se verá, estas cuestiones tienen influencia más allá de las fronteras de la Unión Europea.

En España, los temas mencionados han alcanzado al debate público y académico. Por una parte, el desafío de la desinformación y las respuestas jurídicas ante la misma han abierto la discusión sobre sus límites y el alcance del derecho a la información. Por otra parte, la presencia de los delitos relacionados con la libertad de expresión en nuestro ordenamiento y las constantes propuestas de penalización por parte de los grupos políticos de uno y otro signo de nuevas conductas de opinión y expresión ponen en cuestión el respeto al derecho fundamental del artículo 20 CE (Vives Antón, 2004, p. 427 y García Rivas, 2016, pp. 87 y ss.). Entre otras cuestiones, se ha criticado el sesgo que presentan algunos de los delitos castigados, como el de enaltecimiento del terrorismo, y la tendencia política a expandirlo a otras conductas, como la exaltación del franquismo (si bien es también sesgado incluir en la penalización unas conductas

y no otras de igual o mayor gravedad). Estos asuntos serán objeto de análisis en el proyecto García-Pelayo que desarrollo en el CEPC.

A nivel internacional, el TEDH ha establecido estándares sobre algunas de las cuestiones relacionadas con ambos retos, a los que acude nuestra jurisprudencia constantemente en sus sentencias. De hecho, el Tribunal Constitucional español acude a la jurisprudencia del TEDH en todas las sentencias relativas a los delitos de expresión, y estas también se pueden encontrar en la jurisprudencia del TS sobre la materia. Ello es muestra de la relevancia que tienen los estándares internacionales para las restricciones —incluso nacionales— de la libertad de expresión, lo que hace necesario el estudio de dichos estándares.

2. Estándares multinivel de protección más allá de la UE: Comisión de Venecia y TEDH

Ya se ha hecho referencia a la normativa e instrumentos de *soft law* aprobados en el seno de la UE en las materias señaladas. Se puede decir que afrontar estas cuestiones se ha convertido en una prioridad política en la agenda de la UE, y que dicha prioridad parece proyectarse hacia el futuro, pues, dada la rapidez de la evolución de las plataformas digitales, los mecanismos de inteligencia artificial y la influencia de otras aristas (como el desafío del anonimato y el empleo de programas de espionaje), la aptitud de estas herramientas para incidir sobre las libertades de comunicación todavía es desconocida, pero evoluciona vertiginosamente. Sin embargo, afrontar las narrativas tóxicas y desinformativas no solo ha pasado a ser una prioridad en el seno de la UE, sino también en el marco del Consejo de Europa.

En este contexto, en relación con los discursos ofensivos se han aprobado las recomendaciones (1997) 20 y 21 (respectivamente sobre el discurso de odio y sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia), el Convenio de Budapest sobre ciberdelincuencia (2001), y la Recomendación 1805 (2007) sobre blasfemia, insultos religiosos y discurso de odio por motivos religiosos. Más recientemente se

han aprobado la Recomendación (2014)⁶ sobre una Guía de derechos humanos para los usuarios de Internet, y la Recomendación (2022)¹⁶ del Consejo de Ministros sobre combatir el discurso de odio. A ello habría que añadir las recomendaciones desarrolladas por la ECRI (la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, organismo del Consejo de Europa), entre las que destaca la Recomendación nº 15 de 2015 sobre combatir el discurso de odio. Además de la ECRI, son fundamentales los estándares establecidos por el TEDH en su jurisprudencia sobre la penalización de las expresiones ofensivas, y, extrajudicialmente, los informes y opiniones de la Comisión de Venecia, que también vienen a establecer estándares de respeto a las libertades de comunicación.

2.1. ESTÁNDARES DEL TEDH

La penalización del discurso ha sido objeto de tutela por parte del TEDH en diversas ocasiones (con gran influencia en nuestra jurisprudencia constitucional, como se ha indicado ya y se puede observar, por ejemplo, en la STC 35/2020, de 25 de febrero «caso Strawberry»).

El TEDH concluye que la crítica está comprendida dentro de la libertad de expresión, como exigencia del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura propios de una sociedad democrática en variadas sentencias (entre otras, las SSTEDH de 7 de diciembre de 1976 «Handyside v. Reino Unido»; de 23 de abril de 1992, «Castells v. España»; de 29 de febrero de 2000, «Fuentes Bobo v. España»; y 13 de marzo de 2018, «Stern Taulats y Roura Capellera v. España»).

También ha puesto de manifiesto la importancia de tener en cuenta las circunstancias cuando se castigan delitos relacionados con el discurso (como los de enaltecimiento del terrorismo, discurso de odio, injurias a la Corona, etc.), debiéndose considerar el nivel de impacto de difusión pública en función de la naturaleza de la conducta (v. gr., STEDH de 2 de octubre de 2008, «Leroy v. Francia»); y las circunstancias personales de quien realiza la conducta (SSTEDH de 23 de abril de 1992, «Castells v. España»; y de 15 de marzo de 2011, «Otegi Mondragón v. España»). A ello

se añade la necesidad de considerar su coincidencia con un contexto de violencia terrorista (STEDH de 2 de octubre de 2008, «Leroy v. Francia»); habiéndose también destacado que la valoración debe ser cautelosa cuando, aunque la conducta sea hostil o incluso defienda objetivos contra al orden legal y constitucional, no puedan ser identificada como verdadera defensa de actitudes violentas en la consecución de esos objetivos (STEDH de 11 de diciembre de 2007, «Karakoyun y Taran v. Turquía», entre otros).

Más recientemente, el TEDH, por ejemplo, ha concluido que se debe tener en cuenta el contexto de comunicación, excluyendo, por ejemplo, la crítica política incluso si es muy desagradable, del espacio legítimo de castigo penal. Así, la STEDH de 17 de julio de 2018, «Mariya Alekhina v. Rusia (Pussy Riot)», otorga el amparo a unas activistas condenadas por incitación al odio religioso por desarrollar una *performance* musical en una catedral, al concluir el TEDH que se trataba de una acción de protesta y de crítica política al apoyo de la Iglesia ortodoxa a Putin, con cobertura, en consecuencia, en la libertad de expresión.

También, la STEDH de 28 de agosto de 2018 («Savva Terentyev v. Rusia») otorga el amparo a un joven que divulgó unos comentarios críticos contra los cuerpos policiales por una entrada y registro que hicieron en un periódico local simpatizante con la oposición, concluyéndose — pese a que los comentarios incluían deseos de que los agentes policiales fuesen quemados— que quedaban amparados por la libertad de expresión, tanto por la reducida difusión del mensaje como por el hecho de que se tratase de una crítica.

2.2. LA COMISIÓN DE VENECIA

Pero no solo las sedes judiciales han tenido y tienen relevancia en el seno del Consejo de Europa en relación con la protección y el establecimiento de estándares internacionales de garantía de la libertad de expresión. La Comisión de Venecia ha emitido numerosos informes y opiniones relativos a la libertad de expresión, tanto en relación con los medios de comunicación, como con la libertad de religión y otras cuestiones.

En el año 2008, la Comisión adoptó el Informe CDLAD (2008)026, 23 de octubre sobre la incitación al odio religioso y la relación entre libertad de expresión y religión, concluyendo que sí se debe sancionar la incitación al odio (también religioso), pero que debe restringirse y deben establecerse garantías (excluyendo, por ejemplo, la legitimidad del delito de blasfemia o el simple insulto a los sentimientos religiosos).

En 2022, la Comisión aprobó la Opinión sobre determinados cambios legislativos en la República de Moldavia (CDL-AD(2022)026), afirmándose que se aceptan limitaciones a la libertad de expresión relativos, por ejemplo, a la glorificación de la guerra de Ucrania, pero que deben respetarse los criterios establecidos e incorporados por el TEDH en relación con la libertad de expresión, rechazando las sanciones previstas para los medios de comunicación por transmitir símbolos usados por las fuerzas rusas al entender que generaría efecto desaliento por la inseguridad en su aplicación, vulnerando la libertad de expresión —en cambio, sí acepta la legitimidad de la sanción de la transmisión de esos símbolos usados por las fuerzas rusas—.

Por otra parte, el Código de Buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2002)023), revisado en el año 2018, enfatiza en el respeto a la libertad de expresión e información de los ciudadanos durante las elecciones, y, más recientemente, en el Informe sobre tecnologías digitales y elecciones (CDL-AD(2019)016), se manifiesta la preocupación por la afectación a la democracia a través desinformación ante el uso de las nuevas tecnologías entre los votantes (al existir «outlets de desinformación explotando las redes sociales y algoritmos de búsqueda que aseguran alta visibilidad y una perfecta integración con el contenido de confianza, engañando a grandes audiencias de consumidores de noticias y [...] votantes»), concluyendo que se debe empoderar a los votantes y facilitarles una evaluación crítica de las comunicaciones electorales.

Asimismo, en octubre-diciembre de 2023, se informó de que se está elaborando una declaración interpretativa del código de buenas prácticas electorales relativa al uso de tecnología digital e inteligencia artificial durante procesos electorales (Bustos Gisbert, 2024).

Por último, la Comisión de Venecia publicó en diciembre de 2024 el informe sobre una normativa sobre programas de espionaje que respete el Estado de Derecho y los derechos humanos (CDL-AD(2024)043). La solicitud requirió a la Comisión que evaluase el marco legislativo y la práctica en la vigilancia a través de programas informáticos, dando prioridad a la evaluación de Polonia, Hungría, Grecia, España y Azerbaiyán. De hecho, se fundamentó con el siguiente objetivo: «Dado el nivel de intrusismo de Pegasus y de similares programas espía, una legislación clara y precisa, mecanismos de supervisión robustos, garantías procedimentales y remedios efectivos deben ponerse en vigor antes de que los Estados miembros puedan seguir usando estas herramientas» (Bustos Gisbert, 2024). El Informe de la Comisión de Venecia, tras constatar que hay evidencia según los informes que Pegasus y otros programas espía han sido utilizados ilegalmente o con objetivos ilegítimos por varios Estados miembros, concluye que el uso del *spyware* debe estar previsto por ley y rodeado de garantías, como la supervisión por instituciones independientes, la existencia de una autorización judicial (o de otro cuerpo independiente) previa a su aplicación, que se ejecute por tiempo limitado y con garantías de proporcionalidad, con restricción a la información autorizada, con un mayor nivel de protección para determinados colectivos (periodistas, jueces, parlamentarios), y, en todo caso, respetando ciertas exigencias de transparencia (hacia los afectados por el espionaje y también como exigencia a los Gobiernos).

3. Afectación a las libertades de comunicación y estándares de protección: El proyecto vigente

En este contexto, el proyecto en curso, que tiene por objeto el estudio de las restricciones de la libertad de expresión e información se adscribió a la línea de investigación prioritaria del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Estándar internacional de derechos humanos y Comisión de Venecia».

Todo lo anteriormente expuesto hace necesario un nuevo abordaje sobre las diferentes instituciones europeas y la tutela multinivel que se establece, a través de estas, hacia las libertades de comunicación en el contexto digital.

Por esta razón, el objetivo principal del proyecto es el estudio del sistema de protección multinivel de Europa ante ambos desafíos —en particular, teniendo en cuenta los parámetros marcados por el TEDH y la Comisión de Venecia—, junto con el desarrollo de una propuesta integral de estándar para abordarlos. Los objetivos secundarios incluyen el estudio de algunas de las siguientes cuestiones:

- 1) Los caracteres de los retos de la desinformación y las expresiones ofensivas frente al derecho a la libertad de expresión en España.
- 2) Los elementos del discurso desarrollado a través de las nuevas tecnologías, y su consideración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que se puede desarrollar a través de análisis cualitativos y cuantitativos a través de los que se incluya un análisis de los medios empleados y las características.
- 3) Los elementos a través de los que se controla el discurso mediante la actuación pública o privada, incorporando un examen de la proporcionalidad del control —necesidad, idoneidad y proporcionalidad estricta— estatal y privado, y del efecto desaliento, estudiando su potencial aplicación al derecho de información).

Sobre las dos cuestiones anteriores se está desarrollando, en la actualidad, estudios cuantitativos (análisis sistemático de sentencias), y cualitativos (centrados en un análisis crítico de la proporcionalidad de las restricciones), con el foco en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

- 4) La normativa y políticas públicas europeas en esta materia (los reglamentos relativos al uso de la IA y las TIC, las directivas relativas al discurso de odio y al terrorismo, los códigos de buenas prácticas y otras políticas públicas).

- 5) La tutela multinivel en Europa en relación con la desinformación y el discurso de odio (la doctrina de distintos tribunales constitucionales, los parámetros de la jurisprudencia del TEDH, los de las opiniones e informes de la Comisión de Venecia y una síntesis de la eficacia, debilidades y fortalezas de las garantías establecidas por las distintas instituciones sobre esta cuestión).
- 6) Una propuesta integral de estándar internacional de garantía de la libertad de expresión ante ambos desafíos en la UE en sentido amplio.

En el proyecto estudiaré la normativa europea al respecto, incluyendo el estudio de las referencias al respeto a la libertad de expresión en las directivas y decisiones marco dedicadas al discurso del odio, terrorismo, el reglamento de servicios digitales y el de identidad digital, y los proyectos normativos en curso en relación con la protección de la ciudadanía ante la desinformación.

4. Próximos pasos y el futuro de la investigación

El proyecto, recién iniciado, se justifica ante la relevancia de las libertades de comunicación como derechos preferenciales de los ordenamientos constitucionales y la primacía que la Unión Europea y las instituciones del Consejo de Europa dan a ambas cuestiones en la actualidad. Parece conveniente integrar las perspectivas de las instituciones europeas para las libertades de comunicación en el análisis de los estándares aplicables a los delitos que puedan afectar a las libertades de expresión e información.

En cualquier caso, el futuro de la investigación estará marcado por la evolución de los fenómenos estudiados. Es decir, el avance de las plataformas digitales, acompañada del progreso legislativo que desarrollen los legisladores nacional y europeo, unidos a la jurisprudencia nacional, del TEDH y los estándares establecidos por la Comisión de Venecia marca-

rán el futuro de las libertades de comunicación y de su restricción y, en consecuencia, del proyecto que ahora desarrollo.

Estas líneas pretenden, más que ofrecer respuestas definitivas, identificar la proyección futura de este proyecto, integrado en el programa García-Pelayo —un programa que hasta ahora ha sabido identificar asuntos relevantes para la investigación en Derecho y Ciencias políticas y promover proyectos y trayectorias investigadoras de gran valor—.

Referencias bibliográficas

- BARBERO SANTOS, M. y DIEGO DÍAZ-SANTOS, R. (2000). *Criminalidad, medios de comunicación y proceso penal*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- BILBAO UBILLOS, M. (2020). «Derechos sustantivos». En Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, *Cuatro décadas de jurisprudencia constitucional: los retos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BRADSHAW, S.; BAILEY, H. y HOWARD, P. N. (2020). *Industrialized Disinformation 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. Oxford Internet Institute, University of Oxford
- BUSTOS GISBERT, R. (2024). Las dos facetas de la Comisión de Venecia en acción. Crónica de las 136ª y 137ª sesiones plenarias (6 y 7 de octubre y 14 y 15 de diciembre de 2023) de la Comisión de Venecia. *Blog del CEPC*. <https://www.cepc.gob.es/blog/las-dos-facetas-de-la-comision-de-venecia-en-accion-cronica-de-las-136a-y-137a-sesiones-plenarias-6>
- ESPÍN, E. y LÓPEZ GUERRA, L. (2022). *Manual de Derecho constitucional, Volumen I*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (2023). «Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español», *Revista Española De Transparencia*, 17.

- GARCÍA RIVAS, N. (2016). «Legislación penal española y delito de terrorismo». En Portilla Contreras, G. y Pérez Cepeda, A. I. (dir.), *Terrorismo y contraterrorismo en el s. XXI*. Salamanca, Ratio Legis.
- MARTEL, C.; PENNYCOOK, G. y RAND, DAVID G. (2020). «Reliance on emotion promotes belief in fake news», *Cogn. Research* 5, 47.
- MEYER, T., MARSDEN, C. (2019). *Regulating disinformation with artificial intelligence : effects of disinformation initiatives on freedom of expression and media pluralism*. Brussels, European Parliament.
- MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. (2012). «Transposición de obligaciones comunitarias of fuera de juego legislativo?». En Díaz Cortes, L. (Coord.), *Delito, pena, política criminal y tecnologías de la información y la comunicación en las modernas ciencias penales*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- ORENGA, J. (2022). *Impactos del uso de las nuevas tecnologías digitales en la libertad de expresión*. Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya.
- OSCE (2020). «Artificial Intelligence and Freedom of Expression».
- Parlamento Europeo (2023). *The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes*.
- PEREDA, N.; ABAD, J. y GUILERA, G. (2012). «Victimización de menores a través de Internet». En Díaz Cortes, L. (Coord.), *Delito, pena, política criminal y tecnologías de la información y la comunicación en las modernas ciencias penales*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2014). «La libertad de expresión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Estudios de Deusto*, Vol. 62/2.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2022). «La libertad de comunicación». En Biglino Campos et al. (coords.), *Lecciones de derecho constitucional II*. Madrid, Aranzadi.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2023). «Noticias falsas (fake news) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo». *Revista de Derecho Político*, 116.

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2022). *Guide to the Case-Law of the European Court of Human Rights. Data protection*. Council of Europe Publishing.
- VIVES ANTÓN, T. S. (1995). «La libertad de expresión e información». En Ramírez Jiménez, M. (Coord.). *El derecho a la información: teoría y práctica*. Zaragoza, Pórtico.
- VIVES ANTÓN, T. S. (2004). «Sistema democrático y concepciones del bien jurídico: el problema de la apología del terrorismo». *Estudios penales y criminológicos*, 25.

LA LARGA SOMBRA DEL PASADO: LOS EFECTOS DE LOS LEGADOS Y DE LA MEMORIA HISTÓRICA EN EL VOTO A PARTIDOS POPULISTAS DE DERECHA RADICAL EN EUROPA DEL SUR Y DEL ESTE

PIOTR ZAGÓRSKI

Investigador García-Pelayo 2024

Soy doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, con una tesis doctoral titulada *Electoral turnout in post-communist Europe: The legacies of the past*, que fue galardonada con el Premio de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA) 2022 a la Mejor Tesis y con la Mención Especial del Premio Juan Linz 2022 para tesis doctorales en Ciencia Política otorgado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Licenciado en Sociología por la Universidad de Granada y máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid. Antes de incorporarme al CEPC fui investigador postdoctoral Margarita Salas y profesor asociado en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador visitante en el Instituto de Estudios Eslovacos, de Europa del Este y Euroasiáticos de la University of California, Berkeley. También soy miembro de la Polish National Election Study en la Universidad SWPS de Varsovia.

Mis principales líneas de investigación giran en torno al comportamiento político, con especial hincapié en la influencia de los legados del pasado en la participación electoral, así como en los factores detrás del voto a partidos populistas de derecha radical en Europa. He publicado en revistas como *Political Behavior*, *West European Politics*, *European*

Union Politics, European Political Science Review y Government and Opposition. He participado en tres proyectos de Horizonte (2020) Europa, así como en varios proyectos de investigación regionales y nacionales.

Partidos populistas de derecha radical y el abuso del pasado y la memoria

Los partidos populistas de derecha radical (Mudde, 2007) están en auge en toda Europa, pero especialmente en Europa del Sur y en Europa Central y del Este. En Italia, desde el 2022 gobierna una coalición liderada por Fratelli d'Italia, un partido de derecha radical a veces categorizado incluso como un partido post-fascista (Bressanelli y de Candia, 2023). En España, hasta hace poco considerada una excepción por la falta de un partido de derecha radical fuerte, debido precisamente a los legados del pasado autoritario (Alonso y Rovira Kaltwasser, 2014), VOX ha ido ganando fuerza desde las elecciones autonómicas en Andalucía en 2018 (Rama, Cordero y Zagórski, 2021), hasta convertirse en partido cogobernante en cinco comunidades autónomas. En Europa del Este, los gobiernos de Polonia (hasta octubre del 2023) y Hungría se han caracterizado por un constante desafío al Estado de Derecho, marcando una tendencia de claro retroceso democrático (Sadurski, 2019). Según el Informe de Democracia V-Dem 2021, Polonia bajo el gobierno de Ley y Justicia se convirtió en el país que más rápido retrocedió hacia el autoritarismo en el mundo, pasando de 0.83 a 0.49 en el Índice de Democracia Liberal de 2010 a 2020, descendiendo de un régimen de «democracia liberal» a uno de «democracia electoral». Mientras tanto, el gobierno de Viktor Orbán ha ido aún más lejos al convertir a Hungría en el primer Estado Miembro de la Unión Europea en descender a la categoría de «autocracia electoral». Por lo tanto, la amenaza que supone este tipo de partidos a la democracia liberal es más que evidente.

Las explicaciones del éxito de los partidos de la derecha radical populista generalmente se centran en los agravios económicos relacionados con la globalización y la Gran Recesión (Kriesi et al., 2006), así como en

factores culturales como las actitudes antiinmigración y nativistas (Ivarsflaten, 2008) como los impulsores clave detrás del apoyo a estos partidos. Evidencia más reciente señala la existencia de una combinación de factores económicos y culturales detrás del apoyo a estos partidos (Haliakipoulou y Vlandas, 2020). En el proyecto de investigación llevado a cabo en el CEPC, intento añadir otra perspectiva al estudio de partidos de la derecha radical populista, al incorporar el papel del pasado entre las razones detrás de su popularidad.

Estudios recientes señalan que los partidos de la derecha radical populista a menudo movilizan haciendo referencia al pasado (Martín, Paradés y Zagórski, 2023). Al fin y al cabo, el pasado es una herramienta poderosa de movilización política para los líderes y partidos de derecha radical, que basan gran parte de su discurso en la tradición, la nostalgia y la gloria nacional perdida (Couperus, Rensmann y Tortola, 2023). En particular, el uso y el abuso del pasado parece tener un papel importante en la normalización de la extrema derecha, en tanto que estos partidos fomentan la contestación y revisión de eventos y capítulos del ‘pasado oscuro’, y en particular aquellos vinculados a las experiencias del fascismo, la guerra o el colonialismo (Couperus y Tortola, 2019).

Una contribución teórica clave es la de Caramani y Manucci (2019), en la cual los autores sugieren que el destino electoral de los partidos populistas de derecha radical depende de la forma en la que se reelabora el pasado fascista en un país dado. Mediante el análisis de literatura secundaria sobre ocho casos en Europa Occidental, estos autores clasifican cuatro formas en las que se ha reelaborado el pasado y llegan a la conclusión de que la más favorable para estos partidos es cuando «el país fabrica el victimismo de los regímenes fascistas ‘externos’ y niega la responsabilidad» (este es el tipo al que se refieren como ‘victimización’). Por el contrario, cuando el país asume total responsabilidad por los eventos (‘culpabilización’), o presenta al país como el héroe que merece todo el mérito por luchar contra el fascismo (‘heroización’), las posibilidades de los partidos populistas de derecha radical son limitadas. Cuando el papel del país no se problematiza y se habla poco al respecto (‘cancelación’), su destino no está claro (2019: 1164).

Sin embargo, este marco teórico todavía no ha sido adaptado ni testado en el contexto de Europa del Sur ni en el de Europa del Este. La mayoría de los trabajos existentes que vinculan el apoyo a partidos populistas de derecha radical se ha centrado en Alemania u otros países del Centro y Norte de Europa como estudios de caso. Además, muy pocos trabajos adoptan la perspectiva comparada (Martín, Paradés y Zagórski, 2022). Este proyecto pretende incorporar estas regiones menos estudiadas, centrándose en un análisis comparado de los casos de España y Polonia. Ambos países comparten los legados de un pasado autoritario y violento, así como su influencia en la polarización política (tan elevada en ambos casos). No obstante, difieren en cuanto a la orientación ideológica del régimen autoritario y la naturaleza del conflicto del pasado (interno frente a externo). Estas diferencias serán claves para permitir entender los mecanismos a través de los cuales el pasado, las memorias y su reelaboración afectan el apoyo a partidos populistas de derecha radical.

El caso de España

El pasado problemático de España se remonta a la Guerra Civil (1936-1939) y la dictadura de Franco (1939-1975). Desde la transición democrática, el modelo predominante de abordar los conflictos históricos en España se ha basado en el olvido en lugar del debate abierto (Aguilar, 2008; Aguilar y Payne, 2016). Esta estrategia no ha llevado a la reconciliación ni a una solución estable de los conflictos, sino que, por el contrario, ha provocado la constante revivificación de los conflictos (Ferrán y Hilbink, 2017). Por lo que la Guerra Civil y el franquismo, y las memorias de estos dos periodos ciertamente contribuyen al aumento de niveles polarización política, sobre todo tras la reciente aparición de VOX en el tablero político.

Hasta hace poco, España era una excepción, junto con Portugal e Irlanda, en cuanto al surgimiento de los partidos populistas de derecha radical (Alonso y Rovira Kaltwasser, 2014). El legado de la dictadura de Franco y la estigmatización de la extrema derecha se han ofrecido a me-

nudo como argumentos para explicar por qué ningún partido así había tenido éxito electoral en España. Sin embargo, el reciente avance de VOX ha invalidado estos argumentos. El éxito de VOX puede explicarse parcialmente por sus referencias al pasado autoritario español, especialmente desde las elecciones generales de abril de 2019. Este partido moviliza la memoria del pasado asociando la dictadura de Franco a tiempos «mejores» y «gloriosos». También se presenta como el representante de la «España real» en oposición a la «anti-España», como se referían los simpatizantes de Franco a los republicanos durante la Guerra Civil (Rama et al., 2021: 230-232). Santiago Abascal, el líder del partido, recientemente llegó a decir que el gobierno PSOE-Unidas Podemos era «el peor gobierno de los últimos ochenta años», período que incluye la dictadura de Franco.

Dada su visión algo nostálgica del franquismo, no sorprende que VOX se oponga radicalmente a la Ley de Memoria Histórica y a la Ley de Memoria Democrática promovidas por los gobiernos socialistas en 2007 y en 2022. VOX es más radical que el Partido Popular, el principal partido de la oposición, al acusar al actual gobierno de izquierda de imponer una interpretación sesgada sobre la guerra civil y la dictadura. Las recientes derogaciones de leyes de memoria democrática en la Comunidad Valenciana y en Aragón, junto a las iniciativas legislativas presentadas por VOX en otras Comunidades Autónomas son muestra del interés que pone este partido en el pasado y en la memoria histórica. Por otro lado, se ha demostrado que la eliminación de nombres de calles franquistas por parte de gobiernos de izquierda ha contribuido a aumentar el apoyo electoral a VOX (Villamil y Ballcells, 2021). En definitiva, el pasado y la memoria forman parte tanto del discurso de VOX como son factores relevantes para explicar el voto a este partido.

El caso de Polonia

El pasado problemático de Polonia incluye numerosos casos de conflicto, violencia, sufrimiento, subyugación y trauma relacionados con la

Segunda Guerra Mundial y el Holocausto. El reciente aumento del nacionalismo, las posturas antiinmigrantes y el euroescepticismo se pueden remontar al papel ambivalente de parte de la comunidad polaca frente al genocidio nazi, la idea de victimización bajo el gobierno impuesto por los soviéticos y, aún más atrás, a la idea romántica de la «nación elegida». El hecho de que este pasado problemático no haya sido reconocido y trabajado adecuadamente sigue influyendo en numerosos conflictos experimentados actualmente.

Con el ascenso de la derecha radical populista en Polonia, también ha aumentado la relevancia de los problemas históricos. Dado el historial de gobierno de Ley y Justicia (PiS en sus siglas polacas) en 2005-2007 y 2015-2023, se le puede etiquetar como un partido político emprendedor que deliberadamente busca activar actitudes latentes producidas por la violencia pasada para moldear resultados políticos contemporáneos (Charnysh, 2015). Ley y Justicia cumple con las cualidades de lo que Bernhard y Kubik (2014: 17) llaman un partido ‘guerrero mnemónico’ para referirse a actores políticos que tratan la historia instrumentalmente para construir una visión del pasado que legitime su esfuerzo por ganar y mantener el poder al trazar «una línea clara entre ellos mismos (los propietarios de la versión «verdadera» del pasado) y otros actores que cultivan versiones «incorrectas» o «falsas» de la historia».

Con un discurso claramente germanófilo, las demandas de reparaciones de guerra, una visión distorsionada y exenta de culpa de la historia polaca, especialmente en lo que respecta a los pogromos y la colaboración en el Holocausto, no hay duda de que Ley y Justicia ha explotado la problemática historia polaca para obtener ganancias electorales. El discurso de Ley y Justicia se basa en una simplificación maniquea, reinterpretación e incluso negación de algunos aspectos de la historia polaca en busca de una nostalgia positiva por un pasado libre de culpa que resuena con partes de la sociedad polaca. Una parte sustancial del discurso histórico de este partido se refiere a cómo los polacos fueron víctimas unilaterales durante la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto, y afirma que cualquier esfuerzo por arrojar luz sobre la posible colaboración debería ser cancelado.

El blanqueamiento de la historia y su uso para promover la movilización nacionalista no es algo característico únicamente de Polonia, ya que actores de derecha radical populista en otros países como Hungría, Rusia y Ucrania, también tienden a recurrir a ello (Koposov, 2020). No obstante, Polonia proporciona un terreno especialmente fértil para el revisionismo histórico y la victimización. Y, tal como se ha mencionado ya, la victimización ha sido identificada como la estrategia más exitosa para la derecha radical populista de apelar al pasado y reelaborarlo para obtener beneficios políticos (Caramani y Manucci, 2019).

Persistencia de legados históricos

Además de subrayar la importancia de la memoria y de la re-elaboración del pasado, este proyecto se enmarca en la literatura sobre legados del pasado que destacan la persistencia de la cultura política su transmisión a través de generaciones (Charnysh *et al.*, 2023; Simpser, Slater y Wittenberg, 2018). Según este enfoque, los legados históricos de eventos incluso distantes se transmiten a través de mecanismos sociales como instituciones informales, cultura política, comunidades y capital social, familias y procesos de socialización. Esos legados persisten incluso después de grandes reformas institucionales como resultado de la estabilidad de: (1) redes familiares en las que los padres socializan a sus descendientes en una identidad previamente dominante, (2) comunidad (por ejemplo, redes a nivel de pueblo, Iglesia) que honra prácticas de identidad antiguas y (3) élites locales que continúan transmitiendo una identidad antigua a cambio de beneficios de estatus (Peisakhin, 2013). Desde este punto de vista, la persistencia de los legados históricos radica en el hecho de que las culturas políticas aprendidas en el proceso de socialización política están condicionadas históricamente (Brown, 2003).

Una de esas continuidades históricas está relacionada con el voto. Los estudios de continuidad electoral fueron bastante populares durante algún tiempo. Desde la «hipótesis de congelamiento» general sobre el voto de clivaje en Europa (Lipset y Rokkan, 1967; Bartolini y Mair,

1990), pasando por las continuidades en patrones de voto en la II República y la España postfranquista (Linz, 1980; Maravall, 1982) hasta conexiones entre el voto de derecha pre- y postcomunista en Hungría (Wittenberg, 2006), los académicos señalaron correlaciones entre el voto a través del tiempo.

Los desarrollos recientes en patrones de voto y sistemas de partidos, con niveles crecientes de volatilidad (Chiaramonte y Emanuele, 2017) y niveles ascendentes de apoyo a los partidos populistas de derecha radical, imponen una limitación significativa a los estudios de continuidades electorales entre patrones de voto históricos y elección de voto después de los años 2000. Pero esto no quiere decir que no haya persistencia en el voto por los partidos radicales. Un número creciente de académicos mira a la década de 1930 y al consecuente estallido de la Segunda Guerra Mundial para buscar respuestas sobre el reciente ascenso de la derecha radical. Algunas investigaciones han señalado la relación entre el apoyo al partido Nazi en 1933 y el partido AfD en 2017 (Cantoni, Hagemeister y Westcott, 2019) o los legados persistentes del Tercer Reich para el voto de extrema derecha hoy en día (Homola, Pereira y Tavits, 2020; Hoerner, Jaax y Rodon, 2019; Charnysh y Finkel, 2017).

Una parte considerable de la literatura sobre legados se centra en los efectos persistentes de violencia en las actitudes y comportamientos de las víctimas (Becker, Mukand y Yotzov, 2022). Las identidades moldeadas por la experiencia de la violencia se transmiten de quienes la sufrieron a sus descendientes y de esa manera se transmiten a través de varias generaciones. Se ha constatado que los descendientes de quienes experimentaron violencia se identifican más fuertemente con su grupo interno (Lupu y Peishakin, 2017), pero la victimización histórica también se ha asociado con un mayor apoyo a grupos vulnerables externos (Wayne y Zhukov, 2022). Otra línea de la literatura evalúa los efectos a largo plazo de presenciar la violencia. La intolerancia política, la xenofobia y el voto por partidos de extrema derecha se han asociado con la proximidad a antiguos campos de concentración nazis en Alemania (Homola, Pereira y Tavits, 2020; Hoerner, Jaax y Rodon, 2019) o Polonia (Charnysh y Finkel, 2017). Por el contrario, De Juan et al. (2023) mostraron que

presenciar atrocidades del régimen contra civiles inocentes dejó un legado de menores niveles de apoyo electoral a la extrema derecha. Dadas las contradicciones existentes en la literatura, el tema de legados de la violencia merece seguir siendo estudiado.

Objetivos de la investigación

Este proyecto de investigación tiene como objetivo llenar el vacío existente en la literatura al evaluar comparativamente los efectos del pasado problemático del pasado autoritario (es decir, el franquismo y el comunismo) y las guerras (Guerra Civil y Segunda Guerra Mundial) en el apoyo a los partidos populistas de derecha radical en España y en Polonia. Al estudiar los factores del voto a partidos populistas de derecha radical y dadas las consecuencias negativas que tiene el éxito de estos partidos para el Estado de Derecho y para la democracia, el presente proyecto se inscribe en la línea de investigación prioritaria del CEPC «Participación y representación política: partidos, elecciones y parlamento» dentro de la línea general «1. Democracia, instituciones y ciudadanía».

El proyecto pretende alcanzar los siguientes tres objetivos concretos de la investigación.

En primer lugar, se evaluará los efectos duraderos de violencia durante la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto sobre la probabilidad de votar a partidos populistas de derecha radical en España y en Polonia. Más concretamente se estudiará el efecto a largo plazo de haber sido expuesto/a a violencia en el pasado como descendiente de víctima o como descendiente de testigo en voto a partidos populistas de derecha radical y como la experiencia de autoritarismo puede afectar esta relación. En otras palabras, una de las posibles preguntas a las que el proyecto intentará dar respuesta es: ¿Existe alguna asociación entre ser descendiente de víctimas de violencia durante la Guerra Civil (Segunda Guerra Mundial) y voto a VOX (Ley y Justicia)? ¿Depende este efecto del bando en el que se encontraban los antepasados durante la Guerra Civil (de la actitud de los antepasados ante el Holocausto)?

El segundo objetivo es evaluar la relación entre el uso de la memoria histórica y el apoyo a los partidos populistas de derecha radical en España y en Polonia. El uso del pasado por parte de estos partidos y el papel desempeñado por la ideología de regímenes autoritarios pasados en su éxito no ha recibido suficiente atención en la literatura (Frantzeskakis y Sato, 2020). El marco teórico existente sobre el impacto de los legados históricos en el voto a favor de la extrema derecha populista (Caramani y Manucci, 2019) se ha desarrollado para países de Europa Central y del Norte con pasado fascista. No se adapta adecuadamente a las sociedades postautoritarias de Europa del Este y su experiencia con el régimen comunista, ni tampoco se ha aplicado aún a los países del Sur de Europa. El papel de la ideología del pasado autoritario en el uso y abuso de la memoria histórica merece una mayor atención por parte de los académicos y este proyecto pretende ofrecer una contribución teórica al respecto.

El tercer objetivo consiste en una investigación a fondo de las continuidades en el voto entre los años 1920-1930 y en los años recientes en España y en Polonia, con especial énfasis al voto a la derecha radical, pero teniendo en cuenta el voto a otras familias políticas también. En el caso de España, estudios existentes se centraron en la comparativa de voto entre la II República y la España postfranquista, pero no abundan estudios sobre las elecciones más recientes. En el caso polaco, estos estudios son prácticamente inexistentes por lo que podrían suponer abrir una interesante línea de investigación futura.

Bibliografía

- AGUILAR, P. (2008). *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- AGUILAR, P.; PAYNE, L. A. (2016). *Revealing New Truths about Spain's Violent Past*. London: Palgrave McMillan.
- ALONSO, S.; ROVIRA KALTWASSER, C. (2014). Spain: No Country for the Populist Radical Right? *South European Society and Politics*, 20(1), 21-45.

- BARTOLINI, S.; MAIR, P. (1990). *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilization of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BECKER, S. O.; MUKAND, S.; YOTZOV, I. (2022). Persecution, pogroms and genocide: A conceptual framework and new evidence. *Explorations in Economic History* 86: 101471.
- BERNHARD, M.; KUBIK, J. (ed.) (2014). *Twenty Years after Communism. The Politics of Memory and Commemoration*. Oxford: Oxford University Press.
- BRESSANELLI, E.; DE CANDIA, M. (2023). Fratelli d'Italia in the European Parliament: between radicalism and conservatism, *Contemporary Italian Politics*, 1-20.
- CANTONI, D.; HAGEMEISTER, F.; WESTCOTT, M. (2019). «Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology.» Working Paper. https://rationality-and-competition.de/wpcontent/uploads/discussion_paper/143.pdf.
- CARAMANI, D.; MANUCCI, L. (2019). National past and Populism: The Re-Elaboration of Fascism and Its Impact on Right-Wing Populism in Western Europe. *West European Politics* 42 (6): 1159-1187.
- CHARNYSH, V. (2015). «Historical Legacies of Interethnic Competition: anti-Semitism and the EU Referendum in Poland,» *Comparative Political Studies* 48(13): 1711-45.
- CHARNYSH, V.; FINKEL, E. (2017). The Death Camp Eldorado: Political and Economic Effects of Mass Violence. *American Political Science Review* 111 (4): 801-18.
- CHARNYSH, V.; FINKEL, E.; GELBACH, S. (2023). Historical Political Economy: Past, Present, and Future. *Annual Review of Political Science* 26: 175-91.
- CHIARAMONTE, A.; EMANUELE, V. (2017). Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945-2015). *Party Politics*, 23(4), 376-388.
- COUPERUS, S.; RENSMANN, L.; TORTOLA, P. D. (2023). Historical legacies and the political mobilization of national nostalgia: understanding populism's relationship to the past. *Journal of Contemporary European Studies*, 31(2), 253-267.

- COUPERUS, S.; TORTOLA, P. D. (2019). Right-wing populism's (ab)use of the past in Italy and the Netherlands. *Debats.Revista de cultura, poder i societat*, 4, 105-118.
- DE JUAN, A.; GLÄSSEL, C.; HAASS, F.; SCHARPF, A. (2023). The Political Effects of Witnessing State Atrocities: Evidence from the Nazi Death Marches. *Comparative Political Studies*, <https://doi.org/10.1177/00104140231178736>.
- FERRÁN, O.; HILBINK, L. (eds.) (2017). *Legacies of Violence in Contemporary Spain. Exhuming the Past, Understanding the Present*. New York and Abingdon: Routledge.
- FRANTZESKAKIS, N.; SATO, Y. (2020). Echoes of a Fading Past: Authoritarian Legacies and Far-right Voting. *Electoral Studies* 66: 102163.
- HALIKIOPOULOU, D.; VLANDAS, T. (2020). When Economic and Cultural Interests Align: The Anti-Immigration Voter Coalitions Driving Far Right Party Success in Europe. *European Political Science Review* 12 (4): 427-448.
- HOERNER, J. M.; JAAX, A.; RODON, T. (2019). The long-term impact of the location of concentration camps on radical-right voting in Germany. *Research & Politics*, 6(4).
- HOMOLA, J.; PEREIRA, M. M.; TAVITS, M. (2020). Legacies of the Third Reich: Concentration Camps and Out-group Intolerance. *American Political Science Review*, 114(2), 573-590.
- IVARSFLATEN, E. (2008). What Unites Right-Wing Populists in Western Europe? Re-Examining Grievance Mobilization Models in Seven Successful Cases. *Comparative Political Studies* 41 (1): 3-23.
- KOPOSOV, N. (2022). Populism and Memory: Legislation of the Past in Poland, Ukraine, and Russia. *East European Politics and Societies*, 36(1), 272-297.
- KRIESI, H.; GRANDE, E.; LACHAT, R.; DOLEZAL, M.; BORNSCHIER, S.; FREY, T. (2006). Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared. *European Journal of Political Research* 45 (6): 921-956.
- LINZ, J. J. (1980). «The new Spanish party system.» In: Rose, R. (ed.) *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, pp. 101-189. Beverly Hills, CA: Sage.

- LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (1967). *Party Systems and Voters Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- LUPU, N.; PEISAKHIN, L. (2017). The legacy of political violence across generations. *American Journal of Political Science*, 61:4836-51.
- MARAVALL, J. M. (1982). *The Transition to Democracy in Spain*. London & Canberra: Croom Helm.
- MARTÍN, I.; PARADÉS, M.; ZAGÓRSKI, P. (2023). How the traumatic past influences the vote of the populist radical right parties in Germany, Poland, and Spain. *Journal of Contemporary European Studies*, 31(2), 332-344.
- MUDDE, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PEISAKHIN, L. (2013). «Long Run Persistence of Political Attitudes and Behavior: a Focus on Mechanisms» (paper prepared for the 2013 American Political Science Association Meeting, Chicago, IL, 28 august-1 September, 2013).
- RAMA, J.; CORDERO, G.; ZAGÓRSKI, P. (2021). Three's a Crowd? Podemos, Ciudadanos and Vox: The End of Bipartisanship in Spain. *Frontiers in Political Science* <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.688130>
- RAMA, J.; ZANOTTI, L.; TURNBULL-DUGARTE, S.J.; SANTANA, A. (2021). *Vox. The Rise of the Spanish Populist Radical Right*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- SADURSKI, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- SIMPSON, A.; SLATER, D.; WITTENBERG, J. (2018). Dead but not Gone: Contemporary Legacies of Communism, Imperialism, and Authoritarianism, *Annual Review of Political Science*, 21.
- WAYNE, C.; ZHUKOV, Y. M. (2022). Never Again: The Holocaust and Political Legacies of Genocide. *World Politics* 74(3), 367-404.
- WITTENBERG, J. (2006). *Crucibles of Political Loyalty: Church Institutions and Electoral Continuity in Hungary*. New York, NY: Cambridge University Press.
- VILLAMIL, F.; BALCELLS, L. (2021). Do TJ policies cause backlash? Evidence from street name changes in Spain. *Research & Politics*, 8(4).

LOS EFECTOS DE LAS NUEVAS FORMAS DE CIUDADANÍA NEOLIBERAL EN LA CONVERSACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL FENÓMENO DE LA MARCA PERSONAL

JAVIER ZAMORA GARCÍA
Investigador García-Pelayo 2024

Breve trayectoria académica

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid, donde disfruté de una beca Erasmus en el Institute d'Études Politiques de Paris. Tras ello, obtuve un Master of Arts en Social and Political Thought en la Universidad de Sussex becado por la Fundación Mutua Madrileña. Allí fui galardonado con el Premio Gillian Rose Memorial a la mejor disertación (TFM) por mi trabajo *From the 'Indignados Movement' to power politics: a critical study of the theoretical underpinnings of Podemos*.

Posteriormente, me doctoré en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas (especialidad Teoría Política, Mención internacional, Cum laude, propuesta a premio extraordinario) por la Universidad Autónoma de Madrid con una tesis titulada «Subjetividad neoliberal, marca personal y redes sociales digitales: un estudio sobre gubernamentalidad» codirigida por Fernando Vallespín Oña y Máriam Martínez-Bascuñán Ramírez y realizada bajo un contrato FPU. Esta tesis obtuvo el premio Luis Díez del Corral del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Desde entonces, he trabajado como responsable de investigación en la Fundación Hay Derecho, como investigador posdoctoral en la Tallinn Univer-

sity y como profesor en el Máster de Relaciones Internacionales de la Universidad de Nebrija. He realizado estancias de investigación financiadas en la Western University (bajo la supervisión de la Dra. Alison Hearn) y la University of Utrecht (bajo la supervisión de la Dra. José van Dijck). Actualmente soy investigador posdoctoral García-Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).

He publicado en revistas como *Journal of Classical Sociology*, *Isegoría*, *Revista de Filosofía Moral y Política*, *Revista Española de Ciencia Política*, *Oxímora*, *Revista Internacional de Ética y Política* y *Studies in Social and Political Thought*. He participado en proyectos financiados como *Breaking Into the Mainstream While Remaining Radical: Sidestreaming Strategies on the Populist Radical Right*, *Speak4Nature: Interdisciplinary Approaches on Ecological Justice* o *Bienes comunes: conceptualización y articulación cívica y jurídica*. He publicado una monografía, titulada *Brillar para existir. Neoliberalismo y marca personal en la era de las redes sociales digitales* (Colección Estudios Políticos, CEPC, 2024), así como un número monográfico en la revista *Andamios. Revista de investigación social* titulado «Políticas de la subjetividad. Las técnicas de sí en el mundo contemporáneo». Ejercí como Section Editor de la sección «Neoliberalism» en la *Encyclopedia of the Anthropocene* (Springer), coordinada por el Dr. Nathanaël Wallenhorst. Desde 2022 compatibilizo mis tareas docentes e investigadoras con la crianza de mis hijos Lucas y Carmen.

Mis líneas de trabajo se desarrollan en el ámbito de la Teoría Política y Social Contemporánea, particularmente la teoría de la ideología y el discurso, en relación con problemáticas actuales como los efectos del neoliberalismo sobre la ciudadanía, el auge de los populismos, el impacto político de las nuevas tecnologías y las consecuencias políticas de la crisis ecosocial.

Introducción

Hoy en día es un lugar común afirmar que las redes sociales digitales han transformado la esfera pública de las democracias contemporáneas.

Desde la Teoría Política, son numerosos los trabajos que han abordado cuestiones como la vigilancia y control de la vida privada, las dificultades para una conversación pública o la disolución de las fronteras entre lo público y lo privado (Arias Maldonado, 2016; Bauman & Lyon, 2013; Fernández Barbudo, 2019; Martínez-Bascuñán, 2015; Rendueles, 2016). Con el tiempo, uno de los principales consensos académicos es que hoy parece difícil seguir creyendo en aquel sueño de los primeros teóricos de Internet que, como Yochai Benkler (2006), entendían que una de las principales aportaciones de estas herramientas digitales estribaba en su potencial para mejorar la calidad de la deliberación democrática. Bien al contrario, son hoy cada vez más las voces que sugieren que la conversación pública digital se ha convertido en una cacofonía que alimenta la polarización de nuestras sociedades y la superficialidad del debate político (Vallespín, 2021).

Tal es la preocupación por las patologías de la conversación pública digital que ésta ha sido utilizada como termómetro con el que medir las dinámicas polarizantes de nuestras sociedades (vid. Miller, 2023). En este sentido, comienzan a aparecer trabajos planteando que estas dinámicas polarizantes pueden explicarse a partir de procesos sociales que afectan al foro interno de los ciudadanos, especialmente cuando éstos se vinculan con la intermediación de las tecnologías digitales (Velasco Arias, 2023). Si en el pasado fueron los partidos políticos los que incorporaron formas de comunicación política que degradaban la calidad de la esfera pública (Vallespín y Martínez-Bascuñán, 2017; Zamora García, 2018), hoy parece que el problema también está en los ciudadanos. Al fin y al cabo, el hecho de que los usuarios de las redes sociales parezcan estar impelidos a tener una opinión sobre cada asunto y a que dicha opinión destaque sobre el resto no parece contribuir a elevar la calidad de la discusión. De hecho, sabemos que los propios modelos algorítmicos fomentan aquellos contenidos más provocativos, favoreciendo a aquellos usuarios que polarizan y simplifican el debate. El resultado es un clima promocional que privilegia formas de conversación orientadas a reverberar en la audiencia y destacar frente al resto (Davies, 2021). En términos políticos, esto se traduce en una fractura

de la capacidad de escucha y en la estructuración de la conversación en torno a grupos de afinidad que perjudican el intercambio de opiniones diversas. Tal y como señalan los teóricos de la deliberación, esto supone un empobrecimiento del debate público democrático, pues reduce la posibilidad de que los ciudadanos desarrollen su capacidad para enjuiciar los asuntos públicos sobre la base de discusiones equilibradas e informadas (Fishking, 2018).

Ahora bien, ¿este clima promocional es un fenómeno exclusivo de las redes sociales digitales? ¿Se debe únicamente a la mediación tecnológica de nuestras comunicaciones? ¿O, por el contrario, existen fenómenos de mayor alcance que puedan explicarlo? Y si es así, ¿qué relación hay entre estos fenómenos y la estructura de nuestra esfera pública digital? Respondiendo a estas preguntas de investigación, la hipótesis principal de este trabajo es que algunas de las nuevas dinámicas comunicativas que caracterizan nuestra conversación pública digital pueden ser mejor comprendidas a la luz del surgimiento de nuevas formas de ciudadanía. Por ello, el objetivo principal de este proyecto de investigación es analizar cómo la conformación de nuevos modelos de ciudadanía basados comprender al individuo como una marca personal que compite en un mercado de la atención influyen en la forma en que los ciudadanos se relacionan entre sí en el espacio público digital. Para ello, este proyecto pretende explorar qué razones llevan a los individuos a comportarse como marcas personales en las redes sociales, indagando tanto en los valores, actitudes e imaginarios que este proceso moviliza como en la forma en que las propias redes sociales digitales contribuyen a ello. A partir de este primer análisis, este proyecto busca posteriormente explorar qué implicaciones tiene todo ello sobre la conversación digital que caracteriza nuestra esfera pública democrática. Metodológicamente, este trabajo busca ofrecer una mirada sobre estas cuestiones desde la Teoría Política. Sin embargo, se apoyará también con fines prospectivos en herramientas de investigación cualitativa y en nuevas metodologías que provienen de los Estudios de Medios de Comunicación.

Relevancia del tema y estado del arte

El interés que tiene el estudio de nuevos modelos de ciudadanía para analizar dinámicas propias de la esfera pública digital reside en que el concepto de ciudadanía sirve como punto de referencia para comprender las relaciones entre individuo, sociedad y sistema político (Zapata-Barreiro, 2001). La ciudadanía define los límites de la pertenencia a una comunidad política, así como los diferentes grados y formas de inclusión y reconocimiento que adquieren y esperan sus miembros tanto desde un punto de vista material como social (Costa, 2006). Los modelos de ciudadanía sugieren, asimismo, diferentes actitudes hacia la deliberación pública, considerándola un elemento más o menos importante dentro de las práctica política democrática (Kock & Villadsen, 2012).

Con frecuencia, los cambios políticos, económicos y tecnológicos que experimentan las sociedades se reflejan en la emergencia de nuevos modelos de ciudadanía. La Teoría Política es una de las principales disciplinas que analiza cómo estos modelos de ciudadanía emergen a partir de la interacción entre transformaciones sociales y tradiciones de pensamiento. Históricamente hablamos de una ciudadanía clásica, de una liberal o de una republicana, pero también existen otros modelos teóricos como el cosmopolita (Hutchings y Dannreuther, 1999) o el multicultural (Kymlicka, 1995).

Tradicionalmente, la Teoría Política ha elaborado sus modelos de ciudadanía a partir de las aportaciones de las tradiciones y doctrinas políticas, compuestas esencialmente por textos canónicos. Al fin y al cabo, desde Sócrates a Rawls, pasando por autores como Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau, Tocqueville o Arendt, las reflexiones sobre el individuo han servido como punto de partida para pensar cómo los seres humanos gobiernan o son gobernados. Hoy en día, sin embargo, conocemos que, aparte del pensamiento de estos autores, son muchos más los elementos que influyen en la conformación de esas cosmovisiones contemporáneas que denominamos ideologías, así como en los modelos de ciudadanía que estas ideologías configuran (Freedon, 2022). Estos nuevos avances en Teoría Política empujan a la disciplina a prestar mayor atención a otros

elementos como discursos, prácticas e incluso tecnologías a la hora de conformar los marcos ideológicos con los que los ciudadanos comprenden y abordan los retos de su tiempo.

Uno de los principales retos que han experimentado las democracias euroatlánticas durante los últimos 50 años es la crisis del empleo. En este tipo de sociedades, el empleo sostiene buena parte de los derechos sociales que otorgan una integración plena en los sistemas de ciudadanía desarrollados durante el siglo xx al calor del Estado de bienestar (Marshall, 1997). El empleo es además una importante fuente de reconocimiento social que ayuda a los ciudadanos a dar sentido a sus vidas a partir de narrativas vitales sobre las que se apoya su identidad social (Sennett, 2000).

Este proyecto de investigación asume como punto de partida que la respuesta dominante a esta crisis del empleo ha venido de la mano de un nuevo modelo de ciudadanía vinculado con la ideología neoliberal (Brown, 2015; Fourcade, 2021; Joppke, 2021; Mavelli, 2018; Rose, 1999)¹. Si bien los orígenes de este modelo pueden rastrearse en el tiempo hacia los inicios de la globalización, lo cierto es que en nuestro país la ciudadanía neoliberal ha cobrado especial importancia durante los años que coinciden con el surgimiento de las redes sociales digitales, en la medida en que el desarrollo de estas tecnologías coincide temporalmente con las consecuencias políticas de la Gran Recesión. Unos años, en resumen, marcados por la recurrentes crisis que han afectado al mercado de trabajo, que sumadas a fenómenos como la automatización y la digitalización de los procesos productivos, han supuesto mayores niveles de precariedad y desempleo (Alujas Ruiz, 2021; Furió Blasco y Alonso Pérez, 2015; Nedelkoska y Quintini, 2018; Ortega, 2016).

En lo que respecta al empleo, las principales políticas públicas que han afrontado estos problemas durante los años posteriores a la Gran

¹ Por el momento, debería bastar con una definición breve del neoliberalismo tal y como la que ofrece Mitchell Dean, que propone entenderlo como un «un abanico limitado de escuelas o formas de pensamiento y a ciertas prácticas y políticas públicas movidas por la construcción de mercados y relaciones similares al mercado, así como por promover y emplear las capacidades de la libertad económica» (Dean, 2014, p. 150).

Recesión han venido acompañadas por una serie de discursos que enfatizan la responsabilización individual y la despolitización de las relaciones laborales, tal y como ocurre con los discursos del emprendimiento y la marca personal. Originario del mundo de la gestión empresarial, el discurso del emprendimiento apuesta por afrontar problemas como la precariedad o el desempleo a través de una responsabilización de los trabajadores que promueva en ellos la iniciativa, las actitudes y las habilidades necesarias para lograr su inserción en el mercado (Serrano Pascual & Fernández Rodríguez, 2018). A través de conceptos como capital humano o empleabilidad, el discurso del emprendimiento sugiere en el contexto del mundo profesional un modelo antropológico vinculado con el neoliberalismo, dado que implica la asimilación de una racionalidad económica para la gestión de la propia vida (Bröckling, 2016). Junto con el emprendimiento, otro de los discursos que ha acompañado las transformaciones en el campo laboral es el de la marca personal. Originario del mundo del marketing (Peters, 1997), este discurso comparte con el emprendimiento una serie de rasgos (hiperresponsabilización del individuo respecto de su futuro laboral, marcos individualistas para entender la crisis del empleo, adopción de la empresa como modelo de referencia para pensar el trabajo, ...) que lo vinculan igualmente con la ideología neoliberal, pero con algunas diferencias. El énfasis concreto del discurso de la marca personal pasa por afirmar que los trabajadores deben desarrollar una marca propia e implementar distintas actividades promocionales que la den a conocer en el mercado (Zamora García, 2024).

Si situamos nuestro análisis en un país como España, la intersección entre los discursos del emprendimiento y la marca personal resulta un lugar privilegiado para analizar la confluencia entre estas nuevas formas de ciudadanía neoliberal y determinadas prácticas comunicativas características de la conversación pública contemporánea. Al fin y al cabo, las políticas de empleo tras la Gran Recesión en España se han basado en fomentar el espíritu emprendedor, dentro del cual la marca personal ha jugado un papel importante (Santos Ortega et al., 2021). Por su parte, los expertos en marca personal invitan a los individuos a desarrollar una

identidad digital atractiva aprovechando el potencial de las redes sociales digitales con el fin de amasar crecientes cantidades de visibilidad y mejorar así su posición económica y social (Alonso y Fernández Rodríguez, 2020). Situando la competición por la visibilidad como solución a problemas económicos e identitarios, estos discursos evidencian hasta qué punto la necesidad de posicionarse como activos competitivos en el mercado erosiona la igualdad de estatus característica de la ciudadanía democrática (Zamora García, 2019).

Si bien existen diversos estudios que han vinculado el discurso de la marca personal con valores e imaginarios neoliberales desde el punto de vista de quienes emiten dicho discurso, son aún muy pocos los trabajos que han investigado cómo dicho discurso afecta a quienes lo reciben, es decir, los propios ciudadanos (vid., como excepción, Vallas & Christin, 2017). Este proyecto busca cubrir ese vacío, indagando particularmente en cómo estos discursos sedimentan nuevos modelos de ciudadanía y cómo afecta todo ello a las formas de participación en la esfera pública. En este sentido, la investigación buscará conocer si los propios ciudadanos conceptualizan la exhibición del yo como parte de su actividad como ciudadanos, así como su influencia en las dinámicas patológicas que afectan a la calidad de la conversación pública digital. Para ello, se utilizarán técnicas de investigación cualitativa (entrevistas en profundidad) con el fin de contrastar diferentes diagnósticos elaborados por los ciudadanos sobre los problemas que afectan al espacio público digital constituido por redes sociales digitales como X, Facebook, LinkedIn, Bluesky o Instagram. La selección de informantes atenderá a características como el nivel cultural, el sector profesional, la edad y el género, buscando siempre que la muestra sea internamente homogénea pero compuesta por perfiles heterogéneos.

El papel que juegan las redes sociales digitales como herramientas comunicativas resulta especialmente relevante para esta investigación. Por un lado, los propios expertos en marca personal vienen concediendo una importancia cada vez mayor al uso de redes sociales digitales como la herramienta por excelencia para construir marcas personales en el contexto de una economía de la atención (Zamora García, 2024). Por otro

lado, gran parte de la conversación pública digital se desarrolla en el marco de las redes sociales digitales, reflejando la importancia que tienen estas plataformas en la conformación de la esfera pública democrática². Esto provoca que las redes sociales digitales actúen como espacios donde confluyen usos que pueden llegar a ser contradictorios. Ante esta situación, merece la pena explorar cómo estas herramientas digitales favorecen unos usos por encima de otros.

A este respecto, conviene tener en cuenta que los Estudios de Ciencia y Tecnología vienen señalando desde hace años que los objetos tecnológicos no se limitan a transportar mensajes sociales, sino que también moldean los contextos sociales en los que se insertan, influyendo en ellos y en los actores (Barry, 2001; Latour, 2005). Partiendo de estas premisas, este trabajo explorará en qué sentido plataformas digitales como X, Facebook, Instagram, LinkedIn o Bluesky contribuyen a reforzar determinados comportamientos y actitudes en sus usuarios. Al fin y al cabo, hay quien señala que la forma en que las plataformas digitales premian el contenido de impacto deriva del hecho de que las redes producen un espacio público más pensado para el consumo y el trabajo que para el ejercicio de la ciudadanía (Alonso y Fernández Rodríguez, 2021; Rendueles, 2016). Si esto es así, resulta razonable esperar que exista una relación entre estas arquitecturas de participación y la manera en la que los usuarios compiten por el impacto.

Para explorar esta hipótesis con mayor detalle, el proyecto concluirá contrastando el trabajo anterior con las aportaciones de los Estudios de Medios de Comunicación con objeto de analizar cómo las arquitecturas tecnológicas de ciertas redes sociales digitales influyen sobre los usuarios. Y es que, superada la polarización inicial que derivaba de la disputa entre tecnoutópicos y tecnoescépticos (*vid.* Morozov, 2012), hoy en día existe un creciente consenso sobre cómo las redes sociales digitales *mainstream* (Facebook, X, LinkedIn, Instagram,...) influyen en nuestra forma de

² Como indica Marion Fourcade (2021), hoy en día es cada vez más importante estar conectado a Internet para ser un miembro pleno de cualquier sociedad. De hecho, España es uno de los países que trata el acceso a Internet como un derecho, como queda reflejado en el artículo 81 de la Ley Orgánica 3/2018 o en la Carta de Derechos Digitales.

habitar la esfera pública digital. A partir de un modelo de negocio basado en la captación, procesamiento y explotación económica de la información producida por los usuarios en sus interacciones cotidianas (Srnicsek, 2018; Zuboff, 2020), la arquitectura de las plataformas digitales ha sido descrita como una serie de ofrecimientos (*affordances*) que estimulan la producción de contenido digital. Un contenido que, en gran medida, presenta patrones exhibicionistas, como ilustran figuras como *influencers* o *microcelebrities* o prácticas como el *selfie* (Duffy & Pooley, 2019, 2017; Hearn & Schoenhoff, 2016; Sibilia, 2008; Zafra, 2015). En el contexto de este proyecto, utilizaremos una metodología propuesta por la teórica de medios José van Dijck (2016) para analizar la arquitectura de varias plataformas digitales³. Después de haber explorado cómo se relacionan los ciudadanos con el discurso de la marca personal, el estudio de las características técnicas de las plataformas servirá para comprender mejor cómo la propia herramienta comunicativa condiciona el comportamiento de los usuarios.

El interés científico de esta investigación conecta con dos cuestiones. A nivel metodológico, esta investigación reviste gran interés para la Teoría Política. En la medida en que se interroga sobre el rol de determinados discursos y objetos tecnológicos en la conformación de nuevas formas de ciudadanía, este proyecto adopta un enfoque metodológico innovador que entronca con quienes cuestionan la tradicional centralidad que han ocupado los grandes autores en el estudio del pensamiento político (vid. Freedén, 1996, 2022). A nivel sustantivo, el interés de esta investigación reside en su potencial para explicar un fenómeno político de gran relevancia y actualidad a partir de factores que no han sido estudiados en profundidad, favoreciendo así una mejor comprensión de la interrelación entre nuestro espacio público democrático, las características técnicas de las plataformas que lo sostienen y los contextos sociales en que se enmarca. En un momento donde la interdisciplinariedad gana

³ Esta metodología explora la interacción que existe entre los valores sociales que animan el diseño de las plataformas y la forma en que sus diferentes ofrecimientos (*affordances*) condicionan, inhiben o estimulan determinados comportamientos en los usuarios.

espacio en la producción científica contemporánea, esta labor de relación contribuye a la riqueza de los análisis sobre los fenómenos políticos, apostando por aproximaciones que no reduzcan su complejidad.

Objetivos de la investigación durante los años del contrato García-Pelayo

Formado en el ámbito de la Teoría Política, el candidato ha dedicado su tesis doctoral a estudiar histórica y conceptualmente la emergencia del discurso de la marca personal utilizando como marco geográfico los Estados Unidos. Sobre esta base, el principal objetivo del presente proyecto de investigación es utilizar el caso de España para explorar cómo los discursos del emprendimiento y la marca personal promueven determinados modelos de ciudadanía, examinando después cómo esos modelos influyen en las dinámicas conversacionales que caracterizan la esfera pública digital.

Para ello, se abordará en primer lugar un estudio histórico y conceptual de la penetración del discurso de la marca personal en España partiendo de las transformaciones del mercado de trabajo acaecidas desde la Gran Recesión (2008-2013). Esta primera fase del proyecto buscará poner en relación el modelo subjetivo que promueve este discurso en nuestro país con los valores, actitudes e imaginarios que han sido considerados característicos de la ciudadanía neoliberal.

Seguidamente, el candidato complementará este abordaje teórico-conceptual con el empleo de herramientas cualitativas (entrevistas en profundidad). Estas entrevistas permitirán explorar la perspectiva de determinados ciudadanos que reciben la influencia de los discursos de la marca personal, facilitando comprender cómo estos discursos influyen en la ideología de los actores y modifican cómo se relacionan con sus derechos, su estatus socioeconómico o sus dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. Para ello, se realizarán entrevistas en profundidad a determinados *influencers*. Con los resultados, se realizará un análisis de discurso con perspectiva interseccional, teniendo en cuenta si estos efec-

tos difieren en función de parámetros como la clase social, el género, el sector profesional o las posiciones ideológicas previas.

A través de entrevistas en profundidad se explorará en tercer lugar cómo el desarrollo de marcas personales en la esfera pública digital afecta a las formas de participación en el espacio público y a las dinámicas comunicativas que sostienen la conversación pública democrática en la actualidad. Gracias al análisis teórico-cualitativo de las entrevistas se podrá conocer cómo los propios actores conceptualizan su forma de participar en los asuntos públicos, así como los principales problemas que afectan a la conversación pública, permitiendo calibrar así la importancia que ellos mismos conceden a los procesos de construcción de marcas personales como explicación de las patologías de la esfera pública digital.

Una cuarta fase del trabajo buscará explorar cómo las plataformas digitales constituyen arquitecturas de participación que favorecen o penalizan determinadas conductas de los usuarios, examinando cómo esas conductas se relacionan con los valores, actitudes e imaginarios que caracterizan la ciudadanía neoliberal. Este análisis se realizará a partir de un examen de los ofrecimientos (*affordances*) de las interfaces de usuario de diferentes plataformas (X, Facebook, Instagram, Bluesky o LinkedIn) con el fin de comprender qué tipo de comportamientos estimula la arquitectura de estas herramientas digitales.

Planteado el objetivo general y descrita la metodología a utilizar, podemos detallar entonces una serie de objetivos específicos:

- OE1.** Explorar, desde una perspectiva teórico-histórica, el modelo subjetivo característico de los discursos de la marca personal en España, analizando su relación con valores, actitudes e imaginarios característicos de la ciudadanía neoliberal.
- OE2.** Conocer y tener acceso, mediante técnicas de investigación social cualitativa, a prácticas y experiencias de ciudadanos españoles que desarrollan su marca personal utilizando plataformas digitales. El objetivo es acceder a la perspectiva de los actores para entender qué motivos les llevan a desarrollar una marca personal, prestando especial atención a cómo les influye

el contexto socioeconómico, a qué tipo de plataformas utilizan y a las percepciones sociales de la tecnología que sostienen estos usos.

OE3. Analizar cómo el desarrollo de marcas personales incide en el tipo de conversación pública que establecen los usuarios en las redes. Este análisis partirá de una mirada de Teoría Política, pero se apoyará en técnicas de investigación social cualitativa con el fin de incorporar la perspectiva de los actores involucrados.

OE4. Analizar, con la ayuda de metodologías provenientes de los Estudios de Medios de Comunicación, si las plataformas digitales contribuyen al desarrollo de marcas personales a partir de sus arquitecturas digitales, explorando cuál es la relación entre las lógicas que sostienen estas arquitecturas y el contexto social que las enmarca.

Bibliografía

- ALONSO, L. E., & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2020). Capitalismo y personalidad: consideraciones sobre los discursos empresariales de la rentabilización del yo a través de la marca personal. *Política y Sociedad*, 57(2), 521-541.
- (2021). El papel del consumo en la economía de plataformas: el vínculo oculto. *Revista Española de Sociología*, 30(3), 1-12.
- ALUJAS RUIZ, J. A. (2021). Efectos del Covid-19 sobre el empleo en España: análisis de las diferencias respecto al inicio de la crisis de 2008. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2, 4-23.
- ARIAS MALDONADO, M. (2016). La digitalización de la conversación pública: redes sociales, afectividad política y democracia. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 27-54.
- BARRY, A. (2001). *Political Machines: Governing a Technological Society*. The Athlone Press.
- BAUMAN, Z., & LYON, D. (2013). *Liquid Surveillance. A Conversation*. Polity Press.

- BENKLER, Y. (2006). *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- BRÖCKLING, U. (2016). *The Entrepreneurial Self: Fabricating a New Type of Subject*. Sage Publications.
- BROWN, W. (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neo-liberalismo*. Malpaso Ediciones.
- COSTA, P. (2006). *Ciudadanía*. Marcial Pons.
- DAVIES, W. (2021). La política del reconocimiento en la era de las redes sociales. *New Left Review*, 128, 95-114.
- DEAN, M. (2014). Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology*, 50(2), 150-163.
- DUFFY, B. E., & POOLEY, J. (2019). Idols of promotion: The triumph of self-branding in an age of precarity. *Journal of Communication*, 69(1), 26-48.
- DUFFY, B. E., & POOLEY, J. D. (2017). «Facebook for Academics»: The Convergence of Self-Branding and Social Media Logic on Academia.edu. *Social Media and Society*, 3(1).
- FERNÁNDEZ BARBUDO, C. (2019). El nuevo concepto de privacidad: la transformación estructural de la visibilidad. *Revista de Estudios Políticos*, 185, 139-167.
- FISHKING, J. S. (2018). *Democracy When the People Are Thinking. Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press.
- FOURCADE, M. (2021). Ordinal citizenship. *British Journal of Sociology*, 72(2), 154-173.
- FREEDEN, M. (1996). *Ideologies and Political Theory. A conceptual approach*. Oxford University Press.
- FREEDEN, M. (2022). *Ideology Studies. New Advances and Interpretations*. Routledge.
- FURIÓ BLASCO, E., & ALONSO PÉREZ, M. (2015). Desempleo y reforma laboral en España durante la Gran Recesión. *Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine*, 14.
- HEARN, A., & SCHOENHOFF, S. (2016). From Celebrity to Influence: Tracing the Diffusion of Celebrity Value across the Data Stream. In

- P. D. MARSHALL & S. REDMOND (Eds.), *A Companion to Celebrity* (pp. 194-212). John Wiley & Sons.
- HUTCHINGS, K., & DANNREUTHER, R. (Eds.). (1999). *Cosmopolitan Citizenship*. MacMillan.
- JOPPKE, C. (2021). From liberal to neoliberal citizenship: A commentary on Marion Fourcade. *British Journal of Sociology*, 72(2), 181-189.
- KOCK, C., & VILLADSEN, L. S. (Eds.). (2012). *Rhetorical Citizenship and Public Deliberation*. The Pennsylvania State University Press.
- KYMLICKA, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.
- LATOUR, B. (2005). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Ediciones Manantial.
- MARSHALL, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79(julio-septiembre), 299-344.
- MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M. (2015). Democracia y redes sociales: el ejemplo de Twitter. *Revista de Estudios Políticos*, 168, 175-198.
- MAVELLI, L. (2018). Citizenship for sale and the neoliberal political economy of belonging. *International Studies Quarterly*, 62(3), 482-493.
- MILLER, L. (2023). *Polarizados. La política que nos divide*. Ediciones Deusto.
- Nedelkoska, L., & Quintini, G. (2018). *Automation, skills use and training* (OECD Social Employment & Migration Working Papers, N° 202).
- ORTEGA, A. (2016). *La imparable marcha de los robots*. Alianza Editorial.
- PETERS, T. J. (1997, August). The Brand Called You. *Fast Company*.
- RENDUELES, C. (2016). La ciudadanía digital. ¿Ágora aumentada o individualismo postmaterialista? *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa (RELATEC)*, 15(2), 16-24. <http://campusvirtual.unex.es/revistas>
- ROSE, N. (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press.
- SANTOS ORTEGA, A. (2014). La política en manos de los empresarios: el imparable ascenso de la ideología del emprendedor. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 127, 29-43.
- SANTOS ORTEGA, A., SERRANO-PASCUAL, A., & BORGES, E. (2021). El dispositivo emprendedor: Interpelación ética y producción de nue-

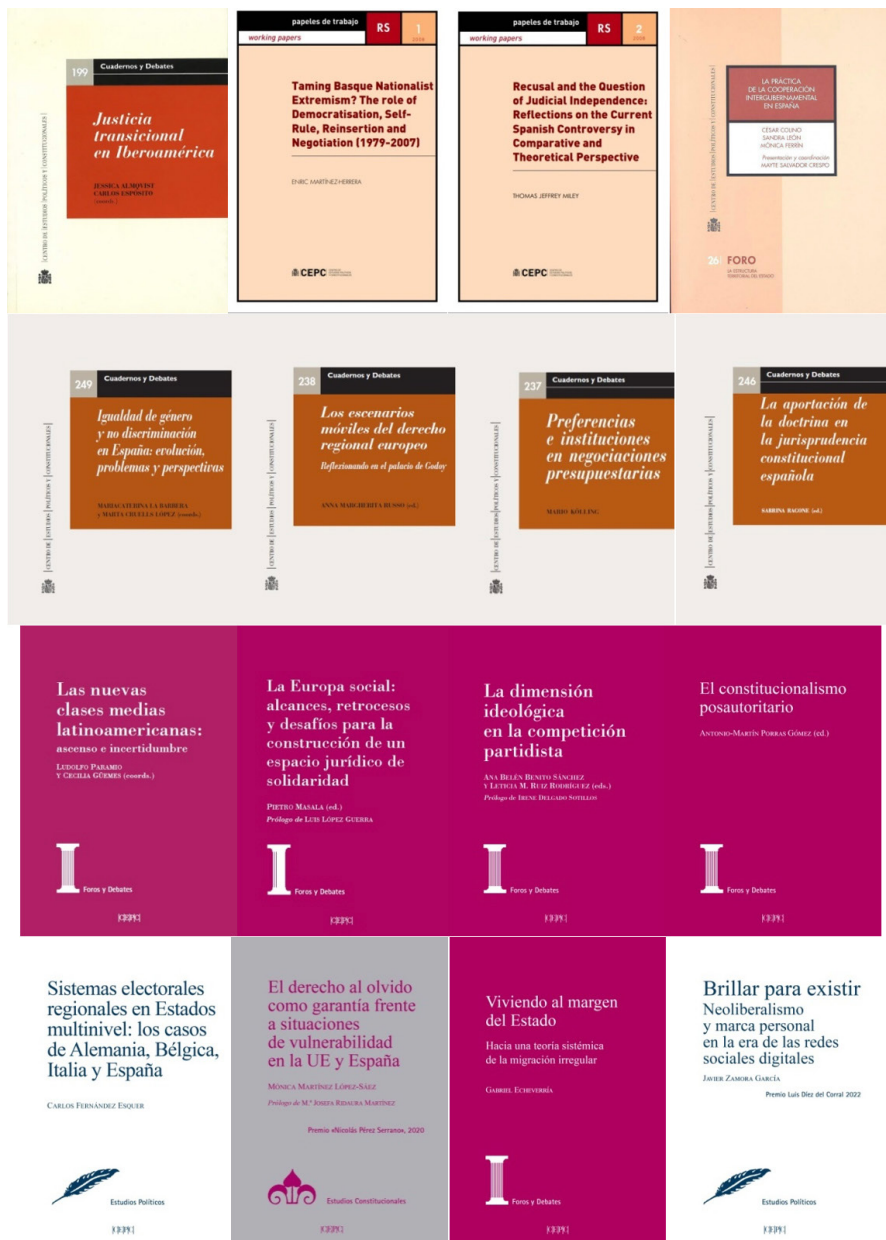
- vos sujetos del trabajo: Interpelación ética y producción de nuevos sujetos del trabajo. *Revista Española de Sociología*, 30(3), a62. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.62>
- SENNETT, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Anagrama.
- SERRANO PASCUAL, A., & FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. J. (2018). De la metáfora del mercado a la sinécdoque del emprendedor: la reconfiguración política del modelo referencial de trabajador. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 36(2), 207-224.
- SIBILLA, P. (2008). *La intimidación como espectáculo*. Fondo de Cultura Económica.
- SRNICEK, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja Negra.
- VALLAS, S. P., & Christin, A. (2017). Work and Identity in an Era of Precarious Employment: How Workers Respond to «Personal Branding» Discourse. *Work and Occupations*, 0(0), 1-35.
- VALLESPÍN, F. (2021). *La sociedad de la intolerancia*. Galaxia Gutenberg.
- VALLESPÍN, F., & MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M. (2017). *Populismos*. Alianza Editorial.
- VAN DIJCK, J. (2016). *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*. Siglo XXI.
- VELASCO ARIAS, G. (2023). *Pensar la polarización*. Gedisa.
- ZAFRA, R. (2015). *Ojos y capital*. Consonni.
- ZAMORA GARCÍA, J. (2018). From the «Indignados Movement» to power politics: a critical study of the theoretical underpinnings of 'Poderemos'. *Studies in Social and Political Thought*, 27, 13-39.
- (2019). Shining alone. Analizando la visibilidad online como activo del sujeto empresarial. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, 14, 61-77.
- (2024). *Brillar para existir. Neoliberalismo y marca personal en la era de las redes sociales digitales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Anthropos.
- ZUBOFF, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Paidós.

Convocatoria

2024	Rubén García Higuera Wendy Pena González Piotr Zagórski Javier Zamora García
2023	Giacomo Palombino
2021	Gabriel Echeverría Ángel Aday Jiménez Alemán
2020	Carlos Fernández Esquer Mónica Martínez López-Sáez
2019	Agata Serranò Jorge Alexander Portocarrero Quispe
2018	Giuliano Vosa Antonio Martín Porras Gómez
2016	Ana Belén Benito Sánchez
2015	Pietro Masala
2014	Cecilia Güemes
2011	Giuseppe Martinico
2010	Evangelos Liaras Helder Ferreira do Vale Mario Kölling Rebecca Chen Sabrina Ragone Simon Toubeau

Convocatoria

2009	Anna Margherita Russo
	Frank Foley
	MariaCaterina La Barbera
	Rubén Ruiz Rufino
	Sonia Piedrafitra Tremosa
2008	Amaya Úbeda de Torres
	Andras Jakab
	Arthur Dyevre
	Jean Baptiste Harguindeguy
	Lasse Thomassen
	Sandra León
2006	Anastasia Obydenkova
	Elena Jileva
	Kerman Calvo Borobia
	María Teresa Salvador Crespo
	Stéphanie Mahieu
2005	Andreev Svelotzar
	Casiano Hacker-Cordón
	Enric Martínez Herrera
	Jessica Almqvist
	Julio Baquero
	Thomas Jeffrey Miley



EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN GARCÍA-PELAYO EN SU XX ANIVERSARIO: REFLEXIONES SOBRE LA CIENCIA POLÍTICA Y EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEOS. Esta obra conmemora dos décadas de una iniciativa clave del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) para el fomento de la investigación posdoctoral de excelencia en el ámbito de las ciencias sociales y jurídicas. A través de una visión coral —con aportaciones de quienes lo impulsaron, gestionaron o vivieron como investigadores—, esta obra traza una memoria colectiva del programa y de su papel en la renovación académica del CEPC.

El volumen se estructura en dos grandes bloques: el primero recoge testimonios institucionales que narran el origen, evolución y logros del programa; el segundo ofrece una muestra representativa de las investigaciones desarrolladas en su marco, reflejo de su pluralismo temático y proyección internacional. Desde el federalismo, la justicia transicional o los derechos fundamentales hasta la gobernanza digital, la memoria histórica o el cambio climático, los trabajos aquí reunidos muestran la relevancia del constitucionalismo contemporáneo ante los desafíos de nuestro tiempo.

Rosario García Mahamut. Directora CEPC

Emilio Pajares Montolío. Subdirector de Publicaciones y Documentación. CEPC

Mayte Salvador Crespo. Subdirectora de Estudios e Investigación. CEPC

Carlos Closa Montero. Vicepresidente de Organización y Relaciones Institucionales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Paloma Biglino Campos. Catedrática emérita de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid

Yolanda Gómez Sánchez. Catedrática emérita de Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ángel Sánchez Navarro. Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid

Isabel Wences Simón. Profesora titular de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid

Esther González Hernández. Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos

Julia Ortega Bernardo. Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

Jessica Almquist. Professor of International Law and Human Rights. Lunds universitet

Lasse Thomassen. Professor of Politics. Queen Mary University of London

Frank Foley. Senior Lecturer in International Relations. King's College London

Anna Margherita Russo. Profesora titular de Derecho Público Comparado. Università della Calabria

Helder Ferreira do Vale. Associate Professor of International Relations. Universidade Federal da Bahia

Mario Kölling. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Sabrina Ragone. Profesora titular de Derecho comparado. Università di Bologna

Giuseppe Martinico. Catedrático de Derecho público comparado. Scuola Sant'Anna Pisa

Pietro Masala. Profesor titular de Derecho Constitucional y Público. Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara

Ana Belén Benito Sánchez. Profesora ayudante doctora de Ciencia Política. Universidad Complutense de Madrid

Antonio-Martín Porras Gómez. Professor Lector Serra Húnter. Universitat de Barcelona

Giuliano Vosa. Profesor titular de Derecho Constitucional y Público. Università di Catania

Jorge Alexander Portocarrero Quispe. Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Agata Serranò. Investigadora Ramón y Cajal. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid

Mónica Martínez López-Sáez. Profesora ayudante doctora de Derecho Constitucional. Universitat de València

Ángel Aday Jiménez Alemán. Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid

Giacomo Palombino. Investigador García-Pelayo CEPC

Rubén García Higuera. Investigador García-Pelayo CEPC

Wendy Pena González. Investigadora García-Pelayo CEPC

Piotr Zagórski. Investigador García-Pelayo CEPC

Javier Zamora García. Investigador García-Pelayo CEPC