



## RECENSIONES Y RESEÑAS

### Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia (2021)

ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO

**Gabriel Moreno González**<sup>1</sup>  
*Universidad de Extremadura*  
*España*

ORCID: [0000-0002-0028-3114](https://orcid.org/0000-0002-0028-3114)

RECIBIDO: 16 de marzo de 2022  
ACEPTADO: 17 de marzo de 2022

**RESUMEN:** Recensión del libro «Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes», Iván Dueñas Castrillo, publicado en 2021 por la Fundación Manuel Giménez Abad.

**PALABRAS CLAVE:** democracia, participación, comunidades autónomas.

**ABSTRACT:** Review of the book «Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes», Iván Dueñas Castrillo, published in 2021 by Fundación Manuel Giménez Abad.

**KEYWORDS:** democracy, participation, autonomous communities.

<sup>1</sup> Gabriel Moreno González es profesor contratado doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura, doctor en Derecho por la Universidad de Valencia e investigador principal del proyecto "La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura" IB20117.



A cualquier lector cercano a las ciencias sociales le puede resultar ya casi obscuro todo recordatorio de la crisis obvia que atraviesan nuestras democracias constitucionales, anquilosadas en las estructuras decadentes de los partidos políticos, cuyas funciones se han hipertrofiado, y menoscabadas en su base por una participación ciudadana prácticamente inexistente, raquítica y testimonial. El sueño de combinar la libertad de los antiguos con la de los modernos bajo la cobertura del constitucionalismo normativo y democrático se ha difuminado en su totalidad hasta quedar relegado a aportaciones meramente teóricas, ensoñaciones doctrinales o nostalgias infundadas de tiempos pretéritos que no sucedieron. Preocupante diagnóstico, desde luego, que en el caso español se incrementa en ocasiones hasta márgenes de inefable paroxismo debido a una arquitectura institucional descuidada que pide a gritos una reforma integral para preservar el espíritu originario, constituyente, que le dio vida. Las denuncias académicas de las carencias y fallos del sistema son innumerables y abarcan todos los ámbitos existentes, pero el inmovilismo político, nutrido de un solipsismo partidista de tintes suicidas, es la única realidad que se vislumbra en el horizonte.

De aquí que obras como la que ahora recensionamos, del joven profesor Andrés Iván Dueñas Castrillo, sean tan relevantes, pues abren esos ennegrecidos horizontes a escenarios de reforma y mejora que son, hoy, más necesarios que nunca. Y además lo hace sobre los contornos olvidados de las posibilidades jurídicas no exploradas en nuestra España de las autonomías, cuales son los que permitirían innovaciones democráticas en torno a la gobernabilidad, la participación y el juego interno de las regiones (y nacionalidades, para los suspicaces). La obra parte de un presupuesto claro, pero demasiadas veces ocultado, también por los inmovilistas de la dogmática constitucional: que el principio dispositivo no se agota en la creación de las Comunidades Autónomas actuales ni en la determinación de su marco competencial, puesto que puede desplegarse también en la concreción de formas de gobierno y gobernabilidad, autonómicas, diferentes o peculiares. Las CCAA pueden convertirse, así, en verdaderos laboratorios de democracia, tanto para la ciudadanía que habita en sus territorios como para el conjunto de España si consiguieran, con sus innovaciones, que éstas llegaran a generalizarse o a incorporarse en el Estado central, tan necesitado de energías renovadoras. Y no sólo en lo que se refiere a su diseño institucional y procedimental, sino también a los instrumentos de democracia semidirecta, que han sido excesivamente restringidos y relegados en el marco estatal, y que en el autonómico podrían cobrar una nueva virtualidad. Así, el libro aborda tanto las posibles (y me aventuro a decir, necesarias) reformas por arriba como por abajo, es decir, las que pueden incorporarse en las CCAA tanto en su diseño institucional como en los cauces de participación democrática.

La obra, que es el resultado de la tesis doctoral del autor, está escrita con un lenguaje sencillo y claro, de amena lectura y reacio a los circunloquios. Precedido por un excepcional prólogo de la catedrática y maestra Paloma Biglino, aborda en

primer lugar la vinculación entre descentralización política y democracia, en el marco de la teoría federal, y lo hace además centrándose en las influencias que tanto la Constitución italiana del 48 como la española de la II República han tenido sobre el modelo territorial de la actual norma fundamental. La descentralización no solo conlleva en estos ejemplos una mayor limitación del poder, sino también una mejor participación ciudadana a través del acercamiento de las estructuras políticas al territorio y a las demandas de los destinatarios de las normas, con lo que el federalismo real contiene siempre, remarca Dueñas, una aspiración y una posibilidad verdadera de profundización democrática. En el caso español, aun así, y a diferencia del italiano o del estadounidense, el énfasis en la descentralización se puso en el 78 en la integración de las sensibilidades nacionales y de la pluralidad identitaria del país, y no tanto, aunque también, en aquellas posibilidades democratizadoras. Aun hoy, añadido, hablar de cuestión territorial en España es demasiadas veces sinónimo del problema catalán o vasco, con lo que se orillan las otras problemáticas de lo territorial, como son la falta de cohesión y de solidaridad entre regiones, la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación, tanto verticales como horizontales o, en un plano más amplio, el reto demográfico y rural, por mentar solo algunas de las más acuciantes.

En las reflexiones teóricas del autor en torno a la descentralización política, no obstante, echo en falta una perspectiva crítica respecto de la separación vertical de poderes, respecto de las propias dinámicas que comporta el federalismo. Pues si bien podemos estar de acuerdo en la virtualidad democratizadora de sus artefactos institucionales y normativos, no deja de debilitar muchas veces la potencialidad transformadora que debiera tener también la democracia constitucional, imbuida de mandatos de carácter social o material que pueden llegar a ser más difíciles de alcanzar si el poder está excesivamente fragmentado. No es extraño, en este sentido, el apoyo a toda clase de descentralización política que se encuentra en algunas tesis del neoliberalismo o en las defensas doctrinales de la llamada Economía Constitucional; por lo que, de querer preservarse aquella potencialidad, vinculada al Estado social, deben también buscarse y defenderse los mecanismos de coordinación e integración idóneos para corregir el exceso de dispersión decisional y jurídica que los poderes fragmentados enarbolan.

Precisamente, para evitar perder esa fuerza transformadora en nuestros Estados complejos, los distintos niveles territoriales en los que el poder político se divide precisan buscar y encontrar fórmulas democratizadoras que sigan nutriendo de savia legitimadora a sus instituciones y marcos normativos. A tal fin, el profesor Dueñas defiende que en España puede seguir aprovechándose el principio dispositivo y la competencia de autoorganización que tienen reconocidas las CCAA, y hacerlo además en múltiples ámbitos. Curiosamente, en el que más vinculación existe con el principio democrático, el electoral, los entes autonómicos han optado casi unánimemente por seguir el esquema del sistema estatal y, en consecuencia, por repetir las carencias del mismo, como el sesgo mayoritario que se deriva de la reducida circunscripción electoral o el partidista que igualmente se desprende de

las listas cerradas y bloqueadas. Esta pereza normativa del legislador autonómico, aun así, parece en algunos casos estar superándose en los últimos años, con algunas reformas muy interesantes en regiones como Murcia o las Canarias, analizadas con detalle por el autor, y que han venido a aumentar la representatividad y la proporcionalidad de sus sistemas políticos. Pero el grueso de las posibles reformas sigue pendiente, como el de abrir y desbloquear las listas, algo que las CCAA podrían hacer para las elecciones a sus asambleas legislativas, o la conveniencia a veces de sustituir la fórmula D'Hondt por otras más proporcionales, como la Hare.

Y si uno de los problemas esenciales y estructurales de nuestra democracia es el excesivo protagonismo de los partidos políticos, que terminan invadiendo todas las lógicas institucionales hasta el punto de poder calificar al sistema en sí como auténtica partidocracia, se ha de entender la ulterior necesidad de reformar su funcionamiento interno para profundizar en su democratización. ¿Pueden las CCAA coadyuvar a tal objetivo? Una finalidad que, por cierto, consistiría en cumplir y hacer cumplir con una concepción tímidamente ambiciosa del artículo 6 de la propia Constitución. Aquí el autor es, sin embargo, muy cauto y hasta pesimista, puesto que considera, con acierto, que esta es una materia de ley orgánica y que, por ende, no está dentro del margen de disposición del legislador autonómico. Aun así aquella futurible ley (estatal) debería seguir respetando las potestades de autoorganización de los partidos, aunque incidiera en la necesidad de reforzar su funcionamiento democrático interno. Para ilustrar tal problemática, Dueñas acude al caso italiano, una constante en la obra, pues presenta un cuadro significativamente distinto en cuanto a la forma de gobierno y a las formas de gobernabilidad de sus regiones y al papel, consecuente, que en ellas tienen los partidos políticos.

Donde las CCAA sí tienen más libertad de configuración, aunque esté generalmente desaprovechada, es en la articulación de instrumentos de democracia semidirecta diferentes y más perfeccionados que los que se encuentran en el plano estatal. Recordemos el temor que el constituyente español expresó, sobre todo a través de los partidos de izquierdas, a la manifestación directa de la voluntad popular fuera o al margen de las lógicas representativas y de partido, con la conformación de unos mecanismos de participación muy tímidos, restringidos o ineficaces. El referéndum nacional es consultivo, la iniciativa legislativa popular está muy circunscrita y apenas tiene virtualidad, no poseemos ni revocatorio de mandato ni referéndum abrogatorio como en Italia... la lista de temores, materializados en un texto constitucional volcado en la consolidación del sistema de partidos, es extensa. Pues bien, aquí las CCAA pueden superar tales reticencias y, sin abandonar la centralidad del principio representativo, ahondar en la tan necesitada democracia participativa. El autor analiza cómo han regulado algunas regiones las iniciativas legislativas populares, exigiendo a veces un número muy reducido de firmas, posibilitando en otras que algún miembro de la comisión promotora las defienda en el pleno de las asambleas autonómicas, o ampliando el ámbito subjetivo a menores e inmigrantes. De momento, además, sólo Cataluña recoge la posibilidad de una iniciativa popular de reforma estatutaria, algo que podría aumentar la adscripción, siquiera simbólica, de

la ciudadanía con la norma institucional básica de sus autonomías. Por el contrario, en cuanto a la posibilidad de consultas populares a nivel autonómico, la legislación orgánica estatal sigue siendo muy restrictiva y el marco jurídico apenas deja margen para la innovación o para la potenciación de este instrumento de democracia semidirecta. La cuestión catalana pesa en el miedo que manifiestan tanto el legislador estatal como el Tribunal Constitucional acerca de aquel, en el que las CCAA no pueden ejercer iniciativa alguna si no es mediante previa autorización del gobierno nacional.

Algo que el autor no aborda, y sobre lo que me gustaría dejar constancia de cara a su subsanación en posteriores contribuciones, es el margen que puedan tener las CCAA en los instrumentos de participación democrática en el plano municipal, puesto que muchas de ellas han "interiorizado" en sus Estatutos el régimen local. No nos sigamos olvidando, desde el derecho constitucional y la academia, que la España de las autonomías lo es también de la autonomía local, constitucionalmente garantizada y materialmente relegada a la ineficacia del inframunicipalismo, la desidia y el desinterés, también teórico.

La segunda parte del libro del profesor Dueñas, claramente diferenciada con la anterior pero ligada armoniosamente a la línea discursiva y argumental del conjunto de la obra, analiza las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas. A tal fin se centra en los márgenes de disposición que gozan los entes autonómicos a la hora de determinar y delimitar las peculiaridades de sus formas de gobierno y de gobernabilidad. Por ello el autor critica, con contundencia y con una correcta argumentación jurídica, la absurda doctrina del Tribunal Constitucional que ha extendido la forma unicameral y parlamentaria del artículo 152 CE a todas las CCAA (STC 225/1998, con interesante voto particular de Cruz Villalón), en tanto presunto catálogo cerrado en el que el principio de autoorganización no podría entrar. Como dice Dueñas, "el máximo intérprete de la Constitución ha dejado poco margen para innovar a las CCAA" (p. 192), a pesar de lo cual algunas sí se han atrevido a introducir determinadas singularidades, estudiadas pormenorizadamente en el libro bajo un prisma favorable a la innovación. Así, nos recuerda que en el Estado Integral de la II República la forma de gobierno de las regiones que se constituyeran era libremente fijada por los estatutos regionales que, como en el caso de Galicia, podían prever, por ejemplo, ejecutivos duales con un presidente de la región sometido a limitación de mandatos y con un presidente, al mismo tiempo, del órgano de gobierno de la misma. En las CCAA actuales, las peculiaridades son escasas en número, puesto que la mayoría de regiones han seguido los mismos parámetros organizativos, aunque Dueñas sí destaca varias, muy olvidadas por la doctrina. Primero, en el País Vasco, el parlamento autonómico puede cesar a un consejero sin necesidad ni de hacer caer al gobierno ni de convocar elecciones. Segundo, en algunas CCAA se ha explorado la posibilidad de un parlamentarismo negativo en el que se entienda dada la confianza al candidato si no hay un voto mayoritario en contra de la cámara, aunque finalmente ha sido una opción que no ha tenido recorrido. Tercero, y a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, muchas CCAA incorporan plazos concretos para

celebrar las sesiones de investidura, sin dejar los mismos al albur discrecional de la presidencia de la cámara, lo que facilita una mejor sucesión en el poder o dificulta el impase que a veces se vive en las investiduras del Presidente del Gobierno nacional.

Asimismo, Andrés Dueñas se detiene con especial interés en la crisis actual del parlamentarismo, también del autonómico, con la desviación que hacia la centralidad del gobierno se está viviendo en los últimos tiempos. Aunque es verdad que la fragmentación parlamentaria ha revigorizado las cámaras autonómicas debido a las coaliciones o a los gobiernos de minoría, no se nos debe olvidar el peso transversal que el líder del partido y del gobierno imprime en la lógica de unos parlamentos que ya no son ágora alguno de debate y la discusión racional, sino verdaderas "máquinas de legislar", como dice Martínez Sospedra, sometidas a los dictámenes de la mayoría y de su líder. De aquí que se haga necesario reforzar las dinámicas y los mecanismos de control al ejecutivo también desde las cámaras autonómicas, control que no se reduce al inter-orgánico Asamblea-Gobierno sino que debe extenderse al que puedan realizar las minorías parlamentarias frente a las mayorías que sustentan la acción gubernamental. Reformas que pueden hacerse sin necesidad de modificación estatutaria muchas veces, puesto que bastaría acudir a los reglamentos de las cámaras para dotar de más instrumentos a tales minorías. Así, una flexibilización de la constitución de las comisiones de investigación, como ocurre en Portugal o en Alemania, una mayor proporcionalidad en la composición pluripartidista de las mesas o la instauración de un estatuto del jefe de la oposición, como en Inglaterra o (tímidamente) en Cataluña, serían algunos de los resortes que el autor explora para garantizar con mayor ímpetu y eficacia esa función de control. Claro que, aun avanzando en estas materias, encontraríamos en nuestro sistema autonómico obstáculos difíciles de sortear para mejorar la calidad democrática del parlamentarismo autonómico, como el que constituye el uso y abuso del decreto-ley también en este nivel, con el agravante de que las minorías parlamentarias aquí no tienen la posibilidad de acudir al TC en recurso abstracto de inconstitucionalidad.

En la obra, por último, se analizan las respuestas que los sistemas institucionales autonómicos han dado a la crisis provocada por el coronavirus, con la consiguiente suspensión o aplazamiento de algunas citas electorales o la primacía, absoluta casi, de los ejecutivos sobre las asambleas. Es notorio para el autor, al respecto, que la crisis haya posibilitado también una cierta alteración del sistema de fuentes, relegándose la norma con rango de ley y de producción parlamentaria frente a las disposiciones reglamentarias, gubernamentales, las cuales han cobrado un protagonismo exorbitante hasta en la limitación y restricción de derechos fundamentales.

El libro es un catálogo sistemático y bien articulado de propuestas de mejora de nuestra debilitada España de las autonomías para que se sigan explorando vías de innovación, tanto estatutaria, legal como infralegal, a fin de mejorar la calidad democrática de su arquitectura institucional y de sus mecanismos de legitimación. Si la desafección ciudadana es obvia y creciente, si necesitamos reforzar la

participación popular y revigorizar nuestro sistema de democracia constitucional con savia nueva y renovados impulsos legitimadores, no podemos obviar el margen de disposición del que gozan las Comunidades Autónomas y los avances que al respecto algunas ya han materializado. El carácter benévolo de la competición normativa podría redundar en el acercamiento colectivo, hoy dificultado por el inmovilismo partidista y la miopía de campanario, a esa "sociedad democrática avanzada" de la que nos habla la Constitución y de la que el autor, entiendo y espero, desearía ser partícipe.