

EL ESTADO AUTONÓMICO COMO LABORATORIO DEMOCRÁTICO¹

The Spanish Autonomous State as a democratic laboratory

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA

Universidad de Cantabria

En el diseño y puesta en marcha del Estado autonómico no pesaron solamente razones estratégicas —resolver el problema de los nacionalismos periféricos—, sino normativas o de legitimidad: la descentralización supondría el acercamiento del poder a los ciudadanos, mejorando la dimensión participativa de la democracia y la eficacia de las decisiones adoptadas. Después vendría la terminología asociada a la subsidiariedad, pero es comúnmente aceptado que el federalismo —pensemos en el potente discurso de Jefferson y Madison— es un fenómeno que originalmente abona el terreno para el republicanismo, entendido como incorporación más o menos directa de los intereses y la voluntad de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Parte el autor de este libro, el profesor Andrés Dueñas, de la premisa de una democracia territorial que, por tanto, no solo tendría el objetivo de equilibrar los órganos y tareas constitucionales teniendo la protección de la libertad en el horizonte (Montesquieu), sino de servir como laboratorio y espacio de experimentación para el mejoramiento de la democracia en el marco del Estado y las instituciones centrales. Por lo tanto, el impulso del trabajo —cuyo origen es su tesis doctoral— se enmarca en una preocupación de fondo que no se esconde: el sistema político previsto en la Constitución para el conjunto de la nación, quizá anquilosado por el temor secular a la reforma, carece del impulso y las referencias necesarias para regenerarse, concepto característico de las temibles decadencias patrias (recordemos la crisis sentimental del 98 y sus prolongados efectos en la vida pública española).

Antes de comenzar a comentar el contenido del texto, prolijo, bien escrito y con bibliografía que abarca suficientes referencias históricas y comparadas,

¹ A propósito del libro de Dueñas Castrillo, A. I. (2021). *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia. Participación de ciudadanos y relaciones entre poderes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 342 págs.

me gustaría señalar un cierto desacuerdo con la propuesta del autor: las demandas y la consiguiente satisfacción de la participación no pueden, probablemente, resolver por sí solas el problema de legitimidad que sufren las democracias liberales en Occidente. Recordemos que, mientras el viento favorable de la economía del ladrillo empujó el Estado del bienestar en nuestro país, casi nadie se cuestionó las fórmulas electorales y su proporcionalidad, la excesiva racionalización parlamentaria o un bipartidismo que después aparecía como causa de todos los males políticos del *sistema*. Quizá el agotamiento de la representación y de la democracia tenga que ver con el agotamiento de cierta forma de abordar el fenómeno político (Greppi, 2022).

En tal sentido, conviene recordar, al margen de la premisa orgánica normalmente manejada, que el concepto de lo político, muy mediado primero por la imagen y después por la técnica, ya no remite a la dirección ideológica de la realidad. En primer lugar, porque el enfoque descentralizador se ve profundamente tensionado por la dispersión del poder constituyente y la generación de normas con un carácter primario por parte del proceso de integración europea. Por ello, el papel de los Parlamentos autonómicos, aplicadores más que desarrolladores de normas comunitarias, se ha ido trasladando desde la producción de la ley a un control político también en decadencia. En segundo lugar, más allá de los problemas de simulación representativa que aquejan a la democracia representativa en su conjunto, resulta patente que el sistema institucional del Estado y de las comunidades autónomas sufre una carencia de dirección efectiva consecuencia de la despolitización que se arrastra desde el Franquismo. En ausencia de auténtica política que se enfrente a los desafíos que plantea la sociedad, la comunidad o *civitas* se hace ajena al Gobierno, mientras que sin ideología —y no simples fuegos artificiales narcisistas— cabe hacer política, pero sin seguir el paradigma normativo — constitucional— (García, 2021).

Hay una segunda cuestión que me parece preciso apuntar más allá del contenido concreto del libro: el texto se mueve en un plano metodológico formal, por así decirlo. Es decir, el autor realiza un acercamiento a la democracia autonómica desde el punto de vista de los órganos y las instituciones que la conforman. El dinamismo estatutario aporta suficientes datos normativos, por sí solo, para llamar la atención sobre las numerosas reformas legales y reglamentarias que han tratado de proponer mejoras participativas y de control en el ámbito regional. Lo que no obsta para afirmar desde una óptica material, por así decirlo, que el laboratorio territorial también sufre numerosas insuficiencias democráticas más allá de una cierta estabilidad en términos gubernativos: pensemos en la corrupción que produce la cercanía del poder, la falta de pluralismo y alternancia en algunos territorios o la ausencia de sistemas

comunicativos más o menos viables para conformar opiniones públicas que garanticen la operatividad de la responsabilidad política.

Especialmente importantes son los dos últimos datos aludidos. Aunque en el libro no se trata la cuestión en profundidad, la formación de una opinión pública propia, estable e independiente resulta clave no solo para llevar a cabo un control de la actividad de poderes públicos regionales que han alcanzado un alto grado de capilaridad, sino para hacer efectivos los mecanismos de responsabilidad antes citados. En las comunidades autónomas puede observarse, bien un predominio inexplicable, en términos constitucionales y estatuarios, de sistemas comunicativos públicos que no observan adecuadamente el principio de neutralidad, bien una fragilidad manifiesta de medios que sean capaces de expresar cierto pluralismo ideológico y cultural. Ello provoca, en gran medida, fenómenos de ausencia de alternancia en los Ejecutivos autonómicos que son difícilmente explicables después de casi cuatro décadas de descentralización. No parece, por otro lado, que la opinión pública que han ido generando de forma precaria y discutible las redes sociales sea capaz de resolver por sí sola la aporía planteada.

Resulta pertinente recordar también que, como antecedente a la praxis institucional, en el contexto normativo, la emulación legislativa ha sido una constante desde que se inauguró el proceso autonómico: en particular, en el ámbito de las políticas públicas —sanidad, educación, asistencia social o infraestructuras—, las distintas comunidades autónomas han mirado de reojo qué hacía el vecino cercano y lejano para aplicar recetas similares en la búsqueda de instrumentos de regulación efectivos. Pero, evidentemente, para emular primero hay que experimentar. Esta experimentación es complicada, como señala el autor en varios pasajes del libro, cuando la homogeneidad se impone en la organización y planta de las comunidades autónomas por los condicionamientos que impone el art. 152.1 CE. Pero antes de seguir con esta cuestión, permítaseme realizar otro breve paréntesis.

En la línea de lo apuntado con anterioridad con respecto a la despolitización heredada, habría sido necesario preguntarse por la autonomía cuando se trata de verificar la posición de los Parlamentos en clave descentralizada. Sobre esta cuestión ya se ha dejado caer que en el sistema multinivel europeo —la Unión decide, los Estados desarrollan y las regiones ejecutan— la función legislativa de las Cámaras autonómicas ha ido decayendo, porque esa tarea alcanzó su esplendor en la década de los ochenta, cuando se llevó a cabo la elaboración de nueva planta de ordenamientos jurídicos parciales. La incorporación a la Unión y el reforzamiento de las competencias del Estado a través de la actividad intergubernamental del Gobierno central han planteado un escenario nada alentador para los Parlamentos autonómicos, que suelen

encontrar en la función presupuestaria su hito legislativo anual. Ello provoca, en paralelo, la devaluación de la calidad normativa del ordenamiento autonómico al sucederse lo que ya comienza a denominarse leyes simbólicas centradas en cuestiones identitarias y memorialistas (Laroque, 2021). La inserción de los Parlamentos autonómicos en la batalla cultural —de la que han tomado debida nota las Cortes Generales— no es una baza para la consolidación de la estructura autonómica: más bien parece factor de deslegitimación e inestabilidad, cuestiones que no hay que dejar de tener en cuenta en la actual situación política española.

Volvamos a la cuestión de la planta institucional. El art. 152.1 CE generaliza una organización autonómica común basada en una Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema proporcional, un consejo de gobierno y un tribunal superior de justicia. En principio, este modelo se estableció solo para las comunidades que habían accedido a la autonomía a través del art. 151 CE. Desde un punto de vista formal, las comunidades de acceso a la autonomía mediante el art. 143 CE podrían haber tenido entonces un esquema institucional más simple, basado en un federalismo de ejecución que no se sujetase en esencia a las tres funciones básicas relacionadas con el poder. Sin embargo, el consenso sobre la autonomía política llevó a una generalización de la organización que el art. 152.1 CE preveía para los estatutos elaborados por el cauce del art. 151.2 CE, a todas las comunidades ordinarias, lo que en el fondo terminó por significar la generalización irreversible de un sistema de democracia parlamentaria en la línea de lo dispuesto por el art. 1.3 CE.

Efectivamente, fue el Tribunal Constitucional el que, a la vista del desarrollo del Estado autonómico, convirtió, si se me permite la expresión, en *ius cogens* el art. 152.1 CE para todas las comunidades autónomas. Es bien sabido que los sistemas descentralizados pueden tener, bien como consecuencia del reconocimiento de distintos estatutos constitucionales de autonomía (Italia, Bélgica y el Reino Unido), bien por la naturaleza de los poderes ejercidos (insularidad o lenguas minoritarias), una dimensión asimétrica cuando se trata del reparto competencial. Esta asimetría, como muestran el art. 28.1 de la Ley Fundamental alemana o el art. 4, secc. 4.^a, de la Constitución de los Estados Unidos, no parece adecuada cuando estamos frente a la forma de gobierno. En este ámbito, casi todas las constituciones federales se atienen al principio de homogeneidad institucional y solo en las confederaciones —como en gran medida es el caso de la Unión Europea, que se remite a la homogeneidad democrática material— tendría sentido que cada una de las partes soberanas que las conforman pueda tener formas de gobierno diferenciadas.

Es por ello por lo que, como demuestra Dueñas en el libro aquí comentado, las diferencias entre los sistemas autonómico y estatal solo puedan ser de

detalle en cuestiones tan importantes como el régimen electoral, la participación directa de los ciudadanos o las relaciones entre los Ejecutivos y los Parlamentos. En cuanto a la primera cuestión, el sistema de fuentes, —en particular la ley orgánica— en relación con los derechos fundamentales y en particular con las potestades del art. 23 CE, ha resultado un límite para no llevar a cabo, por ejemplo, innovaciones que vienen siendo propuestas por la doctrina y la propia sociedad civil. Las mejoras producidas en Murcia y Canarias con respecto a la debida proporcionalidad se confrontan con situaciones de reducción de parlamentarios (Castilla-La Mancha y Cantabria) como consecuencia de la antipolítica que a veces parece generalizarse. El autor apuesta con cautela por las posibilidades que ofrece el marco competencial para que las comunidades autónomas profundicen en las reglas electorales (sustitución de la ley d'Hondt) y la democratización de los partidos (previsión de primarias), cuestión que debería partir de una reforma previa de la LOREG y que, como se señala con acierto, encuentra en la autoorganización de las asociaciones políticas un impedimento práctico y constitucional nada desdeñable.

En este ámbito, se apuntan diversas iniciativas de reformas legales autonómicas que, sin embargo, se han quedado en intentos frustrados. Quizá ha pesado en el resultado el hecho de que el final del bipartidismo a nivel nacional, algo que al parecer deseaba con ahínco la sociedad española, ha conducido a rendimientos escasos desde el punto de vista de la estabilidad. Recuérdese que al otro lado de la máxima proporcionalidad y la igualdad estricta de sufragio se sitúa la gobernabilidad como parámetro ideal para hacer efectivos el principio de dirección política y los programas de los partidos. Se recuerda con acierto en el libro, sin embargo, que, mientras a nivel nacional las coaliciones de gobierno han sido extrañas y dificultosas, como puede verse en la presente legislatura, en el ámbito municipal y autonómico han sido frecuentes consensos estables para formar mayorías gubernamentales sólidas, al menos hasta que la polarización ya muy presente se ha terminado abriendo paso (véanse los casos de Murcia, Madrid y, más recientemente, Castilla y León).

No está de más recordar que durante años se vino señalando, en cualquier caso, que el bipartidismo era consecuencia de un sistema electoral inteligentemente diseñado antes de aprobarse la Constitución. Ese sistema impediría, por lo visto, una correcta apertura del sistema político hacia el pluralismo. Nada de esto era cierto: más bien era la sociedad española la que anhelaba el bipartidismo, como se ha demostrado con la llegada de un multipartidismo que, no por inesperado, ha resultado para la gobernabilidad del país un problema ante la ruptura del consenso constitucional que se ha venido produciendo los últimos años. El profesor Dueñas, como ya hemos apuntado, señala que en las comunidades autónomas las coaliciones han sido habituales, lo que en mi opinión abre un

campo de estudio comparado con respecto al Estado en lo que se refiere a la posible articulación de culturas políticas específicas. Un campo de estudio, por cierto, que, dado el escaso provecho que ha tenido en otras disciplinas cuantitativas, debiera retornar a un derecho constitucional que debería volver a abordar, como hace este libro, cuestiones referidas a la democracia entendida como proceso y no mera articulación jurídica de la política.

Así las cosas, cuando se trata de fomentar e incentivar la participación directa de los ciudadanos, se retoman la iniciativa legislativa popular y el referéndum, instrumentos cuya reconsideración podría servir para canalizar la repolitización ciudadana producida desde el famoso 15-M. Es por ello, quizá, que, al igual que Andrés Dueñas, otros constitucionalistas de su generación han vuelto sobre tales instrumentos para explorar sus actuales potencialidades². Conviene recordar en este aspecto que no cabe hacer una teorización democrática en torno a los instrumentos de participación previstos en la Constitución, cuando quizá la propia Norma Fundamental opta decididamente por una democracia representativa que no se ve desmentida por formas concretas que deberían contribuir a una mayor integración de opiniones y voluntades en las decisiones de los órganos constitucionales y estatutarios. La llegada de las emociones a la política de nuestro tiempo explica que el votante vea cumplidas sus expectativas participativas en los procesos electorales periódicos y en sus contribuciones entre irónicas y thymóticas a una esfera pública dominada por redes sociales que parecen dar la razón a Baudrillard (2006) cuando hablaba de la agonía del poder, no solo de la democracia.

En cualquier caso, el autor es optimista con respecto a los mecanismos de participación directa y semidirecta, que se encuentran en una encrucijada teórico-práctica, a caballo entre la regulación desalentadora a nivel nacional y algunos signos positivos en el marco autonómico. Aquí el problema —ya lo apuntamos con anterioridad— quizá no es tanto de formalización concreta de instrumentos como de transformación de la política en una actividad comunicativa donde los partidos se han alejado de la ciudadanía, poniéndose en manos de movimientos sociales y grupos de presión desconectados de un interés general disuelto en la razón demoscópica. En el trabajo se destaca acertadamente la distorsión que ha producido el *procés* catalán, que ha impedido una posible generalización del uso del referéndum a partir de la necesaria regulación estatal y estatutaria —destaca, aquí, sobre todo, la oscilante jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde el año 2008— y que ha demostrado la capacidad de manipulación populista por parte de sistemas políticos donde el control de los resortes críticos de la sociedad civil es más sencillo.

² Es el caso de López Rubio (2020) y Fernández Silva (2021).

Cuando se aborda la relación entre el Gobierno y los Parlamentos autonómicos se vuelve a recordar el peso del art. 152.1 CE antes aludido, que supone un condicionamiento a cualquier ensayo que pretenda innovar relaciones orgánicas novedosas con respecto al modelo parlamentario previsto en el art. 1.3 CE. En este ámbito destacan las interesantes soluciones que algunos estatutos y reglamentos parlamentarios han encontrado para las investiduras de presidentes de los Ejecutivos: destacan los casos de Castilla-La Mancha, que permite pasados dos meses la investidura del candidato del partido con mayor número de escaños, y de Asturias y el País Vasco, con un mecanismo de investidura que posibilita la presentación simultánea de varias candidaturas sin que la Presidencia de la Cámara tenga que hacer un complejo trabajo de construcción del consenso para el que no siempre está preparada. De esta última solución me interesa destacar que su funcionalidad depende de la imposibilidad del parlamentario de votar simultáneamente a varios candidatos, lo que quizá contraviene el art. 23 CE.

Está por ver si estas soluciones podrían trasladarse a un art. 99 CE, cuyo diseño es sensible al papel del jefe del Estado en el marco de los tiempos de investiduras que han fallado no tanto por el multipartidismo como por la falta de compromiso político de los actores políticos e institucionales (aunque no venga al caso, aquí sería importante recordar, también, la politización preocupante de la Presidencia del Congreso de los Diputados, que, desde que acabó el bipartidismo y fue necesario construir consensos más allá de los números preclaros, parece haber olvidado las reglas materiales que contiene la Constitución con respecto al papel del jefe del Estado en el marco de las investiduras). En cualquier caso, como ha destacado la doctrina, la modificación de cualquiera de los términos del art. 99 CE en el sentido planteado por las investiduras autonómicas reseñadas supondría un cambio sustantivo de relaciones entre el Gobierno y Cortes que podría suponer el paso de un modelo de confianza plena a otro de Gabinete mucho más inestable en términos políticos (Aragón, 2017).

El libro apunta algunas mutaciones del control político y que en sede autonómica se detectan también como epígono de una degradación más amplia: la mayoría gubernamental viene usando, por ejemplo, la mesa del Parlamento como órgano que neutraliza dicho control con la intención de coartar la iniciativa política de la oposición. La prolija y reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto es bastante preocupante. Recurriendo al derecho comparado y a algunos ribetes del derecho parlamentario autonómico, el autor también reclama con acierto una reconsideración de la oposición en términos constitucionales. En este ámbito sería deseable que tanto la doctrina como la clase política tuvieran en cuenta que la racionalización de

la forma de gobierno no puede conducir a un sistema perverso en el que sea el Ejecutivo el que controle a la oposición mediante la erosión intencionada de instrumentos clásicos de fiscalización como las mociones, las preguntas o las comisiones de investigación. Como se destaca, en estos ámbitos el panorama autonómico muestra cierta creatividad, pero su aplicación concreta se revela un tanto frustrante precisamente allí donde no existen sistemas de opinión pública mínimamente plurales y consistentes.

Todas estas cuestiones se abordan atinadamente en el contexto de la excepcionalidad que produjo la pandemia desde marzo de 2020. El autor estudia con detalle y talante crítico las medidas adoptadas en los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales como consecuencia de la peste del siglo XXI: suspensión de procesos electorales sin una habilitación legal que aún no se ha previsto en la LOREG, reducción de sesiones plenarias, voto delegado y telemático, escasa vigilancia de los Ejecutivos y, por supuesto, un tercer estado de alarma que mostró poca —o nula— sensibilidad hacia el control parlamentario de medidas especialmente invasivas para los derechos fundamentales de los ciudadanos. Como en otros ámbitos, el coronavirus produjo el traslado del parlamentarismo desde la realidad física a la realidad virtual, lo que, como se ha demostrado recientemente con la polémica convalidación del Decreto Ley 32/2021, sobre la reforma laboral, puede consolidar prácticas que ponen en cuestión el sentido constitucional y la praxis política del voto parlamentario. A todo ello se une un minucioso relato constitucional sobre crisis políticas graves —Madrid y Murcia— que también muestran la quiebra de consensos básicos en un ámbito, el autonómico, que, como hemos dicho, se había venido mostrando fecundo para el acuerdo político entre distintas formaciones.

No me resisto a apuntar algo ciertamente contradictorio y que ya he dejado caer en diversas ocasiones: gran parte de las medidas e ideas para la profundización democrática que se han realizado en el marco autonómico y que aquí han sido estudiadas han quedado en propuestas no culminadas. El fulgor de la regeneración se fue apagando cuando los partidos que vinieron a acabar con el bipartidismo alcanzaron cierto poder institucional. La política española sigue preñada de una dimensión performativa que hace difícil la concreción de cualquier mejora participativa. Ello no empece, en cualquier caso, el gran esfuerzo analítico y metodológico de un libro que también queda como manual de derecho parlamentario y organizacional de los sistemas políticos autonómicos, especie que no abunda y que seguramente será un campo muy fértil para los próximos y esperados trabajos del autor.

En tal sentido, me ha parecido especialmente sugerente el trabajo histórico constitucional —además del comparado— realizado por Andrés Dueñas. Resulta muy importante que se incorpore la dimensión histórica al derecho

constitucional español, sector de la disciplina que parece que iba quedando en el olvido al margen de la gran labor que vienen realizando los compañeros de la escuela de Oviedo. Porque tal dimensión refuerza la vía del Estado autonómico como una forma de poder que tiene anclaje en la II República y su posterior traslado, con los matices necesarios, a la experiencia constitucional italiana. La autonomía española bien puede ser considerada un modelo de federalismo *castizo* con no pocos defectos, pero también alguna virtud no siempre ponderada: la flexibilidad competencial, clave para situaciones de crisis que parecen sucederse sin tiempo para analizar sus imponderables efectos y un experimentalismo institucional que queda perfectamente retratado en el presente trabajo.

Pero este libro también da la oportunidad de realizar algunos comentarios que trascienden su análisis concreto y pueden extenderse a otras cuestiones, como la vitalidad de la disciplina constitucional o la situación de la carrera académica en nuestro país. Con respecto a esta última cuestión, puedo decir que pertenezco a una generación (casi) perdida que cabalgó entre las nuevas reglas de acceso a la docencia universitaria —como casi siempre, cambiadas sobre la marcha— y las severas dificultades financieras que terminaron imponiendo tasas de reposición a la creación de nuevas plazas. La confluencia de ambos fenómenos ha producido precariedad, desorientación y plantillas envejecidas compuestas por profesores frustrados que han accedido tardíamente a las figuras más altas del escalafón (titularidad y cátedra).

Andrés Dueñas es la demostración de que el modelo de carrera académica va estabilizándose a partir de la reconsideración de los programas de doctorado y unas figuras de profesorado (ayudante y contratado doctor) que aportan una cierta seguridad intelectual y vital. Hay que congratularse por ello. Los congresos, los ya habituales simposios de investigación y el declinar de las antiguas escuelas muestran la potencia generacional de un nutrido grupo de jóvenes constitucionalistas que con rigor y descaro se abren paso en el contexto de la lógica renovación de contenidos. Frente a una deriva identitaria que parece inundarlo todo y que puede tener un efecto disolvente en la libertad, emerge un pluralismo temático que se ha propuesto dar una segunda oportunidad a una Constitución que sigue en entredicho tras dos décadas de incapacidad para integrar las nuevas visiones de la realidad que parecen abrirse paso. Hay que alegrarse por ello y mirar el futuro con un optimismo contenido.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (2017). Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 15-34.

- Baudrillard, J. (2006). *La agonía del poder*. Madrid: Círculo de Bellas Artes.
- Fernández Silva, Á. (2021). *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García, E. (2021). Epílogo. En R. Whatmore. *¿Qué es la historia intelectual?* Madrid: Tecnos.
- Greppi, A. (2022). *Teoría constitucional y representación política. La doctrina estándar y su obsolescencia*. Madrid: Marcial Pons.
- Laroque, O. (2021). *Les lois symboliques*. Paris: Éditions Panthéon, Assas.
- López Rubio, D. (2020). *Justicia constitucional y referéndum*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.