

# **Espacios de deliberación democrática extraparlamentaria para el impulso de la reforma constitucional: una aproximación a las últimas convenciones constitucionales en Irlanda e Islandia.**

Víctor Cuesta López

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Profesor Contratado Doctor

**Sumario:** 1.- Introducción. 2.- Deliberación ciudadana y legitimidad democrática: criterios para la evaluación de las convenciones constitucionales. 3.- Una aproximación a las convenciones constitucionales. 3.1.- *La composición y la agenda de trabajo de las convenciones constitucionales* (input legitimacy) 3.2.- *El desarrollo del proceso convencional* (throughput legitimacy) 3.3.- *Los efectos de las convenciones en la reforma constitucional* (output legitimacy). 4.- Algunas reflexiones finales. 5.- Bibliografía.

## **1.- Introducción**

La reciente creación de la Comisión para la Evaluación y Modernización del Estado Autonómico en el Congreso de los Diputados parece indicar que en nuestro país se está avanzando -tímidamente, eso sí- hacia una posible reforma constitucional. En este contexto político parece oportuno acercarse a los procedimientos de reforma constitucional que se han activado recientemente en países de nuestro entorno. A nuestro juicio, resultan particularmente interesantes algunas experiencias en las que los procedimientos tradicionales de reforma constitucional -en general, proyecto de reforma acordado en sede parlamentaria más ratificación mediante referéndum- han sido precedidos por un debate público más amplio en el que se ha pretendido integrar a la sociedad civil en aras de una mayor legitimación democrática. Este ha sido el caso de países como Islandia e Irlanda que, a raíz de la Gran Recesión desatada en 2008, se enfrentaron a una intensa crisis político-institucional y apostaron por abrir espacios para el diálogo civil en busca de propuestas de reforma constitucional ampliamente consensuadas que luego debían ser tomadas en consideración por los órganos constitucionales habilitados para perfeccionarlas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Acerca de la tendencia a constituir este tipo de espacios de deliberación, Eoin Carolan comenta: "*Whether by reason of the deliberative turn in democratic theory or the anti-political impulses of a continent*

Estos espacios de deliberación extraparlamentaria en torno a la reforma constitucional, que denominamos comúnmente como convenciones constitucionales, no han sido reconocidos normalmente en los textos constitucionales europeos y han permanecido, en la mayor parte de las ocasiones, ajenos al escrutinio de nuestra doctrina constitucional. En este sentido, Soto Barrientos argumenta que “las investigaciones comparadas tienden a circunscribir su análisis a los procesos de cambio normativo y, de alguna manera, desatienden los prolegómenos o antecedentes extrajurídicos que activan un proceso de reemplazo constitucional. Así la participación en procesos constituyente se circunscribe únicamente a lo formalmente establecido durante la etapa de elaboración constitucional”<sup>2</sup>.

En los casos de estudio escogidos para esta comunicación, las repúblicas insulares de Islandia e Irlanda, partimos de un contexto socio-político muy parecido. Los procesos participativos-deliberativos de reforma constitucional que se desarrollan entre 2011 y 2013 se presentan como una respuesta política de unas instituciones que no supieron prever adecuadamente los efectos, particularmente intesos, de la crisis económica. Los procedimientos de reforma constitucional son activados por las nuevas mayorías parlamentarias elegidas en los procesos electorales que castigan seriamente a los Gobiernos que gestionaron la crisis y que habían sido sustentados por los partidos políticos tradicionalmente dominantes.

En Islandia, la crisis provocó el colapso del sistema bancario y afectó profundamente al mercado de valores, a la moneda nacional, al valor de la propiedad inmobiliaria y a las tasas de desempleo<sup>3</sup>. A partir de octubre de 2008 se sucedieron una serie de

---

*experiencing the aftermath of an economic and governance crisis, there has been a clear trend towards participatory—or populist—themes in recent European discourse on constitutional change.*”, Carolan, E., “Ireland’s Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change” *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, n. 3, 2015, p. 733.

<sup>2</sup> Soto Barrientos, F., “Mecanismos Participativos en Procesos de Reemplazo Constitucional: perspectiva comparada”, *The International Center for Non-Profit-Law*, 2016, p. 20

<sup>3</sup> “*The country’s three international banks, amounting to 85 per cent of the country’s financial system – which had grown ten times larger than the country’s GDP in less than a decade- came tumbling down within a single week in early October 2008. The stock exchange and the equity market were virtually wiped out and the tiny currency, the ISK, tanked, spurring rampant inflation which, in the following weeks and months, ate up most people’s savings. Property values dropped by more than a third and unemployment reached levels never seen before in the life of the young republic, 9 per cent in 2009. The ruined currency finally stabilized at below half its pre-crisis value, following the introduction of currency controls. In the wake of this scale of dislocation, Iceland’s constitutional revision was one of the many reform projects, albeit the most ambitious*”, en Bergmann, E., “Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of the

movilizaciones sociales, masivas y pacíficas (“revolución de las cacerolas”)<sup>4</sup>, que culminaron en unas elecciones legislativas que acabaron con la hegemonía del conservador Partido de la Independencia y posibilitaron la formación de una coalición entre la Alianza Social Demócrata y el Movimiento de Izquierda Verde. El nuevo Gobierno de la Primera Ministra Jóhanna Sigurðardóttir presenta un programa de reformas políticas muy ambiciosas, incluyendo una revisión constitucional, en un clima de fuerte enfrentamiento político espoleado por la creación de comisiones de investigación parlamentarias para depurar responsabilidades políticas por la gestión de la crisis y el nombramiento de un fiscal especial encargado de investigar posibles responsabilidades penales en el sector financiero. En lo que respecta al contexto socio-político en el que se emprende la reforma constitucional en Irlanda, Esther Seijas nos explica cómo el sistema político irlandés tampoco pudo aislarse de la crisis: “Las elecciones de 25 de febrero de 2011 marcaron un drástico cambio en el liderazgo político aupando al Fine Gael al poder, de la mano de Enda Kenny, quien necesitaría coaligarse con los laboristas. Ese cambio político era sólo la punta del iceberg de la crisis política a gran escala que padecía Irlanda, en cuya esencia hallamos una crisis de confianza en el sistema político”<sup>5</sup>. El programa del Gobierno que se constituye tras la elecciones de 2011 incluye afrontar el proceso de reforma constitucional que debería, entre otras cuestiones, abordar la posible supresión del Senado así como la reforma del sistema electoral<sup>6</sup>.

---

Crisis: The Case of Iceland”, en Reuchamps, M., y Suiter, J., (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, p. 15

<sup>4</sup> “The economic crisis led to a ‘heightened constitutional consciousness’ of the citizenry, which, through widespread protest made a variety of claims, including radical constitutional change. In Iceland, the constitutional subjects or rather protagonists were clearly the people in some form: a multitude gathered in frequent protest actions, in particular in Reykjavik’s main square in front of the Icelandic parliament, Althingi; civic associations that promoted radical constitutional change, such as the Democratic Movements and the Citizens’, which emerged in the midst of the crisis; individual political entrepreneurs such as Hordur Torfason, a musician who sang protest songs outside of parliament on a daily basis from 2008 onwards”, Blokker, P., “Constitutional Reform in Europe and Recourse to the People”, en: Gerkrath, J., y Contiades X. (eds.), *Participatory Constitutional Change: The people as amenders of the Constitution*, Ashgate Publishing Ltd.

<sup>5</sup> Seijas Villadangos, E., “Irlanda: reforma constitucional versus convención constitucional. Análisis del déjâ vu de Irlanda desde la perspectiva de la reforma constitucional española”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, pp. 413-414. En este mismo sentido, Carolan continúa argumentando: “The failure of Ireland’s governmental institutions to anticipate and then adequately address the economic difficulties contributed to a substantial decrease in recorded levels of trust in the Irish government. This prompted widespread public and media demands for political and institutional reform”, Carolan, E., op. cit. p. 738. En este mismo sentido, Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., “The Irish Constitutional Convention: A Case of “High Legitimacy”?”, en Reuchamps, M., y Suiter, J., (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, p. 31

<sup>6</sup> Esther Seijas continúa argumentando: “Las vías de actuación para afrontar esta crisis política son variadas. Se culpa al sistema electoral (representación proporcional con transferencia de voto), se plantea la abolición del Senado, se reclama una reducción en el número de parlamentarios, se aboga por una ampliación de los poderes de los Comités parlamentarios, más transparencia en los gastos de los políticos, en suma, la

Con el objeto de abrir el procedimiento de revisión constitucional anunciado en la República de Islandia, el Parlamento (*Althingi*) acuerda en junio de 2018 la formación sucesiva de hasta tres espacios de deliberación extraparlamentaria: el Foro Nacional, el Comité Constitucional y la Asamblea Constitucional. En el caso de Irlanda, es la Cámara Baja (*Dáil*) la que convoca en julio de 2012 la formación de una Convención Constitucional. La Resolución parlamentaria (*Terms of Reference*) incluye la reglas básicas sobre su composición así como una lista de cuestiones de importancia constitucional a tratar por la Convención que viene a constituirse el 1 de diciembre de 2012 y desarrolla sus trabajos hasta el 31 de marzo de 2014<sup>7</sup>. Los precedentes que, entre otras experiencias de derecho comparado, parecen inspirar al diseño de la Convención irlandesa son las asambleas ciudadanas para el estudio de la reforma electoral creadas en las provincias canadienses de Columbia Británica (2004) y Ontario (2007), el Forum ciudadano holandés (2006) así como la experiencia piloto *We the Citizens* que se desarrolla en el mismo país a lo largo de 2011<sup>8</sup>. Debemos constatar, no obstante, que algunas voces apuntaban, críticamente, que la creación de la convención constitucional en Irlanda serviría para retrasar en la práctica las necesarias respuestas de los representantes políticos a las demandas de reforma de la sociedad<sup>9</sup>.

Antes de ofrecer una primera aproximación a estos espacios de deliberación ciudadana que vinieron a activar la reforma constitucional en Irlanda e Islandia, presentaremos, en el siguiente apartado, un breve repaso a los argumentos que tradicionalmente han sido expuestos desde la teoría política defendiendo la legitimidad democrática reforzada de las

---

percepción ciudadana de un distanciamiento de la clase política de las preocupaciones de la gente corriente”, Seijas Villadangos, E., op. cit., 413 – 414.

<sup>7</sup> “*The Convention emerged out of a compromise between the two parties, Fine Gael and Labour, that came to power after the so called electoral earthquake of the 2011 general election. This election, which occurred in the mist of the economic crisis, saw the electoral wipe out of Ireland’s until-then-dominant Fianna Fáil party*” Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit. p. 33

<sup>8</sup> “*In designing the Convention, Irish policy-makers were strongly influenced by the citizens’ assemblies on electoral reform in the Canadian provinces of British Columbia (2004) and Ontario (2007) and the Dutch citizens’ forum (BurgerForum) of 2006. The Irish We the Citizens pilot citizens’ assemble(2011), instituted by political scientists in Ireland to demonstrate to senior policy-makers and politicians that Irish citizens could be trusted to deliberate on complex matters was also influential*”, Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit. p. 34.

<sup>9</sup> “*More fundamentally, the entire Convention-process served to delay and ultimately defuse the demands for political reform which had been so prevalent in the immediate aftermath of Ireland’s economic crisis. Establishing a lengthy institutional process to examine potential reforms is an obvious way for an elite to efficiently entrench their position until such time as the pressure for reform has dissipated*”, Carolan, E., op. cit., p. 746.

decisiones públicas adoptadas en este tipo de entornos. A continuación, en el tercer apartado, trataremos de averiguar en qué medida las convenciones constitucionales seleccionadas responden a las tres dimensiones de legitimidad democrática (*input legitimacy, throughput legitimacy* y *output legitimacy*) que identificamos a continuación.

## **2.- Deliberación ciudadana y legitimidad democrática: criterios para la evaluación de las convenciones constitucionales**

Si por deliberación democrática entendemos el proceso de argumentación pública previo a la toma de decisiones políticas dónde los participantes defienden sus razones en aras del interés general<sup>10</sup>, la cuestión está en determinar en qué medida la toma en consideración de los argumentos que aporta directamente la ciudadanía podría enriquecer este debate. Para Habermas, el representante más destacado de la teoría democrática deliberativa, los argumentos del ciudadano planteados de modo razonado y en aras del interés general redundan positivamente en la calidad la deliberación democrática y perfeccionan consecuentemente las decisiones públicas adoptadas. Además de la opinión expresada por los representantes políticos, la auténtica deliberación democrática no podrá prescindir, en particular, de la opinión de los ciudadanos con conocimientos cualificados respecto a la materia considerada ni de la opinión de los colectivos destinatarios de las normas objeto de debate<sup>11</sup>.

Por su parte, los representantes de la escuela de pensamiento elitista dudan de los beneficios de la participación ciudadana sobre la deliberación democrática ya que la

---

<sup>10</sup> Los defensores de la democracia deliberativa se oponen a la mera negociación de intereses para la determinación de las decisiones públicas. Ovejero nos presenta una definición de democracia deliberativa: “sistema de decisiones colectivas en el que los participantes se ven obligados a defender sus argumentos en público diálogo regido por principios elementales de racionalidad e imparcialidad. En la literatura académica es frecuente oponer la democracia deliberativa a la democracia de negociación en la que las decisiones no hacen sino reflejar la fuerza de cada cual, su capacidad para imponer sus intereses, con independencia de la bondad de las exigencias. En principio, la democracia deliberativa asegura un razonable vínculo entre las decisiones y la justicia. La argumentación pública obliga a mostrar que, en algún sentido, las tesis defendidas se corresponden con principios generalmente aceptables, de imparcialidad o de interés general” Ovejero, F., “Democracia deliberativa, en serio”, *El País*, jueves 30 de diciembre de 2004.

<sup>11</sup> Para Habermas, la esencia del Estado democrático y la legitimidad de las decisiones públicas reside en los discursos, las negociaciones, las condiciones de comunicación y los procedimientos que hace posible la formación discursiva de la voluntad común. Consultar, al respecto, Habermas, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 230 -236.

proliferación de opiniones no fundamentadas formuladas por ciudadanos, que normalmente carecen de la virtud cívica, producirá la dispersión del debate. Félix Ovejero denuncia el cinismo de los elitistas al declarar la incapacidad de la ciudadanía para la deliberación política y defender al mismo tiempo su competencia para la selección de los representantes políticos<sup>12</sup>.

A nuestro juicio, la participación del ciudadano mediante la formulación de argumentos razonados expuestos en espacios de deliberación compartidos con los representantes políticos contribuye más a la profundización democrática que la mera ratificación refrendaria de decisiones ya negociadas. La implicación de los ciudadanos y las asociaciones de la sociedad civil en la actividad normativa del Estado será especialmente útil para ilustrar la discusión pública que precede a la adopción de una decisión por parte de los representantes políticos. Coincidimos plenamente con Adela Cortina cuando plantea la necesidad “de animar a los ciudadanos que tienen la posibilidad de entrar en los discursos públicos a que favorezcan en ellos intereses generalizables, de modo que los políticos acaben teniendo que tomarlos en cuenta a la hora de justificar sus políticas concretas”<sup>13</sup>. En todo caso, la influencia de la participación directa en la calidad de la deliberación democrática dependerá, como bien han constatado Ovejero, Martí y Gargarella, de la articulación de “diseños institucionales que sometan las preferencias de todos a un proceso de clarificación radicalmente democrático, esto es, a un proceso de discusión inclusivo e intenso”<sup>14</sup>.

Existe un cierto consenso en la teoría política sobre los criterios para determinar la calidad de la deliberación democrática<sup>15</sup>. En primer lugar debemos atender a la composición de

---

<sup>12</sup> “Para los republicanos elitistas los ciudadanos, que no son virtuosos, a través de las elecciones son capaces de seleccionar a los más excelentes entre ellos”, Ovejero, F., “Democracia liberal y democracias republicanas”, *Claves de la Razón Práctica*, n.111, abril 2001, p. 25.

<sup>13</sup> Adela Cortina continúa argumentando: “sólo si los individuos tienen la buena voluntad de potenciar asociaciones que no se ocupen de intereses grupales, sino generalizables, sólo si se esfuerzan por que el poder político les escuche, sólo si los gobernantes elegidos tienen la buena voluntad de escuchar las razones que apoyen intereses generalizables, queda alguna esperanza para la democracia radical”, *Ética aplicada y democracia radical*, Técnos, Madrid, 1993, p.121.

<sup>14</sup> Ovejero, F., Martí, J., Gargarella, R., “Introducción”, en Ovejero, F., Martí, J., Gargarella, R. (comp.), *Nuevas ideas republicanas; autogobierno y libertad*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 2003.

<sup>15</sup> Sirva como resumen el trabajo de Geissel, B., y Gherghina, S., “Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations” en Reuchamps, M., y Suiter, J. (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, pp. 74-91

los foros de deliberación ciudadana para averiguar en qué medida es representativa de la comunidad política y también a la determinación de su agenda de trabajo. En este análisis de las aportaciones al proceso de deliberación (input legitimacy) debemos referirnos a cuestiones como: (1) cuáles han sido los criterios de selección de los participantes y en qué medida los distintos sectores de la sociedad civil están debidamente representados (participación inclusiva y equitativa)<sup>16</sup>; (2) cómo se han identificado los temas constitucionales que son objeto de debate y si existen o no límites materiales para el debate (agenda de reforma constitucional abierta o cerrada); (3) cuál es el nivel de información-formación técnica que se ha puesto a disposición de los participantes en la deliberación teniendo en cuenta la complejidad de los temas que pueden ser objeto de debate (principios y valores constitucionales, derechos fundamentales, sistemas electorales, organización constitucional del Estado, distribución territorial del poder político)

Un segundo criterio para el análisis de las convenciones constitucionales debe centrarse en el desarrollo de los procesos decisionales (throughput legitimacy). En este caso nos interesa averiguar: (1) cuál ha sido la estructura, las funciones y los métodos de trabajo de las convenciones constitucionales; (2) en qué medida los espacios de deliberación se han ajustado a los principios de transparencia, inclusividad, publicidad e igualdad que hayan permitido entablar un debate de calidad, debidamente razonado, que vaya más allá de la mera negociación de intereses partidarios; (3) cómo se ha llegado a la adopción de las decisiones en el seno de las convenciones constitucionales (votación - consenso).

Finalmente, debemos centrarnos en el análisis de los resultados y en el destino de las propuestas de reforma adoptadas (output legitimacy). Se trata de determinar: (1) cómo han sido recibidas por parte de los actores constitucionales formales (gobiernos - parlamentos) encargados de perfeccionar la reforma constitucional y en qué medida las propuestas consensuadas por la sociedad civil han facilitado el acuerdo entre las fuerzas políticas parlamentarias; (2) cómo han sido presentadas ante el cuerpo electoral que, en

---

<sup>16</sup> En cualquier caso, cualquiera que sea el criterio que se utilice, la representatividad de la muestra siempre será limitada: “*Randomly selected mini-publics never appear sufficient to ensure the representation of all viewpoints in the process by themselves*”, Talpin, J., “How Can Constitutional Reforms Be Deliberative? The Hybrid Legitimacies of Constitutional Deliberative Democracy”, en Reuchamps, M., y Suiter, J. (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, p. 96.

su caso, debe pronunciarse mediante referéndum y en qué medida han sido definitivamente asumidas y ratificadas por el conjunto de la ciudadanía.

Aunque en la presente comunicación no será posible ofrecer un análisis en profundidad de las convenciones constitucionales islandesa e irlandesa, si podemos presentar, de modo sumario, las principales características de estos foros deliberativos y apuntar en qué medida se corresponden con las tres dimensiones de legitimidad democrática recién mencionadas.

### **3.- Una evaluación preliminar de las convenciones constitucionales.**

#### *3.1.- La composición y la agenda de trabajo de las convenciones constitucionales (input legitimacy)*

En el caso de Islandia, debemos distinguir tres órganos de deliberación cuya composición atiende a tres criterios de selección distintos: selección aleatoria (Foro Nacional), designación de expertos (Comité Constitucional) y elección de delegados convencionales mediante sufragio (Asamblea Constitucional). Estos tres órganos se constituyen de manera sucesiva entre 2010 y 2011.

En primer lugar, el Foro Nacional se reúne en Reykjavik el 6 de noviembre de 2010 con el encargo del Parlamento islandés de discutir y establecer los valores y principios en los que debía fundarse la nueva constitución. El Foro Nacional estaba integrado por 950 ciudadanos que fueron invitados a participar tras haber sido escogidos mediante un muestreo aleatorio estratificado que vino a garantizar la presencia equilibrada de género, edad, territorio y otras circunstancias sociales<sup>17</sup>. Al término de una única sesión de trabajo, el Foro Nacional concluye que la nueva constitución islandesa debía asegurar una mejor protección de los derechos humanos, la protección de la lengua y la soberanía islandesa, la titularidad pública de los recursos naturales del país, una reforma del sistema electoral que equilibrase el valor del voto entre las circunscripciones (dejando, de este

---

<sup>17</sup> Para completar el total de 950 participantes hubo que invitar a un total de 5000 personas, lo que significa que sólo el 20 por ciento mostró interés en integrar el Foro. Consultar al respecto Bergmann, E., op. cit. p. 20



modo, de dar un mayor peso relativo a las circunscripciones rurales) y que estableciese un sistema de listas abiertas en las elecciones parlamentarias.

El Comité Constitucional, por su parte, estaba integrado por siete expertos, politólogos y constitucionalistas, que fueron propuestos por los partidos políticos y formalmente designados por el Parlamento islandés. El Comité debía tomar nota de las deliberaciones del Foro Nacional e informar sobre sus conclusiones para a continuación enunciar una lista completa de cambios potenciales a tener en cuenta por el órgano que se constituiría a continuación, la Asamblea Constitucional. De acuerdo con Bergmann, el Comité estaba dividido en dos sectores fuertemente politizados que llegaron a proponer dos listas alternativas de cambios constitucionales<sup>18</sup>.

Los electores islandeses fueron convocados a las urnas el 27 de noviembre de 2010 para elegir a los ciudadanos que debían integrar la Asamblea Constitucional, órgano encargado de redactar un proyecto de Constitución tomando en consideración la propuesta remitida por el Foro Nacional y el Comité Constitucional. Se presentaron un total de 522 candidatos que, para perfeccionar su candidatura, debían presentar el aval de 30 ciudadanos. La participación en las elecciones de los 25 delegados que debían integrar la Asamblea Constitucional sólo alcanza el 37% lo que no ayudó reforzar la legitimidad del procedimiento de reforma constitucional. De acuerdo con Bergmann, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil no presentan directamente sus candidatos pero no se mantienen al margen de este proceso electoral, especialmente el partido en la oposición, el Partido de la Independencia, que recomienda formalmente a una serie de delegados afines y que, después de conocer los resultados de las elecciones, sugiere que la Asamblea está dominada por simpatizantes de izquierda. A este intento de descrédito hay que sumar un problema jurídico de mayor envergadura que daña seriamente la legitimidad del procedimiento: en enero de 2011, los magistrados del Tribunal Supremo islandés que integran el órgano de control electoral declaran nulo el procedimiento debido a que no se habían seguido las previsiones de la ley electoral para las elecciones parlamentarias, que entendían imperativas. Para dar una salida a esta controvertida situación, la mayoría parlamentaria del Althingi decide entonces la constitución de un nuevo órgano, el Consejo Constitucional, que debía integrarse por los

---

<sup>18</sup> Bergmann, E., op. cit., p.21.

mismos ciudadanos que fueron elegidos en las elecciones a la Asamblea Constitucional y que asumiría sus mismas funciones. El Partido de la Independencia se muestra nuevamente contrario a este nombramiento.

En el caso de Irlanda, la composición de la Convención Constitucional quedaba claramente predeterminada por la resolución parlamentaria de la Dáil (Terms of Reference). Se trataba de un órgano de carácter mixto, integrado por ciudadanos sin adscripción política y representantes políticos. Por una parte, sesenta y seis ciudadanos debían ser escogidos aleatoriamente del censo electoral por una agencia demoscópica independiente (*Behaviours and Attitudes for the Constitutional Covention*) respetando un equilibrio de representación por género, edad, procedencia geográfica, nivel educativo y estatus socioeconómico. Hay que apuntar, sin embargo, que autores como Carolan han puesto en tela de juicio que el procedimiento de selección haya sido completamente aleatorios: algunos de los miembros se conocían y se demostró que una persona que había sido escogida sugirió incorporar a su cónyuge que finalmente fue también incluido<sup>19</sup>. También se elabora una lista de sesenta y seis suplentes para cubrir posibles bajas en este proceso de participación voluntaria y no remunerada. Junto a los ciudadanos seleccionados aleatoriamente se suman a la Convención Constitucional veintinueve miembros de las dos Cámaras irlandesas (*Orieachtas*) que son designados por los partidos políticos atendiendo a sus propios criterios. También se incorporan cuatro miembros de la Asamblea Legislativa de Irlanda del Norte. Finalmente, el Gobierno irlandés designa como Presidente de la Convención Constitucional a Tom Arnold que hasta ese momento había dirigido una conocida ONG, *Concern Worldwide*. El carácter mixto de esta Convención, ciertamente novedoso respecto a las experiencias que sirven de precedente, originó algunas críticas: los representantes políticos tenderían a acaparar el debate y a descafeinar las propuestas de reforma más ambiciosas para mantener en la medida de lo posible el *status quo*<sup>20</sup>. Sin embargo, Suiter, Farrow y Harris, autores que siguieron los trabajos de la Convención muy de cerca, indican que los representantes políticos se mostraron muy respetuosos e interesados con las propuestas de los ciudadanos e hicieron un esfuerzo por no robarles protagonismo, especialmente durante las sesiones plenarias<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Carolan, E., op. cit., p. 742

<sup>20</sup> Carolan, E., op. cit., p. 740

<sup>21</sup> “*The politician-members appeared to make every effort not to steal the limelight, however, particularly in the plenary discussions: as can be seen from the streamed video feed of these discussions*”, Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., p. 42.

Los trabajos de la Convención Constitucional irlandesa fueron asistidos por el Grupo de Apoyo Académico y Legal integrado por cuatro politólogos y un jurista. El Grupo de Apoyo facilitaba información a la Convención y también sugería la lista de expertos que debían ser consultados así como la agenda de trabajo de cada fin de semana que podría ser alterada, en todo momento, por la propia Convención. Los expertos (académicos, políticos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil) facilitaban a la Convención informes antes de cada encuentro semanal y se encargaban de presentar los temas oralmente y responder a las dudas que pudieran surgir tanto en las reuniones plenarias como en los grupos de trabajo<sup>22</sup>.

Además de la composición de las convenciones, debemos referirnos en este apartado dedicado a los *inputs* a la determinación de su agenda de trabajo. En el caso de Islandia, el mandato del Parlamento era muy amplio y daba margen para una revisión constitucional de carácter integral. Entre los temas que propone para el debate figuran los fundamentos de la gobernanza en Islandia; la división de poderes entre ejecutivo y legislativo; las funciones del Presidente de la República; la independencia de jueces y magistrados; el sistema electoral y sus circunscripciones; los mecanismos de participación política y el referéndum; la transferencia de poderes a organismos internacionales; y la propiedad de los recursos naturales. En el caso de Irlanda, la lista de cuestiones de interés constitucional que figuraba en la en la resolución parlamentaria de julio de 2012, fruto de la negociación entre los grupos parlamentarios, hacía referencia a la reducción del mandato del Presidente de la República a cinco años así como a la sincronización de su elección con la de las elecciones locales y del Parlamento Europeo; la reducción de la edad de voto a 17 años; la revisión del sistema electoral del Dáil (Cámara baja); la concesión el derecho de sufragio a los ciudadanos irlandeses residentes en el exterior en la elecciones presidenciales; el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo género; la revisión de la cláusula relativa al papel de la mujer en el hogar y promoción de la participación de la mujer en la vida pública; el incremento de la participación de las mujeres en política; la supresión del delito de blasfemia en la

---

<sup>22</sup>Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., pp. 41-42

Constitución; y una última cláusula de apertura, que permitía la inclusión de otros cambios constitucionales relevantes que puedan ser recomendados.

Esta última cláusula permitió a la Convención alterar su agenda de trabajo y resultó, a la postre, una vía de entrada de propuestas de reformas sustanciales. Sirva como ejemplo que en su primera reunión, en enero de 2013, cuando se discute sobre la posible reducción de la edad de voto a 17 años y la reducción del mandato del Presidente (de siete a cinco años), la Convención no sólo recomienda que el sufragio pueda ejercerse a partir de los 16 años sino que aprovecha también para solicitar la reducción de la edad de los candidatos en las elecciones presidenciales. En relación a la reducción del mandato del Presidente, la Convención vota en contra de la reducción a cinco años pero al mismo tiempo acuerda dar a los ciudadanos la posibilidad de participar en el procedimiento de conformación de las candidaturas de las elecciones (primarias). De acuerdo con Suite, Farrell y Harris, esta “extralimitación” se produce en más de cuarenta recomendaciones de la Convención, entre ellas las propuestas relativas al reconocimiento constitucional de los derechos económicos, sociales y culturales y las múltiples sugerencias para la reforma del funcionamiento interno de la Cámara Baja<sup>23</sup>. Para Carolan, no obstante, no queda claro cómo se van ampliando los temas a tratar y porqué se escogen algunos y se descartan otros. En este sentido, el autor argumenta que la propuesta del reconocimiento de los derechos económicos y sociales demuestra una mayor influencia de algunas organizaciones de la sociedad civil respecto a otras<sup>24</sup>.

### **3.2.- El desarrollo del proceso convencional (throughput legitimacy)**

En el caso de Islandia, nos interesa centrarnos en el desarrollo del proceso en el seno del Consejo Constitucional, que es el órgano que recoge los trabajos preliminares del Foro Nacional y del Comité Constitucional (un informe de 700 páginas) y el viene a asumir a partir de abril de 2011 el encargo de proponer una nueva Constitución. En una primera fase, se crean tres comisiones a las que se asigna uno de los siguientes temas: la actualización del capítulo de derechos fundamentales que debería incluir provisiones relativas a la protección del medio ambiente y la propiedad colectiva de los recursos

---

<sup>23</sup> Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., p. 37.

<sup>24</sup> Carolan, E., op. cit., pp. 744 – 755.

naturales; la división de los poderes; el diseño de nuevos instrumentos de democracia directa y la adopción de las listas abiertas en las elecciones parlamentarias.

Cada semana, las comisiones presentaban sus propuestas redactadas en artículos a la sesión plenaria del Consejo, de carácter público, en donde se debatían y enmendaban. A continuación, los artículos eran publicados online para el escrutinio público. El Consejo Constitucional podía entonces considerar la incorporación de las sugerencias recibidas (más de 3.600 contribuciones) aunque, tal y como apunta Bergmann, no fue posible analizar sistemáticamente todos los inputs<sup>25</sup>. De modo progresivo, se fueron perfeccionando los preceptos del proyecto de constitución que fue finalmente votado, artículo por artículo, en el pleno del Consejo en julio de 2011<sup>26</sup>. Otra cuestión que debe destacarse es que el Consejo intentó desligarse de cualquier influencia política del Parlamento. Esta pretendida independencia respecto a las instituciones políticas influyó, a la postre, en la fría acogida del proyecto de constitución en sede parlamentaria.

En el caso irlandés, los encuentros de la Convención Constitucional tenían lugar un fin de semana al mes. Las sesiones de dos días de trabajo se organizaban de la siguiente manera: en primer lugar se constituían unas mesas de trabajo de entre seis y ocho participantes que contaban con un moderador y un secretario. Los moderadores repartían una serie de roles entre los participantes para asegurar que todos interviniesen y para evitar que las discusiones fueran dominadas alguno de ellos. También se intentaba en cada mesa interactuáesen ciudadanos sin adscripción política con parlamentarios y que se mantuviese paridad de género. Las mesas de trabajo rotaban cada fin de semana para asegurar que los miembros de la Convención no interactuasen siempre con los mismos participantes. El Grupo de Apoyo trasladaba al pleno las deliberaciones que habían tenido lugar en los grupos de trabajo y formulaba las distintas propuestas de votación que podían ser modificadas por el mismo pleno. Para finalizar la sesión del fin de semana se procedía

---

<sup>25</sup> Bergmann, E., op. cit., p. 24.

<sup>26</sup> *“The three committees deliberated separately on articles within their particular segment. Each week, the committees presented their proposal to the Council plenary meetings, which were open to the public. Council debated each proposed article and agreed on relevant changes and amendments before they were posted on the Council website as provisional articles for perusal by the public. When comments and suggestions had been received from the public as well as from experts, the council posted revised versions of the articles. In this manner, the document was gradually refined and the final version of the new constitution arrived at in several rounds or revision. In all, the Council published twelve separate drafts. In a final round, the Council voted on each article and any proposed amendments to them by show of hands. The decision-making process in the Council was thus a mixture of deliberation and open-ballot voting.”* Bergmann, E., op. cit., pp. 24-25.

a la votación, de carácter secreto<sup>27</sup>, de las recomendaciones que después se remitían a las Cámaras.

Algunos autores defienden la calidad de las deliberaciones mantenidas en la Convención Constitucional irlandesa. Para Suite, Farrell y Harris, las discusiones tienen lugar respetando los principios de inclusión, igualdad y razonabilidad<sup>28</sup>. En lo que respecta a la transparencia del procedimiento, hay que destacar la publicidad de las sesiones plenarias, retransmitidas en abierto, y de los documentos de trabajo través de la web de la Convención<sup>29</sup>. A través de las redes sociales se reciben 2.500 contribuciones, algunas bien detalladas y justificadas. También merecen ser destacadas las asambleas regionales que se celebran paralelamente y que reúnen a más de mil ciudadanos en nueve territorios. Carolan, no obstante, ha criticado la falta de reglas claras en cuestiones como la determinación de la agenda de trabajo, la selección de los expertos invitados o el tratamiento de las aportaciones procedentes del público en general<sup>30</sup>. Otras deficiencias señaladas han sido la falta de tiempo para que los grupos de trabajo pudieran manejar la gran cantidad de información generada<sup>31</sup> y o el escaso presupuesto (900.000€) que no permitía desarrollar las mejores prácticas<sup>32</sup>.

### **3.3.- Los efectos de las convenciones en la reforma constitucional (output legitimacy)**

En julio de 2011, el Consejo Constitucional logra presentar al Parlamento un proyecto de nueva constitución aceptado unánimemente por sus miembros. Transcurrido casi un año desde el depósito del proyecto, el Parlamento vota a favor de la convocatoria de un referéndum consultivo previsto para el 20 de octubre de 2012. En el referéndum se plantea una primer pregunta en la que se invita a los ciudadanos a mostrarse favorables o contrarios a que el proyecto presentado por el Consejo Constitucional sirva de base para una nueva Constitución para Islandia. A continuación se plantean otras cinco preguntas

---

<sup>27</sup> La adopción del voto secreto es significativa: “*The fact that the final recommendations were made using a secret ballot meant that political representatives were not bound by their party whip*”, Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., p. 45.

<sup>28</sup> “*The mode of operation was deliberation, in which members were invited to engage in respectful discussions, asking questions of each other and the experts and citing reasons for their preferences. The process endeavoured to ensure substantially inclusive participation*” Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., p. 42.

<sup>29</sup> <https://www.constitution.ie/>

<sup>30</sup> Carolan, E., op. cit., p. 747.

<sup>31</sup> Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., p.44.

<sup>32</sup> Carolan, E., op. cit., p. 741

sobre aspectos más concretos del proyecto de reforma: la propiedad pública de los recursos naturales, el mayor uso de la institución del referéndum, la utilización de listas abiertas, la igualdad del valor relativo del voto y la abolición de la iglesia estatal. La mitad del electorado participa en la votación y dos tercios de los votantes acepta el proyecto como base para la nueva constitución. El mandato de la ciudadanía islandesa resultaba pues claro. Sin embargo, las elecciones legislativas estaban ya a la vuelta de la esquina y, en consecuencia, el encargo de formalizar la revisión constitucional se retrasa a la siguiente legislatura. En las elecciones de 2013, los dos partidos que habían sostenido la coalición de gobierno y apoyado el proceso de reformas políticas fueron duramente castigados. La nueva coalición de centro-derecha, en la que se integra el Partido de la Independencia, siempre contrario a la experiencia convencional, opta por constituir en el Parlamento una comisión de estudio que rebaja rápidamente las expectativas de reforma constitucional.

En el caso de Irlanda, la Convención Constitucional termina remitiendo a las Cámaras 38 recomendaciones, 18 de las cuales requerían una reforma constitucional que en este país siempre están condicionadas a la ratificación referendaria. De acuerdo con la resolución parlamentaria que da inicio al proceso convencional, el Gobierno debía informar sobre su posición respecto a cada recomendación y debatir sobre ellas en sede parlamentaria en el plazo de cuatro meses. El Gobierno responde dentro del plazo señalado a las tres primeras recomendaciones de la Convención (edad mínima para el ejercicio de derecho de sufragio y extensión del mandato del Presidente; el papel de la mujer en casa y en política; matrimonio entre personas del mismo sexo). El Gobierno decide someter a referéndum dos de las cuestiones contenidas en las recomendaciones que exigían una reforma constitucional: la edad mínima para ser candidato a la Presidencia de la República y el reconocimiento jurídico de los matrimonios entre personas del mismo sexo. El referéndum se celebra el 22 de mayo de 2015 y la propuesta relativa al matrimonio obtiene el 62,07% de votos favorables (60,52% de participación). La propuesta relativa a la reducción de la edad mínima para ser candidato a la Presidencia es rechazada por un amplio margen de votos. El Gobierno también se mostró favorable a celebrar un referéndum para la abolición del delito de blasfemia pero todavía no se ha convocado formalmente. El resto de recomendaciones han sido enviadas a las comisiones parlamentarias o a grupos de trabajo formados en el seno de los ministerios competentes para su estudio y posterior informe. Este es el caso de las recomendaciones relativas a la

igualdad de género, que ya han sido implementadas. No obstante, un buen número de recomendaciones no han encontrado todavía una respuesta oficial por parte de las instituciones.

#### **4.- Algunas reflexiones finales.**

Las convenciones constitucionales en Islandia e Irlanda nacen en un contexto social similar y se presentan como una respuesta para aliviar la crisis de legitimidad democrática de sus instituciones. En la búsqueda de propuestas consensuadas para la reforma política (revisión constitucional integral en Islandia y reforma constitucional parcial en Irlanda) se hace un llamamiento a la participación de la sociedad civil. Las fórmulas empleadas en cada país para determinar la composición y el funcionamiento de los foros de deliberación es distinta pero en ambos casos se hace un esfuerzo notable por garantizar su representatividad y por articular un diálogo inclusivo y razonado.

Una de las principales diferencias que, a la postre, resultó determinante es la participación de los representantes políticos en los espacios de deliberación. El hecho de que los parlamentarios pudieran implicarse directamente en los trabajos de la Convención Constitucional irlandesa influyó en la buena acogida de sus recomendaciones entre las fuerzas políticas parlamentarias más significativas<sup>33</sup>. De hecho, los políticos que habían participado en la Convención, incluyendo los de la oposición, se mostraron particularmente entusiastas del proceso durante la toma en consideración de las propuestas en sede parlamentaria<sup>34</sup>. Es cierto que, después de los primeros referéndums de reforma constitucional, la agenda de reformas constitucionales propuestas por la Convención todavía no ha sido totalmente implementada, pero nadie puede negar la trascendencia de algunas propuestas adoptadas como es el caso del reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo.

---

<sup>33</sup> “*The inclusion of a few politicians as participators in the deliberative process created sufficient connection to the parliamentary system to create political uptake. (...) The Irish Constitutional Convention certainly embodies a powerful legitimacy mix – between the electoral legitimacy of the politician-members, the socio-demographic diversity of the citizens and the epistemic legitimacy of proposals agreed upon after thorough discussions*” Talpin, J., op. cit. p. 100

<sup>34</sup> Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., op. cit., pp. 46-47.



En Islandia, en cambio, los espacios de deliberación extraparlamentaria desarrollan sus trabajos de espaldas a los partidos políticos y al Parlamento lo que puede explicar la fría acogida del proyecto de constitución<sup>35</sup>. No obstante, el principal problema de este proceso constituyente fracasado es la oposición de una parte significativa de las fuerzas políticas que acabaron formando gobierno después de las elecciones de 2013. El proceso constituyente islandés nació, y se mantuvo, en un clima de fuerte enfrentamiento político y, en momentos delicados, hasta el propio Presidente de la República llegó a desacreditarlo. Si hubiese que extraer alguna conclusión de este primer acercamiento sumario a las convenciones constitucionales es que no basta con un diseño cuidado de los espacios para la deliberación democrática entre los ciudadanos, es imprescindible que exista un consenso político claro acerca de su necesidad y la predisposición a acoger y valorar debidamente sus propuestas de reforma.

## 5.- Bibliografía.

Bergmann, E., “Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of the Crisis: The Case of Iceland”, en Reuchamps, M., y Suiter, J., (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, pp. 15 – 32.

Blokker, P., “Constitutional Reform in Europe and Recourse to the People”, en: Gerkrath, J., y Contiades X. (eds.), *Participatory Constitutional Change: The people as amenders of the Constitution*, Ashgate Publishing Ltd. 2016.

Carolan, E., “Ireland’s Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, n. 3, 2015, pp. 733 – 748.

Cortina, A., *Ética aplicada y democracia radical*, Técnos, Madrid, 1993,

Geissel, B., y Gherghina, S., “Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations” en Reuchamps, M., y Suiter, J. (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, pp. 74-91

---

<sup>35</sup> p.27)

Habermas, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998,

Ovejero, F., “Democracia deliberativa, en serio”, *El País*, jueves 30 de diciembre de 2004.  
Seijas Villadangos, E., “Irlanda: reforma constitucional versus convención constitucional. Análisis del déjâ vu de Irlanda desde la perspectiva de la reforma constitucional española”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30, 2012, pp. 411 – 432.

Ovejero, F., “Democracia liberal y democracias republicanas”, *Claves de la Razón Práctica*, n.111, 2001.

Ovejero, F., Martí, J., Gargarella, R., “Introducción”, en Ovejero, F., Martí, J., Garagarella, R. (comp.), *Nuevas ideas republicanas; autogobierno y libertad*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona.

Soto Barrientos, F., “Mecanismos Participativos en Procesos de Reemplazo Constitucional: perspectiva comparada”, The International Center for Non-Profit-Law, 2016

Suiter, J., Farrell, D., y Harris C., “The Irish Constitutional Convention: A Case of “High Legitimacy”?”, en Reuchamps, M., y Suiter, J., (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, pp. 33 – 52.

Talpin, J., “How Can Constitutional Reforms Be Deliberative? The Hybrid Legitimacies of Constitutional Deliberative Democracy”, en Reuchamps, M., y Suiter, J. (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy In Europe*, ECPR Press, 2016, pp. 93 – 108.