



FACULTAD DE DERECHO DE VALLADOLID

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

*El Estado Autonómico y propuestas de mejora de
la calidad democrática*

TRABAJO DE FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Autor: Miguel de la Torre Ruiz

Tutora: Paloma Biglino Campos

Mayo 2018

RESUMEN.

El presente trabajo de fin de grado, en un primer momento presenta el desarrollo territorial de España, con la implantación del modelo autonómico y los problemas surgidos del mismo, analizando brevemente los casos de Cataluña y del País Vasco, con sendas reformas de sus estatutos que no prosperaron.

Desde el punto de vista democrático se analiza el concepto de calidad democrática, las ambivalencias entre el modelo federal y la democracia, así como los problemas derivados del modelo autonómico.

Con una mirada crítica sobre los problemas de la democracia representativa, se buscan fórmulas destinadas a reducir la distancia entre representantes y representados, como son el aumento de la transparencia de las instituciones públicas, los partidos políticos y los parlamentarios, la lucha contra la corrupción, la reforma electoral consistente en crear listas abiertas y desbloqueadas en las elecciones, y una participación más directa del ciudadano en los asuntos políticos. Todas estas medidas tienen el objetivo de mejorar la calidad de nuestra democracia, y a pesar de que muchas de ellas se han adoptado legislativamente, en la práctica no han dado el resultado esperado.

PALABRAS CLAVE.

Calidad de la democracia, modelo autonómico, modelo federal, democracia representativa, transparencia, regeneración democrática, participación directa.

ABSTRACT.

The present end-of-degree project, initially presents the territorial development of Spain, with the implementation of the regional model and the problems arising from it, briefly analyzing the cases of Catalonia and the País Vasco, with respective reforms of its statutes that they did not prosper.

From the democratic point of view, the concept of democratic quality is analyzed, the ambivalence between the federal model and democracy, as well as the problems derived from the autonomic model.

With a critical look at the problems of representative democracy, we look for formulas aimed at reducing the distance between representatives and represented, such as increasing the transparency of public institutions, political parties and parliamentarians, the fight against corruption, electoral reform consisting of creating open and unblocked lists in elections, and a more direct participation of citizens in political affairs. All these measures are aimed at improving the quality of our democracy, and although many of them have been adopted legislatively, in practice they have not given the expected result.

KEYWORDS.

Quality of democracy, autonomic model, federal model, representative democracy, transparency, democratic regeneration, direct participation.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN.	7
2. FORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.	8
2.1 El Estado centralizado en España.	8
2.2 La Constitución de 1978.	9
3. CRISIS DEL MODELO AUTONÓMICO	15
3.1 Reformas constitucionales.	15
3.2. Plan Ibarretxe.	16
3.2.1 Propuesta del Plan Ibarretxe.	16
3.2.2 El derecho de autodeterminación y el principio de las nacionalidades. Una interpretación carente de fundamento.	18
3.2.3 El principio democrático y el derecho a la soberanía.	22
3.2.4 Sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional.	23
3.3. Reforma del Estatuto catalán.	25
3.3.1 Origen y elaboración	25
3.3.2 Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto catalán y consecuencias independentistas.	27
3.3.3 Crítica a la Sentencia.	29
3.3.4 Sentencia del Tribunal Constitucional de la Ley de referéndum.	29

3.4 Reformas de otros Estatutos.	31
4. MODELOS FEDERALES Y MODELO AUTONÓMICO.	33
4.1 Federalismo.	33
4.2 Tipos de federalismo.	36
4.3 Estado de Autonomías.	37
4.4 Estatutos de Autonomía.	40
4.5 Instituciones autonómicas.	42
4.6 Estado autonómico frente a Estado federal.	44
5. CALIDAD DEMOCRÁTICA ¿QUÉ ES?	47
5.1. Concepto.	47
5.2. Ambivalencias entre federalismo y democracia.	47
5.3. Problemas del Estado autonómico en consonancia con la calidad democrática.	48
6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA VIDA POLÍTICA	50
7. PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ¿CONLLEVA UN LÍMITE DEL PLURALISMO?	53
7.1 Límites al pluralismo.	53
7.2 Innovaciones prácticas para atajar los límites.	55
7.2.1 Innovaciones en el Estado central.	56
7.2.2 Innovaciones en las Comunidades Autónomas.	60

7.2.3 Reformas para la mejora de la calidad democrática en Castilla y León.	62
8. CONCLUSIONES.	65
9. BIBLIOGRAFÍA.	68

1. INTRODUCCIÓN.

El título del trabajo, *El Estado Autonómico y propuestas de mejora de la calidad democrática*, desprende claramente su objetivo: un estudio de la mejora de la calidad de la democracia en España a través de una serie de propuestas.

Para ello, lo he dividido en dos ideas, las cuales han sido abordadas de manera individual para luego fusionarlas.

En primer lugar, se desarrolla la cuestión del Estado Autonómico analizando brevemente las etapas y las formas de estado mayoritariamente centrales, con algunas excepciones como la II República, que tienen lugar en nuestro país hasta la implantación del modelo autonómico con la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Posteriormente se analiza la crisis sufrida por el modelo autonómico, los problemas derivados del Plan Ibarretxe en el País Vasco, analizando la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, y de la reforma del Estatuto catalán y la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 declarando la inconstitucionalidad del mismo. En el último apartado se estudia el modelo federal, comparándolo con el modelo autonómico y describiendo el funcionamiento del último a través de las instituciones que lo componen.

En segundo lugar, se analizan una serie de propuestas para la mejora de la calidad democrática. Para abordarlas, se estudia el concepto y una serie de problemas, como la distancia representantes y representados, la participación ciudadana en la vida política y las limitaciones al pluralismo, proponiendo alternativas adoptadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado para paliar estos problemas. Las propuestas de mejora de la calidad democrática surgen por la crisis que afecta al sistema democrático de los países europeos, entre ellos a España, que tiene su origen, entre otros motivos, en el descontento ciudadano, debido a la mayor formación de los ciudadanos que ha hecho que sean más exigentes para valorar la actuación del poder público; y en la crisis económica. La propuesta más importante es la de reforma de la Constitución, la cual es necesaria porque es un texto que lleva en vigor muchos años y hay muchos aspectos técnicos a reformar, uno de ellos es la estructura territorial del Estado¹.

¹ RODRIGUEZ, Maite. *Entrevista a Paloma Biglino*. El Día de Soria, Edición Fin de semana 18 y 19 de noviembre de 2018. Consulta 18 de noviembre de 2017.

2. FORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.

2.1 El Estado centralizado en España.

Desde el comienzo del periodo constitucional en España, el Estado ha estado caracterizado por ser un estado centralizado, con las excepciones del Proyecto de Constitución de 1873, de la I República y la Constitución de 1931 de la Segunda República en las que se desarrolló un modelo descentralizado.

Este periodo constitucional comenzó con la Constitución de Cádiz, cuya tendencia era unitaria, continuó con el Estatuto Real de 1834, marcado por el liberalismo moderado, y prosiguió con la Constitución de 1837, la Constitución de 1845, la Constitución de 1852, la Constitución no promulgada de 1869 que tuvo tintes descentralizadores en el plano municipal y desembocó en el Proyecto de Constitución Federal de 1873, coetáneo a la I República. Este proyecto de constitución contenía un modelo federal formado por diecisiete Estados miembros, cada uno con su Parlamento, Gobierno y Poder Judicial, que no prosperó ya que chocó fuertemente con la convicción más conservadora de la sociedad. El Ejército, con el General Pavía a la cabeza, acabó con la República volviendo a instaurar un modelo monárquico con una forma de Estado unitario.

Se restableció el modelo centralista con la Constitución de 1876, a la que siguió la Constitución de 1929, donde se desarrolló un proyecto descentralizado en Cataluña, la Mancomunidad catalana, en la que se crearon cuatro diputaciones correspondientes a cada una de las cuatro provincias que integraban la Mancomunidad, cuyo Presidente fue Prat de la Riba². Este proyecto desapareció con la Dictadura de Primo de Rivera, donde se paralizaron todos los proyectos descentralizados y se acaba con la Mancomunidad.

En 1931 se proclamó la II República, considerada como el único precedente sólido del Estado Autonómico actual, aunque la experiencia autonómica solo se desarrolló en

² AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y Reforma federal*. Madrid 2004. P. 34.

Cataluña, ya que el Estatuto vasco no se aprobó hasta el inicio de la guerra civil y el gallego no se llegó a aprobar.

La Constitución de la II República influyó notablemente en los redactores de la Constitución de 1978 en algunos temas como la indefinición del tipo de Estado; el dibujo del mapa de las autonomías, que se deja a la voluntad de los entes locales su conformación; y la resolución de conflictos entre el nivel autonómico y el nivel estatal, o entre las distintas Comunidades Autónomas, que son resueltos por el Tribunal Constitucional. La gran diferencia entre el modelo de la II República y la actual es que las regiones autonómicas se reducían a los territorios con mayor voluntad de autogobierno y en la de 1978 se ha instaurado en todo el territorio.

La caída de la Segunda República dio paso al régimen franquista, donde se abandonó cualquier signo democrático, ya sea autonómico o federal, restaurando un régimen centralizado.

2.2 La Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 es la primera en nuestra historia que no expresa la voluntad de la mayoría de un partido o de una coalición de formaciones políticas, sino un acuerdo entre todas las fuerzas políticas con relevancia en aquel momento.

En cuanto a la forma del Estado, el componente esencial que sirve de motor a la redacción del Título VIII de la Constitución fue el rechazo del centralismo, junto con un compromiso entre partidos que, lejos de afectar a la solución objetiva de una cuestión por medio de transacciones objetivas, tendió a contentarse con una fórmula dilatoria, que tuviese en cuenta todas las pretensiones del espectro político.

Entre las manifestaciones a favor de la libertad en el periodo franquista siempre aparecían referencias a las demandas del autogobierno del País Vasco y de Cataluña. Esta posición crítica hacia un centralismo propio del franquismo fue adoptada por los partidos políticos. La reivindicación democrática no se redujo únicamente a los derechos personales, sino que ésta fue acompañada por una pretensión de autonomía en los Gobiernos regionales.

Uno de los hechos de mayor trascendencia que sucedieron en el periodo constituyente fue la postura que adoptó Adolfo Suárez, presidente del Gobierno en aquel momento, con Josep Tarradellas, presidente de la Generalitat republicana. Esta postura consistió en pactar la autonomía catalana de forma provisional hasta que se plasmara la nueva constitución³. La misma operación se intentó realizar en el País Vasco pero no prosperó por lo que su autonomía tuvo que esperar hasta enero de 1978.

En ese momento de transición las preautonomías tenían un carácter transitorio, hasta que se aprobase la nueva Constitución. No se formaron con el objetivo de tener un fin en sí mismo, sino como un medio para configurar y aprobar la Constitución, aunque como se ha demostrado actualmente han tenido una configuración definitiva. La diferencia del sistema de reparto territorial que se puso en marcha en ese momento con el de la II República, fue que en ésta solo se aplicaron las autonomías a las regiones con una tradición de autogobierno y en el actual se extendieron a todo el territorio. La Constitución de 1978 no obliga a la formación de la autonomía, es decir, los territorios podían no someterse a este régimen, pero era evidente que todos se iban a acoger a él.

Los problemas de la nueva Constitución se centraban en la diferencia del nuevo sistema con el sistema franquista y la divergencia de partidos políticos. El espectro político en el que se encontraban los partidos era muy amplio. Por un lado estaban los partidos de izquierda con ideas dispares en el ámbito del reparto del territorio, y por el otro los partidos de centro y de derecha herederos del franquismo con un perfil mucho más moderado y con una idea de reparto territorial similar al regionalismo italiano⁴.

Esa variedad política, produjo una multiplicidad de orientaciones de la elaboración de la Constitución. El sistema competencial inicial tuvo una doble vía de acceso. Por un lado, la vía reforzada y por otro, la vía ordinaria.

La vía reforzada, en principio, estaba reservada a los territorios con mayor voluntad de autogobierno. Presentaba un acceso más rápido al sistema competencial, pero también era un sistema más complejo y que requería un mayor consenso de los parlamentarios del territorio a la hora de promulgar los Estatutos de Autonomía. Este sistema fue utilizado por Cataluña, País Vasco, Galicia y posteriormente por Andalucía, que es el territorio de los

³ AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y Reforma federal*. Madrid 2014. P. 37.

⁴ AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid, 2014, p. 42.

anteriores con menos pretensiones de autogobierno inicialmente. Este procedimiento se recoge en el artículo 151 de la Constitución.

Por el contrario, la vía ordinaria estaba diseñada para los territorios sin un interés especial para desarrollar esa facultad de autogobierno. Esta vía requería un menor consenso que la vía reforzada para la aprobación de los Estatutos de Autonomía. El artículo 143 CE contiene este procedimiento de acceso a la autonomía.

Los primeros Estatutos de Autonomía que se aprobaron fueron el vasco y el catalán, por ese orden, con apenas unas horas de diferencia.

La aprobación del Estatuto vasco se hizo de manera consensuada y de forma poco conflictiva. Su aprobación se produjo tras el referéndum de 25 de octubre de 1979, en el Congreso y posteriormente en el Senado el 12 de diciembre de 1979⁵. Tras ello se convocaron elecciones en 1980 que dieron la victoria al PNV y el posterior nombramiento como presidente de Carlos Garaikoetxea.

El proyecto Sau fue como se denominó al Estatuto catalán, que se aprobó unas horas después del vasco⁶. Las posteriores elecciones desembocaron en la victoria de CiU y en la presidencia de Jordi Pujol.

En ambas comunidades autónomas se produjo una enorme actividad legislativa en los meses posteriores, así como la creación de estructuras y de instituciones administrativas para llevar a cabo las competencias autonómicas que estaban adquiriendo.

Tras la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, que eran los territorios con mayores pretensiones de autogobierno y que utilizaron la vía reforzada para la formación de su comunidad autónoma, vinieron, no sin discusión, los Estatutos gallego y andaluz.

⁵ BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979 donde se recoge la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

⁶ BOE, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, pp. 29363 a 29370 donde se recoge la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El Estatuto de Autonomía de Galicia se aprobó en 1981 tras un año de tirantezas políticas entre el Gobierno central y los partidos gallegos⁷. Posteriormente se convocaron elecciones en las que resultó elegido presidente Fernández Alboz de Alianza Popular.

El Estatuto andaluz tuvo los mismos problemas que el gallego, y tras el referéndum convocado para el 28 de febrero de 1980, en el que los partidos andaluces, el PSOE y parte de UCD votaron a favor de esta vía, se aprobó el Estatuto⁸. En 1982 se convocaron las elecciones que fueron ganadas por el PSOE, resultando elegido presidente Rafael Escudero.

El método de resolución de conflictos elegido fue el de la II República, mediante la creación de un Tribunal Constitucional. Durante los primeros años se plantearon muchos conflictos, especialmente por las comunidades autónomas de Cataluña y del País Vasco.

Hay dos ideas que adquieren relevancia a lo largo del tiempo. Estas son:

- STC 37/1981⁹: en la que el TC afirma la potestad legislativa de las comunidades autónomas y que por tanto, la igualdad entre ciudadanos de diferentes comunidades autónomas se reduce a los derechos fundamentales, no tiene que desarrollar todas las comunidades las mismas leyes.
- STC 76/1983¹⁰ sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. El Estado en esta ley orgánica quería desarrollar una serie de controles a la potestad legislativa de las comunidades autónomas que fueron declarados inconstitucionales por el TC, quien ratificó la autonomía política de éstas.

Una nueva polémica surgió de la igualdad competencial, ya que había dos tipos de CCAA según su acceso a la autonomía (vía rápida o vía ordinaria). El problema era que el

⁷ BOE, núm. 101, de 28 de abril 1981, donde se recoge la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

⁸ BOE, núm. 9, de 11 de enero de 1982, pp. 517 a 524, donde se recoge la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁹ STC 37/1981, de 16 de noviembre.

¹⁰ STC 76/1983, de 5 de agosto.

artículo 148.2 CE permitía la ampliación de las competencias una vez hubieran transcurrido cinco años desde la promulgación de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Esta igualdad fue criticada tanto por los partidos centralistas, argumentando que las CCAA no estaban preparadas para asumir esas competencias, como por los partidos nacionalistas, que criticaban esta igualdad con la expresión tan conocida de “café para todos”.

A pesar de que desde el punto de vista político fue muy criticada esta igualación competencial, desde el punto de vista jurídico no dejaba lugar a dudas puesto que estaba reconocida por el 148.2 CE.

El problema ahora se encontraba en el doble nivel competencial, ¿era definitivo este modelo autonómico o era una fase transitoria para los territorios con menor voluntad de autogobierno?

El Estado tenía un problema respecto a la constitución de las Comunidades Autónomas y dos posibles soluciones: podía conservar sus facultades en los territorios en los que todavía no las había perdido o, por otro lado, descentralizarse por completo transfiriendo esas competencias a las CCAA.

La ampliación de competencias de las CCAA se realizó conforme a lo dispuesto en el artículo 143 CE, mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Transferencia prevista en el artículo 150.2 CE. Todas las Comunidades tenían las mismas competencias y así se eliminaban los desniveles competenciales entre las distintas regiones.

La ampliación de competencias se debe a las concesiones realizadas por los partidos que ostentaban el Gobierno central. Alternativamente, tanto el Partido Socialista como el Partido Popular han ampliado las competencias de las Comunidades Autónomas fruto de los pactos electorales necesarios para obtener la mayoría necesaria para poder acceder al gobierno. Estas concesiones han seguido en todos los periodos electorales en los que una formación política de las dos mencionadas anteriormente requería el apoyo de los

escaños de un partido nacionalista, principalmente catalán o vasco, para su obtener la mayoría necesaria para gobernar¹¹.

En 1996, se produjo una oleada de reformas de Estatutos, que comenzó por Aragón¹², seguidas por Canarias¹³, Castilla La Mancha¹⁴, Murcia¹⁵, Cantabria¹⁶, Madrid¹⁷ y, finalmente, Castilla y León¹⁸ en 1999.

¹¹ MIRA, Nieves. *Cuando González y Aznar tuvieron que pactar sus investiduras* en ABC edición digital (2016, Madrid). Publicado el 29 de enero de 2016, actualizado el 20 de julio de 2016. Consulta 20 de octubre de 2017.

¹² BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996, pp. 38912 a 38918 donde se recoge la Ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹³ BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996, pp. 38905 a 38912 donde se recoge la Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía Canario.

¹⁴ BOE, núm. 70, de 21 de marzo de 1996, pp. 10806 a 10808 donde se recoge el Real Decreto 324/1996, de 23 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha en materia de Universidades.

¹⁵ BOE, núm. 143, de 16 de junio de 1996, pp. 19785 a 19789 donde se recoge la Ley Orgánica 1/1998 de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

¹⁶ BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 1998, pp. 44319 a 44330 donde se recoge la Ley Orgánica 11/1998 de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

¹⁷ BOE, núm. 162, de 8 de julio de 1998, pp. 22747 a 22755 donde se recoge la Ley Orgánica 5/1998 de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

¹⁸ BOE, núm. 8, de 9 de enero de 1999, pp. 849 a 859 donde se recoge la Ley Orgánica 4/1999 de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

3. CRISIS DEL MODELO AUTONÓMICO

3.1 Reformas constitucionales.

Veinte años después, comienza una nueva etapa para el pacto constitucional con las reuniones producidas entre los partidos nacionalistas (PNV, CIU y BNG) que desemboca en la Declaración de Barcelona¹⁹ de 1998, con una profunda crítica al Estado Autonómico, ya que estas formaciones políticas consideran que el modelo de Estado autonómico instaurado en España requiere unas reformas en la Constitución²⁰, al considerar que “continuaba sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional”.

En el documento se alegaba “la falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado”. Sobre esta base, los partidos firmantes acordaban hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política, acorde con una concepción del Estado que reconociera jurídica y políticamente esas realidades, promoviera la “concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad” y ofreciera a Europa sus propuestas en defensa de la diversidad”. Un estado español plurinacional en una Europa basada en el respeto y la vertebración de los diversos pueblos y culturas que abarca y que, por tanto, reconozca “nuestras realidades nacionales”.²¹

Para los partidos firmantes, era necesario una remodelación del Estado español, de manera que los partidos estatales reconocieran y respetaran los ámbitos de decisiones comunitarias de las respectivas naciones con todas las opciones posibles, desde la independencia a la confederación pasando por la federación, con la vista puesta en la constitución de un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe.²²

¹⁹ UNZUETA, Michel *La declaración de Barcelona* en El País edición digital (1998, Madrid). Publicado el 28 de septiembre de 1998, y en la edición impresa el 28 de septiembre de 1998. Consulta 24 de octubre de 2017.

²⁰ AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid, 2014, p. 67.

²¹ JULIÁ, SANTOS: *Transición*. Madrid. 2017, p.591

²² JULIÁ, SANTOS: *Transición*. Madrid. 2017, p.592

3.2. Plan Ibarretxe.

3.2.1 Propuesta del Plan Ibarretxe.

En la Declaración de Barcelona²³ se aboga por un modelo federal, para potenciar las pretensiones nacionalistas de los territorios con mayor voluntad de autogobierno, que eran Galicia, Cataluña y País Vasco. Los motivos de este cambio muy probablemente eran electorales, pues los partidos políticos de corte nacionalista habían conseguido ya sus concesiones políticas en materia autonómica y ahora tenían que llevar más allá el discurso nacionalista.

Para entender el plan Ibarretxe hay que retroceder al mapa político de 1996. Durante esa legislatura, el Gobierno de Aznar había realizado numerosas concesiones políticas a las Comunidades Autónomas desarrollando una política autonómica dialogante, basada en la entrega de competencias²⁴. Pero tras la victoria por mayoría absoluta del Partido Popular en el año 2000, la postura del Gobierno central cambió y las relaciones fueron menos pacíficas, instaurándose un clima de crispación política. Esto desembocó en un aumento del número de conflictos competenciales planteados ante el Tribunal Constitucional.

Además, la crisis fue acentuada tanto por las consecuencias de la aprobación del Plan Hidrográfico por el Gobierno central como por las acciones terroristas de ETA, que en 1999 rompió su tregua declarada en 1998.

En 2001 se celebraron nuevas elecciones en el País Vasco. Estas elecciones tuvieron como resultado la victoria del bloque nacionalista con el gobierno del Lehendakari Ibarretxe.

²³ UNZUETA, Michel *La declaración de Barcelona* en El País edición digital (1998, Madrid). Publicado el 28 de septiembre de 1998, y en la edición impresa el 28 de septiembre de 1998.

²⁴ PAZOS SEOANE, Pablo. *El pacto de Aznar-Arzalluz del 96: cuando el PNV negoció y llegó a un acuerdo con el PP* en ABC edición digital (2016, Bilbao). Publicado el 30 de junio de 2016, actualizado el 10 de agosto de 2016. Consulta 26 de octubre de 2017.

En septiembre de 2002, en el debate de política general celebrado en el Parlamento de la comunidad autónoma del País Vasco en el que el presidente del Gobierno vasco presentó la propuesta denominada “Un nuevo pacto político para la convivencia” y conocida como “Plan Ibarretxe”.

La propuesta fue desarrollada en sucesivas entregas hasta su aprobación por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004 con treinta y nueve votos a favor y treinta y cinco en contra. La mayoría fue posible porque tres de los seis representantes de Batasuna, partido político vinculado a ETA, votaron a favor de la propuesta.

Sus aspectos más significativos eran los siguientes:

- El País Vasco constituía una asociación libre con España.
- Negociaciones con la banda terrorista ETA para acabar con la violencia.
- Comisión paritaria entre el Estado y Euskadi.
- Tribunal de conflictos especial formado por jueces de ambos territorios en su mismo número.
- Poder judicial autónomo del País Vasco.
- Competencia exclusiva de Euskadi en el plano internacional.

El 1 de febrero de 2005 la propuesta fue elevada a las Cortes Generales en las que fue rechazada, tras un debate en el que participó con el siguiente resultado fue de veintinueve votos a favor, dos en blancos y trescientos trece en contra²⁵.

²⁵ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec*. Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 2010 pp. 41-42.

La “hoja de ruta”²⁶ comprendía una consulta al pueblo vasco para octubre de 2008 tanto si hubiera habido acuerdo o no con el Estado sobre la reforma del Estatuto²⁷. El proceso concluiría con un referéndum resolutivo, que se celebraría en la segunda mitad de 2010 donde se plasmaría su derecho a decidir su futuro por el pueblo vasco.

La motivación del Plan Ibarretxe se basaba en distintos argumentos. Se trató de mostrar por parte del Gobierno Vasco que el caso era similar a lo que ocurría en las Islas Åland, en las islas Feroe, Puerto Rico, Quebec, Escocia, Montenegro y Kosovo²⁸. Todos estos argumentos fueron desestimados puesto que existía una situación en este país que se escapó, o no quisieron ver, a los promotores del Plan Ibarretxe: el carácter democrático de España.

3.2.2 El derecho de autodeterminación y el principio de las nacionalidades. Una interpretación carente de fundamento.

El siguiente argumento era el “derecho de autodeterminación” y el “principio de las nacionalidades”. El Plan Ibarretxe se asienta sobre la concepción de la nacionalidad del pueblo vasco. Como consecuencia de ello, el País Vasco se configura como una nación, con legitimidad política para decidir su forma de institucionalización por lo que, en consecuencia, sus poderes no estarían condicionados a la Constitución española²⁹.

²⁶ AIZPEOLEA, Luis R. *La “hoja de ruta” del laberinto vasco* en *El País* edición digital (Madrid, 2005). Publicado el 5 de mayo de 2005 en la edición impresa. Consulta 1 de noviembre 2017.

²⁷ EFE. *Ibarretxe propone una consulta en el País Vasco el 25 de octubre de 2008* en *El Mundo* edición digital (Vitoria, Madrid, 2007). Publicado el 28 de septiembre de 2007. Consulta 2 de noviembre de 2017.

²⁸ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec*. Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 2010 p. 42.

²⁹ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec*. Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 2010 p. 43.

Cuando Ibarretxe presentó en 2002 su plan, se indicaba que la “identidad nacional” del pueblo vasco tiene su fundamento en la “soberanía originaria”³⁰ reconocida en base a la vigencia y actualización de derechos históricos preexistentes, recogidos explícitamente en la Constitución y de conformidad con la Disposición Adicional del Estatuto de Guernica³¹ y el Acuerdo del Parlamento vasco de febrero de 1990³² por el que se proclama el “derecho a la autodeterminación del pueblo vasco”. Estas referencias a disposiciones constitucionales y al acuerdo parlamentario no se hacen en sentido estricto, sino que se hacen al margen de su interpretación sistemática y originaria.

La propuesta tenía, pues, tres pilares fundamentales. El primero era que el pueblo vasco es un pueblo con identidad propia. El segundo pilar consistía en el derecho a decidir su futuro por parte del pueblo vasco y el tercero y último el respeto a las decisiones de los ciudadanos de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que se articula.

La identidad del pueblo vasco consiste en un “sentimiento de identidad nacional, de pertenencia” que “va más allá de las normas jurídicas o de fronteras políticas”, lo que le otorga al pueblo vasco según la propuesta el “derecho a ser consultado para decidir su propio futuro”. Estos pilares básicos se articulan en la Exposición de Motivos de la Propuesta aprobada por el Parlamento vasco³³.

³⁰La Disposición Adicional primer de la Constitución establece: “1. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. 2. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

³¹ La Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece: “la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que disponga el ordenamiento jurídico”.

³² El Parlamento vasco aprobó en sesión plenaria de 15 de febrero de 1990 una “Proposición no de Ley sobre el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco”. Boletín oficial del Parlamento Vasco, III Legislatura nº B-IV-134-135, de 26.2.1990 en la que se afirmaba que el Pueblo Vasco tiene derecho a la autodeterminación, que reside en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos.

³³ Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi. Ajuria-Enea 25 de octubre de 2003. Preámbulo.

Por tanto, el derecho de autodeterminación es la pieza angular sobre la que gira el debate y según el Plan Ibarretxe el pueblo vasco sería titular del derecho de autodeterminación reconocido en el artículo primero de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y de Derechos Económico y Sociales de 1966³⁴.

Por tanto, el derecho de autodeterminación es la pieza angular sobre la que gira el debate y según el Plan Ibarretxe el pueblo vasco sería titular del derecho de autodeterminación reconocido en el artículo primero de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y de Derechos Económico y Sociales de 1966³⁵.

El derecho a la libre determinación no se puede interpretar al libre albedrío de quienes lo alegan, debe ser interpretado conforme a la Carta de San Francisco de 1945, y con lo que dispone su artículo 73 que se refiere a los Estados que administran territorios “no autónomos”, una interpretación del derecho de autodeterminación que se vincula al proceso de descolonización³⁶.

³⁴ Artículo 1.1 Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Derechos Económicos y sociales: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

³⁵ Artículo 1.1 Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Derechos Económicos y sociales: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

³⁶ Artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, San Francisco: “Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios”.

En la Resolución 1.514 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas³⁷, en la que se interpreta el derecho a la autodeterminación como derecho a la independencia, se limita al reconocimiento político del pueblo afectado, que se vincula al reconocimiento de formas democráticas de representación política en el interior del Estado en el que se integra. Este reconocimiento es efectivo puesto que se respeta la lengua y cultura vasca y se le dota de una cierta autonomía política (la propia de las Comunidades Autónomas).

Al no poder basar el argumento en el derecho a la libre determinación, la posición del Gobierno vasco cambió. Ahora es el principio de las nacionalidades el fundamento para llevar a cabo la propuesta del Plan Ibarretxe. Según la interpretación dada por el Gobierno vasco a este principio cada nación tiene el derecho a decidir por sí sola la forma de articulación que desea para sí misma. Lo que comprendería la posibilidad de decidir la forma en que se mantiene en el seno del Estado en el que se integre, y en caso de que este Estado no acepte la forma en la que se organiza la nación que hace uso de este derecho, se convertirá dicha nación en un Estado soberano.

Pero este principio de las nacionalidades no constituye un elemento nuevo en el orden europeo. Su aplicabilidad quedó reducida, por su mala operatividad tras la Gran Guerra -ya que desembocó en la Segunda Guerra Mundial-, a la reordenación de las ruinas del Imperio Austro-Húngaro. Por ello, este principio ha quedado obsoleto en los fundamentos del orden europeo³⁸.

Ibarretxe lo fundamentaba sosteniendo la legitimidad de la desmembración de las naciones existentes en su seno, aduciendo que la nación vasca se configura incluyendo territorios que no forman parte de ella y que no forman parte de España. Pero este principio es anacrónico y está en desuso, ya que las circunstancias han cambiado.

³⁷ Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas ,947ª sesión plenaria, de 14 de diciembre de 1960 que aprueba la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

³⁸ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec*. Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 2010 p. 45.

3.2.3 El principio democrático y el derecho a la soberanía.

La propuesta del Nuevo Estatuto Político se basa en el proceso separatista de Quebec, en el cual se reclamó la soberanía de este territorio y al que el Lehendakari realiza numerosas referencias, calificándolo como un elemento legitimador fundamental³⁹.

Esta propuesta está fundamentada en la doctrina establecida por el Tribunal Supremo de Canadá, en el Dictamen sobre la secesión de Quebec de 1998 y el proceso político desarrollado en Canadá⁴⁰. La sentencia dada por este Tribunal está totalmente tergiversada, puesto que Ibarretxe sostiene que la sentencia ampara el derecho de autodeterminación que expresamente niega este Tribunal, girando alrededor del principio democrático en atención a la soberanía de los territorios. Pero lo que defiende el Tribunal es que cualquier pretensión relativa al estatuto de un territorio dentro de un Estado federal debe materializarse aplicando los principios del propio sistema federal y no por la vía de la secesión.

Si lo que se pretende es la secesión debe manifestarse claramente, sino dobles propuestas, basándose en una mayoría amplia en sentido cualitativo. Y cuando concurren estas circunstancias ambas partes tienen la obligación de negociar intentando llegar a un acuerdo⁴¹.

³⁹ FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio y TORRADO SANCHO, Julián. *Autodeterminación en sistemas democráticos el caso de la consulta en Euskadi Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, ISSN 0211-9560, N° 83, 2009, págs. 281-316.

⁴⁰ RUIZ ROBLEDO, Agustín y CHACÓN PIQUERAS, Carmen. *Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo Canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec*. Universidad de Granada y Universidad de Girona. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1999.

⁴¹ LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec*. Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 2010 p. 46-48.

3.2.4 Sentencia 103/2008 del Tribunal Constitucional.

La sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008⁴² pone fin a la aventura nacionalista iniciada por el Lehendakari Ibarretxe en 1998, anulando el proyecto, ya rechazado anteriormente en el Congreso de los Diputados, por su inconstitucionalidad en los planos competenciales, procedimentales y materiales, pero el principal problema es que afectan al principio democrático del artículo 1.2 de la Constitución, donde se establece que la soberanía reside en el pueblo español⁴³.

La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el presidente del Gobierno a la Ley del Parlamento vasco 9/2008 “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la comunidad autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”.

La ley configura una consulta popular para “normalizar la relación del País Vasco con el Estado”, y lo hace mediante este instrumento, que se diferencia de un referéndum en que no es vinculante su resultado. Además, si fuera un referéndum, requeriría de la autorización del Estado. Frente a esto, el Tribunal dictamina que la ley contiene un referéndum, a pesar del cambio de nomenclatura, y de que se intente evitar la autorización del Estado, puesto que “lo que define al referéndum como tal es el hecho de constituir un instrumento de participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen del grado de vinculación jurídica de su resultado”⁴⁴. El Gobierno y el Parlamento de la comunidad autónoma vasca sostienen que la consulta no es un referéndum, y que la ley es constitucional puesto que la consulta es de carácter autonómico, y es de los tipos de consulta que según la Ley 2/1980 y el artículo 92 de la CE no requieren autorización del Estado.

⁴² BOE nº 245, de 10 de octubre de 2008, páginas 3 a 14.

⁴³ TAJADURA TEJADA, Javier. *Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)*, ISSN 1139-5583, N° 23, 2009, págs. 363-385.

⁴⁴ TAJADURA TEJADA, Javier. *Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)*, ISSN 1139-5583, N° 23, 2009, P. 366

El Tribunal Constitucional recoge otro vicio en la ley, de tipo procedimental, referente a al artículo 119.3 del Reglamento del Parlamento vasco. El proyecto para la aprobación de la ley objeto de recurso fue tramitado en lectura única, dicha lectura está reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su “naturaleza” o su “simplicidad de formulación” consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, bien por acuerdo del propio Pleno. Esto produce una restricción a los derechos de los parlamentarios a examinar, debatir y realizar enmiendas al proyecto de ley.

Respecto a los vicios materiales, el Tribunal dispone que la pregunta segunda de la dicha ley, “¿Está usted de acuerdo en que los partidos vascos sin exclusiones inicien un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco y que dicho acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?”, implica una reforma de la Constitución puesto que infringe a los artículos 1.2 y 2 de ésta. El Tribunal hace dos afirmaciones de gran interés respecto a esta pregunta, en su Fundamento Jurídico número cuatro:

- La ley afecta al orden constitucional, puesto que reconoce un “nuevo sujeto soberano”⁴⁵ con un “derecho a decidir propio” y con capacidad para negociar con el Estado una nueva relación con él. Esto transgrede los artículos citados anteriormente, que reconocen la soberanía de pueblo español, no así del pueblo vasco.
- La otra afirmación, es la afectación de la ley a toda la nación española, por tanto para llevarlo a cabo, se precisa una reforma de la Constitución por los cauces establecidos, y en la cual tienen que participar todos los españoles.

En conclusión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008 deja claro que la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la comunidad autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”, es contraria a la Constitución, aclarando que la consulta es un referéndum, a pesar de las negaciones del Parlamento y Gobierno vasco, y lo más destacado es que vulnera el derecho de soberanía del pueblo español.

⁴⁵ TAJADURA TEJADA, Javier. *Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)*, ISSN 1139-5583, N° 23, 2009, Pp. 377-378.

3.3. Reforma del Estatuto catalán.

3.3.1 Origen y elaboración

El Estatuto de Autonomía catalán no había sido revisado desde su elaboración inicial en el año 1979⁴⁶ siguiendo la línea de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que adquirieron sus competencias por la vía reforzada, a diferencia de los que optaron por la vía ordinaria, los cuales realizaron una revisión de sus estatutos propios para ir adquiriendo las competencias y haciéndolas efectivas.

En 2006 se procedió a la revisión del Estatuto de Autonomía catalán, pero esta revisión no tuvo un resultado satisfactorio, lo que produjo una gran frustración en el pueblo catalán.

Para abordar su estudio debemos recordar la situación política del momento⁴⁷:

- Elecciones al Parlamento catalán de 1999: En ellas se alzó en el poder la coalición CiU-PP, con Jordi Pujol como presidente. Esta coalición mantuvo una postura de no reforma del Estatuto, lo que dio lugar a conflictos políticos con otras fuerzas políticas.
- Elecciones de 2003: Resultado de estas elecciones fue el gobierno tripartito formado por PSC, Iniciativa per Catalunya y Esquerra Republicana. El presidente fue Pascual Maragall y como vicepresidente el líder de Esquerra Republicana, Josep-Lluís Carod Rovira. Esta coalición abogaba por una revisión del texto del Estatuto de Autonomía de Catalunya, y además contaba para esta labor con el apoyo del presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, por lo que se procedió a su tramitación.

El debate del texto del Estatuto comenzó en el año 2004, y fue realizado por una Ponencia del Parlamento de Catalunya formada por 20 parlamentarios en total, cuatro de

⁴⁶ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Catalunya.

⁴⁷AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y Reforma federal*. Madrid 2004. Pp.72-74.

cada formación política con mayor relevancia en Cataluña: PSC, PP, CiU, Esquerra Republicana y de Iniciativa per Catalunya⁴⁸.

El Instituto de Estudios Autonómicos realizó un borrador que fue estudiado en la Ponencia, para el que fue nombrado como director Carlos Viver y se dividió la tarea en grupos para las distintas áreas especializadas⁴⁹.

El texto aprobado por la Ponencia solo recibió el voto favorable de CiU, debido a las grandes diferencias entre las posiciones políticas de los partidos. Los puntos de debate más relevantes y que produjeron la ausencia de conformidad por las formaciones políticas fueron los excesos constitucionales planteados y la financiación de Cataluña. Posteriormente se fueron acercando posturas sobre el texto para finalmente aprobarse el 30 de septiembre de 2005 por el Parlamento catalán. Como nota característica, se debe resaltar la incorporación al texto del Estatuto de la noción de “derechos históricos”⁵⁰.

Como era de esperar este proyecto tuvo la oposición de las formaciones políticas que tenían una posición central, concretamente del PP. La reforma se produjo por la vía del artículo 151CE⁵¹. El debate en el Congreso de los Diputados tuvo dos posiciones radicalmente opuestas, pero se intentó un acercamiento entre el Gobierno central y el catalán. Se debía llegar a un acuerdo entre ambas partes, pero llegaron al debate con posiciones muy cerradas. Estas posiciones tan distantes produjeron una radicalización también en la sociedad sobre este tema.

A pesar de estas diferencias, se llegó a un consenso entre el Gobierno central (Zapatero) y el Gobierno catalán (Artur Mas) sobre los principales puntos del texto: el término “nación” y la financiación. El término “nación” fue incorporado al preámbulo del texto autonómico, por lo que carecía de eficacia directa; y respecto la financiación, se incorporaron elementos nuevos, como el Consorcio de Agencias Tributarias.

⁴⁸ EFE, *Así se gestó el Estatut*. Público, edición digital (Madrid, 2010). Publicado el 28 de junio de 2010. Consulta 3 noviembre 2017.

⁴⁹ AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y Reforma federal*. Madrid 2004. Pp. 74-80

⁵⁰ Artículo 5 del Título Preliminar del Estatuto de Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. BOE, núm. 172.

⁵¹ Artículo 151 Constitución de 1978.

Tras realizar todos los trámites de aprobación⁵², se procedió a su aprobación en el Congreso de los Diputados, el cual, no sin dificultades, se aprobó con 189 votos a favor (PSOE, PSC, CiU, PNV, CC-NC, BNG). Posteriormente el 18 de junio se somete a referéndum en Cataluña con una participación del 48,8%, obteniendo una mayoría favorable⁵³.

3.3.2 Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010 sobre el Estatuto catalán⁵⁴ y consecuencias independentistas.

El nuevo Estatuto fue recurrido por el Partido Popular mediante un recurso de inconstitucionalidad, resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, que originó un amplio rechazo, tanto en el ámbito político como en el ámbito social, desembocando en la “manifestación más grande la historia de la democracia en Cataluña” hasta ese momento.⁵⁵ Esta sentencia fue vista como símbolo de opresión por el pueblo catalán, y las fuerzas políticas catalanas, originando una posición más radical de CIU respecto a la autonomía⁵⁶.

Los problemas de la sentencia derivaron de las dilaciones, fruto de su complejidad, y de otras circunstancias. Hay que tener en cuenta que el Estatuto fue sometido a referéndum, lo que a priori le dio un tinte más democrático, pero esto no impidió que el propio Estatuto transgrediese los límites del principio de legalidad y que, por tanto fuere anulado el

⁵² Estatuto de Autonomía Cataluña (Barcelona, 2013). Primera edición, febrero del 2013 (edición núm. 436). Apartado inicial: Tramitación Parlamentaria y afectaciones.

⁵³ BOE, núm. 158, de 4 de julio de 2006, páginas 25193 a 25194. Resolución de 3 de julio de 2006, de la Junta Electoral Central, de declaración oficial de los resultados del referéndum sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, convocado por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, y celebrado el 18 de junio de 2006.

⁵⁴ BOE nº 172, de 16 de junio de 2010, páginas 1 a 491.

⁵⁵ NOGUER. Miquel. *Decenas de miles de catalanes se echan a la calle contra el recorte del Estatuto*. El País edición digital (Barcelona, 2010). Publicado el 10 de julio de 2010. Consulta 6 de noviembre de 2017.

⁵⁶ DE CARRERAS SERRA, Francesc. *Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la TSC 31/2010* (Barcelona, 2010). Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria, Año 9, Nº. 20, 2010, págs. 39-63.

contenido inconstitucional⁵⁷. No hay que olvidar tampoco la polémica en torno a los componentes del Tribunal Constitucional, concretamente por la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps⁵⁸.

El contenido de la sentencia estaba dividido en cuatro apartados⁵⁹. El primero examinaba la idea de nación catalana, que a pesar de carecer de eficacia real por estar en el preámbulo, se anula. El segundo apartado declara la inconstitucionalidad de los preceptos del artículo 6.1 del estatuto, expresión “preferente” respecto del idioma catalán frente al castellano. Para el Tribunal, esto transgrede los principios constitucionales, ya que en la CE se reconoce en la misma posición a ambos idiomas y lo declara inconstitucional⁶⁰. El tercer apartado contiene la interpretación de algunos preceptos del Estatuto de Autonomía, que no son declarados inconstitucionales que deben aplicarse conforme a los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en esta sentencia. Y por último, el cuarto apartado confirma la constitucionalidad del resto de texto estatutario.

Pero lo más relevante de la Sentencia 31/2010 desde el punto de vista democrático, es que proclama la posición subordinada y fundamentada de los Estatutos a la Constitución, integrándose en el ordenamiento con la posición, forma y características de las leyes orgánicas, y rigiendo su posición en el sistema de fuentes los principios de jerarquía y competencia. Es decir, el Estatuto catalán y todos los Estatutos de las demás Comunidades Autónomas, tienen que subordinarse a la Constitución puesto que los Estatutos de Au-

⁵⁷ BOE, núm. 158, de 4 de julio de 2006, páginas 25193 a 25194. Resolución de 3 de julio de 2006, de la Junta Electoral Central, de declaración oficial de los resultados del referéndum sobre reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, convocado por Decreto 170/2006, de 18 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, y celebrado el 18 de junio de 2006.

⁵⁸ AGENCIAS. *El Constitucional acepta la recusación de Pérez Tremps planteada por el PP* El País edición digital (Madrid, 2007). Publicado el 5 de febrero de 2007. Consulta 4 de noviembre de 2017.

⁵⁹ BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010, páginas 1 a 491 que contiene la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010.

⁶⁰ Además declara inconstitucional los artículos 74.4, dictámenes vinculantes del Consejo de Garantías Estatutarias; el artículo 78.1, exclusividad del Sindic Greuges; los artículos 97, 98, 99 y 101 en el ámbito de justicia; artículo 111, sobre competencias compartidas; artículo 120, sobre las cajas de ahorro; el artículo 126, sobre la competencia de entidades de crédito, seguro y banca; y el artículo 218.2, sobre la financiación local.

tonomía que no lo hagan, contradirán el principio democrático y de soberanía del pueblo español.

3.3.3 *Crítica a la Sentencia.*

Algunas de las principales críticas a la Sentencia se recogen en la *Revista Catalana de Dret Públic*, en la publicación “Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006”, donde Enoch Albertí Rovira destaca que “la STC 31/2010 se ha dictado en un contexto extraordinariamente conflictivo, en medio de un enorme debate político y jurídico, en ocasiones muy tenso, en cuyo centro se encontraba el nuevo Estatuto de Cataluña y las novedades que representaba respecto del Estado autonómico tal como se había configurado hasta el momento”⁶¹.

Enoch Albertí Rovira critica la composición del Tribunal Constitucional, circunstancia que según él ha marcado el contenido de la sentencia. Así, destaca la no renovación de los magistrados con mandatos caducados en casi tres años, la no sustitución de un magistrado fallecido y, sobre todo, la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps por motivos que considera no razonables. Albertí Rovira también critica la brevedad de los fundamentos de la Sentencia, que le confiere un tono apodíctico. Afirma que el Tribunal Constitucional no tiene en cuenta el hecho de que la ley ha sido previamente aprobada por un referéndum en Cataluña, lo que le confiere un mayor grado democrático. En último lugar, critica que la sentencia tenga un carácter preventivo, para evitar hechos futuros contrarios a la Constitución que no reconoce el Estatuto.

3.3.4 *Sentencia del Tribunal Constitucional de la Ley de referéndum.*

La situación política y social de Cataluña ha ido evolucionando progresivamente hasta desembocar en la ley del referéndum de autodeterminación aprobada por el Parlamento catalán el 6 de septiembre de 2017 con 72 votos a favor, 10 abstenciones y la au-

⁶¹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l’Estatut d’autonomia de Catalunya de 2006, Valoració general de la Sentència*, Pp. 11-16.

sencia de 52 diputados. La ley regula “la celebración del referéndum de autodeterminación vinculante sobre la independencia de Cataluña con respecto de España, sus consecuencias en función de cuál fuera el resultado y la creación de la Sindicatura Electoral de Cataluña” y establecía que “el pueblo de Cataluña es un sujeto político soberano y como tal ejerce el derecho a decidir libre y democráticamente su condición política» y que «el Parlamento de Cataluña actúa como representante de la soberanía del pueblo de Cataluña”⁶².

La ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, número 4334-2017⁶³, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno. Para la parte demandante la ley objeto de recurso “se halla viciada radicalmente de inconstitucionalidad al regular un referéndum para la eventual independencia de la comunidad autónoma de Cataluña (arts.1, 4 y conexos) sobre la base de una pretendida soberanía del pueblo catalán (art. 2) de la que sería representante el propio Parlamento de la comunidad autónoma (art. 3.1). En virtud de ello, la Ley se presenta como suprema (art. 3.2), situándose así extramuros de la legalidad constitucional. Todo ello conculcaría de manera frontal lo dispuesto, entre otros preceptos, en los arts. 1.2, 2 y 168 CE; relativos, respectivamente, a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, a la indisoluble unidad de la Nación española, proclamada junto al reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y al procedimiento agravado o reforzado de revisión de la Constitución que se establece en el último de los preceptos establecidos en la Constitución”. También afirma que se viola la Constitución en el orden competencial, puesto que transgrede el artículo 149.1.32, en relación con los artículos 81.1 y 92 CE, sobre consultas referendarias.

Y finalmente el Tribunal Constitucional en la sentencia resuelve el recurso declarando inconstitucional la ley. La ley se levanta sobre un supuesto “derecho a la autodeterminación (art. 3.3) que se pretende “fundamental e inalienable del pueblo de Cataluña” (art. 3.2). Esta pretensión hundiría sus raíces en el “derecho de los pueblos a la autodeterminación” invocado en ciertos tratados internacionales de los que España es parte. Hay dos afirmaciones de gran interés en la Sentencia:

⁶² Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7449A - 6.9.2017 que contiene la ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

⁶³ Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente: 793/2017 (PRESIDENTE DEL GOBIERNO) de 7 de septiembre de 2017.

- “El derecho a la libre determinación” del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, según la propia doctrina de Naciones Unidas, acotado a los casos de sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras. Por ello, no cabe aplicarlo al caso catalán, que es “uno de los pueblos de España según reza el preámbulo de la Constitución”⁶⁴.
- “La Ley 19/2017 es, con toda evidencia, inconstitucional y lo es en su conjunto al contrariar, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho, y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9.1 CE)”. Este fundamento jurídico del Tribunal Constitucional tiene gran relevancia desde el punto de vista democrático, puesto que recoge que la soberanía reside en el pueblo español y ésta es indivisible por lo que es un acto en el que deben participar todos los españoles. Para hacerlo posible en los términos fijados en la ley de autodeterminación de Cataluña se precisa una reforma constitucional, que para llevarse a cabo requiere el procedimiento de reforma de la Constitución recogido en el artículo 168, que precisa una mayoría de dos tercios de cada compra legislativa.

3.4 Reformas de otros Estatutos.

Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se procedió en los siguientes años a la reforma de los Estatutos de diversas Comunidades Autónomas:

⁶⁴ RUIZ DE LA SERNA, Ricardo. *Por esto es inconstitucional la ley del referéndum de autodeterminación*. Revista digital Hay Derecho publicado el 21 de octubre de 2017.

- Andalucía⁶⁵, Islas Baleares⁶⁶, Aragón⁶⁷ y Castilla y León⁶⁸ en 2006.
- Navarra en 2010⁶⁹.
- Extremadura en 2011⁷⁰.

En todas las Comunidades el debate tiene dos posiciones opuestas: en un lado se encuentra el centralismo del Partido Popular, y en el otro la voluntad de autogobierno defendida por el Partido Socialista apoyada en algunos casos por las formaciones políticas nacionalistas, ya sea con voluntad autonomista o independentista.

Algunos Estatutos de Autonomía aprobados siguen el patrón marcado por el Estatuto catalán, en el que se produce una ampliación de competencias, así como una declaración de derechos y la incorporación de nuevas instituciones como el Defensor del Pueblo o el Consejo Consultivo. Otros, como el de Extremadura y el de Castilla La Mancha, no han adquirido tal grado competencial.

⁶⁵ Boletín Oficial de Andalucía, nº 56, de 20 de marzo de 2007, pp 2 a 35.

⁶⁶ BOE nº 52, de 1 de marzo de 2007. Referencia: BOE-A-2007-4233 en donde se recoge la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

⁶⁷ Boletín Oficial de Aragón nº 47 de 23 de abril de 2007, pp. 6258-6278 donde se recoge la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁶⁸ BOCYL nº 234, de 3 de diciembre de 2007, donde se recoge la Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁶⁹ BOE nº 261 de 28 de octubre de 2010, SEC. I. pp. 90712-90720 donde se recoge la Ley Orgánica 7/2010 de reforma de la Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

⁷⁰ BOE nº 25 de 29 de enero de 2011, Sec. I. pp. 9466-9503 donde se recoge la Ley Orgánica 1/2011 de reforma del Estatuto de Autonomía de la comunidad autónoma de Extremadura.

4. MODELOS FEDERALES Y MODELO AUTONÓMICO.

4.1 Federalismo.

Eliseo Aja ha confeccionado en su libro *Estado Autonómico y Reforma federal* una lista con los elementos que considera que son los requisitos para que un Estado tenga una organización federal, a pesar de que no se autodenomine como tal⁷¹. Esta tesis ha sido expuesta también por Juan José Linz, al afirmar que “no todos los Estados que cumplen la definición de federalismo se llaman a sí mismo Estados federales⁷²”.

Estos elementos son el sistema de gobierno a dos niveles, la constitución del estado federal, las instituciones y la división de poderes, la distribución de competencias, los instrumentos de colaboración entre la federación y los estados federados, y por último la financiación. Vamos a analizarlos brevemente.

El federalismo se diferencia del modelo centralizado en que hay dos niveles: la federación y los Estados federados. Por un lado, la federación con su tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; y por otro lado, los Estados miembros en otro nivel (con sus respectivos poderes también, dependiendo del modelo federal elegido por el Estado).

Esto otorga un grado de independencia política a cada nivel, ya que no tiene que depender de cumplir las funciones básicas de un Estado. El federalismo es división de poder político y territorial por haber una pluralidad dentro del Estado.

La Constitución en un estado federal es un elemento imprescindible para que se ponga en práctica el modelo federal, ya que es el elemento que regula la organización del Estado y las competencias de sus dos niveles de poder.

Además es la norma suprema del Estado. Las normas desarrolladas por los Estados miembros deben tener concordancia con la Constitución, no pueden contravenirla en

⁷¹ AJA, Eliseo, *Estado Autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial, 2014, p. 22.

⁷² LINZ, Juan J., *Democracia, multinacionalismo y federalismo*. Revista Española de Ciencia Política, V. I, nº 1, 1999, p.9.

su actividad legislativa ni ejecutiva. El encargado de realizar las labores de control constitucional es el Tribunal Constitucional, garante de la norma suprema. La jerarquía jurídica de estos dos niveles normativos no es la misma, las normas desarrolladas por los Estados miembros deben ajustarse a los principios y a las previsiones de la Constitución federal.

La nomenclatura que emplee la Constitución sobre su forma de organizarse territorialmente es indiferente a la hora de encuadrarlo como un Estado federal o no, como hemos apuntado anteriormente. Hay que ahondar en la idea de abandonar los nominalismos, ya que lo fundamental es la realidad de hecho, no la nomenclatura de la forma del Estado.

Las instituciones federales son fundamentales para determinar el carácter federal de un Estado. Cuando se habla de un sistema de instituciones federales no nos referimos a un sistema plural, sino a un gobierno compartido.

Para analizarlo debemos diferenciar los tres poderes:

- En el poder ejecutivo existe un poder ejecutivo de los Estados federales y un poder ejecutivo central.
- En el poder legislativo, hay que hacer referencia a la representación de los Estados miembros en las Cámaras Legislativas, generalmente esta representación territorial se hace en el Senado. Pero esta representación, según algunos expertos como Juan José Linz, no es requisito indispensable para garantizar la existencia del modelo federal⁷³. El tema no queda exento de debate, puesto que otros profesores en esta materia, como Blanco Valdés⁷⁴, defienden que el sistema bicameralista se ha convertido en un elemento definitorio esencial de los Estados federales.
- En el poder judicial, hay que hacer referencia a dos elementos principales: la descentralización del sistema judicial y la protección jurisdiccional de la federación y, por otro lado, la resolución de los conflictos surgidos entre Estados miembros y aquélla.

⁷³ LINZ, Juan J., *Democracia, multinacionalismo y federalismo*. Revista Española de Ciencia Política, V. I, nº 1, 1999, p.10.

⁷⁴ BLANCO VALDÉS, Roberto. *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 88-90,

La descentralización afecta a algunos países federales. Es el ejemplo del caso suizo, donde existe un Tribunal Federal en sus distintas ramas jurídicas pero sus regiones, los cantones, pueden crear autoridades judiciales para conocer de los casos. Aunque existen otros Estados en los que el poder judicial no se extiende a los estados federados, como es Canadá o Austria.

En cuanto a la resolución de conflictos competenciales entre los dos niveles institucionales, hay dos tipos de formas federales. Uno, en la que se resuelven los conflictos vía ordinaria, por el tribunal supremo, y otro, en los que la resuelven por la vía constitucional, mediante tribunales constitucionales.

La distribución competencial es otro aspecto esencial del federalismo, ya que si no se realiza correctamente da lugar a la serie de consecuencias que hacen imposible la vida política del Estado y el mantenimiento de su forma federal.

Hay dos tipos de distribución competencial: por un lado los que tiene una lista con una serie de competencias para cada nivel, Estado central y Estados miembros; y por otro lado, la distribución que contiene cláusulas sobre la competencia de las materias.

Los instrumentos de colaboración entre la Federación y los Estados federados son los engranajes que permiten el buen funcionamiento del modelo federal. El federalismo cooperativo se ha ido imponiendo al modelo de federalismo dual. Por lo que hay dos niveles de poder para hacer efectiva la cooperación de los Estados miembros con la federación.

Ronald Watts en *Sistemas Federales Comparados*⁷⁵ hace una clasificación distinguiendo entre instrumentos formales e informales. Los informales son las “relaciones intergubernamentales materializadas a través de los medios de comunicación directa entre ministros funcionarios y representantes de los diferentes gobiernos”. Los instrumentos formales son la comunicación entre entes federados con la federación o entre ellos mismos.

Otra distinción sobre estos instrumentos colaborativos entre federación y Estados federales son los de naturaleza legislativa y los de naturaleza ejecutiva. Además, existen

⁷⁵ WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparados*, (Madrid: Marcial Pons, 2006), p. 164.

otros instrumentos cooperativos como los Convenios de cooperación que son instrumentos que facilitan la vida federal del Estado.

La financiación federal es un aspecto de gran relevancia, pues sin financiación los Estados miembros no pueden desarrollar sus competencias, y siempre es el tema de mayor conflicto en cualquier país.

Hay varios sistemas, pero el más usado por los modelos federales es el mixto, que combina la existencia de diferentes tipos de ingresos atribuyendo algunos a la federación y otros a los Estados miembros.

4.2 Tipos de federalismo.

No hay un modelo único, sino que hay tantos tipos de federalismo como Estados federales. Estos Estados tienen características similares, pero no hay una definición única y uniforme de federalismo.

Blanco Valdés en *Los rostros del federalismo*⁷⁶ diferencia tres conceptos fundamentales que provocan que el modelo federal encaje como sistema de funcionamiento en determinados Estados. Estos conceptos son:

- Diversidad: proviene de los contrastes demográficos, geográficos y económicos que presentan las distintas unidades territoriales del Estado federal.
- “Deshomogeneidades”: diferencias competenciales fruto de decisiones políticas que no alteran la posición político constitucional del ente territorial.
- Asimetría: nacen de decisiones políticas constitucionales que establecen diferencias competenciales entre los Estados federados.

Por un lado tenemos el federalismo dual en el que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado central y los Estados miembros, que provoca una debilitación de la co-

⁷⁶ BLANCO VALDÉS, Roberto. *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 219 y ss.

laboración entre ambos, que es uno de los fundamentos en los que se basa el federalismo. En este modelo, ambos entes, Estado central y Estados miembros, tienen capacidad de autogobierno y son iguales en sus respectivas esferas. Los poderes se ceden o delegan por parte de los Estados miembros al Estado central, y las competencias que no han sido delegadas pertenecen a los Estados miembros. Este es el sistema que ha seguido Estados Unidos y Argentina. Por el contrario, en Canadá ocurre el fenómeno opuesto, es el Estado central el que delega en los Estados miembros y las competencias no delegadas pertenecen al primero.

Por otro lado, tenemos el federalismo de cooperación. En este modelo el poder se distribuye en tres niveles, existe un Estado central, un nivel provincial y el otro local. Estos tres niveles no están completamente separados como en el federalismo dual en el que a cada entidad (Estado central o Estados miembros) tiene sus competencias reservadas y exclusivas. En el federalismo cooperativo existe una cooperación, de ahí su nomenclatura, entre los distintos niveles. Trabajando juntos en los mismos campos y áreas y compartiendo funciones. En Estados Unidos este federalismo también está presente en materia de cooperación en la dirección de programas.

Otra clasificación diferencia entre federalismo unificador y federalismo descentralizado. En el federalismo unificador, su objetivo es la unión de las partes. Es el modelo americano, cuyo propósito era la unión de los Estados federales que componían la federación americana. Este pacto federal se materializó en la Constitución americana. Por otro lado, el federalismo descentralizado surge para mantener una unidad política en el Estado central de un régimen democrático con ansias secesionistas. Los poderes se conceden a los Estados miembros. El ejemplo más representativo es el de Bélgica y el de la India.

4.3 Estado de Autonomías.

Nos disponemos a examinar cuales son las características principales del modelo autonómico que tenemos implantado en nuestro país.

El sistema de gobierno en dos niveles es el primero de los requisitos expuestos en la definición de federalismo y efectivamente se cumple en España puesto que tenemos

dos niveles tal y como se dice en el Título VIII de nuestra Constitución: España se organiza en Comunidades Autónomas y en municipios.

Además, los Estatutos de Autonomía de todas estas Comunidades han configurado la organización institucional de estas.

Las competencias no están taxativamente fijadas en nuestra Constitución como ocurre en los modelos federales. Los artículos 148, 149 y 150 del Título VIII de la Constitución delimitan el reparto de las competencias entre Estado y las Comunidades Autónomas, integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de descentralización política. El artículo 149 determina las competencias exclusivas del Estado, las cuales no pueden ser ejercidas por las Comunidades a menos que empleen la técnica de las Leyes Orgánicas de Transferencia y delegación previstas en el artículo 150.2. Esta posibilidad no está recogida en ningún federalismo, lo que la convierte en una diferencia esencial con otros federalismos.

El artículo 148 recoge las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades autónomas. Las demás competencias podrán ser asumidas por las Comunidades en virtud de una causal residual del artículo 149.3 CE, al disponer que las materias no atribuidas al Estado por la constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas si lo establecen sus Estatutos de Autonomía.

Además de esta cláusula residual, existen otras dos. La cláusula de prevalencia, según la cual las normas estatales prevalece en caso de conflicto sobre las Comunidades, y la cláusula de supletoriedad, que señala la aplicabilidad del derecho estatal ante un vacío normativo por parte del Estatuto de Autonomía.

Hay distintos instrumentos de colaboración y cooperación entre las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado. Se habla de dos niveles de cooperación, el horizontal, de las Comunidades entre sí; y el vertical, de las Comunidades con el Estado.

El nivel horizontal de cooperación está regulado en el artículo 145.2 CE: “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios

de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales. Lo que no está permitido es la federación de Comunidades Autónomas tal como se establece en el apartado 1 del citado artículo 145.

Existen dos tipos de instrumentos de colaboración, los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y otros acuerdos de cooperación. En el artículo 145.2 antes citado, establece tres límites a los Estatutos:

- Límite material relativo al objeto de los convenios entre Comunidades Autónomas.
- Exigencia de prever la comunicación de los convenios a las Cortes Generales.
- Previa autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación que puedan celebrarse.

Los convenios horizontales apenas se usan en España, y es una de las características o pilares en la que se basan los modelos federales.

En cuanto a las relaciones de cooperación entre el Estado y las distintas Comunidades destacan las Conferencias Sectoriales, reguladas en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Este instrumento se parece a los usados por los Estados federales, aunque tiene una intensidad menor.

El otro instrumento es la Conferencia de Presidentes que no se instauró hasta la llegada a la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero, reuniéndose por primera vez el 28 de octubre de 2004⁷⁷⁷⁸.

⁷⁷ GUTIÉRREZ, Ricardo, *Primera Conferencia de Presidentes, en octubre de 2004*. El País edición digital 9 de septiembre de 2005, publicado en la edición impresa el 9 de septiembre de 2005. Consulta 6 de noviembre de 2017.

⁷⁸ BOE núm. 305, de 19/12/2009 que contiene la Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre, por la que se dispone la publicación del reglamento interno de la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes es el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral. Está formada por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La creación de la Conferencia de Presidentes ha sido la iniciativa más importante de los últimos años, tanto política como institucional, para el desarrollo de la cooperación e incorpora a las relaciones interadministrativas de España un instrumento ampliamente desarrollado y que ha probado su eficacia en otros de países de estructura política semejante al nuestro.

La financiación autonómica está regulada constitucionalmente en los artículos 156, 157 y 158 limitándose a garantizar la autonomía financiera de las Comunidades.

La regulación específica sobre la financiación autonómica se encuentra recogida en la LOFCA, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas⁷⁹. Esta ley ha sufrido numerosas reformas que se han traducido en continuas cesiones de gestión del Presupuesto General del Estado a las Comunidades.

4.4 Estatutos de Autonomía.

Respecto a los Estatutos de las Comunidades Autónomas hay que hacer referencia a tres aspectos para su comprensión dentro del modelo autonómico y democrático: su forma de aprobación y de reforma, su función y a la diferencia con la norma similar a la de un modelo federal que sería la norma del Estado federal.

⁷⁹ BOE núm. 236, de 01/10/1980 que contiene la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El Estatuto de autonomía cumple una función de garantía constitucional. Los Estatutos de autonomía son leyes orgánicas y para su aprobación se requiere el mismo procedimiento que para estas.

Además, la garantía constitucional se ve protegida por el Tribunal Constitucional, que es el órgano encargado de custodiar el cumplimiento de la Constitución de 1978. Ante este Tribunal se plantean los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas; así como las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes españolas, que pueden elevar los jueces ante el Tribunal Constitucional para que este estudia la conformidad de la ley objeto de estudio con la Constitución, y en el caso de que no concuerde con los principios y preceptos constitucionales se declara la inconstitucionalidad de la ley y su nulidad.

Hay que destacar además que la Constitución en su artículo segundo reconoce el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades que integran el Estado español. Este artículo es la base sobre la que se sustentan los Estatutos de Autonomía para ejercer el autogobierno en las materias que tienen concedidas.

Un rasgo de los modelos federales es que cada Estado miembro tiene una constitución propia, además de la constitución federal. En España aunque no se denominan constituciones autonómicas existen los Estatutos de Autonomía que son normas similares.

A pesar de que estas normas son similares en contenido a las constituciones de los Estados miembros de los modelos federales, al igual que en ellos se debe respetar a la Constitución Española o a la constitución federal en el segundo caso. El Tribunal Constitucional es, en España, el encargado de controlar la constitucionalidad, la concordancia jurídica de estas normas con la norma suprema. En los modelos federales hay dos tipos de control:

- El control por vía constitucional como en España, por su tribunal constitucional propio
- El control por la vía ordinaria y el encargado de controlar esta concordancia es el tribunal supremo.

4.5 Instituciones autonómicas.

Cada comunidad autónoma cuenta con su órgano parlamentario, que se denomina de forma diferente según lo establecido en su Estatuto de Autonomía (Cortes, Asamblea, Parlamento...). Su organización sigue el modelo del Congreso de los Diputados y todos los parlamentos son unicamerales a diferencia del modelo del Gobierno central que tiene un doble nivel legislativo con el Congreso y el Senado. Se utiliza la fórmula de la ley D'Hont como método electoral para determinar los escaños al igual que en el Congreso de los Diputados, con las provincias como circunscripción electoral en las comunidades que tiene varias provincias y en las uniprovinciales, con la excepción de Asturias, Murcia, Canarias y Baleares que han delimitado circunscripciones más pequeñas⁸⁰.

Las funciones principales de los Parlamentos Autonómicos son la aprobación de leyes, destacando la ley de presupuestos anual de la comunidad autónoma, la elección del presidente de la Comunidad, así como el nombramiento de los miembros de las instituciones autonómicas que corresponda.

Las competencias legislativas de las Comunidades son extensas, a pesar de que estas no siempre desarrollen todas sus posibilidades legislativas. Las materias como educación, agricultura, comercio son competencia de las Comunidades que no siempre desarrollan dicha competencia mediante leyes autonómicas sino que lo hacen mediante reglamentos. La política legislativa de las comunidades funciona por imitación, es decir, si una comunidad desarrolla su potestad legislativa en un campo determinado y que tiene relevancia, las demás comunidades imitarán su ley.

El presidente de la Comunidad es el presidente del Gobierno autonómico, y es quien nombra a los consejeros que son los "ministros autonómicos". Sus funciones, además de las típicas del ejecutivo (aplicar las leyes aprobadas por el parlamento mediante reglamento y dirigir la Administración), son dirigir la mayoría parlamentaria, proponer proyectos de ley, entre los que destaca el de presupuestos anuales de la comunidad autónoma.

⁸⁰ OÑATE, Pablo y OCAÑA, Francisco A. *Análisis de datos electorales*. (Madrid, 1999) Cuadernos Metodológicos, nº 27, CIS.

La dirección de la Administración la ejerce el presidente por el nombramiento de sus consejeros, a los que da las directrices necesarias para su actuación. Esta capacidad de nombramiento por parte del presidente es libre y puede cesar y nombrar otro consejero cuando desee.

El Gobierno en su conjunto es el que adopta las decisiones del ejecutivo, pero el presidente es su cabeza y es su líder, por lo que en última instancia las decisiones son tomadas por él.

Corresponde al presidente la facultad de disolución de la Parlamento y la convocatoria de elecciones. Esta facultad está íntimamente conectada con la pérdida de confianza del parlamento en el presidente, pero generalmente los motivos de esta pérdida están ligados a un conflicto interno en el partido más que a un conflicto con las demás formaciones políticas.

Para desarrollar sus competencias, las Comunidades Autónomas disponen de la Administración Autonómica, que no es una institución en sí misma. La Administración autonómica está marcada por el principio de autonomía administrativa que permite que cada Comunidad organice su propia administración como considere más conveniente, dentro de los límites marcados por la Constitución. La Administración autonómica tiene un volumen de personal mucho mayor que el de la Administración central, ya que las principales competencias de la política social pertenecen al nivel autonómico, como son la sanidad, educación y servicios sociales.

La forma de estructurarse de la Administración autonómica sigue el mismo modelo que la central: las Consejerías son los Ministerios Autonómicos, salvo las diferencias existentes en las islas y en el País Vasco. La imitación del modelo central hace que también se trasladen los problemas del mismo: aparece un nuevo centralismo al radicar el nuevo poder institucional en la capital de la Comunidad.

Al igual que en el parlamento, en el Gobierno y en la Administración, existen una serie de instituciones secundarias gubernamentales que se han imitado en el plano autonómico. Por ejemplo, el Consejo de Estado, institución del Gobierno central calificado como el órgano consultivo del Gobierno, se ha trasplantado al plano autonómico y recibe

distintos nombres en función de la Comunidad en la que nos encontremos, pero su forma de denominación más generalizada es la de Consejo Consultivo.

Existen otras instituciones que funcionan como órganos de control externo, como el Tribunal de Cuentas, órgano fiscal superior del Gobierno. Este órgano está desplazado en las Comunidades Autónomas, y tiene su homónimo en ellas a nivel autonómico. También existe el Defensor del Pueblo, denominado defensor del pueblo autonómico, así como otras instituciones como el Consejo Económico y Social y el Consejo Audiovisual.

En España el poder judicial no se encuentra en el plano autonómico ni tampoco en el central. El poder judicial es independiente, y para reforzar esa independencia existe el Consejo General del Poder Judicial, órgano encargado de conservarla. El problema surge cuando la independencia no es total. En un Estado Social y democrático de Derecho, la labor del juez en sí misma es independiente, pero el juez se rodea de una serie de medios y funcionarios que dependen institucional y económicamente del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que repercute indirectamente en el poder judicial.

El Consejo General del Poder Judicial está formado por veinte miembros, ocho nombrados por el Congreso y el Senado entre abogados y juristas propuestos por los grupos parlamentarios, y los otros doce son jueces de todas las categorías en los términos que establece la ley. Sus funciones son los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los jueces⁸¹.

4.6 Estado autonómico frente a Estado federal.

La Constitución de 1978, legitimada en la soberanía popular, ha permitido resolver la mayor parte de los problemas que durante los dos siglos pasados dividieron a los españoles.

El Derecho Constitucional Comparado nos pone de manifiesto que el federalismo es el sistema que mejor se adapta a la realidad política y social, garantizando así el plura-

⁸¹ BOE núm. 157, de 02/07/1985 que contiene la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

lismo territorial en un Estado Constitucional. El federalismo permite la diversidad de los territorios de las Comunidades Autónomas dentro de la unidad del Estado Español, reconociendo la autonomía política de los Estados o Regiones miembros del Estado central, que en España son las Comunidades Autónomas.

España puede clasificarse como un Estado federal, ya que como se ha dicho anteriormente, no existe un patrón de federalismo como tal, sino que existen tantos modelos federales como Estados federales existan. Reconoce la autonomía política de los Estados o Regiones miembros del Estado central, que en España son las Comunidades Autónomas.

España parece adherirse a este modelo federal porque la autonomía de las Comunidades Autónomas está garantizada y consolidada. Las competencias propias de las Comunidades son de tal magnitud que gestionan más de dos tercios del gasto público total de España. A pesar de esta similitud, España tiene algunas notas que lo diferencian de la mayoría de Estados federales, aunque es necesario repetir que no existe un modelo federal único, sino que existen tantos como Estados federales hay.

En primer lugar, las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas no intervienen en las reformas de la Constitución, a diferencia de lo que ocurre en el modelo federal, en el que los Estados miembros participan en la votación de la reforma constitucional. En nuestro modelo autonómico, las Comunidades Autónomas no están presentes en el Congreso de los Diputados y por tanto carecen de voto en la reforma constitucional, pero si pueden proponer dichas reformas a pesar de que luego no puedan votarlas.

En segundo lugar, la Constitución Española no enumera las competencias de las Comunidades Autónomas taxativamente, por lo que se precisa su posterior desarrollo en los Estatutos de Autonomía para que puedan ser efectivas y desarrolladas por el ejecutivo de las Comunidades. En el modelo federal estas competencias están bien diferenciadas y descritas en las leyes, no precisan del desarrollo característico de nuestro modelo autonómico. Las consecuencias de todo ello son los numerosos conflictos territoriales que han aparecido. En los regímenes federales, al estar claramente establecidos cuántos y quiénes son los titulares de la autonomía política y cuál es el contenido de la misma, el aumento o disminución de las competencias de los poderes centrales o territoriales exige una reforma constitucional.

Otra diferencia notable es el contenido de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados Miembros con respecto al contenido de las Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, aunque tienen la misma prioridad legislativa.

La última diferencia es la forma de elaboración de los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los Estados Miembros. Estos últimos no precisan la intervención del Estado central a diferencia de los Estatutos de Autonomía que deben ser aprobados en el Congreso de los Diputados requiriendo pues de la aprobación del Estado central, ya sea por la vía del 152 CE o por las de los artículos 143 a 146 CE.

El modelo territorial actualmente aparenta estar completamente cerrado puesto que todas las provincias y territorios españoles están integrados en una comunidad autónoma (a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), sin embargo, no está cerrado completamente, pues la Constitución española de 78 no lo recoge en su contenido, y los territorios autonómicos podrían cambiar su distribución. Por tanto, en palabras de Tomás y Valiente: “Hay que dar por terminado el proceso constituyente. Un Estado no puede permanecer indefinidamente en proceso constituyente sin poner en riesgo la unidad de la sociedad política subyacente, la unidad de la nación. Si no se pretende conscientemente esa ruptura es imprudente desencadenar fuerzas que pueden conducir a ese resultado”⁸² o en palabras de Francisco Rubio Llorente: “Hay que reformar la Constitución para acabarla”⁸³.

Por tanto, podemos concluir que el modelo autonómico es un modelo federal, debido a la inexistencia de un modelo federal único o una definición de éste, a pesar de que existan unas notas características para calificar a un modelo de federal. Aun así, España tiene una serie de notas características que le dotan de una particularidad dentro del federalismo.

⁸² TAJADURA TEJADA, Javier. *El legado de Tomás y Valiente*. El País (Madrid, 2000). Edición digital 14 febrero 2000. Consulta 25 noviembre 2017.

⁸³ EFE, *Rubio Llorente cree inexcusable delimitar las competencias en la Constitución*. EFE, edición digital (Madrid, 2015). Publicado el 12 de agosto de 2015. Consulta el 10 de noviembre de 2017.

5. CALIDAD DEMOCRÁTICA ¿QUÉ ES?

5.1. Concepto.

Aunque no hay una concepción general para definirlo, la mayoría de los estudios parten de que “un sistema democrático intenta establecer un buen equilibrio entre los valores normativos y la igualdad y que esto requiere un control, y estos principios tiene que ser asegurados por diferentes dimensiones funcionales”⁸⁴. Este control debe ser ejercido tanto de forma vertical como horizontal, y en el caso de un modelo descentralizado es más difícil de ejercer este control.

5.2. Ambivalencias entre federalismo y democracia.

Como se ha dicho anteriormente, en las cuestiones planteadas acerca de si el federalismo mejora la calidad democrática o por el contrario surgen problemas que la reducen hay argumentos distintos. A su favor están los siguientes argumentos:⁸⁵

- Defensa “madisoniana” por la que el federalismo previene el abuso de poder mediante la división de poderes.
- Argumento “milleano” de la democracia: la creación de diferentes niveles de gobierno multiplica las posibilidades de expresión de los ciudadanos.
- Argumento “tocquevilliano” de la ciudadanía: la multiplicación de instancias gubernamentales aumenta los intereses políticos que pueden defender los ciudadanos.

⁸⁴ COLINO, César. *Calidad Democrática, Crisis y Reformas en el Estado Autonómico*. (Madrid, 2013) Informe comunidades autónomas, ISSN 1136-131X, pp. 2-3.

⁸⁵ COLINO, César. *Calidad Democrática, Crisis y Reformas en el Estado Autonómico*. (Madrid, 2013) Informe comunidades autónomas, ISSN 1136-131X, pp. 4-5.

- Argumento del Juez Brandeis sobre las “unidades integrantes como los laboratorios de democracia”, por el que el federalismo fomenta la innovación institucional ofrecido más flexibilidad de respuesta a los problemas públicos.
- Argumento del economista Thiebout, según el cual el federalismo maximiza la adaptación entre preferencias y resultados porque acerca el poder a través de las elecciones a distintos niveles, asegurando mayor receptividad y en control del ejecutivo.

Por otro lado, tenemos una serie de argumentos en contra de estas ventajas que se centran principalmente en los costes del modelo federal, tales como:

- Las complejidades del gobierno federal, cuyas decisiones son más lentas y tiene menor estabilidad.
- Las exigencias colaborativas de la mayoría de las políticas públicas.
- La evasión de responsabilidad de los gobiernos federales.
- La desigualdad entre ciudadanos de distintos territorios.
- La sobre-representación en distintos órganos.
- El surgimiento de una tecnocracia regional.

5.3. Problemas del Estado autonómico en consonancia con la calidad democrática.

Como se ha señalado anteriormente, el sistema autonómico es el que a priori mejor encaja en el modelo democrático, ya que tiene en cuenta el pluralismo territorial de todo el territorio, además de potenciar la responsabilidad interinstitucional y dotar de una mayor calidad democrática al país. En efecto, hay muchos más gobiernos que están formados por coaliciones políticas en las que se defiende el interés de un mayor número de votantes, ya que los gobiernos que gozan de mayoría absoluta no quiere decir que no sean democráticos puesto que se plasma la voluntad de pueblo en él, pero tienen menor intervención las minorías.

A pesar de las ventajas señaladas, también tiene una serie de problemas que hacen que surjan dudas sobre la estabilidad del Estado Autonómico. Esto inconvenientes son el predominio de los poderes ejecutivos respecto al poder de control que debe ser ejercido por las asambleas legislativas y que no es todo lo eficaz que debería ser, fundamentado en las legislaciones “a golpe de decretos-leyes” y no por el procedimiento de ley ordinaria⁸⁶; rendición de cuentas alterada, puesto que se destinan fondos estatales a proyectos autonómicos por la dependencia económica de las Comunidades Autónomas del Estado, lo que se puede comprobar en los Presupuestos Generales del Estado; en algunos territorios hay una desproporción de escaños fruto de las circunscripciones provinciales de la Ley de D’Hont, pero que no ha impedido que los principales partidos e intereses a nivel subestatal hayan sido justamente representados en el Congreso de los Diputados⁸⁷; se han acentuado las diferencias sociales y económicas entre Comunidades Autónomas⁸⁸; exceso de politización de las administraciones públicas⁸⁹; aumento del gasto público⁹⁰ y de la burocracia⁹¹; y por último, aunque no sea inherente al modelo autonómico en la práctica, ha aumentado la corrupción y el despilfarro por la falta de control en los niveles autonómico y provincial. Véanse los casos de los ERE de Andalucía⁹², la Operación

⁸⁶ GARCÍA DE BLAS, Elsa. *El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto*. El País edición digital 21 de agosto de 2015. (Madrid, 2015). Consulta 26 de noviembre de 2017.

⁸⁷ CAMAS GARCÍA, Francisco. *¿Una persona, un voto?* El País, Edición digital de 24 de junio de 2016. (Madrid, 2016). Consulta 27 de noviembre de 2017.

⁸⁸ REJÓN, Raúl. *España acentúa la desigualdad entre comunidades autónomas en sanidad, educación y protección social*. El Diario, (Madrid, 2015). Edición digital publicado el 4 de mayo de 2015. Consulta 27 de noviembre de 2017.

⁸⁹ RUBIO ESTEBAN, Martín Miguel. *La politización de la Administración*. El Imparcial. (Madrid, 2014) Edición digital 25 de junio de 2014. Consulta 26 de noviembre de 2017.

⁹⁰ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M; LÓPEZ DEL PASO, Rafael; RUEDA LÓPEZ, Nuria. *Un análisis comparado del gasto público autonómico*. Artículo publicado en el núm. 10 de la Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías. Coordinado por Francisco J. Ferraro García. ISBN: 84-95531-35-6 - ISSN: 1698-3726 - Depósito legal: AL - 366 - 2006

⁹¹ EGUIDAZU, Fernando. *El coste de la burocracia*. (Gorráiz, 21 de abril de 2006). En la Conferencias Institución Futuro.

⁹² MARTÍN-ARROYO, Javier. *Comienza el juicio de los ERE, un proceso histórico a la anterior cúpula de la Junta*. (Sevilla, 2017). El País Edición digital 12 de diciembre 2017.

Púnica en Madrid⁹³, el caso Noós en Baleares⁹⁴ y el caso Gürtel en la Comunidad Valenciana⁹⁵. Todos estos problemas se han acentuado con la crisis económica, por lo que se cuestiona con mayor fuerza el sistema, sobretodo en su plano económico, puesto que es más costoso mantener el sistema autonómico. Este coste se puede explicar con un fácil ejemplo. La sanidad es competencia de las Comunidades Autónomas, ellas son las encargadas de comprar los materiales necesarios para el correcto funcionamiento de ésta. Por tanto, es más caro la compra que hacen las Comunidades por separado que si la compra la realiza el Estado para todo el territorio por el rapel de precios (cuanto más compras menos cuesta cada producto). Las Comunidades Autónomas son un coste añadido, y que implica un mayor desembolso económico.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA EN LA VIDA POLÍTICA

Las Comunidades Autónomas abren un nuevo espacio de participación política por parte de sus ciudadanos, ya que en el régimen franquista no existían estas entidades territoriales y era el Estado central el elemento político principal. Las Comunidades constituyen pues, un avance democrático, dado que los representantes de los ciudadanos pertenecientes a estos territorios toman las decisiones políticas necesarias para llevar a cabo las competencias que tienen atribuidas.

Sin embargo, existen tres elementos o peculiaridades que han provocado una especie de fracaso en el sistema electoral autonómico.

El primer elemento es la baja participación en las elecciones autonómicas. El porcentaje de personas que acudieron a su urna electoral en todas las elecciones autonómicas

⁹³ EL PAÍS. *El entramado corrupto en la Comunidad de Madrid*. (Madrid, 2014). Edición digital 21 de octubre de 2014. Consulta 21 de noviembre de 2017.

⁹⁴ BOHÓRQUEZ, Lucía. *Sentencia 'caso Noós' / La Audiencia condena a Urdangarin a 6 años y 3 meses de cárcel y absuelve a la Infanta*. (Palma/Madrid 2017). El País edición digital 17 de febrero de 2017. Consulta 2 de diciembre de 2017.

⁹⁵ PÉREZ, Fernando J. *El 'caso Gürtel', el juicio más corrosivo para el PP*. (Madrid, 2017). El País. Edición digital 17 de noviembre de 2017. Consulta 10 de diciembre de 2017.

cas ha sido claramente menor que en las elecciones generales, lo cual hace que sea menor la eficacia del sistema⁹⁶.

La segunda peculiaridad a la que nos referimos son las reformas de 2006, que aunque intentaron un mayor acercamiento al poder por parte de los ciudadanos, no consiguieron tal objetivo, pero si se pueden considerar que fue un punto de inflexión en la manera de abordar el tema democrático. La reforma de 2006 de los Estatutos de Autonomía integró en los nuevos Estatutos la participación ciudadana como principio y objetivo que debe ser perseguido por los poderes públicos de las Comunidades, pero este principio de participación ciudadana no es efectivo per se si no que debe desarrollarse por otros instrumentos, es decir, tiene un carácter subjetivo⁹⁷.

En este apartado de la reforma estatutaria que dio comienzo en 2006, por parte de las Comunidades Autónomas se intentó superar esa distancia existente entre electores y elegidos mediante una serie de propuestas⁹⁸:

- Derecho a presentar iniciativas legislativas por parte de los ciudadanos.
- Derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes.
- Derecho a promover consultas populares.

A modo de ejemplo, en el caso de Andalucía, su nuevo Estatuto de Autonomía recogía diversos derechos de participación de los ciudadanos en la vida política con una serie de novedades:

⁹⁶ BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas: Aires de cambio*. Cuadernos de Alzate. 2016 - 48-49, p. 4. Pablo Iglesias, 25/05/2016. ISSN 0213-1862.

⁹⁷ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)*. Revista de derecho político, ISSN 0211-979X, N° 73, 2008. P. 190.

⁹⁸ BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas: Aires de cambio*. Cuadernos de Alzate. 2016 - 48-49, pp. 155 - 170. Pablo Iglesias, 25/05/2016. ISSN 0213-1862.

- Derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la comunidad autónoma⁹⁹.
- Derecho a presentar iniciativas legislativas¹⁰⁰.
- Derecho de convocatoria de consultas populares¹⁰¹.
- Derecho de petición individual o colectiva conforme a las formalidades marcadas¹⁰².
- Derecho a participar activamente en la vida pública¹⁰³.

Por último, la otra peculiaridad es el momento de crisis económica que vivimos, o que se vivió en los últimos años, ya que parece que aquella se está superando, no sin consecuencias. Una de las políticas que se llevó a cabo para combatir la crisis económica fue la de la austeridad, que alcanzó también al sistema político, y por ende en algunas comunidades autónomas se optó por reducir el número de parlamentarios en las asambleas legislativas autonómicas lo que provoca un descenso de la calidad democrática puesto que la distancia entre electores y representantes se hace mayor, lo que provoca que las minorías no tengan cabida en los parlamentos y se refuerce el poder de los partidos que están en el poder¹⁰⁴.

⁹⁹ BOE, núm. 68, de 20/03/2007 que contiene la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 109.

¹⁰⁰ BOE, núm. 68, de 20/03/2007 que contiene la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 111.

¹⁰¹ BOE, núm. 68, de 20/03/2007 que contiene la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 78.

¹⁰² BOE, núm. 68, de 20/03/2007 que contiene la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 30.1 d).

¹⁰³ BOE, núm. 68, de 20/03/2007 que contiene la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 30.1.e).

¹⁰⁴ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas*. Revista de derecho político, ISSN 0211-979X, N° 92, 2015, págs. 119-164

7. PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ¿CONLLEVA UN LÍMITE DEL PLURALISMO?

7.1 Límites al pluralismo.

El pluralismo es un valor inherente a los sistemas democráticos, y los modelos federales parece que garantizan mejor este pluralismo al respetar las particularidades de los territorios. El pluralismo no solo se respeta en los modelos federales sino en todos los sistemas democráticos, donde el respeto a las minorías es uno de sus pilares. Pero si es cierto, que “los fenómenos de descentralización política ofrecen un marco más adecuado a las fórmulas de democracia participativa”¹⁰⁵, permitiendo un desarrollo legislativo de fórmulas de participación ciudadana en los distintos niveles institucionales.

La distancia electores-elegidos no solo afecta a las democracias en las autonomías sino que va de la mano de la democracia representativa. Las nuevas formas propuestas anteriormente tienen el objetivo de reducir esas distancias, haciendo que los ciudadanos tengan una participación directa en la vida política de las Comunidades Autónomas. Tiene su base legal en uno de los principios fundamentales de nuestra Constitución, que refleja en su Título Preliminar y en el artículo 9.2 donde dice que los poderes públicos deberán promover la participación de los individuos en la vida política. Estas formas también quedan recogidas en otros preceptos constitucionales, como el artículo 27 (participación de padres y alumnos en órganos educativos), artículo 105 (participación en la Administración Pública), artículo 125 (participación de ciudadanos en la Administración de Justicia por medio de la institución del Jurado), artículo 129 (participación de los interesados en la Seguridad Social y otros organismos cuya actividad afecte a la calidad de vida o al interés general y la participación en empresas), artículo 48 (participación de la juventud en el desarrollo político, cultural, social y económico), artículo 51 (de los consumidores y usuarios por medio de sus asociaciones en la defensa de sus intereses) y el artículo 131 (participación en el Consejo Económico y Social).

¹⁰⁵ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía)*. Revista de derecho político, ISSN 0211-979X, N° 73, 2008. P. 184.

En España, desde 1980 el sistema político se ha caracterizado por el bipartidismo en las elecciones generales y en la mayoría de las elecciones autonómicas, lo cual ha provocado una reducción de la calidad democrática, pues lo que caracteriza a esta es una renovación de las formaciones políticas que ostentan el poder. Muchas Comunidades Autónomas han estado gobernadas por un solo partido político como es el caso de nuestra Comunidad, Castilla y León, en la que el Partido Popular lleva más de veinte años en el poder, y en varias legislaturas con mayoría absoluta, lo que apaga las voces minoritarias, que solo tienen su expresión a través de las Cortes. También ha ocurrido en Andalucía con el Partido Socialista.

El bipartidismo facilita la “identidad entre la mayoría existente en las instituciones estatales y la que predomina en las Comunidades Autónomas”¹⁰⁶, provocando que el pluralismo político se resienta negativamente, aunque desde 2014 estamos asistiendo a un cambio en el panorama político español, que puede acabar con el sistema bipartidista, si no lo ha hecho ya a tenor de los resultados electorales en las dos elecciones generales de 2016. El bipartidismo instaurado ha provocado que algunos medios de comunicación sean “dependientes”, es decir, que existen medios de comunicación que siguen la ideología de un partido así como que los partidos que están en ese momento en los poderes ejecutivos afecten a estos medios, ya sean privados mediante ayudas económicas y publicidad, o públicos porque pasan a ser instrumentos de propaganda política en vez de instrumentos de formación.

El otro hecho que limita el pluralismo es la “pérdida de poder de los parlamentos en beneficio de un notable refuerzo del poder ejecutivo”¹⁰⁷. Este fenómeno reduce notablemente la calidad democrática de cualquier forma de gobierno. Evidentemente, un poder ejecutivo tiene que estar dotado de una considerable estabilidad que le permita gobernar, y para ello debe tener un respaldo político que reside en las Asambleas legislativas. Pero, en nuestro caso, el poder ejecutivo cada vez goza de una mayor posibilidad de actuación

¹⁰⁶ BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas: Aires de cambio*. Cuadernos de Alzate. 2016 - 48-49, Pablo Iglesias, 25/05/2016. ISSN 0213-1862. Pp. 6-9.

¹⁰⁷ BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas: Aires de cambio*. Cuadernos de Alzate. 2016 - 48-49, Pablo Iglesias, 25/05/2016. ISSN 0213-1862. 9-13.

sin la previa aprobación del poder legislativo. Este hecho se materializa en la figura del decreto ley que puede promulgar el gobierno sin la necesidad de previa aprobación del parlamento ya que su aprobación es posterior a la promulgación. Aunque se recoja que la posibilidad de dictar este decreto ley tiene que estar basada en causas de urgente necesidad, estas no están ponderadas y son alegadas con facilidad. Además del uso del decreto ley, las asambleas resultan superfluas y poco resolutivas a la hora de afrontar las decisiones del ejecutivo. Además el control político no solo mediante la moción de censura, que es un elemento ineficaz en nuestro sistema político, sino también el control ordinario en el parlamento mediante interpelaciones o preguntas, no es efectivo.

A todo esto hay que sumar figuras que concentran gran cantidad de poder como es el presidente Autonómico, ya que en él reside la figura de presidente, representante del Estado en la Comunidad, jefe del partido en ese territorio, dándose la circunstancia que no hay límite de mandatos, lo que posibilita que se pueda convertir en presidente cuasi-vitalicio.

Por tanto, se debe devolver el poder que inicialmente residía en las Asambleas, ya sean Autonómicas o el Congreso de los Diputados, para que mejore el nivel de la calidad democrática, y se respete el pluralismo político que propugna nuestra Constitución de 1978, ya que el refuerzo de los ejecutivos, aunque dota de estabilidad a los gobiernos y sin ella no podría desarrollarse la tarea del gobierno, puede llegar a significar un traspaso de poder excesivo al ejecutivo.

7.2 Innovaciones prácticas para atajar los límites¹⁰⁸.

¹⁰⁸ COLINO, César. *Calidad Democrática, Crisis y Reformas en el Estado Autonómico*. (Madrid, 2013) Informe comunidades autónomas, ISSN 1136-131X. Pp. 17-21.

7.2.1 Innovaciones en el Estado central.

Para hacer frente a la crisis política y social que sufre España, el Gobierno central ha tomado una serie de medidas para combatirla, aunque no ha sido lo suficientemente eficaz para solucionar aquellas.

En el plano vertical, se solicitó por parte de movimientos sociales como el 15-M y algunos grupos parlamentarios una profunda revisión y reforma del sistema electoral. Esta reforma no ha sido llevada a cabo tras el intento de una subcomisión del Congreso para el examen y discusión de las posibles modificaciones del régimen electoral general. Tampoco se ha llevado a cabo ninguna reforma en el plano horizontal.

Una de las innovaciones prácticas para conseguir la mejora de la calidad democrática fue el Plan para la Regeneración Democrática del Partido Popular. El Partido Popular, en 2014 publicó su compromiso de “Regeneración democrática”¹⁰⁹. Llama la atención el nombre de la propuesta, “Regeneración democrática”, no siendo el de calidad democrática. Este compromiso estaba dedicado a apuntalar y fortalecer la adhesión de la sociedad a sus instituciones redoblando el compromiso que vincula a representantes con representados, incrementando su cercanía. Este Plan de Regeneración democrática contiene una serie de medidas:

- Medidas que ya han sido aprobadas, como la primera modificación de la Ley de Financiación de Partidos Políticos en 2012, reduciendo la subvenciones percibidas por estos y recuperando la responsabilidad penal de los partidos políticos, y desarrollando la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Nuevas medidas que surgen del debate en el partido y con otras formaciones políticas que recogerán las necesidades de la ciudadanía.

Este Plan propone la adopción de distintas medidas en cuatro apartados. El primer apartado está dedicado a la transparencia, recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

¹⁰⁹ PARTIDO POPULAR. *Regeneración democrática*. Escuela de Verano 2014. El Escorial 10,11 y 12 de julio.

transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno¹¹⁰, que como se señala en su preámbulo deben ser los ejes fundamentales de toda la acción política, haciendo posible un mayor escrutinio de la acción política por la sociedad. Algunas medidas de esta Ley son la ampliación del derecho de acceso a la información pública para el ciudadano; obligatoriedad de publicidad activa de retribuciones, subvenciones, contratos, convenios; incluir los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito de aplicación de la Ley; definición con rango legal, de los principios de buen gobierno y su régimen sancionador; y refuerzo del control sobre actividades económicas de “Personas de Especial Relevancia Política”.

Con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se modifica la estructura de la administración pública para crear el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se regula en el Título III como organismo público de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y conformado por una Comisión. Su finalidad, recogida en el artículo 34, es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. Y sus funciones, presentes en el artículo 38 de la ley, están dirigidas al asesoramiento en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley e informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto. El problema de esta ley es que hace referencia solo a la Administración General del Estado, por lo que las actuaciones de los órganos de las Comunidades Autónomas, así como los entes locales no están sometidos a ellos.

El segundo se refiere al ejercicio del alto cargo, plasmado posteriormente en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE núm. 77, de 31/03/2015) y se proponen medidas como la publicación de los salarios de los altos cargos, la no disposición de tarjetas de crédito para gastos de representación, el control del posible enriquecimiento injustificado durante su paso por la

¹¹⁰ BOE núm. 295, de 10/12/2013 que contiene la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

política, la dedicación exclusiva de altos cargos, el control de las “puertas giratorias” o la incompatibilidad de dos sueldos públicos.

En cuanto al tercer apartado se centra en el control económico-financiero de los partidos políticos. Contiene medidas relativas a las donaciones a los partidos, en las que se establecen nuevos límites tanto de cantidad económica como de requisitos jurídicos; impulsa la transparencia de las cuentas de los partidos al obligar a la publicación de las cuentas de estos y la comparecencia de sus responsables financieros ante las Cortes; se prohíben las donaciones por personas jurídicas, así como que los bancos condonen total o parcialmente deudas económicas de las formaciones políticas, así como perdonar intereses y pactar condiciones financieras por debajo de las del mercado; los partidos no podrán financiarse a través de gobiernos o de organismos extranjeros; deben publicar en su web, tras el envío al Tribunal de Cuentas, el balance de las cuentas y una situación detallada de los préstamos bancarios pendientes; obligación de publicar el informe de fiscalización de un determinado ejercicio; posibilidad que la Comisión Mixta Congreso-Senado del Tribunal de Cuentas convoque al responsable económico del partido para explicar su gestión; las aportaciones de fundaciones y entidades vinculadas a los partidos deben someterse al control del Tribunal de Cuentas; los partidos deben explicar sus contratos en su web y publicar las donaciones de más de 50.000 euros. Estas medidas se recogen en la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos¹¹¹.

Por último, en el cuarto apartado se desarrollan medidas penales y procesales de lucha contra la corrupción, modificando el Código Penal, fortaleciendo la reacción ante determinados delitos y agilizando los procedimientos judiciales. Algunas medidas penales son el endurecimiento de las penas en los supuestos de prevaricación de especial gravedad; el refuerzo en la persecución de los delitos de cohecho; la ampliación de las conductas tipificadas como tráfico de influencias; revisión de los delitos de fraudes y exacciones ilegales; incremento de las penas máximas para los delitos patrimoniales graves; revisión del delito de falsedad contable; incorporación de nuevos delitos relacionados con la finan-

¹¹¹ BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27186 a 27215 que contiene la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

ciación de los partidos y su gestión irregular. Por su parte, las medidas procesales son la agilización de procesos judiciales en casos de corrupción y en caso de acumulación de procesos; evitar que la determinación de la responsabilidad civil retrase el proceso penal y la limitación de la utilización de recursos en el proceso con finalidad dilatoria. En este sentido, el Código Penal fue modificado en el 2015¹¹².

Existen otra serie de propuestas alternativas para la mejora de la calidad democrática. Una de ellas, muy demandada por la doctrina, es la concerniente a la reforma electoral, con la reforma de las listas electorales, que deben ser abiertas. Esta medida está vigente en las elecciones al Senado, pero se propone que se extiendan al Congreso de los Diputados consiguiendo así reducir el poder absoluto de las cúpulas partidistas para fabricar las listas electorales y decidir el orden en que colocan a sus candidatos¹¹³.

Por su parte, la “Fundación ¿Hay Derecho?”, ha desarrollado en un breve documento una serie de propuestas de mejora de la calidad de la democracia en España¹¹⁴, con cuatro ejes principales.

El primer eje se dedica a las propuestas para modificar la actual Ley Electoral, de manera que se garantice una mayor proporcionalidad, más proximidad entre los ciudadanos y sus representantes, con implantación de primarias abiertas y respeto al principio de representación paritaria.

El segundo eje hace referencia a la reforma de la ley de partidos concretando una serie de cambios orientados a democratizar la organización y el funcionamiento interno de los partidos, como son, entre otros, la regulación en los estatutos de procedimientos internos tales como la celebración de Congresos cada dos años y reunión de órganos de control de las direcciones cada cuatro meses.

¹¹² BOE núm. 77, de 31/03/2015 que contiene la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

¹¹³ EL PAÍS, Editorial. 6 de marzo de 2015. Edición digital. Consulta 20 de noviembre de 2017.

¹¹⁴ FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO? Cuatro propuestas para un acuerdo de investidura. Publicado el 11 de febrero de 2016. Consulta 10 de diciembre de 2017.

El tercero desarrolla la aprobación de medidas efectivas de lucha contra la corrupción donde se abordan, entre otras propuestas, la regulación de las llamadas “puertas giratorias” e incompatibilidades, protección de denunciantes en casos de corrupción, mayor control de los contratos públicos así como de las contrataciones de personal en la Administración Pública, o supresión de los aforamientos.

El último y cuarto eje se dedica a la aprobación de medidas efectivas que consoliden la rendición de cuentas y la neutralidad de las instituciones y organismos controladores y reguladores.

Otra propuesta desarrollada es la de gobierno abierto. El gobierno abierto es un instrumento imprescindible para una democracia más participativa, y se basa en tres pilares, la participación ciudadana, la transparencia de las administraciones públicas y la colaboración que hace copartícipes a toda la ciudadanía de la solución de los problemas y el diseño de las políticas. Este proyecto se ha desarrollado en algunas Comunidades Autónomas como como el País Vasco, referencia de gobierno abierto a nivel internacional, o Extremadura con la creación primero del portal Opina Extremadura y posteriormente con la presentación de la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura, también en Navarra se ha dictado la primera Ley de Gobierno Abierto de España¹¹⁵.

7.2.2 Innovaciones en las Comunidades Autónomas.

Algunas de las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas están recogidas en el Informe de buenas prácticas y proyectos innovadores sobre democracia y transparencia en los parlamentos de la CALRE ¹¹⁶. Estas medidas consisten en el refuerzo del control que ejerce el poder legislativo sobre el poder ejecutivo, respecto al cual había perdido influencia. Algunos ejemplos son:

¹¹⁵ Grupo de Alianza progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo. Delegación Española. *Recuperar la confianza en la vida política y en los partidos: mejora la calidad de la democracia en Europa.*

¹¹⁶ GRACIA NAVARRO, Manuel (Coordinador). *Informe de Buenas Prácticas y Proyectos Innovadores sobre democracia y transparencia en los Parlamentos de la CALRE.*

- En Galicia, la apertura de información gubernamental sobre proyectos de ley en páginas web del Gobierno gallego y la potenciación de la web del Parlamento gallego para que el ciudadano aporte sugerencias a los textos legislativos. Se ha reforzado la transparencia mediante la publicación del patrimonio de cada uno de los diputados¹¹⁷.
- En Islas Baleares, los informes, documentación y evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva. Al igual que en Galicia, se ha publicado los patrimonios de los diputados¹¹⁸.
- En Andalucía, las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas ante el Parlamento antes de que los grupos formulen enmiendas. También se han introducido las denominadas “preguntas de actualidad” que son preguntas que pueden presentarse hasta 19 horas antes del comienzo de una sesión plenaria. Algunas de estas preguntas realizadas por los ciudadanos hacen referencia a temas diversos: el alquiler de viviendas para uso turístico, responsabilidades políticas por la muerte de un paciente en el Hospital de Valme, número de ejecuciones de hipoteca de vivienda habitual en Andalucía desde la firma del Convenio de Colaboración entre CGPJ, JA y FAMP o la relativa a la falta de trabajador social en los equipos básicos de las unidades de gestión clínica de Atención Primaria de Salud del SAS¹¹⁹. También se ha reforzado el papel de las comisiones dándoles un papel de cumplimiento de las mociones aprobadas a través de la comisión correspondiente y se ha creado el servicio de publicaciones del Parlamento divulga en distintos formatos¹²⁰.

¹¹⁷ Página web del Parlamento gallego, apartado “información económica, presupuestaria y política: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/Transparencia/indice.aspx>. Consulta de 6 de noviembre de 2017.

¹¹⁸ EUROPAPRESS, *Los grupos parlamentarios de Baleares acuerdan publicar esta semana su Declaración de Actividades, Bienes y Patrimonio*. Publicado en El Diario edición digital el 12 de febrero de 2013. (Palma de Mallorca, 2013). Consulta de 6 de noviembre de 2017.

¹¹⁹ Estas preguntas pueden encontrarse en la Página web de la Junta de Andalucía, en el apartado de preguntas de iniciativa ciudadana: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionlocalymemoriademocratica/areas/relaciones-parlamento/iniciativas-ciudadanas.html>. Consulta de 6 de noviembre de 2017.

¹²⁰ BOE núm. 6, de 7 de enero de 2008, páginas 1463 a 1492 que contiene la resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículos 63 a 66.

- En el País Vasco se hacen plenos exclusivamente de control con los que se han conseguido un mayor control del legislativo.

Además de estos ejemplos, los mencionados en el apartado anterior relativos al gobierno abierto que se desarrollaron en País Vasco, Navarra y Extremadura.

7.2.3 Reformas para la mejora de la calidad democrática en Castilla y León.

Hay que diferenciar dos grupos de reformas o de intento de reformas. Uno formado por las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, y otro constituido por las propuestas de los distintos grupos parlamentarios, hemos de destacar las siguientes reformas en este aspecto.

Dentro de las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, hay que resaltar la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de Castilla y León¹²¹, que constituye un intento de regular de manera sistemática y global “todas aquellas cuestiones que componen el estatuto de los miembros de la Junta de Castilla y León y de los altos cargos titulares de los órganos directivos de la Administración General y de los equivalentes en la Administración institucional, empresas públicas y fundaciones privadas” tal como se indica en su Exposición de Motivos¹²².

Algunos aspectos destacables de la Ley es que limita a ocho años el mandato del presidente de la Junta o de los consejeros, aunque con ciertas matizaciones ya que se apunta en el caso de estos que no podrán continuar al frente del "mismo departamento", lo que abre la puerta a que un cambio de denominación permita asumir una cartera similar. También se concede el poder de controlar posibles incompatibilidades y otras cuestiones relacionadas con el trabajo de los altos cargos a la llamada "Comisión de Ética Pública"

¹²¹ BOCyL núm. 238, de 13 de diciembre de 2016, BOE núm. 313, de 28 de diciembre de 2016 que contienen la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

¹²² MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. *Forma de Gobierno y medidas de la calidad democrática en la comunidad autónoma de Castilla y León*. Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. N. ° 42. MAYO 2017. ISSN 2254-3805. Pp. 40-76.

controlada por la consejería que sea responsable de la Inspección de Servicios Generales y que, a día de hoy, es la Consejería de la Presidencia, impulsora de la norma. Estas materias reguladas, como la limitación de mandatos del presidente de la Junta de Castilla y León regulada en la Disposición adicional primera, son más propias del Estatuto de Autonomía. Tampoco parece del todo correcto que se regule en esta ley asuntos como el de las incompatibilidades de alcaldes y concejales de más de 20.000 habitantes, ampliado ahora a las Diputaciones, ya que es un tema propio de la Ley Electoral.

Junto a esta Ley, hay que resaltar la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOCyL núm.49, del 12 de marzo de 2015), pertenece al elenco de normas autonómicas que, tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), se han ido adoptando por las distintas Comunidades Autónomas en desarrollo o complemento de las previsiones de la ley estatal, con la finalidad de delimitar el régimen jurídico que ha de enmarcar la actuación del sector público autonómico a la hora de dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa y de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte del ciudadano.

La Ley regula una manifestación del derecho de participación ciudadana, a través del sometimiento a esta de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto y de las estrategias, planes y programas, que deberán publicarse en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.¹²³

Junto a estas normas, habrá que reseñar todas las propuestas del presidente en su discurso de investidura que no se han plasmado en una norma de rango legal. Ni la limitación del número de procuradores de las Cortes ni del número máximo de consejeros y, en especial, el “avance hacia fórmulas legales que garanticen una mayor vinculación entre los electores y sus representantes políticos” se han concretado.

En cuanto a las propuestas de los distintos grupos parlamentarios, destaca la presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos de reforma de la Ley electoral de Castilla

¹²³ MARTIN LORENZO, Beatriz. *Transparencia y Participación ciudadana en Castilla y León. Análisis de la Ley 3/2015, de 4 de marzo*. Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. Núm. 38. Enero 2016. ISSN: 2254-3805. Pp 46-79

y León¹²⁴. Su objeto, recogido en la Exposición de Motivos, es “recuperar el prestigio de las instituciones y una mayor vinculación de los ciudadanos con las decisiones políticas” debido a que la “desafección de la sociedad respecto a sus representantes políticos es origen común de las demandas sobre la modificación de las normativas electorales que comparten muchas Comunidades Autónomas en nuestro país”.

Uno de los ejes de esta proposición de reforma es la consideración de recoger avances en los procesos democráticos que rodean a las convocatorias electorales. “Por ello, se apuesta por la intervención de los militantes y aliados de los partidos políticos en la elección democrática de sus candidatos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León. Se busca instaurar una cultura de debate que permita al elector dotarse de un mayor contenido informativo a la hora de decidir sus preferencias”, aunque “la inmensa mayoría de los partidos contemplan ya en sus estatutos procesos de selección directa por los militantes, las llamadas primarias, al menos del candidato a presidente de la Junta y en ocasiones de los candidatos a procuradores, lo que relativiza en cierta forma la transcendencia del establecimiento de una obligación legal en esta materia”¹²⁵.

Junto a ello, se alude a la posibilidad de abrir las candidaturas, el desbloqueo de las listas electorales, medida que figura en las proposiciones de reforma de las leyes electorales en otras comunidades autónomas, como en Andalucía. Este cambio es uno de los que más fuerza coge en la sociedad, ya que ayuda a personalizar el voto, controlando la representación política y disminuyendo la posición dominante de las élites en los partidos¹²⁶.

Además existen otras dos medidas recogidas en esta proposición de reforma de Ley. La primera, la renuncia del partido mayoritario a presentar un proyecto propio de reforma de la Ley Electoral, para que no pueda reformarlo con criterios que le beneficien

¹²⁴ BOCYL Núm. 85. 19 de febrero de 2016 que recoge la proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

¹²⁵ MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. *Forma de Gobierno y medidas de la calidad democrática en la comunidad autónoma de Castilla y León*. Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. N.º 42. MAYO 2017. ISSN 2254-3805. P. 64.

¹²⁶ MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. *Forma de Gobierno y medidas de la calidad democrática en la comunidad autónoma de Castilla y León*. Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. N.º 42. MAYO 2017. ISSN 2254-3805. Pp. 65-66.

para poder continuar en el gobierno. La segunda, es la reforma del Reglamento de las Cortes, configurando un verdadero “derecho de oposición”¹²⁷.

8. CONCLUSIONES.

A finales de este año se cumplirán 40 años de la aprobación de la Constitución española de 1978 que coinciden prácticamente con la vigencia de la democracia en España, si no tenemos en cuenta el periodo de la II República.

En estos 40 años España ha pasado de ser un régimen dictatorial a un régimen democrático pleno¹²⁸, adaptando todas sus estructuras hasta conseguir un alto grado de descentralización, tal como hemos analizado.

Sin embargo, hay una diferencia notable entre la valoración positiva por parte de los ciudadanos de la democracia en España y la poca satisfacción de estos con su funcionamiento en la actualidad.

En el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de enero de 2018, la opción de gobierno preferida por los ciudadanos era un Estado con comunidades autónomas, como en la actualidad, con un 37,9 %. Pero junto a este dato, casi el 70% de los encuestados califican la situación política como mala o muy mala. Además, la corrupción política y el fraude aparecen como la segunda preocupación de los españoles.¹²⁹

Estos datos reflejan tanto un descontento de la ciudadanía como una preocupación por la situación política. La ciudadanía está demandando una más activa en las institucio-

¹²⁷ TUDELA, J., EL Parlamento necesario. *Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid, 2008; PAU, F. (coord.), El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. (Madrid, 2013).

¹²⁸ Página web de Electomania. <http://electomania.es/es-espana-una-democracia-plena/>. Consulta el 23 de marzo de 2018.

¹²⁹ Página web del Centro de Investigaciones Sociológicas. http://datos.cis.es/pdf/Es3203-mar_A.pdf. Consulta 23 de marzo de 2018.

nes al mismo tiempo que critica a estas por la falta de respuesta en atender sus demandas.

La democracia es un conjunto de valores, derechos y deberes, de libertades y de reglas de participación, representación y decisión, que se convierten en un entramado institucional regulador de las tensiones colectivas y garantía para el logro de metas colectivas de bienestar y justicia.

Aunque la legitimidad de la democracia está asegurada constitucionalmente, es necesaria la puesta en marcha de diversas medidas para evitar la pérdida de confianza ciudadana en ella, dado que la desafección de la ciudadanía puede degenerar en un cuestionamiento de la democracia (lo que algunos partidos políticos llaman “el régimen del 78”), con consecuencias difícilmente previsibles.

El carácter reformista es una dimensión básica de los regímenes democráticos, obligados continuamente a regular los conflictos de intereses, a aliviar las tensiones de una sociedad plural, a adaptar el sistema institucional a los cambios de la estructura social y a responder con medidas concretas a las demandas sociales. La calidad de su funcionamiento institucional es mensurable a partir de la proporcionalidad de las expectativas generadas por los actores políticos y de la satisfacción expresada por los actores sociales.¹³⁰.

Y este carácter reformista de la democracia abarca a todas las normas, incluida la Constitución que, además de un pacto político, es una norma jurídica que, como todas las disposiciones normativas, debe adaptarse a los cambios sociales de cada momento¹³¹.

En el plano de la organización territorial, hay que adoptar las medidas necesarias para cerrar definitivamente el modelo autonómico, lo que no implica necesariamente atribuir más competencias a las comunidades autónomas.

¹³⁰ Página web de la Fundación Pablo Iglesias. http://www.fpabloiglesias.es/actividades/seminarios/2363_reformas-institucionales-y-calidad-democracia. Consulta 23 de marzo de 2018.

¹³¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *Mejorar el modelo constitucional*. El País, Edición impresa de 19 de marzo de 2018. Consulta 22 de marzo de 2018.

En cuanto a las medidas a adoptar para mejorar la calidad democrática, algunas de ellas ya han sido puestas en marcha en los últimos años, tanto en el ámbito estatal como autonómico, y han sido analizadas en la segunda parte del trabajo. Entre otras, destacan las medidas relativas a los partidos políticos: control económico financiero, democracia interna, la reforma del sistema electoral, la participación directa de los ciudadanos en la política, la transparencia en la gestión de los gobiernos, el gobierno abierto y participativo, un código ético para cargos público y la lucha contra la corrupción.

Los problemas detectados no se resolverán solo con nuevas y mejores normas. Los ciudadanos debemos exigir a los poderes públicos su cumplimiento, así como asumir un compromiso con la política y una mayor involucración y participación en su sistema de gobierno.

9. BIBLIOGRAFÍA.

- ADÁN MICO, Gonzalo (Coordinador); BESCÓS DOREDO, Fernando; ESTELRICH SAMPOL, Antonia; GILI JUAN, Federico; GRIMALT LLULL, Josep; GÓMEZ GARCÍA, José Miguel; QUETGLAS ALONSO, Luis; ROTGER AMENGUAL, Andreu; RULLÁN VAQUER, Carlos. *Calidad Democrática, Instituciones y Sociedad Civil en Baleares*. Trabajo de campo, análisis e informe: Comisión de articulación de la Sociedad Civil Del Cercle de Economía de Mallorca. (Mallorca, 2013).
- AGENCIAS. *El Constitucional acepta la recusación de Pérez Tremps planteada por el PP* El País edición digital (Madrid, 2007). Publicado el 5 de febrero de 2007.
- AIZPEOLEA, Luis R. *La “hoja de ruta” del laberinto vasco* en El País edición digital (Madrid, 2005). Publicado el 5 de mayo de 2005 en la edición impresa. Consulta 1 de noviembre 2017.
- AJA, Eliseo. *Estado Autonómico y Reforma Federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.
- AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico y Federalismos y Hechos Diferenciales*. 2º ED. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- AJA, Eliseo. *La reforma Constitucional en Cataluña*. El País, abril 2017.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut autonomia de Catalunya de 2006, Valoración general de la Sentència*, Pp. 11-16.
- ANDERSON, George. *Introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons 2008.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas*. Revista de derecho político, ISSN 0211-979X, N° 92, 2015, págs. 119-164

- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas: Aires de cambio*. Cuadernos de Álzate. 2016 - 48-49, pp. 155 - 170. Pablo Iglesias, 25/05/2016. ISSN 0213-1862.

- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *La autonomía territorial como instrumento de democracia: participación, poderes y garantías*. Texto de la conferencia impartida en el XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Bogotá, Colombia, 18 de septiembre de 2015, publicado en las actas del Congreso por la Universidad de Externado.

- BLANCO VALDÉS, Roberto. *Los rostros del Federalismo*. Madrid, Alianza Editorial, 2012.

- BLAS MENDOZA, Asier. *Modelos de democracia en las comunidades autónomas españolas*. Zaragoza 2012, Fundación Manuel Giménez Abad.

- BOHÓRQUEZ, Lucía. *Sentencia ‘caso Nóos’ I La Audiencia condena a Urdangarin a 6 años y 3 meses de cárcel y absuelve a la Infanta*. (Palma/Madrid 2017). El País edición digital 17 de febrero de 2017. Consulta 2 de diciembre de 2017.

- BOHÓRQUEZ, Lucía, PÉREZ, Fernando J. y RINCÓN, Reyes Sentencia. *‘Caso Nóos’ I La Audiencia condena a Urdangarin a 6 años y 3 meses de cárcel y absuelve a la Infanta*. El País edición digital (Madrid, 2017). Publicado el 17 de febrero de 2017.

- CAMAS GARCÍA, Francisco. *¿Una persona, un voto?* El País, Edición digital de 24 de junio de 2016. (Madrid, 2016). Consulta 27 de noviembre de 2017.

- CASTILLA ANDREU, Josep M^a. *Estatutos Reformados y Participación Ciudadana*. Proyecto de investigación “Estado Autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía” re versionada y publicada en “Principles, rights and participatory institutions in the reformed status”, Perspectives on federalisms, Centro Studi sul Federalismo, vol. 4, núm. 1, 2012.

- COLINO, César. *Calidad Democrática, Crisis y Reformas en el Estado Autonómico*. (Madrid, 2013) Informe comunidades autónomas, ISSN 1136-131X.

- Consultas ciudadanas a la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaadministracionlocalymemoriademocratica/areas/relaciones-parlamento/iniciativas-ciudadanas.html>. Consulta de 6 de noviembre de 2017.

- DE CARRERAS SERRA, Francesc *Los objetivos del Estatuto de Cataluña y la TSC 31/2010* (Barcelona, 2010). Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho = Zuzenbi-dearen Euskal Akademiaren aldizkaria, Año 9, N°. 20, 2010, págs. 39-63.

- Dictamen del Consejo de Estado. Número de expediente: 793/2017 (PRESIDENTE DEL GOBIERNO) de 7 de septiembre de 2017.

- Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7449A - 6.9.2017 que contiene la ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M; LÓPEZ DEL PASO, Rafael; RUEDA LÓPEZ, Nuria. *Un análisis comparado del gasto público autonómico. Artículo publicado en el núm. 10 de la Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías*. Coordinado por Francisco J. Ferraro García. ISBN: 84-95531-35-6 - ISSN: 1698-3726 - Depósito legal: AL - 366 - 2006.

- EFE, *Así se gestó el Estatut, edición digital* (Madrid, 2010). Publicado el 28 de junio de 2010.

- EFE. *Ibarretxe propone una consulta en el País Vasco el 25 de octubre de 2008* en El Mundo edición digital (Vitoria, Madrid, 2007). Publicado el 28 de septiembre de 2007. Consulta 2 de noviembre de 2017.

- EFE, *Rubio Llorente cree inexcusable delimitar las competencias en la Constitución*. EFE, edición digital (Madrid, 2015). Publicado el 12 de agosto de 2015. Consulta el 10 de noviembre de 2017.

- EGUIDAZU, Fernando. *El coste de la burocracia*. (Gorráiz, 21 de abril de 2006). En la Conferencias Institución Futuro.

- *EIMIL, Óscar. Diario de Sevilla edición digital (Sevilla, 2011)*. Publicado el 12 de marzo de 2011.
- EL PAÍS. *El Gobierno de Rajoy bate el récord de legislar por decreto*. El País edición digital 21 de agosto de 2015. (Madrid, 2015). Consulta 26 de noviembre de 2017.
- EL PAÍS. *El entramado corrupto en la Comunidad de Madrid*. (Madrid, 2014). Edición digital 21 de octubre de 2014. Consulta 21 de noviembre de 2017.
- EL PAÍS, Editorial. 6 de marzo de 2015. Edición digital. Consulta 20 de noviembre de 2017.
- EUROPAPRESS, *Los grupos parlamentarios de Baleares acuerdan publicar esta semana su Declaración de Actividades, Bienes y Patrimonio*. Publicado en El Diario edición digital el 12 de febrero de 2013. (Palma de Mallorca, 2013).
- FERNÁNDEZ MANJÓN, Desiderio y TORRADO SANCHO, Julián. *Autodeterminación en sistemas democráticos el caso de la consulta en Euskadi* Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº 83, 2009, págs. 281-316.
- FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO? *Cuatro propuestas para un acuerdo de investidura*. Publicado el 11 de febrero de 2016. Consulta 10 de diciembre de 2017.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *Mejorar el modelo constitucional*. El País, Edición impresa de 19 de marzo de 2018. Consulta 22 de marzo de 2018.
- GARCÍA ROMERO, Javier. *El Estado autonómico como Estado federal*. Treball de fi de grau, Universitat Autònoma de Barcelona 2015.
- GÓMEZ, Braulio, IRENE PALACIOS, M. Pérez, YRUELA, R. Vargas-Machuca. *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*. (Barcelona: Ariel, 2010).
- GRACIA NAVARRO, Manuel (Coordinador). *Informe de Buenas Prácticas y Proyectos Innovadores sobre democracia y transparencia en los Parlamentos de la CALRE*.

- Grupo de Alianza progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo. Delegación Española. *Recuperar la confianza en la vida política y en los partidos: mejora la calidad de la democracia en Europa.*
- GUTIÉRREZ, Ricardo, *Primera Conferencia de Presidentes, en octubre de 2004.* El País edición digital 9 de septiembre de 2005, publicado en la edición impresa el 9 de septiembre de 2005. Consulta 6 de noviembre de 2017.
- JULIÁ, SANTOS: *Transición.* Madrid. 2017, p.592
- LA INFORMACIÓN. *El problema de la financiación de los partidos políticos en España.* Martes, Publicado 16 febrero 2016, consulta 15 de enero de 2018.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz. *Democracia, participación y Estatuto de Autonomía.* R.V.A.P. núm. 73 2005.
- LINZ, Juan J. *Democracia, multinacionalismo y federalismo.* Revista Española de Ciencia Política, Volumen 1, Número 1, (1999).
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto. *Sobre los fundamentos del Plan Ibarretxe. El derecho a la autodeterminación y el ejemplo del Quebec.* Breve guía para orientarse en el laberinto vasco, 201 pp. 41-48.
- MARTÍN-ARROYO, Javier. *Comienza el juicio de los ERE, un proceso histórico a la anterior cúpula de la Junta.* (Sevilla, 2017). El País Edición digital 12 de diciembre 2017.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. *Forma de Gobierno y medidas de la calidad democrática en la comunidad autónoma de Castilla y León.* Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. Núm.- 42. MAYO 2017. ISSN 2254-3805. Pp. 40-76.
- MARTÍN LORENZO, Beatriz. *Transparencia y Participación ciudadana en Castilla y León. Análisis de la Ley 3/2015, de 4 de marzo.* Publicado en REVISTA JURÍDICA DE CASTILLA Y LEÓN. Núm. 38 ENERO 2016. ISSN 2254-3805. Pp. 46-79.

- MARTÍNEZ, Félix. Todos los escándalos del caso Pujol. *El Diario edición digital* (Madrid, 2014). Publicado el 7 de septiembre de 2014.
- MIRA, Nieves. *Cuando González y Aznar tuvieron que pactar sus investiduras* en ABC edición digital (2016, Madrid). Publicado el 29 de enero de 2016, actualizado el 20 de julio de 2016. Consulta 20 de octubre de 2017.
- NOGUER. Miquel. *Decenas de miles de catalanes se echan a la calle contra el recorte del Estatuto*. El País edición digital (Barcelona, 2010). Publicado el 10 de julio de 2010. Consulta 6 de noviembre de 2017.
- NOGUER. Miquel. *Decenas de miles de catalanes se echan a la calle contra el recorte del Estatuto*. El País edición digital (Barcelona, 2010). Publicado el 10 de julio de 2010. Consulta 6 de noviembre de 2017.
- OÑATE, Pablo y OCAÑA, Francisco A. *Análisis de datos electorales*. (Madrid, 1999) Cuadernos Metodológicos, nº 27, CIS.
- Página web del Centro de Investigaciones Sociológicas. http://datos.cis.es/pdf/Es3203-mar_A.pdf. Consulta 23 de marzo de 2018.
- Página web del Parlamento gallego, apartado “información económica, presupuestaria y política: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/Transparencia/indice.aspx>.
- Página web de Electomania. <http://electomania.es/es-espana-una-democracia-plena/>. Consulta el 23 de marzo de 2018.
- Página web de la Fundación Pablo Iglesias. http://www.fpabloiglesias.es/actividades/seminarios/2363_reformas-institucionales-y-calidad-democracia. Consulta 23 de marzo de 2018.
- PARTIDO POPULAR. *Regeneración democrática*. Escuela de Verano 2014. El Escorial 10,11 y 12 de julio.
- PÉREZ, Fernando J. *El ‘caso Gürtel’, el juicio más corrosivo para el PP*. (Madrid, 2017). El País. Edición digital 17 de noviembre de 2017. Consulta 10 de diciembre de 2017.

- PÉREZ ALBERDI, María Reyes. *Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente (Especial consideración al estatuto de Autonomía para Andalucía)*. Revista de derecho político, ISSN 0211-979X, N° 73, 2008.
- *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. Ajuria-Enea 25 de octubre de 2003. Preámbulo.
- REJÓN, Raúl. *España acentúa la desigualdad entre comunidades autónomas en sanidad, educación y protección social*. El Diario, (Madrid, 2015). Edición digital publicado el 4 de mayo de 2015. Consulta 27 de noviembre de 2017.
- RODRIGUEZ, Maite. *Entrevista a Paloma Biglino*. El Día de Soria, Edición Fin de semana 18 y 19 de noviembre de 2018. Consulta 18 de noviembre de 2017.
- RUBIO ESTEBAN, Martín Miguel. *La politización de la Administración*. El Imparcial. (Madrid, 2014) Edición digital 25 de junio de 2014. Consulta 26 de noviembre de 2017.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier. *Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías* Revista de estudios políticos. N° 81 (1993).
- RUIZ ROBLEDO, Agustín y CHACÓN PIQUERAS, Carmen. *Comentario del Dictamen del Tribunal Supremo Canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec*. Universidad de Granada y Universidad de Girona. Barcelona. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1999.
- RUIZ-RUFINO, Rubén. *Informe sobre la Democracia en España 2016*. (Fundación Alternativa, Madrid, 2016).
- RUIZ DE LA SERNA, Ricardo. *Por esto es inconstitucional la ley del referéndum de autodeterminación*. Revista digital Hay Derecho publicado el 21 de octubre de 2017.
- TAJADURA TEJADA, Javier. *El legado de Tomás y Valiente*. El País (Madrid, 2000). Edición digital 14 febrero 2000. Consulta 25 noviembre 2017. GARCÍA DE BLAS, Elsa.

- TAJADURA TEJADA, Javier. *España: Estado Autonómico versus Estado Federal*. El País, 2017.
- TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*. Anuario Jurídico de La Rioja, Nº 8 (2002).
- TAJADURA TEJADA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*. Granada: 2010. Editorial Comares.
- TAJADURA TEJADA, Javier. *Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)*, ISSN 1139-5583, Nº 23, 2009, págs. 363-385.
- TUDELA, José. *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid, 2008; PAU, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia*. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. (Madrid, 2013).
- WATTS, Ronald. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons, 2008.