



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

ZUZENBIDE
FAKULTATEA
FACULTAD
DE DERECHO

GRADU AMAIERAKO LANA

**AUTONOMIA-ERKIDEGOEN PAPERA
ESTATUAREN ERABAKIMENEAN: BIGARREN
GANBARAREN ROLAREN ANALISIA ETA EREDU
BERRIEN BILAKETA**

Zuzenbideko Gradua, 2020

Lanaren egilea: Alaitz Egizurain Gastesi

Zuzendu du: Maite Zelaia Garagarza

AURKIBIDEA

1. Sarrera	3
2. Autonomi erkidegoen parte hartzea espainiako sistema konstituzionalean	4
2.1. Planteamendu orokorra	4
2.2. Senatuaren funtzioen eta osaeraren analisisa lurralde-ordezkaritzaren ikuspuntutik	6
2.2.1. Senatuaren osaera autonomi erkidegoen parte-hartzearen ikuspegitik	6
2.2.2. Senatuaren funtzioen irakurketa lurralde antolaketaren ordezkartza duen ganbararen ikuspegitik	8
2.3. Senatuaren lurralde-ordezkapen funtzioaren betetze mailaren inguruko kuestionamendua	11
3. Senatuaren lurralde-ordezkaritzaren inguruko eztabaida: eredu berrien bilaketa	13
3.1. Planteamendua: Lurralde-ordezkaritza erreala xede	13
3.2. Senatuaren erreformaren inguruko jarrerak	13
3.3. Senatuaren ezabapenaren inguruko jarrera	16
3.4. Gobernu-arteko harremanen eredua: Federalismo kooperatiboa eta "interstate federalism"	21
3.4.1. Estatu federalaren beharrezko ezaugarria al da ganberabikotasuna?	24
3.4.2. Kooperazio bertikala gobernu-arteko harremanen bitartez	25
3.4.3. Federalismo kooperatiboaren bideragarritasuna Espainian	28
3.4.3.1. Zertarako?	28
3.4.3.2. Egitate bereizgarriak eta hauen trataera	30
3.4.3.3. Autonomi erkidego-Estatu arteko kooperazio formak Espainian	33
3.4.3.4. Polemikak	36
4. Ondorioak	38
Bibliografia	42

1. SARRERA

Gradu Amaierako Lan honen helburua autonomi erkidegoek (aurrerantzean, AAEE) Estatuaren borondatearen erabakimenean duten parte-hartzea aztertzea da. Bai hauei eragiten dien legegintzaren arloan duten parte-hartzea baina baita orokorrean arazo zehatzei, adibidez egungo Koronabirusaren osasun krisiari, aurre egiteko erabakiak hartzeko orduan gobernuen arteko elkarlan eta kooperazioa ere, eta hori aztertu ondoren, hala badagokio, eredu berri bat proposatzea.

1978ko Konstituzioak berrikuntza nagusi bat txertatzen du espainiar estatuan: testu konstituzionaleko 2. artikuluan eskualdeen autonomiarako eskubidea aipatzen du. Nahiz eta modu anbiguoan izan, Konstituzioak estatu-eredu deszentralizatu bat ezartzen du, erregioei autonomia propiorako bidea emanez.

Konstituziogileak, estatu-eredu deszentralizatu honi erantzun nahian, beste berrikuntza bat sartzeko sistema txertatuz. Nahiz eta Espainiako tradizio konstituzionala ganbera bikoitzekoa izan den, honek haustura historiko bat suposatzen du lehen aldiz Senatua ganbera lurraldetar definitzerakoan (EK 69.1.art).¹

Tamalez, eta ondoren egingo dudan azterketatik ondorioztatuko den bezala, Senatuak ez du bere ordezkapen lurraldetarreko funtzioa behar bezala betetzen. Ondorioz, gutxi dira AAEEek beren borondatea islatzeko dituzten guneak, eta are gutxiago estatuaren borondatean parte hartzeko dituzten mekanismoak.

Honi azken urteotan espainiar estatuan Kataluniarekin dagoen krisi lurraldetarra gehitu behar zaio, ahalik eta azkarren irtenbide bat eman behar zaion krisia. Izan ere, kataluniar krisiaren oinarrian estatuaren antolaketa lurraldetarraren inguruko auziak pisu nabarmena du eta krisi horren harira eman diren eztabaidek ere interesa dute esku artean dugun lan honetan proposamenak egite aldera.

Hau guztia plazaratuta, lan honen bidez erantzuna eman nahi zaio ondorengoari: Senatua izanik Konstituzioak eskaintzen duen formula nagusia AAEEk estatuaren borondatearen osaeran parte hartu dezaten, ganbarabiko eredu honek erantzuten al dio

¹ ALBERTI, Enoch “La configuración constitucional del Senado”, EEAA, *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Bartzelona, 1996, 27-28. orr.

egokien Estatu deszentralizatuaren izaerari? Posible al da AAEEek parte hartuko duten beste eredu bat ezartzea, legitimazio demokratikoa ezbaian jarri gabe?

Galdera hauei erantzuteko urteetan zehar doktrinatik egin diren proposamen desberdinak aztertuko ditut eta beste Zuzenbide konparatuko ereduez eta esperientziez baliatuko naiz. Bukaeran, ateratako konklusioak azalduko ditut.

Horretarako erabiliko den metodologia, arlo juridikoko ikerketan ohikoa dena izango da, gehienbat doktrinaren, ordenamendu juridikoaren eta jurisprudentiaren analisisian oinarrituta. Jakina den bezala, azpimarratzekoa da egungo osasun krisi larria dela eta, lanaren zati handi bat internet bidez lorturiko materialarekin egin dela.

2. AUTONOMI ERKIDEGOEN PARTE HARTZEA ESPAINIAKO SISTEMA KONSTITUZIONALEAN

2.1. Planteamendu orokorra

Lehenik eta behin AAEEen parte hartzea aztertuko dut Espainiako sistema konstituzionalean. Horretarako, bereizi egin behar ditugu sistemak ematen dituen erakundezko eta arauzko baliabideak.²

Batetik, baliabide instituzionalei dagokienez, Konstituzioak Senatua aipatzen du AAEEen parte hartzerako instrumentu bezala, hau ustezko ganbera lurraldetarra den heinean. Hala ere, eta aurrerago azalduko dudana bezala, nahiz eta araubidez erakundeen ordezkari osatutako konferentziak instituzio bezala ez aurkeztu, hala nola, Presidentearen Konferentziak eta Konferentzia Sektorialak, izatez AAEEen parte-hartzerako baliabide instituzionaltzat jo daitezke. Bestetik, ikuspuntu normatibo batetik, Konstituzioak esplizituki bi bide aurreikusten ditu AAEEen partehartzerako: Senatuaren zati baten aukeraketa “autonomikoa” eta parlamentu autonomikoen legegintzako ekimena.

Ondorengo orrietan, Senatuaren bidez AAEEk gauzatu dezaketen parte-hartzea aztertuko dugu. Parte hartzeko Senatuaren premiarik ez den supostuei (esaterako, Konstituzio Auzitegiaren aurrean helegitea jartzea edo Konstituzioaren erreforma prozeduretan parte hartzea) ez zaie erreparatuko. Hortaz, begirada Senatuaren figuran jarriz, esan genezake hasiera batean sistema konstituzionalak AAEEen parte-hartzeari ematen dion lekua eskasa dela. Horregatik, azken urteotan partehartze hau sustatzen saiatu dira hiru bide

² SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, 48. orr.

desberdinetatik. Batetik, Senatuaren lurraldekotasun papera indartzen saiatuz estatuko organoetako kideen aukeraketan parte hartuz. Hala ere honek ez du aurrera pausu sustantzialik suposatu AAEEen partehartzean, praktika politikoak frogatu duen moduan, alderdi-dinamika lurralde-dinamikari gainjartzen baitzaio.³

Bigarrenik, AAEEek Estatuaren erabakimenean parte-hartzeko bide berriak sortzen saiatuz estatutu autonomikoen azken erreformen bitartez. Aipatzekoak dira 2006 eta 2007ko estatutuen erreformak, ezagunena Kataluniako estatutuarena, baina baita 2007ko Andaluziako estatutuarena eta Madrideko erkidego autonomoaren estatutuarena 2010ean, eta azken erreformen artean 2018ko Kanarietako estatutuarena⁴. Erreforma hauek instrumentu berri ugari barneratu zituzten estatutuetan, batez ere AAEEek Estatuaren eskuduntzen gaietan parte-hartzera bideratutakoak. EA Eren kasuan, 1979tik ez da erreformarik gauzatu, baina horrek ez du esan nahi aurrera pausurik eman ez denik; 2017an Autogobernu Ponentzia sortu zen Eusko Legebiltzarrean⁵, elkarrizketaren bidez, estatus politiko berria adosteko eta Gernikako estatutua erreformatzeko.⁶

Aipagarria da ere, 2018. urteko legealdian Espainiako Gobernuak sortutako Lurralde Politikarako eta Funtzio Publikorako Ministeritza, eta honi erlazionatutako izen bereko Batzordea Kongresuan. Helburua lurralde antolaketaren inguruko arazoak lantzea eta Estatu ereduaren inguruko kontsentsua lortzea da, besteak beste.⁷

Eta azkenik, Estatuko legegintza sektorialarekin, gobernu-arteko harremanen bitartez, materia desberdinetako legegintza sortzeko konferentzia sektorialak deituz non AAEE desberdinetako kontseilariak biltzen diren jorratzen den arloaren arabera. Beraz, gobernu-arteko harreman hauek Konferentzia Sektorialak eta Presidenteentzako Konferentziak kontsideratzen dira.

³ *Ibidem*, 49. orr.

⁴ Autonomi Estatutuen inguruko informazio osatua honako gunean aurki genezake: MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, “Estatutos de autonomía” (https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia.html)

⁵ EUSKO LEGEBILTZARRA, “Ponencia de autogobierno de la XI Legislatura”, (<http://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/ponencias-autogobierno/xi-legislatura>), (azkenekoz errebisatua: 2020/04/10)

⁶ EAJ-PNV, “Eusko Legebiltzarrak Autogobernu Ponentzia eratu du eta Jone Berriozabal jeltzalea hautatu du taldeko koordinatzaile”, (https://www.eaj-pnv.eus/berriak/eusko-legebiltzarrak-autogobernu-ponentzia-eratu_44704.html)

⁷ MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, “Comparecencia en la Comisión de Política Territorial y Función Pública del Congreso”, (<https://www.mptfp.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2020/02/20200228.html>), (azkenekoz errebisatua: 2020/04/10)

2.2. SENATUAREN FUNTZIOEN ETA OSAERAREN ANALISIA LURRALDE-ORDEZKARITZAREN IKUSPUNTUTIK

Ondorengo lerroen helburua, Senatuari Konstituzioan esleituriko paperaren analisia egitea litzateke. Finean, lurralde-ordezkaritzaren rola betetze ote duen aztertzea eta, betetzekotan, zer nolako intentsitatearekin.

Esan bezala, Konstituzioak bere 69.1. artikuluan Senatua ezartzen du ordezkapen lurraldetarreko ganbera moduan. Horregatik, AAEEn partehartze zuzenean jokatzeko duen papera dela eta, aipamen berezia egingo diot, bere osaera eta funtzionamendua azalduz gero jaso dituen kritika nagusiak azaltzeko.

2.2.1. Senatuaren osaera autonomi erkidegoen parte-hartzearen ikuspegitik

Senatuak aukeraketa bikoitzeko sistemari jarraitzen dio, hau da, aukeraketa zuzeneko edo zirkunskripzioaren arabera senatariak alde batetik, eta aukeraketa autonomikoko senatariak bestetik.⁸

Hala ere, nahiz eta 1994ko Senatuaren Erregelamenduaren erreformak aukeraketa autonomikoko senatariei paper berezi bat eman Autonomi Erkidegoen Batzorde Orokorrean parte-hartzeari begira, hori da senari autonomikoen eta aukeraketa zuzeneko senatarien arteko desberdintasun bakarra praktikan.⁹

Aukeraketa zuzeneko senatari edo barrutien arabera dagokienez, esan daiteke, senatarien gehiengoa probintzia zirkunskripzioetan aukeratzen da: Konstituzioko 69.2. artikulua esanetan, probintzia bakoitzean 4 senatari aukeratuko dira sufragio unibertsalaren bitartez. Gainera 69.3. artikulua arabera, aukeraketa zuzeneko senatarien multzora gehitu behar dira Ceuta eta Melillako senatariak eta senatari insularrak.¹⁰

Bestetik, nahiz eta bozka emateko boto-txarteletan hautagaiak alderdi politikoetan multzokatuta egon, hautagaitzak banakakoak dira zenbaketari eta bozketari dagokienez, horrela hautesleak indar politiko desberdinei bozka eman diezaike. Diputatuen

⁸ RUBIO MARTÍNEZ, M.C. eta GARRIDO LOPEZ, Carlos (zuz.), “El Senado actual como cámara híbrida: bicameralismo imperfecto y desigual”, *El Senado: ¿Reforma o supresión?*, Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza, 2014, 17-18. orr.

⁹ ALBERTI, Enoch, “El Senado en la...”, *op.cit.*, 30. orr.

¹⁰ *Ibidem*, 31. orr.

Kongresurako alderdien zerrendarekiko sistema desberdina da, hauek itxiak eta blokeatuak daudelarik.¹¹

Garrantzia handia dauka bozken zenbaketa formulak, LOREGen 166. artikuluan arautuak. Formula honek gehiengoaren aukera sistema jarraitzen du, zirkunskripzio bakoitzean leku bat gordez gutxiengo ugarienari. Formula honen efektuak aukeraketa zuzeneko senatarien gehiengoarekin gehitzen baditugu, emaitza bezala Diputatuen Kongresuko osaera politiko antzekoa ematen digu. Are gehiago, historikoki gobernuan dagoen alderdiaren gehiengoa indartzeko balio izan du.

Azkenik, probintziako aulkien banaketa elementu garrantzitsua da Senatuaren ordezkapen sistema honetan, izan ere, berdintasunezko irizpideak jarraitzen baititu eta honek aldaketa handiak sortzen ditu aulki bakoitzeko bozken kostuan.¹²

Aurreratu dugunez, aukeraketa zuzeneko senatariez gain aukeraketa autonomikokoak daude eta, kasu honetan, hautaketa honela gauzatzen da: Senatari bat AAEE bakoitzeko eta beste bat lurralde bakoitzeko milioi bat biztanleko. Hala ezartzen du Konstituzioak 69.5. artikulua.

Parlamentu autonomikoen bidezko senatarien hautaketa honi zeharkako edo bigarren gradukoa ere esan ohi zaio, ez baititu zuzenean biztanleriak hautatu baizik eta hauek aukeratutako ordezkariak (parlamentu horietako kideak).

Konstituzioak honen inguruan jartzen duen baldintza bakarra ordezkapen proportzionala ziurtatzea besterik ez da, hau da, parlamentu bakoitzeko indar politikoei beren indar numerikoarekiko proportzionala izango den aulki kopurua gordetzea. Hala ere, Konstituzio Auzitegiak honen inguruan interpretatu zuen proportzionaltasun printzipioa orientazio modu bat besterik ez dela, eta beraz, beste hautaketa moduak ere erabili daitezkeela. Legeria autonomikoaren esku uzten du hautaketa honen erregulazioa.¹³

Lehen esan bezala, ordea, senatari hauek hautaketa ez beste, ez dira beste senatarietatik desberdintzen. Desberdintasun bakarrak mandatuaren iraupenean eta erregelamenduaren erreforma ondoren sortutako Senatu Autonomi Erkidegoen Batzorde

¹¹ ESPAINIAKO SENATUA, “Composición del Senado. Elección y designación de Senadores” (<http://www.senado.es>) (azkenezko errebisatua: 2020/01/14)

¹² *Ibidem*, 30-33. orr.

¹³ *Ibidem*, 33-36. orr.

Orokorrean duten parte hartzean aurki daitezke. Baina horretaz gain bi senatari taldeak posizio berdinean daude eta funtzio berdinak betetzen dituzte.

2.2.2. Senatuaren funtzioen irakurketa lurralde antolaketaren ordezkariak duen ganbararen ikuspegitik

Senatuak, Diputatuen Kongresuak bezala, hainbat funtzio betetzen ditu eremu desberdinetan eta horiek, zeharka bada ere, AAEEK dagokien prozeduretan parte-hartzea suposatzen dute

Batetik, funtzio legegilearen barnean, Senatuak bigarren irakurketako ganbara bezala jokatu luke. Izan ere, Diputatuen Kongresuak eta Senatuak parte hartzen dute Estatuko legegintza prozeduran, baina bi ganberak ez dute maila berean parte hartzen. Diputatuen Kongresua da leheen tramitazioa hasten duena (EK 88.art), (beste herrialde batzuetan ez bezala, non ekimenaren egileak erabaki dezaken zein ganberak ezagutuko duen lehenengo testua).¹⁴Kasu bakar batean soilik esku hartzen du Senatuak Diputatuen Kongresua baino lehenago prozedura legegilean: Lurralde arteko Konpentsazio Funtseko proiektuetan, Senatu lurralde-ordezkaritzako ganbera delaren printzipioan oinarrituz (EK 74.2.art).

Bestetik, Senatuak Diputatuen Kongresuak onartutako testuei buruzko irizpena eman behar du denbora-tarte mugatu eta labur batean: normalean, bi hilabete eta hogeita egun, tramitazioa presazkoa aitortzen bada; epea hertsia da eta ez mugagabea Kongresuaren kasuan bezala (EK 90.art eta Senatuaren Erregelamenduko (aurrerantzean SE) 106.art, 133-135.art)¹⁵.

Senatuak beto eskubidea dauka eta Kongresuak bidalitako testu legegileei aldaketak egiteko ahalmena. Hala ere, beto eskubideari dagokionez Kongresuak hau altxa dezake testua gehiago absolutuz berretsita edo gehiago soilik bi hilabete igaro ezker. Bestetik, Senatuak sartutako zuzenketak onartzeko edo ez onartzeko eskubidea dauka Diputatuen Kongresuak gehiago soilaren bitartez.¹⁶ Hau da, bai betoaren kasuan eta baita zuzenketen kasuan ere azken hitza Beheko Ganberak dauka.

¹⁴ Diputatuen Kongresuan hasten da leheen tramitazioa: Berdin du hauek gobernuko proiektu bati erantzuten dioten (EK 88.art), parlamentuko proposamen bati erantzuten dioten (baita Senatuarena bada ere) (EK 89.2.art), herri ekimen bati (martxoaren 26ko 3/1984 Lege Organikoko 4.art) edo autonomi erkidegoetako parlamentuetako ekimen bati (EK 87.2.art). EEAA, *Ante el futuro...*, op.cit., 42.orr

¹⁵ ESPAINIAKO SENATUA, "Senatuaren funtzioak" (<http://www.senado.es>) (azkenezko errebisatua: 2020/01/14)

¹⁶ *Idem.*

Nahiz eta Kongresuarekiko Senatuaren mendeko posizioa argia izan, bada deigarria den fenomeno bat prozedura legegilean: Kongresutik datozen proiektu ugari Senatuak aldaketarik egin gabe onartu ditu, baina egia da proiektuen %50ak gutxi gora behera zuzenketak jasan dituela; hala ere ezin dugu jakin Kongresuaren onarpen maila ezta zuzenketa hauen esanahi lurraldetar edo autonomikoa.

AAEEK zeharkako bide hau baliatzeari dagokionean, bada, ordea, alderdi esanguratsu bat. Izan ere, prozedura legegileen analisitik ondoriozta daiteke talde politikoek Senatua erabiltzen dutela hasiera batean sartu ezin izan diren hitzartutako gaiak sartzeko, edo hasierako posizioak zuzentzeko.¹⁷ Laburbilduz, Senatuaren papera legegintza funtzioan bigarren irakurketarena da.¹⁸

Prozedura legegilearekin antzekotasunak dituen arren, izaera berezia duen aurrekontu-funtzioari egingo diogu aipamena ondorengo lerroetan. Estatuko Aurrekontu Orokorrak proposatzea Gobernuari dagokio urtero. Ondoren, hauen azterketa, zuzenketa eta onarpena Gorte Orokorrei dagokie (EK 134.1.art). Senatuak kasu honetan ere zuzenketa partzialak eta osoak (beto eskubidea) egiteko eskumena dauka (SE 149.1.art).

Nazioarteko hitzarmenak onartzeko funtzioari dagokionean, Konstituzioak berdintasunezko posizio batean jartzen ditu Senatua eta Diputatuen Kongresua.¹⁹ Izan ere, Konstituzioko 94.1. artikulua araberan, beharrezkoa da nazioarteko hitzarmenen kasuan, bi ganberen onarpena. Hala ere, funtzio legegilean ikusi ahal izan dugun bezala, desadostasun kasuetan Diputatuen Kongresuak erabakiko du gehiengo absolutuz (EK 74.2.art).

Senatuak egikaritu dezakeen kontrol funtzioari dagokionean, jakina denez, ganberen funtzioa da Gobernuaren jarduna gainbegiratzea eta, hala badagokio, kritikatzeko. Horretarako, Senatuak hainbat tresna ditu: galderak, interpelazioak, mozioak, Gobernuak bidalitako txostenei eta komunikazioei buruzko eztabaidak, agerraldiak eta ikerketa-batzordeak eta batzorde bereziak.²⁰

Alabaina, Diputatuen Kongresua Senatuari gainjartzen zaio kasu honetan ere, Konstituzioak azken hau Gobernuaren eraketa prozesutik kanpo uzten baitu, eta baita

¹⁷ *Ibidem*, 43-44. orr.

¹⁸ AJA, Eliseo eta ARBOS, Xavier, “La regulación Constitucional”, *El Senado, cámara posible de las autonomías*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 17 zkia, 1980ko iraila-urria, 44.orrr.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ ESPAÑIAKO SENATUA, “Senatuaren funtzioak” (<http://www.senado.es>) (azkenezko errebisatua: 2020/01/14)

kontrol-santzio mekanismoetatik kanpo ere.²¹ Hau da, sistema konstituzionalak exijitzen duen Gobernu eta Parlamentu arteko konfiantzak Diputatuen Kongresua batzen du Exekutiboarekin, baina ez Senatua.²²

Arestiko funtzio klasikoetatik gain, Senatuak AAEEkin zuzenean erlazionatutako funtzioak betetzen ditu, bai Diputatuen Kongresuarekin elkarlanean bai bere kabuz. Bere kabuz betetzen dituen funtzioen artean azken urteotako ezagunena Konstituzioko 155. artikulua aplikazioa izan da. Senatuaren esku dago 155. Artikuluaren aplikazioa erabakitzea, AAEEK derrigorrez beren konstituzio- eta lege-obligazioak betearazteko edo Espainiaren interesen kontra modu larrian jarduten duenean bere jarduna eragozteko²³.

Hala ere, orokorrean funtzio guztiek AAEEen ekintzen kontrolarekin (AAEEen arteko kooperaziorako hitzarmenen onarpenen kasua) edo AAEEen Estatuko kontrola bermatzen duten mekanismoekin dute zerikusia (155. Artikuluaren aplikazioa eta 150.3. artikuluko aurreikuspen armonizatzaileak). Kontrol mekanismo hauen ondorioz AAEEK aurreikuspen konstituzionaletatik kanpo beste formulak jarraitu izana, Estatuaren kontrolatik eta prozeduren zurruntasunetik kanpo, batez ere AAEEen arteko hitzarmenen kasuan.²⁴

Senatuak betetzen dituen egitekoen artean, azken atal honetan Estatuko organoetako kideen aukeraketan duen interbentzioaz arituko gara. Alderdi esanguratsuenetakoa, Maiatzaren 24ko 6/2007 Lege Organikoaren bitartez, Auzitegi Konstituzionaleko magistratuen proposamen autonomikoa txertatzearena litzateke. Horretaz gain, Senatuak parte hartzen du beste erakunde batzuen kideen aukeraketan, hala nola, Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren 10 kideren aukeraketan²⁵, Herriaren Defendatzailearen aukeraketan, Kontu Auzitegiko kontseilarien aukeraketan, RTVEren administrazio kontseiluaren aukeraketan, etab.²⁶ Aukeraketa guzti hauetan, aurretik esan dugun bezala, zeharkako parte-hartze bat lukete AAEEK.

²¹ *Ibidem*, 47.orr.

²² ALBERTI, Enoch, “El Senado en la...”, *op.cit.*, 45-46. orr.

²³ EKko 155.artikulua historian behin bakarrik aplikatu da, Kataluniako autonomi erkidegoaren aurka. Hurrengo estekan informazio gehiago: MAYOR ORTEGA, Leonor, “Así se gestó la aplicación del 155”, (<https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html>)

²⁴ ALBERTI, Enoch, *op.cit.*, 46-47. orr.

²⁵ AJA, Eliseo eta ARBOS, Xavier, *op.cit.*, 48.orr.

²⁶ ESPAINIAKO SENATUA, “Procedimientos de elección de otros órganos” (<http://www.senado.es>) (azkeneko errebisatua: 2020/04/10)

2.3. SENATUAREN LURRALDE-ORDEZKAPEN FUNTZIOAREN BETETZE-MAILAREN INGURUKO KUESTIONAMENDUA

Senatuari egin zaion kritika nagusia lurralde-ordezkapen funtzioa betetzen ez duela da, bere existentzia nagusiki horretan oinarritzen bada ere (EK 69.1.art).²⁷ Diputatuen Kongresuaren menpe dagoen ganbera bat besterik ez da, bere funtzio nagusia bigarren irakurketa da, eta hala ere ikusi dugun bezala azken hitza, salbuespenezko kasuetan ez beste, Beheko Ganberarena da.

Hala ere, bere osaera dela eta, ezin da esan Senatuari kontrapisua egiten dion erreflexiorako ganbera dela. Aurreko atalean azaldu dudan moduan, Senaturako erabiltzen den hauteskunde formulak Kongresuko gehiengoak indartzea dakar, eta ondorioz, zaila da honek nolabaiteko kontrapisu edo moderazio papera jokatzeko.²⁸

Guri interesatzen zaigun aspektuari dagokionez, ez du inolaz ere AAEEen parte-hartze funtzioa betetzen eta ez du aurrerapausorik suposatzen hauek Estatuaren erabakimenean jokatzeko duten paperarekiko. Izan ere, Senatuaren paperak Estatu unitarioen "Upper House"-en ereduak kopiaztatu ditu, non, instantzia deszentralizatuen ordezkari baino gehiago, legegintza-prozeduraren barruko hausnarketa-ganbera gisa eratzeko baita.²⁹

Kongresuaren ordezkari politiko bikoizten duen ganbera bat da³⁰, eta are gehiago, bigarren irakurketakoa, legegintzako ahala erabiltzeko esku-hartze murriztuarekin³¹. Beraz, nahiz eta borondatea lurralde-ordezkaritzarako ganbera bat sortzea izan, alderdien sistema jarraitzen duen beste ganbera bat izan da bukaerako emaitza, alderdi politikoen borondateari erantzuten diona AAEEen borondateari baino. Horren adibide ditugu azken hauteskunde orokorren emaitzak. Horiei erreparatu badiogu bi ganberetan alderdi nagusien ordezkari politiko ia berdina dela ikus dezakegu, bikoizketa bat:³²

²⁷ ALBERTI, Enoch, "La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad", EEAA, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, 34.orr.

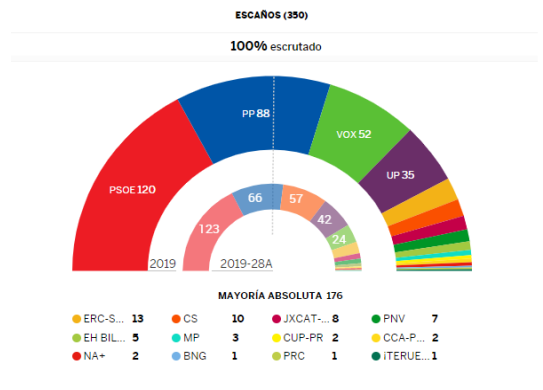
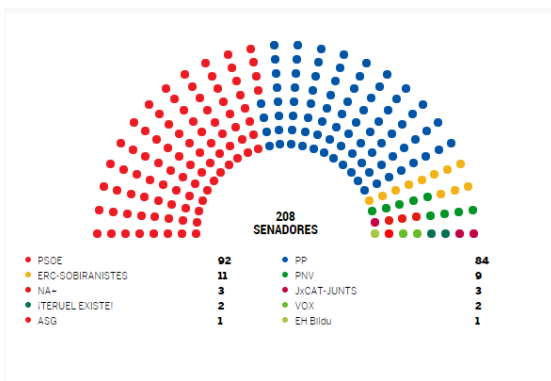
²⁸ ALBERTI, Enoch, "El Senado en la...", *op.cit.*, 41. orr.

²⁹ CECCHERINI, Eleonora, "La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 111 zkia, 2001eko urtarrila-martxoa, 180. orr.

³⁰ RUBIO MARTÍNEZ, M.C. eta GARRIDO LOPEZ, Carlos (zuz.), *op.cit.*, 28.orr.

³¹ SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos...*, *op.cit.*, 48. orr.

³² EL PAÍS: "Elecciones Generales 2019 10N", (<https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>)



Iturria: El País

Halere, egungo Senatuaren diseinua ez zen izan 1978ko Konstituzioaren lehen aurreproiektuak aurreikusi zuena. Izan ere, aurreproiektu horrek Senatuaren osiera desberdina aurreikusten zuen, parlamentu autonomikoen ordezkari soilik osatuta, baina hau gatazken iturri izango zelaren beldurrez eta ezarriko zen Estatu ereduaren ezjakintasunaren ondorioz konstituziogileak izaera politikoko osiera bikoitz baten alde egin zuen. Hau da, Diputatuen Kongresuko ordezkari politiko bikoiztuko zuen Senatu baten alde, non lurralde-ordezkariaren ezaugarria oso ahula den.³³

Senatuaren egungo osaerarekin (hautapen zuzenekoak eta senatari autonomikoak), ordea, senatariek alderdiko logika eta disziplina pean jokatzen dute. Lehenengoak beren alderdien siglekin aurkeztu direlako; bigarrenak, nahiz eta parlamentu autonomikoek aukeratu bertako talde parlamentarioek proposatuak direlako. Senatari autonomikoak dira izatez, baina ez dute lurraldetar izaerako ordezkapena egikaritzen.³⁴

Finean, Senatuak Kongresuko ordezkapen politikoa bikoizten du; bertako alderdi-dinamika erreproduzitzen du.³⁵Gure ganberabikotasuna ez da desberdina eta asimetrikoa; Ackermanek esan bezala, ez da “ganbera eta erdiko” ganberabikotasuna: baizik eta *de facto* ganbera-bakarreko sistema da, non Senatuari eman zaion funtzioa ez den guttiz ikuskatzailearena ere. Ondorioz, Senatua ez da ezinbesteko ganbera.³⁶

³³ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7 zkia, 2014ko ekaina, 59. orr.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ ALBERTÍ ROVIRA, E. , “La representación territorial”, *Fundamentos*, 3, 2004, 326-328 orr.

³⁶ ACKERMAN, B. , “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, 113.vol, 3. zkia, 2000, 75 orr.

3. SENATUAREN LURRALDE-ORDEZKARITZAREN INGURUKO EZTABAIDA: EREDU BERRIEN BILAKETA

3.1. Planteamendua: Lurralde-ordezkaritza erreala xede

Aurreko atalean azaldutako guztia dela eta, bai doktrinaren eskutik eta baita politikaren eremutik ere proposamen desberdinak egin dira, batetik, Senatuari erabilera berri bat emate aldera, eta bestetik, AAEEn parte-hartzea indartze aldera.

Lurralde-ordezkaritzaren ikuspuntutik Senatuaren gabeziak argi geratu zaizkigunez, orain, AAEEn parte-hartzean sakontze aldera Senatuaren figurarekiko doktrinan egin diren hainbat proposamen aztertuko ditut, amaieran, proposamen hauek benetan AAEEn parte-hartzea indartuko duten edo ez ondorioztatzeko. Batetik, doktrinako teoria klasikoak aztertuko ditut, hau da, Senatua erreformatzearen aldeko eta aurkako autoreak. Eta bestetik, zuzenbide konparatuan federalismo eredu berriarekin izandako esperientziak aztertuko ditut.

Senatuaren lurralde-ordezkaritzaren papera oso kritikatuia izan da urteetan zehar, bai eremu juridikotik eta baita eremu politikotik ere. Horregatik, bi dira Goi-ganbararen inguruko posizionamendu nagusiak: erreformatzea, lurralde-ordezkaritzako ganbara bihurtze aldera, eta ezabatzea. Haratago joanez, badira goiko ganbara izan edo ez izan kontutan izan beharrik gabe, planteatzen diren formula berritzaileak, gobernu-artearen harremanak bultzatuz, federalismo kooperatibo eta “interstate federalism” eredu bidez, alegia. Hiru plano horiek dira, hortaz, ondorengo orrlean ikutuko direnak.

3.2. Senatuaren erreformaren inguruko jarrerak

Espazio politikoari erreparatzen badiogu, erreformaren aldeko alderdi politikoen artean PSOE³⁷, Podemos³⁸ eta Ciudadanos daude eta hauek Senatua ordezkari lurraldetarreko ganbara erreal bilakatzearen aldekoak lirateke, nahiz eta azkena ezabatzearen alde ere agertu den batzuetan³⁹. Bestetik, Goiko Ganbara ezabatzearen aldekoak ondorengo

³⁷ 2019ko azaroaren 10eko Hauteskunde Orokorretarako hauteskunde programan: (<https://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programa/>)

³⁸ Alderdiaren programaren 282. puntuan: (<https://podemos.info/materia/plurinacionalidad-municipalismo-modelo-territorial/>)

³⁹ CIUDADANOS, “Propuestas de regeneración democrática e institucional”, 2.orr. (<https://www.ciudadanos-cs.org/>)

alderdiak dira: Vox⁴⁰, ERC⁴¹, EHBildu⁴², eta EAJ-PNV⁴³, besteak beste. Deigarria iruditzen zait Senatua ezabatzearen alde dauden alderdien artean gehiengoa alderdi nazionalistak izatea, baina gai honen inguruan aurrerago hitz egingo dut.

Senatuari buruz urteetan zehar egon den debate luzean zehar, hasieran batean proposamen arrakastatsuenaren honen erreformarena izan da. Irtenbide hau jarraitzearen aldeko agertu izan da Aja. Beronen esanetan, eta nik berarekin bat egiten dut zati batean, Senatua erreformatzeko arrazoi nagusia, egin zaizkion kritikez gain, AAEEak ordezkatzuta egongo diren Estatuko erakunde zentral baten beharra da. Egia da azken urteetan Espainian jarraitu den deszentralizazio politikoa garrantzitsua izan dela; eta hala ere, AAEEek Estatuaren erabaki orokorretan parte-hartzeko bideak oso eskasak dira. AAEEentzako elkarrizketarako instantzia zentral baten gabeziak, aldian-aldian sortzen diren eztabaida politiko eta lurraldetarren konponketa zailtzen du, eta lankidetzaren autonomikoa murrizten du. Eta harentzat garrantzitsuagoa dena, Gorteetan ganbara autonomikorik ez egoteak, AAEEei eragiten dieten estatuko legeetan iritzi autonomikoa kontuan ez hartzea eragin dezake, ondoren, hauen garapenean eta betearazpenean garrantzitsua izango delarik. Bistan denez, parte-hartze falta horrek eragina du eskumen-gatazken zenbatekoa hain handia izatean, eta Magistratu konstituzionalen eta Botere Judizialeko Kontseilu Nagusiko kideen legimititatea gutxitzean, AAEEei eragiten dizkieten erabakiak hartzen baitituzte hauek beren iritzia plazaratzeko inon parte-hartze biderik izan gabe.⁴⁴

Hiru izan dira Senatua erreformatzeko ideia nagusiak, nahiz eta batek izan duen finean arrakasta handiena.⁴⁵ Lehenengo ideia, ganbararen osaera herritarren bozken bitartekoa izatea da, baina eragin autonomikoa zirkunskripzio aldatetara bakarrik mugatzea, hau da, zirkunskripzio autonomikoaren bitartez eta agian hauteskunde autonomikoen aldi

⁴⁰ VOX, “Eliminar cargos políticos”, (<https://www.voxespana.es/espana/ayudanos-a-eliminar-miles-de-cargos-politicos>)

⁴¹ EUROPA PRESS, “ERC pide la supresión del Senado por ser *inútil y prescindible*”, 2017ko urtarrilaren 22koa, (<https://www.europapress.es/nacional/noticia-erc-pide-supresion-senado-ser-inutil-prescindible-20170122120348.html>)

⁴² ELDIARIO.ES, “Cosidó se compromete a activar la reforma del Senado, paralizada desde 2016”, 2018ko irailaren 12koa, azken paragrafo. (https://www.eldiario.es/politica/Cosido-compromete-activar-Senado-paralizada_0_813669210.html)

⁴³ EAJ-PNV, “EAJ-PNV propone la eliminación del Senado para *adelgazar* la estructura del Estado”, 2012ko uztailaren 20koa, (https://www.eaj-pnv.eus/noticias/eajpnv-propone-eliminacion-del-senado_31301.html)

⁴⁴ AJA, Eliseo, *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2005, 4. orr.

⁴⁵ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “La reforma constitucional del Senado”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 28 zkia, 2015, 23. orr.

berean, dinamika autonomikoak Senaturako bozka “kutsatzeko” edo bozka horietan “eragiteko” aukera izan dezan. Bigarren aukera, senatarien zeharkako aukeraketa izango litzateke AAEEetako parlamentuen eskutik bideratuko litzatekeena, hau da, KEko 69.5. artikulua ganbara guztiaren aukeraketara zabaltzea. Bi aukera hauek, hasiera batean, parlamentu motako osaera emango ligukete emaitza moduan, Kongresuko osaeraren antzeko eszenatoki batekin.⁴⁶

Azkenik, proposamenen artean arrakastatsuen eta adituek diotenez AAEEen parte-hartzea hoberen islatuko lukeena Alemaniako *Bundesrat*-aren (Kontseilu Federala) eredua da; hau da, Senatua, AAEEtako Gobernu-kidez osatutako ganbera lurraldetar bilakatzea. Lurralde-ordezkapeneko ganbara berri honek ondorengo funtzioak bete ahal izango lituzke, beste sistema federaletako Ganbarak erreferentziazat hartuz:⁴⁷

1) AAEEi eragiten dien Estatuko legerian esku-hartzea, eskualdeen bozka beharrezkoa izan dadin Konstituzioak zehaztu beharko lituzkeen lege jakin batzuetarako, bereziki AAEEK garatzen eta betearazten dituzten oinarritzko legetarako. Horrela, egun Konstituzio Auzitegiaren bidez eskumenak mugatzeko sistema, funtzionatzen ari ez dena, Kongresuarekin eta Gobernuarekin gauzatutako akordio eta negoziazioekin ordezkatuko litzateke, hasiera batetik AAEEK parte-hartuko bailukete prozesu legegilean, horrela, gatazkak sortzeko aukerak nabarmen gutxituz.

2) Gaur egun ahulak diren lankidetzaharremanak zuzendu eta bultzatzea, eta konferentzia sektorialak eta gobernu-arteako beste organo batzuk maila gorenean koordinatzea.

3) Aurreko bi adiera horietan, lurralde-ordezkapeneko Senatu horrek Europar Batasuneko arau eta politikekin lotu ditzake AAEEK, Estatuaren gain eta baita erkidegoen gain ere gero eta leku gehiago hartzen duen Europar Batasuna, alegia.

4) Bereziki, eskualdeak ordezkatzen dituen senatua izango litzateke AAEEen finantzazioa batera erabakitzeko organo legitimatuena, liskarrak erraz sortarazteko gaia. Honen harira, esan daiteke gaur egungo Politika Fiskal eta Finantzarioaren Kontseiluak ez duela legitimitaterik ez behar adinako baliabiderik eginkizun hori betetzeko.

⁴⁶ AJA, Eliseo, *La reforma... op.cit.*, 5.orr.

⁴⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago, AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, CARMONA CONTRERAS, Ana, DE CARRERAS SERRA, Francesc, FOSSAS ESPADALER eta Enric, FERRERES COMA, Victor, *Ideas para una reforma de la Constitución*, Madrid, 2017, 11. orr

Beraz, iritzi hau babesten duen doktrinaren zatiak *Bundesrat* alemaniarra hartze du etorkizuneko Senatuarentzat eredu. Modu honetan hiru helburu lortuko lirateke: Estutuaren eta AAEEen arteko koordinazioa ahalbidetzea, Estutuaren erabaki nagusietan AAEEen parte-hartzea erraztea eta azkenik, AAEEak elkarren artean erlazionatzea.⁴⁸

Honenbestez, esan genezake lurralde-ordezkapeneko ganbera berri bat sortzearen planteamenduak euskarri sendoak dituela. Gainera, horretarako Alemaniako *Bundesrat*-aren eredua jarraitzeari egoki deritzot, baina beti ere benetako ganbara lurraldetar batetaz ari bagara eta alderdien interesak tartean ez badaude. Honek galdera batera narama, Alemaniako *Bundesrat*-a benetako lurralde-ordezkapeneko ganbera al da? Edo alderdi dinamikei jarraitzen die? Ondorengo atalean Senatuaren ezabapenaren proposamenen inguruan arituko naiz, abiapuntuan *Bundesrat*-a jarriz beronen praktika politikoa aztertuz.

3.3. Senatuaren ezabapenaren inguruko jarrera

Aurreratu dudanez, Senatuaren erreforma eztabaidatu den bakoitzean zuzenbide konparatuko ereduak jarraitzea proposatu izan da, bai Alemaniako eredua, bai Estatu Batuetakoa, Austriakoa... Baina Goiko Ganbara hauek lurralde-ordezkapeneko ganbara bezala funtzionatze al dute praktikan? Gure Senatuarekiko eta bertan ematen den alderdi dinamikarekiko desberdinak al dira?

Ameriketako Estatu Batuetako (aurrerantzean AEB) Senatuan Estatu bakoitza berdintasunez ordezkatuta dago, eta 1913 arte senatari bakoitza Estatuetakoa parlamentuek aukeratzen zuten (hau da, Espainiako senatari autonomikoak bezala). 1913an egindako erreformaren ondoren, senatariak bozka zuzen eta popularraren bidez hautatzen dira. Halabaina, bozka sistemaren aldaketak ez du inolako aldaketarik eragin Ganbararen dinamikan, AEBetako Senatuak ez baitu inoiz lurralde-ordezkaritzako ganbara moduan funtzionatu. Estatuko parlamentuek aukeratzen zituztenean senatariak, agintaldia ezeztatzeko sistemarik ez zegoenez, senatarien eta Estatuko parlamentuetan bigarren mailan aukeratzen zituztenen arteko lotura nahiko ahula izan zen beti. Aukeratzeko metodoa aldatu ondoren, botere senatorialak ere ez dira Estatuena, lurraldeak diren aldetik, baizik eta AEBetako Kongresuko Ganbara Gorenean dauden alderdienak.⁴⁹

⁴⁸ *Ibidem* 12. orr.

⁴⁹ BLANCO VALDÉS, R.L., “Estados Unidos: una sola nación, bajo un gobierno federal”, SOLOZABAL, J.J., (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, 86-89. orr.

Baina *Bundesrat* alemaniarrean kokatuz, Länderren gobernuek Estatuaren erabakian parte hartzeko erabiltzen duten kontseilu gisako organoa da. Bertan, *Land* bakoitzak bere gobernuek izendatutako kideen bidez parte hartzen du, eta *Land* bakoitzaren botoa bakarra da beti. *Land* bakoitzeko boto-kopurua aldatu egiten da populazioaren arabera. Organo hori ez da parlamentu-ganbera bat, eta lurralde-gobernuen aginduzko agintaldia duen zuzenbide publikoko ordezkari batzuk ordezkatzeko du ordezkari politikoak, eta, teoriarik, ordezkariak lurralde horien borondatea eguneratzen dute.⁵⁰

Hala ere, Alemaniako praktika politikoak erakutsi du *Bundesrat*-aren barne-dinamikak interes alderdikoiei erantzuten diela lurralde-interesei baino gehiago, eta, beraz, Länder bakoitzaren gobernuak betetzen duen alderdiak edo alderdi-koalizioak bigarren ganbera hau erabiltzen du Estatuak gobernatzen duten alderdiak babesteko edo haiei aurre egiteko plataforma gisa.⁵¹ Azken finean, *Bundesrat*-a tresna bilakatu da, Federazioako alderdi minoritarioen interes alderdikoak asetzeari begira, “parlamentuko oposizioaren ankla instituzionala maila federalean”⁵² bihurtzeko. Hori dela eta, *Bundesrat*-a “kontraparlamentu” bilakatu da ganbera bateko eta besteko gehiengo partidistak bat etorri ez direnean, lege garrantzitsuak aurrera ateratzea eragotziz, Federazioa eta Länderrak gobernatzen dituzten alderdi nagusien arteko liskarrak direla eta. Hain zuzen ere, *Bundesrat*-aren zeregina murriztea zen, neurri handi batean, 2006ko Konstituzio-erreformaren helburua.⁵³

Eredu amerikar eta alemaniarra oinarri izanik, Sáenz Royoren ustez Estatuaren legegintza-erabakian lurralde-interesak sartzeko ez dago bigarren ganbera baten mende. Estatu konposatuetan, berez, lurralde-erakundeek ez dute erakunde komunean parte hartzen, baizik eta lurralde-interes politikoak neurri handiagoan edo txikiagoan integratzen dira erabaki erkidean. Baina parte-hartze hori eta interesak sartzeko ez dago bigarren ganbera bat egotearen edo ez egotearen mende. Parte-hartze eraginkorra, lurralde-interesak araudi orokorrean sartzeko eta sistema federaletako gobernagarritasuna ez daude hainbeste araubidezko tresna edo tresna instituzionalen mende, dinamika politikoaren mende baizik. Lehen aipatu dugun lurralde-ordezkaritzak lurralde-unitateen borondatea kontuan hartzea defendatzen du, baina lurralde baten borondate politikoak Blanco Valdesek esan bezala,

⁵⁰ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, *op.cit.*, 61.orr.

⁵¹ DARNSTÄDT.T, *La trampa del consenso*, Trotta, 2005, Madrid, 85-90.orr.

⁵² GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, “Razones para plantear...”, *op.cit.*, 61.orr.

⁵³ *Ibidem* 62. orr.

askotarikoa da sistema demokratiko batean bere izaeragatik⁵⁴ eta herritarrek alderdi desberdinen bitartekaritzaren bidez baino ezin dute adierazi.⁵⁵

Beraz, lurraldeko interes politikoak erabaki komunean sartzeari alderdien sistemaren arabera izango da, eta, zehazkiago, lurraldeetako egitura alderdikoiek egitura alderdikoi komunean duten indarraren arabera. Azken batean, ordezkari nazionalaren hautaketa edo berrautapena noren esku dago funtsean. Horri dagokionez, AEBk eta Alemaniak oso partida sistema zentralizatuak dute, eta horrek Federazioaren botereak indartzen ditu. Kanada eta Espainia, aldiz, non lurralde-eremu mugatuko alderdiak loratzen diren, kontrakoaren adibide dira.⁵⁶

Alemanian, hain zuzen ere, *Bundesrat*-a legedi federalaren beto-ganbera posible gisa egotea pizgarri izan da alderdien egitura nazionalak eskualde-egiturak kontrola zitzaten eta, horrela, *Bundesrat*-a kontrola zezaten. Horrela, pizgarri handia eman zaie politikari federalei Landeko hauteskundeetan esku hartzeko, baita buruzagi nazionalak aurkeztuz ere. Horrek esan nahi du Landeko hauteskundeak gune global batean eta maila zentralarekin harreman zuzenean jokatzeko direla, hauteskunde federalen arteko alderdien babesari buruzko test bat ere eginez.⁵⁷ Hori dela eta, *Bundesrat*-eko funtsezko erabakietan ere alderdi diziplina agertzen da.

Bestalde, emandako baliozko botoen %5eko hauteskunde-hesia aurreikusten denez, *Bundestag*-ean alderdi erregionalistek ez dute ordezkariarik izango, Bavariako Batasun Sozial Kristauaren kasuan izan ezik, azken horrek Batasun Demokrata kristauaren (CDU) ordezkariak baitu, eta harekin batera taldea osatzen baitu. Alderdien egitura nazionalen indarrak eta alderdi erregionalisten ordezkariak ezak *Bundestag*-ean, parlamentu federaleko ordezkariak, interes nazionalakiko sentikorrak izatea eragiten du, lurralde interesekiko baino. Eta horrek Alemaniako federalismoaren dinamika zentripetoa eta leialtasun federalaren zergatia azaltzen ditu.⁵⁸

Bestalde, *Bundesrat*-ean lurralde-mailako gobernu-koalizioen aldetik boto alderdikoiaren diziplinan gertatzen diren salbuespenek⁵⁹ tesi hau berretsi besterik ez dute

⁵⁴ BLANCO VALDÉS, R.L., “Estados Unidos: una...”, *op.cit.*, 89. orr.

⁵⁵ SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando...*, *op.cit.*, 48-66. orr.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ LÓPEZ-BASAGUREN, A., ESCAJEDO L. (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2013, 44-45.orr.

⁵⁸ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, “Razones para...”, *op. cit.*, 64.orr.

⁵⁹ RUIZ RUIZ, J.J., *El veto del Senado*, CEPC, Madrid, 2007, 357.orr. eta hurr.

egiten: lurralde-interesaren eragina ez dago bigarren ganbera baten mende, alderdien sistemaren eta hauteskunde-sistemaren mende baizik. Lurraldeetan koalizio-gobernuak eratzen lagunduko duten hauteskunde-sistemak bultzatuz gero, bisagra alderdiek eragin handiagoa izango dute erabaki komunean. Baina ez Senatua dagoelako edo Land-aren botoak bateratua izan behar duelako, baizik eta alderdien sistemaren logika lurralde-gobernuetan sartu delako.⁶⁰

Bestalde, Espainian, orain aztertuko ez dudan Kanadaren kasuan bezala⁶¹, lurralde-interesaren defentsa ez da Senatuan gertatzen Diputatuen Kongresuan baizik, bertako alderdi sistemari esker, bere lurraldeetan hauteskunderi begira finkatuta dauden eta, batzuetan, Kongresuan presentzia erabakigarria duten alderdi nazionalistak izateak ematen dion berezitasunarekin. Hori gure sistema politikoaren bereizgarri bat da, eta aukera eman du lurralde-eskaerak eta eskaera deszentralizatzaileak sisteman integratzeko. Alderdi horiek publikoak dira, lurralde-interesak defendatzen dituzte, eta haien defentsak eragina du Estatuaren erabakiaren eraketan, batez ere Kongresuak ez badu Gobernuaren sostengatzen duen gehiengo absoluturik, eta kasu horretan, haien babesa ezinbestekoa da Estatuaren gobernamenturako.⁶² Adibide argia dugu legegaldi honetako Gobernuaren eraketan, non paradoxikoki alderdi nazionalisten abstentzioa eta baiezkoko botoa beharrezkoak izan ziren gobernu berria osatu ahal izateko.

Honela, gure ordezkartza-sistemaren inbertsio bitxi bat gertatzen da: Senatuak, lurralde ezberdinen interesak behar bezala ordezkatu beharko lituzkeenak, ez du egiten, eta hala ere, Diputatuen Kongresuak, zeinaren lehen zeregina oso bestelakoa baita, ezin hobeto balio du AAEE jakin batzuen nahiak defendatzeko; horregatik, ulergarria litzateke AAEE horiek interes handirik ez izatea bigarren ganberaren erreforma eraginkorra amaitzeko.⁶³ Are gehiago, lanaren hasieran esan dudan moduan alderdi nazionalista asko ez baitaude Senatuaren erreformaren alde eta bere ezabapena eskatzen dute, Estatuarekin aldebiko

⁶⁰ PRESNO LINERA, M.A., “Las Cámaras de representación territorial en el Derecho comparado”, EEAA, *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, 2005, 1211. orr. eta h.

⁶¹ Ikus: CASTELLÀ, J.M., “Canadá: un laboratorio del federalismo”, SOLOZABAL, J.J., (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014.

⁶² GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, *op.cit.*, 64.orr

⁶³ GARRORENA MORALES, M., “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, 145 zkia, 2009, 63-64. orr.

harremanak izatea nahiago baitute joera federala jarraitzen duen edo AAEEen arteko aldeanitzeko harremanetarako erakunde bat indartu baino.⁶⁴

Kongresuak, ordea, ez ditu soilik alderdi nazionalisten presentzia handia duten AAEEen aldarrikapenak bideratzen; gainerako AAEEen lurralde-interesak defendatzeko egoitza gisa ere funtzionatzen du, beren lurralde-eremuan aukeratutako estatuko alderdietako diputatuen bidez eta AEBetan dagoen alderantzizko dinamikaren ondorioz, hau da, alderdien eskualdeetako egiturek gero eta eragin handiagoa dutelako haien estatu-egituretan. Estatu autonomikoaren garapenak alderdien barne funtzionamendua aldatu du, eta gero eta handiagoak dira estatu mailako bi alderdi nagusietako buruzagi autonomikoen esku dauden botere kuotak. Deszentralizazio politikoaren prozesu progresiboak eta AAEEtako liderren legimitate demokratikoak alderdien barruan pisu espezifikoak ematen diete, eta horrek eragina du Diputatuen Kongresuaren erabakiak hartzean, edo zeharka, bere barrutietan hautatutako diputatuen bitartez.⁶⁵ Izan ere, diputatuek lurralde-interesen igorle gisa jarduten dute, beren zuzeneko mendekotasuna dela eta, alderdiko eskualde-egituraren politikan jarraitzeko, eta, bereziki, lurraldeko buruzagiarenean.

Hori guztia dela eta, Senatua kentzearen eta ez erreformatzearen komenigarritasunak indarra hartzen du. Batetik, Alemaniako eredua jarraituz Senatua erreformatu ezker, frogatuta geratu den bezala, ez genuke egungo alderdi-dinamikarekin amaituko eta ez ginateke benetako lurralde-ordezkapeneko ganbara baten aurrean egongo. Bestetik, Diputatuen Kongresuan lurralde-interesek leku garrantzitsu bat dute gaur egun, bai alderdi nazionalistei esker baina baita eskualde-egituretako diputatuei esker ere. Argi dago espainiar alderdi-sistemari esker eta autonomien Estatuak honengan eragin duen mutazioari esker Kongresuko diputatuak lurralde-interesen defendatzaile bilakatu direla.

Baina egia da oraindik ere espainiar estatuan koordinazio arazo handi bat dagoela Estatuaren eta AAEEen artean, eta ezin dugula eskualdeen interesen defentsa eta parte-hartzea dinamika politikoaren baitan utzi, honek dakarren segurtasun juridiko faltarekin. Beharrezkoa da parte-hartze eta koordionazio hau bultzatuko dituzten formula berriak bilatzea.

⁶⁴ CASTELLÀ ANDREU, J. Ma., “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma de gobierno”, EEAA, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2008, 1. bol, 441. orr.

⁶⁵ SÁENZ ROYO, Eva, “Parlamento, partidos y Estado autonómico: Sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, 85 zkia, 2012ko iraila-abendua, 178. orr.

3.4. Gobernu-arteko harremanen eredua: Federalismo kooperatiboa eta “interstate federalism”

Azken urteotan Estatu deszentralizatueta joera aldaketa bat egon da, batez ere goiko ganbaren eraginkortasun ezak bultzatuta.⁶⁶

Hasiera batean AAEEK ordezkatu zituen Senatu baten existentziak monopolizatzen zituen Estatu-kideen parte-hartzeari buruzko eztabaidak, eta ondorioz baita Estatu zentralaren organo legegile bat federalizatzeko beharrak ere.⁶⁷

Gaur egun ordea, badirudi kanpoaldearen eta erdigunearen arteko gobernu-arteko harremanak garrantzia hartzen ari direla, lankidetzaren harreman hobeketa eta eraginkorrak lortzeko helburuarekin, eta baita Estatu zentralerako eta ente deszentralizatueta organoen jardueraren hobeketa ere.⁶⁸

Baina, zergatik joera aldaketa hau? Badirudi, Estatu konposatuaren bilakaerak frogatu duela prozedura legegilean eskualde deszentralizatueta duten parte-hartzea jada ez dela nahikoa beren autonomia eta eskumenak babesteko, eta ondorioz, beharrezkoa dela exekutiboaren arteko topaketak, formalagoak edo informagoak, gauzatzea, non jarduerak eta funtzioak negoziatu diren, maila instituzional desberdinen arteko harremanak arinagoak eginez.⁶⁹

Hala ere, gobernu-arteko harremanen konfigurazioak ez du lurralde-ordezkapenerako ganbararen existentziaren ideia baztertzen, aldi berean egon daitezke biak.⁷⁰ Aurreko atalean azaldu dudana bezala, Estatu Kontseiluak eta beste egile askok egindako proposamenek argi uzten dute lurralde-ordezkapenerako ganbera baten existentziaren gaiak lurralde antolaketaren inguruko debatean duen leku garrantzitsua.

Halaber, erdigunearen eta kanpoaldearen arteko harremanek norabide berri bat hartu dute “interstate federalism”-ean (gobernu-arteko negoziazioen bidez, nazioaz azpiko interesak ordezkatzeko mekanismoa) oinarritutako parte-hartze prozesuaren bitartez. Atzean geratu dira “intrastate federalism”-ean (eskualdeen interesek lekua eta publikitatea lortzen dute Goiko

⁶⁶ VIRGALA FORURIA, Eduardo, “Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 151 zkia, Madrid, 2011ko urtarrila-martxoa, 114.orr.

⁶⁷ DE VERGOTTINI, G., “Stato federale”, *Enciclopedia del diritto*, 43, 1990, 831. orr.

⁶⁸ CECCHERINI, Eleonora, *op.cit.*, 177.orr.

⁶⁹ BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (zuz.), “La España de las Autonomías”, *Reflexiones 25 años después*, Bosch, Bartzelona.

⁷⁰ ALLEGRETTI, Umberto, “Per una camera territoriale”, *Le Regioni*, 3 zkia, 1996, 65. orr.

Ganbara bezalako erakunde zentralen bitartez) oinarritutako mekanismoak.⁷¹ Esperientzia konparatua joera berri honen adibide da, aipatuko ditudan herrialdeetan elkarlaneko mekanismoak bilatu dira gobernu federal edo zentralen eta erakunde federatuen edo eskualdeen arteko harremanetarako.

Kanadaren kasuan, Senatuaren eraginkortasun eza dela eta garrantzi handia hartu dute Gobernu nazionalen eta probintziakoen arteko harremanek.⁷² Prozesu horren ondorioz, positiboki baloratu dira maila instituzional desberdinetako Gobernuetako ordezkariak aurrera eramandako jarduerak.⁷³ Hori dela eta, erdigune-kanpoalde harreman sistema honek aproposena dirudi eskualde deszentralizatuen autonomia babesteko, are gehiago, ordezkariak organo zentral bat bezain eraginkorra dela esan daiteke, gehiago ez bada.⁷⁴

Ameriketako Estatu Batuetaraino ere iritsi da joera honen eragina. Bertan, Estatu konkretuen eta Estatu zentralaren arteko, eta hainbat Estatu-kideren arteko koordinazio moduetan oinarritutako prozesua garatze ari dira.⁷⁵

Badira europar Estatuak zeinak nahiz eta lurralde-ordezkapeneko ganbera duten, beste instrumentu batzuk erabili dituztenak eskualdeek Estatuaren jardueran parte-hartu dezaten exekutiboen bitartez.

Suitzan, adibidez, gobernu kantonalen konferentziaren sorrera nabarmentzen da.⁷⁶ Organon honetan kantoietako exekutiboetako ordezkariak parte-hartzen dute bozkatzeko eskubidearekin. Mekanismo honen bitartez bi helburu bete nahi izan dira: Batetik, autonomien ahotsa bermatzea; eta bestetik, federazioaren jardura erraztea, kantoien adierazpen organo bakarrarekin negoziatu beharko baitu.⁷⁷

⁷¹ CECCHERINI, Eleonora, *op.cit.*, 178. orr.

⁷² LUSZTIG, Michael, "Federalism and Institutional Design: The Perils and Politics of a Triple-E Senate in Canada", *Publius*, 35 zkia, 1997, 42. orr.

⁷³ Australian ere exekutiboen arteko koordinazio moduak aurkitu dira, hala nola, "Special Premier's Conferences" eta "Council of Australian Governments", esku-hartzaileen prestakuntza tekniko eta adostasunezko jardura handia erakusten duten egoitzak. PAINTER, Martin, "The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism", *Publius*, 26 zkia, 1996, 101. orr.

⁷⁴ CECCHERINI, Eleonora, *op.cit.*, 179. orr.

⁷⁵ GRESS, Franz, "Interstate Cooperation and Territorial Representation", *Publius*, 26 zkia, 1996, 56. orr.,

⁷⁶ SCHMITT, Nicolas, "Intergovernmental cooperation in Switzerland: The Conference of Cantonal Governments", EEAA, *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic, 47 zkia, Bartzelona, 2006, 61. orr.

⁷⁷ SACK, Oliver, "Recenti sviluppi del federalismo svizzero", *Le Regioni*, 2 zkia, 1999, 259. orr eta h.,

Europar Batasunera begiratzen badugu, Austriaren kasuan, 1974ko Lege Konstituzionalak akordioa barneratu zuen kooperazio horizontal nahiz bertikaleko instrumentutzat. Hori dela eta, instrumentu horren erabilerak bigarren leku batean utzi du Kontseilu federala. Gainera, Länderrek politika erkidegoari buruzko borondate federalaren eraketan parte hartzeari buruzko araudi konstituzionalak erabaki du Länderren integrazio-batzorde bat eratzea, eskualde deszentralizatuetao Kapitainek osatua, eskualdeen ordezkarietarako ganbera indartu beharrean.⁷⁸

Azkenekoz, berriro espainiar Estatura itzuliz, aurreko atalean esan dugun bezala eta aipatu berri ditudan beste herrialde batzuen moduan, Senatua ezin da zehazki ganbara autonomiko bezala definitu⁷⁹. Bestalde, beste herrialdeekiko duen desberdintasun nagusia orain aztertuko ez dudana eskumen banaketa sistema berezian dago.⁸⁰

Lehen azaldu dudana bezala, Konstituzioak ez ditu Estatuko eta AAEEtako botereen harremanetarako instrumentu eta arauak esplizituki ezartzen, Senatua ez beste esan bezala 69.artikuluari “lurralde-ordezkarietarako ganbera” definitzen duena. Hala ere, badakigu bere osakerak eta funtzionamenduak ez duela bide horretan jotzen. Horregatik da hain garrantzitsua Estatu-AAEE arteko kooperaziorako mekanismo alternatiboak bilatzea eta federalismo kooperatiboaren printzipioak barneratzea. Honen adibide izan daitezke espainiar Estatuan Konferentzia Sektorialak eta Presidenteentzako Konferentziak, aurrerago aztertuko ditudanak.

Federalismo kooperatiboaren ideia nagusia behin azalduta, suposatuz hau exekutiboentzako elkar-lanean oinarrituta dagoela, bada esan dazakenez modu honetan legitimazio demokratikoa ezbaian jarriko litzatekeela, botere legegilea baita eta ez exekutiboa honen titularra. Esan liteke modu honetan parlamentuek (bai Kongresuak eta baita parlamentu autonomikoei) debaterako gune bat galduko luketela, gobernuentzako beren kasa erabakitzei ahalmen osoa esleituz. Baina ez nago ados, gobernu-arteko kooperazioak ez die bi alderdiei erabateko askatasuna ematen bi alderdiei eta ez ditu parlamentuak erabakimenez at uzten, jakina baita parlamentuek botere exekutiboaren gainean gauzatzen duten kontrola, eta garrantzitsua izanik ere exekutiboa eta parlamentuaren ere elkarriketarako instrumentuak egotea.

⁷⁸ BILCULCO, Roberto, “Il federalismo austriaco al bivio”, S.GAMBINO (koord.), *Stati nazionali e poteri locali*, Maglioli Editore, Rimini, 1999, 760.orr. eta h.,

⁷⁹ CECCHERINI, Eleonora, *op.cit.*, 180.orr.

⁸⁰ Espainiar Estatuko eskumen banaketa sistemaz, ikus: F. BALAGUER CALLEJÓN, “Constitucionalización del Estado Autonomico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 9 zkia, 1997, 129.orr. eta h.

Hau guztiagatik, nahiz eta tradizio historikoan bigarren ganbara Estatu federaletako ezaugarri ukaezina izan, azken urteotan agertzen ari dira hau ezbaian jartzen ari diren teoria kritikoak, bai plano juridikoan baita politikoan ere. Kuestionatzen ari dira Senatuko bigarren irakurketa, honek prozeduren moteltzea baitakar. Gainera, Senatuaren hautapenak Beheko Ganberaren ezaugarri berdinak erreproduzitzen dituen lekuetan, esaterako, Espainian, Senatua jada ezin da eskualdeen ganbara bezala identifikatu, bere *ratio* inspiratzailea traizionatzen baitu.⁸¹

Laburbilduz, beraz, garrantzitsua da espainiar Estatuan eta orokorrean Estatu deszentralizatueta elkarriketarako eta parte-hartzerako gune berriak topatzea Estatuaren eta eskualdeen artean.

3.4.1. Estatu federalaren beharrezko ezaugarria al da ganberabikotasuna?

Beraz, aurreko atalean azaldu dudanagatik, ondoriozta daiteke estatu deszentralizatu bat ganbara bakarrekoa izan daitekeela, edo beste modu batera esanda, ganberabikotasuna ez dela Estatu federal baten beharrezko ezaugarri bat.

Egile batzuen esanez, ganbara legegile bakarraren existentzia Estatu federalen ereduaren aurkakoa da, Kongresuarekin alderatuz Senatuan ematen baita osatzen duten entitateen arteko berdintasuna eztabaida parlamentarioari dagokionez.⁸²Baina Senatua ezabatzearen aldeko posizioak aztertu ditudanean esan dudanez bezala, ikusi den bezala Estatu federaletako bigarren ganbarek ez dute lurralde-ordezkaritzaren papera betetzen, eta alderdien interesei jarraitzen diete.

Gainera, historikoki Estatu federala ganbara bikoitzeko bezala jaiotzen da, baina ganberabikotasun hau ez da ikuskera federalarekin sortzen. Eredu federala Ipar Amerikan aplikatu zen lehen aldiz 1787.urtean. Hau Ordezkarien ganbara batez eta Senatuaz osatuta zegoen, non azken hau Estatu bakoitzeko bi ordezkariz osatzen zen. Ondoren sortu ziren Estatu federal gehienetan ganbara bikoitzeko sistema ezarri zen, non batetik Komunen ganbera zegoen, burgesek eta zaldunek osatua, eta bestetik Goiko ganbara edo Loren ganbara, nobleziak eta elizako goi-mailak osatua. Beraz, ganbara bikoitzeko sistema Estatu

⁸¹ CECCHERINI, Eleonora, *op.cit.*, 180.orr.

⁸² NÚÑEZ NAVA, Rosa Virginia eta MATOS MOSQUERA, Maria Gabriela, “El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo”, *Provincia Especial*, 2006, 225. orr.

aristokratiko batean sortzen da, non Goiko ganbara nobleziaren interesak asetzeko sortzen den, teoria federalistaren oso aurkako printzipioak izanik.⁸³

Doktrina berrienak federalismoaren funtsezko elementuak zerrendatzerakoan Autonomia, Kooperazioa, Parte-hartzea eta Subsidiaritatea aipatzen ditu, eta doktrina klasikoarekin alderatuz, garrantzia kentzen zaio ganbara bakarreko edo bikoitzeko sistemaren baten existentziari.

Azpitarratzekoa da ere Espainian egun dagoen alderdien sistemarekin ez litzatekela senataririk edo diputaturik egongo bere kabuz eskualde bat ordezkaturiko lukenik, eta herriaren ordezkariak diputatu eta senatari guztien batuketaren bitartez gertatuko litzakela, ondorioz, horretarako ganbara bakarra nahikoa izanik.

Espainiaren kasuan badaukagu historian ganbara bakarreko sistemaren aurrekari bat II. Errepublikaren garaikoa.⁸⁴ 1931ko prozesu konstituziogilean 1978koan bezala Gorteeke jarraitu beharreko sistemaren inguruko eztabaida garrantzitsua izan zen eta nahiz eta ganbara bakarraren aldeko posizioak irabazi zuen horrek ez zuen eztabaida itzali. Guri interesatzen zaiguna AAEEen parte-hartzea izanik, eta Errepublikako gobernuaren ezkertiarra zela kontuan edukita, pentsa genezake ganbara bakarreko sistema ezartzeak eta ganbara bikoitzeko tradizioarekin hausteak lurralde-ordezkaritzari begira justifikazioaren bat izango zuela. Horren aurka, eztabaidaren objektua ez zen lurralde-ordezkaritza izan eta ganbara bakarreko sistema ezartzearen arrazoi nagusia izan zen ganbara bikoitzeko sistemak lege aurrerakoiak oztopatzen zituela, Senatua elementu kontserbadore bezala definituz.⁸⁵ Gainera, ulertu daiteke Gobernuaren beldurra ez zela eskualde deszentralizatuek beren legeak oztopatzea, Senatua hauen parte-hartzerako ganbara kontsideratuz, baizik eta indar kontserbadoreen boterea bikoizten zuen ganbara kontsideratzen zen, alderdien interesei erantzuten ziena eta inondik inora ere lurralde-interesei.

3.4.2. Kooperazio bertikala gobernu-arteko harremanen bitartez

Doktrinaren zati batentzat, Senatuaren erreformaren helburua ez da soilik Estatuaren borondate legegilean eskualdeek parte hartzeko instrumentu bat sortzea, baizik eta era berean aldeanitzeko negoziatzearako egoitza bat sortzea non lurralde interesak txertatzeko balio

⁸³ *Ibidem*, 226.orr.

⁸⁴ OLIVER ARAUJO, Joan, "Las cortes en la Segunda República española: Luces y sombras 85 años después", *Revista de Derecho Político*, 102 zkia, 2018ko maiatza-abuztua

⁸⁵ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, "El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española", *Hispania*, 254 zkia, 2016ko iraila-abendua, 767. orr.

izango duen. Modu honetan, Senatua elkarrizketarako, kooperaziorako eta AAEE-Estatu arteko akordiorako foru bilakatuko litzateke. Alemaniako eredia jarraituko bagenu, ordezkariak eskualdeetako exekutiboak izanik, Senatuak AAEEen arteko elkargune- eta hitzarmen-ganbera iraunkorraren funtzioa bete lezake, baita AAEEen eta Estatuaren arteko lankidetzaz-harremanak sustatzeko eta autonomia-estatuaren integrazioa bultzatzeko.⁸⁶

Estatu Kontseiluaren iritziz, ordea, “Ez dirudi ezinbestekoa -ezta agian gomendagarria ere- Senatuan kokatzea lurraldeen arteko ekintzaren eta koordinazioaren muina”.⁸⁷ Izan ere, izaera bertikaleko zeregin kooperatibo hori egiteko, badira beste tresna malguago batzuk AAEEen asimetriak, lehiakortasuna eta lurralde-interes aniztasuna adierazten dituztenak.⁸⁸ Senatua ez da leku egokia, eta hura negoziatorako eta hitzarmenerako foro aldeaniztun bihurtu nahi izatea ez dator bat estatu konposatuen errealitatearekin; izan ere, estatu horietan, exekutiboaren arteko zuzeneko harremanen indarrak, arintasunak eta eraginkortasunak bide hori lurralde-gatazkak konpontzeko eta alderdien interesak artikulatzeko ohiko modu bihurtu dute. Izan ere, gobernu-harremanen bidez, eta izaera desberdineko organo misto ugariaren bidez, gobernuaren lurralde-instantziak presente daude erabakiak maila federalean hartzerakoan, eta, beraz, lurralde-ordezkaritza ere badago jarduera federalaren prozesuan.⁸⁹

Zuzenbide konparatuko adibide batzuk jartzearen, AEBetan, estatuek erabaki federalean parte hartzeko bideak ez dira Senatuaren bidez egituratzen. Oso adierazgarria da Senatuak inolako arretarik ez piztea erabaki federalean estatuen interesek duten eraginaren gaia jorratzen duten doktrina-artikuluetan. Doktrinak baieztatzen duen bezala, herrialde honetan ez dago estatu-interes babes instituzionalik. Horrek ez du esan nahi interes horiek borondate federalaren eraketan presente ez daudenik, baina ez Senatuaren bidez, baizik eta banakako lobby-en ekintzaren bidez, estatuek Washingtonen kokatzen dituzten bulegoen eta gobernu arteko erakundearen bidez.⁹⁰ Lurralde-interesak interes orokor federalarekin batzea eta integratzea, bestalde, gobernu federalak bultzatutako gobernuaren arteko harremanen bidez

⁸⁶ AAEE, AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado: Hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos”, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006., 719-721. orr.

⁸⁷ RUBIO LLORENTE, F. eta ÁLVAREZ JUNCO, J. “El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos”, *Consejo de Estado-CEPC*, Madrid, 201. orr.

⁸⁸ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, “Razones para...”, *op.cit.*, 65. orr.

⁸⁹ ALBERTÍ ROVIRA, E. , “La representación territorial”, *Fundamentos*, 3, 2004, 293-294. orr.

⁹⁰ SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos...*, *op.cit.*, 54-59. orr.

egituratzen da. Federazioak emandako diruzko emakidetan oinarrituta, zentrotik bultzatutako gobernuen arteko harremanek ez dute estatuen finantza-eskasia estali nahi, baizik eta estatuek, beren eskumenak baliatuz, federalki ezarritako lehentasunak borondatez gauzatzea. Hau da, integrazio federala du helburu.⁹¹

Alemanian, *Bundesrat*-a da gobernu federalaren eta lurralde-exekutiboaren arteko harremanen egoitza nagusia, baina harreman mota horiek organotik kanpo garatzen dira, eta bere esku-hartzea, *Land* bakoitzeko ministerioetako burokraziek aurrez negoziatutako erabakiak berrestera mugatzen da⁹². Aldi berean, gobernu-arteko harreman bertikalak dira nagusi. 1969az geroztik, harreman horiek Oinarrizko Legean araututa daude, eta diru-laguntza federalen gehikuntzarekin eta eskualdeko politika ekonomikoaren, nekazaritzaren eta hezkuntzaren plangintza bateratuarekin garatu dira, besteak beste, zeregin komuntzat hartzen diren esparruetan. 2006ko konstituzio-erreforman, estatu federatuen ekintza zehazteko *Bund*-aren tresna gisa duten irismena zehaztu nahi izan zen, baina, egia esan, erabakigarriak izaten jarraitzen dute eta integrazioa modu eraginkorrean lortzen da, lurralde-adostasuna ereduaren giltzarri gisa txertatzen baita.⁹³

Espanian, aurrerago azalduko dudan bezala, EKak ez ditu gobernuen arteko harreman bertikalak arautzen, eta Estatuaren eta AAEEen arteko lankidetzak modu espontaneoan eta eskumenak eskualdatzeko prozesuarekin estuki lotuta garatu zen, harremanak instituzionalizatu eta alde anitzeko lankidetzak argi eta garbi bultzatu zuen azaroaren 26ko 30/1992 Legea onartu zen arte. Informazio-zentzu hutsetik eta ikuspuntuak trukatzetik edo gatazka partikularrak konpontzetik haratago, Estatu Autonomikoan lankidetzak bertikalaren helburuak joera federal argia izan du. Lehenik eta behin, AAEEen finantza-eskasia estaltzeko tresna izan zen; gaur egun, diru-laguntza baldintzatuekin lotuta dago, eta politika autonomikoen erabilera orientatzeko balio du, baina lurralde-interesek estatuko erabakian parte hartzeko bide bat ere izan daiteke, Alemaniako federalismo kooperatiboaren ildotik. Horren adibide da apirilaren 14ko 39/2006 Legeak Autonomiaren Aldeko eta Mendetasunari Arreta Eskaintzeko Sistemaren Lurralde Kontseiluari

⁹¹ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, *op.cit.*, 66. orr.

⁹² ARROYO, GIL, A. “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: el Bundesrat o Consejo Federal alemán”, TUDELA, J. eta KNÜPLING, F. (koord.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid, 2010 233. orr.

⁹³ GARRIDO LÓPEZ, Carlos eta SÁENZ ROYO, Eva, *op.cit.*, 66. orr.

erregelamendu-garapenaren eta gutxieneko baldintzak ezartzearen arloan emandako erabaki-ahalmena.⁹⁴

Hau guztiagatik, argi geratu da estatu deszentralizatueta kooperazio bertikalerako tresnak ez direla Goiko ganberak, eta hau gobernu-arteko harremanen bitartez garatzen dela, lehen aipatutako federalismo kooperatiboaren ildotik, federalismo zaharra atzean utzita “inter state” eredu jarraituz.

3.4.3. Federalismo kooperatiboaren bideragarritasuna Espainian

“Federalismo kooperatiboa”, adierazpenaren bidez, lurraldeka deszentralizatutako estatu bat osatzen duten aldean arteko lankidetzaren beharra aipatzen da, erkidego osoarentzat onuragarriak diren helburu politiko, ekonomiko edo sozial jakin batzuk lortze aldera.⁹⁵ Federalismoa izatez kooperatiboa eta egituratzailea da beti. Federalismo berriak garrantzi berezia ematen dio gobernu-maila desberdinen arteko interdependentzia, interakzio eta funtzio-banaketari, bai eta botere-maila edo -instantzia bakoitzak beste batzuegan duen eraginari ere. Gainera, gobernu-maila baten edo bestearen eskumen eskusiboei erreparatu beharrean, orain arreta, batez ere, eskumen partekatu eta konkurrenteetan jartzen da, gai beretan esku hartzea eta batera jardutea bultzatuz. Horrela, osaera mistoko organo eta instantzia berriak eta askotarikoak sortzen dira, lankidetzaren ohiko praktika gauzatzen da, eta elkarrizketa, negoziazioa eta hitzarmena instituzionalizatzen dira; “denon artean hobeto egingo dugu” izango litzateke federalismo kooperatiboaren leloa. Federalismo kooperatibo berri honek, gobernu-arteko harremanen hobekuntza eta indartzea eskatuko du, hau da, gobernu-arteko komunikazioko eta lankidetzako instantzia eta prozedura berriak sortzea.⁹⁶

3.4.3.1. Zertarako?

Lehenik eta behin, eta Espainiari federalismo kooperatiboaren eredu jarraitzea zergatik interesatzen zaion azaldu aurretik, Espainia estatu federal bat kontsideratu daitekeen ebaluatu beharko genuke. Egia esan, lan honen helburua ez da eztabaida honetan sartzea ezta auzi horri erantzutea ere, baina apunte bat egitea beharrezkoa da proposamenak egiten hasi baino lehenago.

⁹⁴ SÁENZ ROYO, Eva, *op.cit.*, 68-76. orr.

⁹⁵ ARROYO GIL, Antonio, “Realidades y perspectivas del Federalismo Alemán”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2004, 10. orr.

⁹⁶ ROJO SALGADO, Argimiro, “Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 135 zkia, 2017ko urtarrila-martxo, 227-228. orr.

Aditu askoren iritziz, eredu federalaren eta gaur egungo Estatu autonomikoaren artean kointzidentzia handia dago⁹⁷, *de facto* funtzionatzen ari den bezala. Rojo Salgadok gogorarazten duen bezala, autonomien Estatua funtzionalki federala den Estatu bat da. Izan ere, bai, autonomien Estatua federalaren oso antzekoa da, baina hortik autonomien Estatua jada federala dela baieztatzea, akats kontzeptuala da, eta, aldi berean, gure lurralde-auziari buruzko nahasmena eta ziurgabetasuna elikatzen laguntzen du. 40 urte baino gehiago funtzionamenduan egon ondoren, Estatu autonomikoak bere dinamika deszentralizatzailea eta zentrifugoa ahalik eta gehien behartu duela onar daiteke. Hala ere, eta hori guztia gorabehera, Espainiako estatu-forma, kategoria politologiko eta konstituzionaletatik, eta ikuspegi formaletik, estatu autonomiko bat da oraindik ere, hau da, erregionala, edo, batzuek nahiago duten bezala, konstituzionalki erregionalizatutako estatu bat. Hala izaten jarraitzen du, inoiz ez ziolako izateari utzi, eta horixe delako eratzailleek Espainiarako hartu nahi izan zuten estatu-forma, nahiz eta beste bi kategoriak (unitario-zentralista eta federala) baztertzearen bidez eta berariaz baztertzearen bidez izan. Hau da, Autonomien Estatua eredu federala eta zentralista berariaz baztertzearen emaitza izan zen.⁹⁸

Behin hori argi geratu dela, Espainiari federalismo kooperatiboaren eredia jarraitzea interesatzen zaio, batetik, 1978an hasitako prozesu autonomikoa amaitzeko eta erkidego guztien integrazio politikoa lortu ahal izateko, eboluzioaren estrategiari jarraituz.⁹⁹ Bestetik, argi geratu da Senatuak ez duela lurralde-ordezkaritzaren funtzioa betetzen, eta konponbidea ez litzatekeela hura erreformatzea izango, baizik eta exekutiboaren arteko lankidetzaren espazioak sortzea eta jada existitzen diren organoen erabilera bultzatzea, lurralde bakoitzaren asimetriak eta berezitasunak errespetatuko dituen "interstate federalism" ereduari jarraituz. Koronabirusaren krisi honetan zehar ere argi geratu da AAEE-Estatu arteko lankidetzaren ekintza sinboliko baten antz handiagoa duela benetako koordinazio batena baino, eta askotan izaera aholku-emailea eta informatiboa besterik ez duela, horrek lurralde-gatazka okertzen duelarik xamurtu beharrean. Azkenik, beharrezkoa da indar ber-zentralizatzaileak eta zentrifugoak balantzatzeko dituen eredu berri bat bilatzea, baita AAEEen arteko etengabeko lehiarekin amaituko duena.

⁹⁷VILLACANAÑAS, J.L., "La idea federal en España", EEAA, *Federalismo y cuestión federal en España*, Universitat Jaume, Castelló, 2004, 115.orr.

⁹⁸ ROJO SALGADO, Argimiro, *op.cit.*, 218-219. orr.

⁹⁹ *Ibidem*, 220.orr.

3.4.3.2. Egitate bereizgarriak eta hauen trataera

Dagoeneko zaila den kohesionamendu autonomikoari beste zailtasun-elementu bat gehitu behar zaio: Espainiako errealitatea plurala, konplexua, askotarikoa dela, eta hau osatzen duten lurraldeek hainbat berezitasun dituztela. Hori beste herrialde askotan ere gertatzen da, hala nola Suitzan, Kanadan, Belgikan, Erresuma Batuan eta Italian. Espainian badira gertaera bereizgarri batzuk, hala nola hizkuntza-aniztasuna (galiziera, katalana, euskara), zuzenbide zibil forala edo berezia (Galizia, Nafarroa, Euskadi, Aragoi, Katalunia, Balear Uharteak), finantzaketa-sisteman eragin berezia duten foru-lurraldeen eskubide historikoak (Euskadiko Kontzertu Ekonomikoa eta Nafarroako Hitzarmena), eta Penintsulako uhartetararen eta urrutze geografikoaren ondoriozko Kanarietako ekonomia- eta finantza-araubidea.

Horren guztiaren ondorioz, estatu autonomikoak badu tipifikatzen eta bereizten duen ezaugarri bat eta berezitasun bat: AAEE batzuei bakarrik dagozkien egitate bereizgarriena, orokorrean eragin nabarmena dutenak. Hau da, bai AAEE horiek desberdinduz eta bertako herritarrei eskubideak esleituz, baina baita gainerakoengan eraginez ere.¹⁰⁰ Errealitate bereizgarri horiek, Konstituzioan zein autonomia-estatutuetan aitortu eta onartzen direnez, garrantzi juridikoa ematen diete erkidego horien ezaugarri espezifikoari, eta horrek esan nahi du Espainiako AAEE batzuek eskumen bereziak, espezifikoak eta bakarrak dituztela esleituta, eta horiek zenbait ondorio dakartzatela, bai barnekoak (desberdindutako erkidegoetako herritarrentzat), eta bai kanpokoak (gainerako erkidegoetako herritarrentzat). Ondorio horiek, batzuetan, muga edo egoera diskriminatzailatzat har daitezke.¹⁰¹ Egoera horien eta antzeko beste batzuen aurrean, onartu behar da hori gure gizarte eta estatu motaren ondorio logiko eta konponezina dela, eta, aldi berean, ezinbesteko baldintza direla egitate bereizgarriak dituzten Erkidegoko herritarrek beren eskubideak baliatu eta gozatu ahal izateko. Desberdintasunak aniztasuna ahalbidetzen du, kontrakoa uniformetasuna da.¹⁰²

Bada, Estatu autonomiko eta "federal" honek, gainera, ezaugarritzat egitate bereizgarriak dituenak, federalismo asimetriko eta pluralista bat ezartzea gomendatzen du, aniztasuna ez ezik, aldeaniztasuna eta polizentrismoa ere bermatzeko gai dena, baita

¹⁰⁰ AJA, Eliseo, *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2003, Bartzelona, 160.orr.

¹⁰¹ Adibidez, irakaskuntzan euskara erabiltzeak hizkuntza hori ezagutu beharra dakar, eta horrek hizkuntza ezagutzen ez duten Espainiako edo Euskal Autonomia Erkidegoko beste toki batzuetako irakasleen benetako aukerak mugatzen ditu.

¹⁰² ROJO SALGADO, Argimiro, *op.cit.*, 232.orr.

Estatuaren mugen barruan ere. Praktika federalak, hain zuzen ere, erregimen federal askok eta askok, entitate federatuen artean dauden gertaera bereizgarriak direla eta, eredu asimetrikoen alde egin dutela erakusten digu, Suitza, Kanada, India, Malasia, Belgika edo Errusiaren kasuan, besteak beste. Zalantzarik gabe, federalismo asimetriko hori, aniztasunaren adierazpide eta erantzun juridiko-politiko da aldi berean, hau da, gizarte plural baten eskariarekiko irtenbide instituzional koherenteena.¹⁰³

Espanian, asimetriari buruzko eztabaida ez dago guztiz osatuta, AAEEen joera ezaguna den alde bikotasunaz hitz egin gabe, bereziki, pentsa dezakegun bezala, Euskal Herriaren eta Kataluniaren kasuan. Egun Espainian, asimetria AAEEen eta gobernu zentralaren arteko negoziazio bakartzat sortzen da, tratamendu berezia jasotzeko. Fenomeno horren zati handi bat konstituzio-unitateek erabakiak hartzeko orduan duten parte-hartzearen printzipioari lotuta dago. Ikusi dugun bezala, Estatu federal klasiko batean, unitate eratzailak bigarren ganbera legegile batean daude ordezkaturak; hau ez da Espainian gertatzen, Senatuak AAEEen oso ordezkartza txikia baitu. Parlamentuan komunitateek beren interesak ordezkatu dituzten toki egokirik ez dagoenez, gobernu zentralarekin batera aurre egin behar diote. Gutxiengo nazionalak, katalanek bezala, nahiago dute gobernu estatalarekin alde biko lana egin, eta hori lotuta egon daiteke beren buruaz beste nazio bat dela uste izatearekin. Esan genezake, hortaz, Kataluniar berezitasuna (eta) Konstituzioak "nazionalitateen" eta "eskualde" sinpleen arteko bereizketa onartzea nahikoa dela Kataluniarentzat tratamendu berezia justifikatzeko.¹⁰⁴

Asimetriak ondorio positiboak nahiz negatiboak izan ditu Espainian, zein asimetria-motaren arabera. Batetik, berezko edo barneko asimetria dago, Espainiako makillaje multinazionalaren ondoriozkoa, tentsio politikoaren eta are indarkeriaren iturri izan dena. Bestalde, barne-asimetria horren ondorioz, *de jure* asimetria sortu da, eta horren helburua da dauden desberdintasunak ezagutzea. Aditu bat baino gehiago ados egongo litzateke Espainiaren izaera multinazionalaren finkapena garrantzitsua dela eta federalismo asimetrikoaren maila bat izatea funtsezkoa dela hori lortzeko. Nortasun nazionalaren auziak dakarren emozio handia dakarren gaia da, eta, gobernantza arrakastatsua izateko, asimetriak ezagutu behar dira. Ikusi denez, bere diseinuaren eta bilakaeraren federalismo asimetrikoak

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ FUNK, Alixandra eta LÉPINE, Frédéric (zuz.), "Asymmetrical federalism: A Stabilizing or Destabilizing Factor in the Multinational Federation? A Comparative Study of Asymmetrical Federalism in Canada and Spain", *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*, 2009-2010, 54-55. orr.

(Espainian) gobernantzari eta ordenari lagundu dio. Logika horri jarraituz, federalismo asimetrikoa lehendik dagoen asimetriari aurre egiteko bitarteko bat da, eta, hori egitean, Estatuak egonkortzeko eta bateratzeko balio du.¹⁰⁵

Aldi berean, zenbait adituk federalismo asimetrikoaren inguruko arazoak identifikatu dituzte, batez ere gehien nahi duten eskualdeen eta gobernu zentralaren eta gutxiago nahi duten beste eskualdeen arteko gatazkak. Ez da gehiegizko asimetria ezegonkortasuna sortzen ari dena, baizik eta autonomia emateari buruzko testu anbiguoak eta estatutuak, gobernu zentralen eta eskualdekoen arteko botere-banaketa negoziazio politiko iraunkorreko eremu bihurtzen dutenak. Konstituzioak nazio-aniztasuna bere baitan hartzen duen konfigurazio asimetriko bat diseinatu zuen, baina hau modu hain anbiguoan idatzi izanak hutsuneak sortu zituen asimetria honek zertan datzan eta AAEEK nola islatu behar duten jakiterako orduan. Horrek etengabeko negoziazio-prozesua ekarri du, eta, ondorioz, asimetriak ezegonkortasuna eragin du zeharka.¹⁰⁶

Identifikatu den beste arazo bat da Espainiako federalismo asimetrikoak eskualdeko autonomia azpimarratzen duela, elkartasun nazionalaren kontura. Finantza-erreformen testuinguruan, berrienak zalantzan jarri du elkartasun-printzipioa, bere buruaz aski diren komunitateek gobernu zentralari birbanaketa-ordainketak eten ahal izan ditzaten. Erreforma horiek, neurri handi batean, asimetria handiagoko Kataluniaren eskaerengatik eta autonomia globalki handitzeagatik gertatu dira. Arriskua da asimetria eta eskumen gehiago nahi dituzten AAEEK, beren egoera desberdinagatik, interes nazionaletik kanpo jardun dezaketela hertsiki. Ikuspuntu horretatik, federalismo asimetrikoa ezegonkortzailea da, indibidualismo-espirtua sortzen baitu, eta horrek politika bateratua izaten jarraitzeko borondate politikoa galtzea ekar dezake.¹⁰⁷

Espainian federalismo asimetrikoa ebaluatzea bereziki zaila egiten duena, atal honen hasieran azaldu dudan moduan, da federalizazioa hori dela, prozesu bat; autonomien Estatuaren eraikuntzak eboluzionatzen jarraitzen du. Ikusi dugun moduan, hasierako eredu asimetriko bat askoz simetrikoagoa bihurtu zen, eta, gero, sistema asimetriko samar batean aldatu zen berriro; etorkizunean zer gertatuko den ikusteko geratzen da. Federalismo asimetrikoa orain arte nola erabili den begiratzean egin daitekeen ohar bakarra da nolabaiteko oreka behar dela egonkortasuna ekar dezan, federalismo asimetrikoa funtsean ez baita

¹⁰⁵ FUNK, Alixandra eta LÉPINE, Frédéric (zuz.), *op.cit.*, 55. orr.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 56. orr.

¹⁰⁷ *Ibidem*, 55-57. orr.

eskualdeei pribilegioak ematea, beren berezitasunak aitortzea baizik;¹⁰⁸ horregatik Espainiarentzat beharrezkoa da prozesu autonomikoa federalismo kooperatibo eta asimetriko baten bidean amaitzea Konstituzio erreforma baten bidez, baina baita gutxiengo nazionalisten nazio izaera aitortzea ere¹⁰⁹, hasiera batetik konstituziogileak egitea saihestu zuena, modu horretan gaur egun daukagun egoerara ekarriz.

3.4.3.3. Autonomi erkidego-Estatu arteko kooperazio formak Espainian

Federalismo kooperatiboaren ikuspegitik, Espainian badaude Estatu-AAEE arteko kooperaziorako eta elkarlanerako baliabide eta organoak. Hala ere, arazo nagusia hauen existentzia eta erabilera formal hutsa dela da, sinbolikoa eta aholku-emailea, eta kasu askotan ez dela eskualdeen eta beren interesen benetako parte-hartze batean itzultzen. Kooperaziorako forma desberdinen artean honako hauek ditugu: Presidenteen Konferentzia, Alde edo Sektoreko Lankidetzak, Lankidetzak Hitzarmenak eta Kooperaziorako Aldebiko Batzordeak.

Presidenteentzako Konferentzia 2004ko urriaren 28an sortu zen.¹¹⁰ Azken urteotako maila politiko goreneko Estatu eta AAEEen arteko kooperaziorako organoa da, edo hori da bere helburua, eta aldeanitzeko lankidetzarako organo guztien goialdean kokatzen da. Osaerari dagokionez, Gobernuak Presidenteak zuzentzen du eta hamazazpi AAEEtako Presidenteek parte-hartzen dute, Ceuta eta Melilla hirietako Alkate-Presidenteekin batera. Jarduteko eremuari dagokionez, hau irekia da eta sistema autonomikorako garrantzitsuak diren gai buruzko akordioak onartzea eta eztabaidatzea du helburu, Konferentziaren izaera eta maila politikoa dela eta.¹¹¹ Presidenteentzako Konferentziaren deialdia Gobernuak Presidenteak egin behar du eta izatez urtean behin ospatuko da, ez-ohiko bilerak salbu.¹¹² 2004an sortu zenetik Gobernuak Konferentziaren 6 bilera erregistratu ditu bere web orrian, nahiz eta koronabirusaren krisiaren ondoriozko alarma egoera dela eta ere ospatu diren: 2004ko urriaren 28an, 2005eko irailaren 10ean, 2007ko urtarrilaren 11n, 2009ko abenduaren 14an, 2012ko urriaren 2an eta 2017ko urtarrilaren 17an. Hauetan gai ugari eztabaidatu ziren, hala

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ RUIZ RUIZ, J.J., “Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado”, EEAA, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, 65.orr.

¹¹⁰ ARBOS, Xavier, “La Conferencia de Presidentes”, EEAA, *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Col·lecció Institut d’Estudis Autònoms, 47 zkia, Bartzelona, 2006, 116.orr.

¹¹¹ FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDE TARREKO MINISTERITZA, “Conferencia de Presidentes” (<http://www.mptfp.es>) (azkenezkoz kontsultatua: 2020/04/01)

¹¹² TER/3409/2009 Agindua, 2009ko abenduaren 18koa (2009ko abenduaren 19ko BOE, 305 zkia)

nola, Konferentziaren instituzionalizazioa, osasun-zerbitzuaren finantzaketa, teknologia eta ikerkuntza, ura eta immigrazioaren sektoreko konferentzien sorrera, genero indarkeriari aurre egiteko instrumentuak bultzatzea, ekonomia eta enpleguari buruzko eztabaida orokorrak, etab.¹¹³

Nahiz eta hasiera batean, eta teorian, Presidenteentzako Konferentzia kooperaziorako instrumentu egokia izan bileren ospakizun urriak kontrako praktika erakusten digu, bada, kooperaziorantz pauso bat eman zela organo honen sorrerarekin baina, hor geratu dela, ez baita beregan konfiantzarik ipini benetan AAEE-Estatu arteko kooperazio organo erreal bilakatzeko, beste herrialde deszentralizatu askotan egin den bezala, non exekutiboentzako konferentzia hauek Senatuak betetzen ez duen ordezkapen funtzioa betetzen duten.

Bestetik, Alde edo Sektore Lankidetzak edo Konferentzia Sektorialak ditugu. Jarduera publikoko sektore konkretu baten inguruko aldeanitzeko kooperazioko organoak dira.¹¹⁴ Osaerari dagokionez, eskumena duen ministerio-saileko titularrak eta gai horren ardura duten AAEEtako gobernuetako sailburu guztiek osatzen dituzte. Osaeragatik, kopuruagatik eta jardueragatik, administrazioen arteko lankidetzaren zutabe nagusia dira izatez. Administrazio publiko bakoitzak dituen eskumenen egikaritzea hobetuko duten jarduerak borondatez adosteko eraturako organoak dira, eta kontsulta-, erabaki- edo koordinazio-eginkizunak izan ditzakete, gai komunei buruzko akordioak lortzera bideratuak. Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legeak 147. artikuluan eta hurrengoetan ezartzen du haren araubide juridikoa. Oro har, lan- eta laguntza-organoa bat dute. Batzorde sektorialak bilerak prestatzeaz eta hartutako erabakien jarraipena egiteaz arduratzen dira, eta, normalean, agintzen dizkieten zeregin teknikoak egiteko lantaldeak eratzen dira. Gaur egun 42 Konferentzia Sektorial daude, eta jarduera-maila oso heterogeneoa da.¹¹⁵

¹¹³ FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDE TARREKO MINISTERITZA, “Conferencia de Presidentes” (<http://www.mptfp.es>) (azkenezko kontsultatua: 2020/04/01)

¹¹⁴ ROIG, Eduard, “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, *Herri Arduralaritzarako Euskal Aldizkaria*, 55 zkia, 1999, 211-212.orr.

¹¹⁵ FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDE TARREKO MINISTERITZA, “Conferencias Sectoriales” (<http://www.mptfp.es>) (azkenezko kontsultatua: 2020/04/01)

Hala ere, uste nahiko orokorra da gobernu-arteke lankidetzaharremanak, batez ere Konferentzia Sektorialetan ez direla izan beharko liratekeenak, eta, diru-laguntza baldintzatuetatik abiatuta, Estatuak AAEEtan esku hartzeko modu bat direla.¹¹⁶

Lankidetzaren hitzarmenei dagokienez, Estatuko Administrazioaren eta AAEE baten edo batzuen arteko hitzarmen edo akordioak dira. Lankidetzarako instrumentu erabilienetakoa dugu hau ere, figura honek duen kontratu askatasunak ematen duen flexibilitatea dela eta. Hitzarmenak aldebiko lankidetzat hartzen dira formalki, baina, praktikan, Gobernuak eta ministerioek, pixkanaka, alde anitzeko tratamendua eman diote hitzarmen-politikari, eta AAEE guztiei edo gehienei proposatu diete trataera hori, edo antzeko testua. Ondorioz, sinatutako hitzarmenen zati handi bat “harpidetza orokortuko hitzarmentzat” hartzen da, AAEE guztiekin edo gehienekin sinatu direlako, eta AAEEkin eta lurralde nazional osoan edo gehienez lankidetzan garatu beharreko politika orokorrei erantzuten dietelako.¹¹⁷

Amaitzeko, azaldutako Konferentzia Sektorialekin batera, aldebiko lankidetzabatzordeak aurreikusten dira Estatuaren eta AAEEen arteko hainbat gai lantzeko. 1987az geroztik funtzionatzen ari da, eta 1992ko Akordio Autonomikoetan aldeanitzeko harremanen osagarritzat hartu ziren, eta erkidego bakoitzaren berriazko gaiak lantzeko bide politikotzat baloratu ziren. Bereziki garrantzitsuak izan dira KALOn aurreikusitako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsuak (33.2.art) ez jartzera bideratutakoak. Estatutuak erreformatzeko 2006-2007ko prozesuak Aldebiko Batzordeak eta alde anitzeko lankidetzaprozesuak indartzearen aldeko apustua ere ekarri du. Izan ere, ohikoak dira estatutuen aurreikuspenak, zeinen arabera, lankidetzaprozesu horien deialdia egin behar den dagokion autonomi-erkidegoaren interesei eragiten dieten Estatuaren eskumeneko erabakiak hartzeko, hala nola plangintza hidraulikoko eta ikerketa, garapena eta berrikuntzaren gaietan.¹¹⁸

¹¹⁶ GARCÍA MORALES, M.J. “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86 zkia, 2009, 89.orr. eta hurr.

¹¹⁷ FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEARREKO MINISTERITZA, “Convenios de Cooperación” (<http://www.mptfp.es>) (azkenezko kontsultatua: 2020/04/01)

¹¹⁸ SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014, 69-70.orr.

3.4.3.4. Polemikak

Espanian bi pertzepzio identifika daitezke gobernu-arteke harremanen eta federalismo kooperatiboaren aplikazioaren inguruan. Badira gobernu-arteke harremanak Estatuaren politika autonomikoa baldintzatzeko interbentzio modu bezala ikusten dituztenak, eta badira ere, batez ere alderdi politiko kontserbadoreetan, federalismo kooperatiboa, federalismo asimetriko bezala ikusten dutenak, eta hau, sezesionismorako bide eta Espainia apurtzeko bide izango litzatekeela baieztatu dutenak.

Batetik, garrantzitsua da gogoraraztea hasiera batean Espainian gobernu-arteke harreman bertikalen sorrera Estatuak AAEEak finantzatzeko helburuarekin sortu zirela, hauek transferitutako eskumenak egikari ahal izateko. Baina gaur egungo testuinguruan, dagoen finantza-deszentralizazio zabalarekin, Estatuaren finantza-transferentziak ez daude finantza-gutxiegitasuna estaltzera bideratuak, baizik eta politika autonomiko jakin batzuk bideratzera eta bultzatzera. Beraz, gobernu-arteke harreman hauen zentzua AEBetan eta Alemanian hasiera batetik sortuak izan ziren harremanen antzekoak dira, eta beraz, hau ez da gure Autonomien Estatuaren berezitasun bat. Eta azpimarratu behar dena, harreman mota hauetan AAEEek eman behar duten borondatezko “adostasuna” da, frogatzen duena, batzuek salatzen dutenaren aurka, hauek ez dutela Espainian ezarritako konstituzioko eskumen-sistema distortsionatzen.¹¹⁹

Gaur egun arte, lurralde-administrazioen ahaleginak, batez ere, bakoitzak bere jarduera-eremua defendatzera eta finkatzera bideratu dira, alde bakarrez jardun ahal izateko. Hori bereziki zaila eta gatazkatsua izan da partekatutako eskumenen esparruan. AAEEK Lurralde Kontseiluaren barruan mendekotasunaren arretarako "oinarrizko baldintzak" finkatzen parte hartzea, zalantzarik gabe, urrats kualitatiboa da gure estatu autonomikoaren garapenean¹²⁰, eta gatazkak murrizten saiatzen da, ez hainbeste bide juridikotik (estatutuen erreformen bidez saiatu den bezala), baizik eta bide politikotik.¹²¹ Zalantzarik gabe, joera

¹¹⁹ *Ibidem*, 87-88. orr.

¹²⁰ Gobernu-arteke harremanei dagokienez gainera, aurretik esan dudan bezala, apirilaren 14ko 39/2006 Legean, Autonomia Pertsonala Sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak Zaintzeari buruzkoa (aurrerantzean, LAAD), Estatuaren eta AAEEen artean ezarritako gobernu-arteke lankidetzaren berrikuntza handia da gure historia autonomikoan, inplikaturako lurralde-administrazio bakoitzak eskumenak baliatzeko duen moduari dagokionez. SÁENZ ROYO, Eva, “Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97 zkia, 2013ko urtarrila-apirila

¹²¹ SÁENZ ROYO, Eva, *Desmontando mitos...*, *op.cit.*, 88. orr.

horrek gora egin beharko luke, lankidetzan oinarritutako federalismo kooperatiboaren bidea hartuz, baita eskumenen arloan ere.

Bestetik, federalismo kooperatiboaren inguruan pertzepzio sezesionista dutenen kasuan, federalismo berri honen helburu, sorrera eta izatearen zergatia gogoraraztea garrantzitsua iruditzen zait, bide teoriko-akademiko bat hartze aldera diskurtso politiko hutsetan erori gabe.

Albertiren hitzetan, praktika kooperatiboak New Dealekin hasten dira. Bere hedapena, hain zuzen ere, ezinbestekoa izan zen hiritar estatubatarrei bizi baldintza homogeen batzuk bermatzeko, federalismo dualak eragindako ezberdintasunei aurre eginez, Gobernu zentralaren ekintza oro geldiarazten zuena Estatuaren autonomiaren mesedetan. Ondoren Alemanian aplikatzeak helburu bera izan zuen: estatu plural bateko herritarrei "bizi-baldintzen uniformetasuna" ematea eta bermatzea¹²². Beraz, ulertzen da arkitektura instituzional horrekin ez dela asimetriarik sortzen laguntzen eta ez dela separatismoa sustatzen. Nolabaiteko homogeneotasun sozioekonomikoa bermatzeko asmoak lehenengo eragozten du; aldiz, politika publikoak diseinatzean eta gauzatzean erakundeen arteko lankidetzira iraunkorraren aldeko apustuak bigarrena prebenitzen du.¹²³

Amaitzeko, azken asteetan koronabirusaren osasun krisia dela eta Gobernuaren arteko (zentral eta autonomiko) elkarlana beharrezkoa izan da egoera honi erantzun koordinatu bat eman ahal izateko. Horren harira, apirilaren 26an Presidentearen Konferentziaren bilera bat ospatu zen COVID-19ak sortutako egoeraren inguruan eta ondorioz deklaratu zen alarma-egoeraren inguruan eztabaidatzeko.¹²⁴ Alarma egoera honek Gobernu zentrala ipini du aginte bakartzat, eta AAEEtako Presidente ugari atera dira Gobernuaren krisia gestionatzeko moduaren aurka. Adibide bat jartze arren, Iñigo Urkullu Lehendakaria izan da Gobernu zentralaren gestioa kritikatu duenetako bat, esanez ber-zentralizazio prozesu baten aurrean gaudela eta eskumen-sistemaren urraketa gertatzen ari dela. Honen aurrean, eta nik berarekin bat egiten dut, AAEEkin lan-metodo horizontalagoa eta kooperatiboagoa eskatzen du, edozein komunikazioaren aurretik doan harreman arinean oinarrituta. Urkulluren iritziz

¹²² ALBERTI, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986, Madrid

¹²³ MARTÍN, Sebastián: "¿Qué es el federalismo cooperativo?", 2012ko azaroaren 23koa (https://www.eldiario.es/agendapublica/blog/federalismo-cooperativo_6_71102906.html)

¹²⁴ MONKLOA, "Séptima conferencia del presidente del Gobierno con los presidentes autonómicos sobre el COVID-19", 2020ko apirilaren 26koa, (https://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/presidente/Paginas/2020/26042020_autonomicos.aspx)

goburnu-arteko lankidetzeta mota hauek sinboliko izateari utzi behar diote, ez bai dauka inolako zentzurik Gobernu autonomikoek alarma egoeraren “deseskalamendu” honen neurriak ezagutzea publiko egiten diren egun berean.¹²⁵

Krisi honek Autonomien Estatuan dauden hutsuneak argitara atera ditu, bai azpiegitura aldetik baina baita lankidetzeta-maila aldetik ere, eta horregatik, beharrezkoa da lankidetzeta-eredu berri bat mahai gaineratzea.

4. ONDORIOAK

Gradu Amaierako Lan honen konklusioekin hasteko hasieran formulatutako galderak gogoraziko ditut, proiektu honen bitartez zer aztertu nahi zen eta erantzuna zerri eman nahi zion. Azaldu dudana bezala 1978ko Konstituzioak berrikuntza ugari barneratu zituen, garrantzitsuenak Autonomien Estatua eta lurralde-ordezkaritzara bideratutako Senatua. Berrikuntza hauek, tamalez, argiuneak sortu baino nahasmena ekarri dute Espainiaren estatu-eredua zein den, eta bertatik sortutako AAEEK zein paper jokatzeko duten aztertzerakoan.

Beraz, hasierako planteamenduak ondorengoak dira: Senatua izanik Konstituzioak eskaintzen duen formula nagusia AAEEK estatuaren borondatearen osaeran parte hartu dezaten, ganbarabiko eredu honek erantzuten al dio egokien Estatu deszentralizatuaren izaerari? Posible al da AAEEK parte hartuko duten beste eredu bat ezartzea, legitimazio demokratikoa ezbaian jarri gabe? Atal ezberdinetan sailkatuta honoko ondorioak dira GrAL honetatik ateratakoak:

LEHENENGOA: Agerian geratu den bezala, Senatua da *de iure* AAEEK ordezkatzen dituen baliabide instituzional bakarra, baina frogatu da Kongresuaren ordezkaritza politikoa bikoizten duen ganbera bat dela. eta are gehiago, bigarren irakurketakoa, legegintzako ahala erabiltzeko esku-hartze murriztuarekin. Beraz, nahiz eta borondatea lurralde-ordezkaritzarako ganbera bat sortzea izan, alderdien sistema jarraitzen duen beste ganbera bat izan da bukaerako emaitza, alderdi politikoaren borondateari erantzuten diona AAEEen borondateari baino. Hau da, Senatuaren egungo osaerarekin (hautapen zuzenekoak eta senatari autonomikoak), ordea, senatariek alderdiko logika eta disziplina

¹²⁵ EL CONFIDENCIAL, “Urkullu eleva el tono crítico ante Sánchez: “Es inadmisibile la desorientación que provoca””, 2020ko apirilaren 12koa, (https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2020-04-12/urkullu-eleva-tono-critico-pedro-sanchez-reunion-presidente-autonomicos-quejas-criterios-opuestos-gobierno-filtraciones-falta-respuestas_2544788/), ikus ere: EL CONFIDENCIAL, “Urkullu redobla las críticas y exige a Sánchez no prorrogar más el estado de alarma”, 2020ko apirilaren 29koa, (https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2020-04-29/urkullu-exige-pedro-sanchez-no-prorrogar-estado-alarma-gestionar-crisis-coronavirus-legislacion-ordinaria_2572907/)

pean jokatzten dute. Lehenengoak beren alderdien siglekin aurkeztu direlako; bigarrenak, nahiz eta parlamentu autonomikoek aukeratu bertako talde parlamentarioek proposatuak direlako. Senatari autonomikoak dira izatez, baina ez dute lurraldetar izaerako ordezkapena egikaritzen. Ondorioz, Senatua ez da ezinbesteko ganbera eta planteatu beharko litzateke alderdien-sistemarekin benetako lurralde-ordezkaritza bat posible izango litzatekeen.

BIGARRENA: Egungo Senatuak betetzen ez duen AAEEen parte-hartze funtzio hori betetzeko proposatu diren eredu berriak aztertu ditut. Batetik, Senatua erreformatzeko proposamena *Bundesrat* alemanaren eredia jarraituz eta aurkakoa, Senaturen ezabapen proposamena. Frogatuta geratu da Senatua kentzea eta ez erreformatzea beharrezkoa dela. Batetik, Alemaniako eredia jarraituz Senatua erreformatu ezker, frogatuta geratu den bezala, ez genukeelako egungo alderdi-dinamikarekin amaituko eta ez ginatekeelako benetako lurralde-ordezkapeneko ganbara baten aurrean egongo. Bestetik, batez ere Sáenz Royoren teoriarekin bat eginez, Diputatuen Kongresuan lurralde-interesek leku garrantzitsu bat dute gaur egun, bai alderdi nazionalistei esker baina baita eskualde-egituretako diputatuei esker ere. Argi dago espainiar alderdi-sistemari esker eta autonomien Estatuak honengan eragin duen mutazioari esker Kongresuko diputatuak lurralde-interesen defendatzaile bilakatu direla.

HIRUGARRENA: Egun, oraindik ere espainiar Estatuan koordinazio eta kooperazio arazo handi bat dagoela Estatuaren eta AAEEen artean, eta ezin dela eskualdeen interesen defentsa eta parte-hartzea dinamika politikoaren baitan utzi, honek dakarren segurtasun juridiko faltarekin. Beharrezkoa da parte-hartze eta koordinazio hau bultzatuko dituzten formula berriak bilatzea.

LAUGARRENA: Azken honekin lotura eginez, aztertu dudan hirugarren proposamena federalismo berriaren korronea jarraitzean datza, federalismo kooperatiboa eta gobernu-arteko harremanak bultzatuz eskualde-interesak defendatzea, hau da, “interstate federalism” eredia. Guztiz bat egiten dut eredu honek planteatzen duenarekin, argi geratu baita, lan honetan zehar, beste Estatu deszentralizatuetan izan duen arrakasta eta gaur egun eskualdeen interesen defentsa ez dela Goiko ganberen bitartez gertatzen, gobernu-arteko harremanen bitartez baizik, eta horregatik, Espainiari eredu hau jarraitzea interesatzen zaio.

Federalismo kooperatibo honek asimetrikoa izan behar du, egitate bereizgarriak errespetatuko dituena. Eta azaldu dudan bezala, asimetria honek ez du suposatzen eskualde batzuei pribilegioak ematea, baizik eta aldaezinak eta *de facto* existitzen diren

bereizgarritasunak *de iure* aitortzea; esan bezala, desberdintasunak aniztasuna ahalbidetzen du, kontrakoa uniformetasuna da.

BOSTGARRENA: Federalismo kooperatiboak Espainian duen bideragarritasuna aztertuta, eta hau oraindik Estatu federal bat ez dela kontuan izanik, ikusi ahal izan da honek badituela AAEE eta Estatuaren arteko harremanetarako tresna desberdinak, eta *de facto* hauek ere eskualdeen lurralde-ordezkaritzarako baliabide instituzionaltzat jo daitezke: Presidenteen Konferentzia, Konferentzia Sektorialak, Kooperaziorako Aldebakarreko Batzordeak... Baina hala ere, orokorrean, ez dute behar luketen bezala funtzionatzen; adierazgarria da 2004tik 2018ra Presidenteen Konferentzia sei aldiz bakarrik bildu izana. Beharrezkoa da etengabeko lankidetzat bat egotea maila desberdinetako gobernu eta administrazioen artean federalismo kooperatiboaren printzipioek ezartzen duten bezala. Ikusi da LAADak aurreikusten duen kooperazio mekanismoa aurrera pausu bat izan dela tendentzia aldaketa honetan; bada, norabide horretan jarraitzea behar-beharrezkoa da. Esaldi batean, gobernu-arteko harremanak instituzionalizatu behar dira.

Koronabirusaren krisiak ere AAEE-Estatu arteko kooperazioak dituen hutsuneak agerian utzi ditu, eta hau AAEEtako Presidente ugariaren kexa nagusia izanik. Ezinezkoa da horrelako krisi egoera batean, non egoera gestionatzeko gertutasun instituzionalaren printzipioak paper nagusia jokatzen duen, erkidegoetako gobernuak hain parte-hartze baxua izatea, bada, Urkullu Lehendakariak esan bezala, nahiz eta Presidenteen Konferentzia bildu den honek izaera sinboliko bat izan du eta ez da maila-desberdinetako instituzioen arteko kooperazioan itzuli.

SEIGARRENA: Federalismo kooperatiboak eskumen-sistemaren aldaketa proposatzen du, gehiengoak partekatu bilakatuz. Aldaketa hau etorkizunean aztertu daitekeen gai bat dela iruditzen zait, ikusi beharko litzatekeelako erkidegoetako Gobernuak honetarako prest egongo liratekeen, batez ere indar nazionalistak dauden erkidego horietan. Argi dagoena da, etengabeko autogobernu gehitze eta gutxitze honekin amaitu beharra dagoela, eskari hauei erantzungo dien eredu berri batekin, eta hau nire iritziz, federalismo kooperatiboaren bidea jarraitzea da.

AZKENA: Azken ondorio hau, erreflexio gisara erabiliko nuke. Espainiako Senatua lurralde-ordezkaritza betetzen ez duen Kongresuko ordezkaritza politikoa bikoizten duen ganbera bat baldin bada, 1978ko Konstituziogileek hala nahi izan zutelako da. Beraz, proposamen akademiko eta teorikoak alde batera utzita, galdetu beharko litzateke ea benetan

eskualde deszentralizatu hauen parte-hartzea eta influentzia handitzeko borondate politikoa dagoen, benetako Estatu kohesionatu baten alde, edo interes alderdikoiei men eginez eta espainiaren batasun ukaezinaren argumentu-pean estatu-ereduaren auzi amaigabe honetan jarraitu nahi den, eta honek sortu duen nahasmen eta banaketan. Argi dagoena da espainiar Estatuko aniztasuna barneratuko duen eredu berri bat planteatu ezean Espainia proiektu nazional bezala porrotera bideratuta dagoela.

BIBLIOGRAFIA

1. MONOGRAFIAK ETA ARTIKULUAK

ACKERMAN, B., “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, 113.bol, 3. zkia. 2000

AJA, E. eta ARBOS, X., “La regulación Constitucional”, *El Senado, cámara posible de las autonomías, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 17 zkia, 1980ko iraila-urria

AJA, E., *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Bartzelona. 2003

- *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. 2005

ALBERTÍ, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 1986

- “La representación territorial”, *Fundamentos*, 3. 2004

ALLEGRETTI, U., “Per una camera territoriale”, *Le Regioni*, 3 zkia. 1996

ARROYO GIL, A., “Realidades y perspectivas del Federalismo Alemán”, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*. 2004

BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (zuz.), “La España de las Autonomías”, *Reflexiones 25 años después*, Bosch, Bartzelona

BALAGUER CALLEJÓN, F. “Constitucionalización del Estado Autonómico”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 9 zkia. 1997

CASTELLÀ ANDREU, J. Ma., “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma de gobierno”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 1.bol. 2008

CECCHERINI, E., “La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 111 zkia, 2001eko urtarrila-martxoa, 173-199. orr.

DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Trotta, 2005. Madrid

DE VERGOTTINI, G., "Stato federale", *Enciclopedia del diritto*, 43. 1990

EGILE ASKO, *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics, 47 zkia, Bartzelona, 2006

EGILE ASKO, *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2005

EGILE ASKO, *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Bartzelona. 1996

EGILE ASKO, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2006

EGILE ASKO, *Federalismo y cuestión federal en España*, Universitat Jaume, Castelló. 2004

FUNK, A. eta LÉPINE, F. (zuz.), “Asymmetrical federalism: A Stabilizing or Destabilizing Factor in the Multinational Federation? A Comparative Study of Asymmetrical Federalism in Canada and Spain”, *Institut Européen des Hautes Etudes Internationales*. 2009-2010

GAMBINO, S. (koord.), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli Editore, Rimini. 1999

GARCÍA MORALES, M.J., “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86 zkia. 2009

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La reforma constitucional del Senado”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 28 zkia, 2015, 19-41.orr.

GARRIDO LÓPEZ, C. eta SÁENZ ROYO, E., “Razones para plantear la supresión del Senado”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7 zkia, 2014ko ekaina, 57-69. orr.

GARRORENA MORALES, M., “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, 145 zkia. 2009

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.A., “El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española”, *Hispania*, 254 zkia, 2016ko iraila-abendua, 751-788. orr.

GRESS, F., “Interstate Cooperation and Territorial Representation”, *Publius*, 26 zkia. 1996

LÓPEZ-BASAGUREN, A., ESCAJEDO L. (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg. 2013

LUSZTIG, M., “Federalism and Institutional Design: The Perils and Politics of a Triple-E Senate in Canada”, *Publius*, 35 zkia. 1997

MUÑOZ MACHADO, S., AJA FERNÁNDEZ, E., CARMONA CONTRERAS, A., DE CARRERAS SERRA, F., FOSSAS ESPADALER eta E., FERRERES COMA, V., *Ideas para una reforma de la Constitución*, Madrid. 2017

NÚÑEZ NAVA, R.V. eta MATOS MOSQUERA, M.G., “El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo”, *Provincia Especial*, 2006, 219-238. orr.

OLIVER ARAUJO, J., “Las cortes en la Segunda República española: Luces y sombras 85 años después”, UNED, *Revista de Derecho Político*, 102 zkia, 2018ko maiatza-abuztua, 15-46. orr.

PAINTER, M., “The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism”, *Publius*, 26 zkia. 1996

PRESNO LINERA, M.A., “Las Cámaras de representación territorial en el Derecho comparado”, *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. 2005

ROIG, E., “Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?”, *Herri Arduralaritzarako Euskal Aldizkaria*, 55 zkia. 1999

ROJO SALGADO, A., “Tiempos de reflexión y propuesta: un modelo federal para España”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 135 zkia, 2017ko urtarrila-martxoa, 211-237. orr.

RUBIO MARTÍNEZ, M.C. eta GARRIDO LOPEZ, C. (zuz.), “El Senado actual como cámara híbrida: bicameralismo imperfecto y desigual”, *El Senado: ¿Reforma o supresión?*, Facultad de Derecho Universidad de Zaragoza. 2014

RUIZ RUIZ, J.J., *El veto del Senado*, CEPC, Madrid. 2007

SACK, O., “Recenti sviluppi del federalismo svizzero”, *Le Regioni*, 2 zkia. 1999

SÁENZ ROYO, E., “Parlamento, partidos y Estado autonómico: Sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, UNED. *Revista de Derecho Político*, 85 zkia, 2012ko iraila-abendua, 171-194. orr.

- “Relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado autonómico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97 zkia, 2013ko urtarrila-apirila, 45-71.orr.
- *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid. 2014

SOLOZABAL, J.J., (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid. 2014

TUDELA, J. eta KNÜPLING, F. (koord.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid. 2010

VIRGALA FORURIA, E., “Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 151 zkia, Madrid, 2011ko urtarrila-martxoa, 109-152.orr.

2. WEBGUNEAK

CIUDADANOS, “Propuestas de regeneración democrática e institucional”, (<https://www.ciudadanos-cs.org/>)

EAJ-PNV, “EAJ-PNV propone la eliminación del Senado para *adelgazar* la estructura del Estado”, 2012ko uztailaren 20koa, (https://www.eaj-pnv.eus/noticias/eajpnv-propone-eliminacion-del-senado_31301.html)

EAJ-PNV, “Eusko Legebiltzarrak Autogobernu Ponentzia eratu du eta Jone Berriozabal jeltzalea hautatu du taldeko koordinatzaile”, (https://www.eaj-pnv.eus/berriak/eusko-legebiltzarrak-autogobernu-ponentzia-eratu_44704.html)

ESPAINIAKO SENATUA, “Composición del Senado. Elección y designación de Senadores” (<http://www.senado.es>) (azkenekoz errebisatua: 2020/01/14)

ESPAINIAKO SENATUA, “Senatuaren funtzioak” (<http://www.senado.es>) (azkenekoz errebisatua: 2020/01/14)

EUSKO LEGEBILTZARRA, “Ponencia de autogobierno de la XI Legislatura”, (<http://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/ponencias-autogobierno/xi-legislatura>)

FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEITARREKO MINISTERITZA, “Comparecencia en la Comisión de Política Territorial y Función Pública del Congreso”, (<https://www.mptfp.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2020/02/20200228.html>)

FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEITARREKO MINISTERITZA, “Conferencia de Presidentes” (<http://www.mptfp.es>) (azkenekoz kontsultatua: 2020/04/01)

FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEITARREKO MINISTERITZA, “Conferencias Sectoriales” (<http://www.mptfp.es>) (azkenekoz kontsultatua: 2020/04/01)

FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEITARREKO MINISTERITZA, “Convenios de Cooperación” (<http://www.mptfp.es>) (azkenekoz kontsultatua: 2020/04/01)

FUNTZIO PUBLIKOKO ETA POLITIKA LURRALDEITARREKO MINISTERITZA, “Estatutos de autonomía”, (https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia.html)

MONKLOA, “Séptima conferencia del presidente del Gobierno con los presidentes autonómicos sobre el COVID-19”, 2020ko apirilaren 26koa, (https://www.lamoncloa.gob.es/multimedia/videos/presidente/Paginas/2020/26042020_autonomicos.aspx)

PODEMOS, alderdiaren programa, (<https://podemos.info/materia/plurinacionalidad-municipalismo-modelo-territorial/>)

PSOE, 2019ko azaroaren 10eko Hauteskunde Orokorretako hauteskunde programa. (<https://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programa/>)

VOX, “Eliminar cargos políticos”, (<https://www.voxespana.es/espana/ayudanos-a-eliminar-miles-de-cargos-politicos>)

3. PRENTSA

EL CONFIDENCIAL, “Urkullu eleva el tono crítico ante Sánchez: "Es inadmisibile la desorientación que provoca"”, 2020ko apirilaren 12koa, (https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2020-04-12/urkullu-eleva-tono-critico-pedro-sanchez-reunion-presidente-autonomicos-quejas-criterios-opuestos-gobierno-filtraciones-falta-respuestas_2544788/)

EL CONFIDENCIAL, “Urkullu redobla las críticas y exige a Sánchez no prorrogar más el estado de alarma”, 2020ko apirilaren 29koa, (https://www.elconfidencial.com/espana/pais-vasco/2020-04-29/urkullu-exige-pedro-sanchez-no-prorrogar-estado-alarma-gestionar-crisis-coronavirus-legislacion-ordinaria_2572907/)

EL PAÍS: “Elecciones Generales 2019 10N”, (<https://resultados.elpais.com/elecciones/generales.html>)

ELDIARIO.ES, MARTÍN, S.: “¿Qué es el federalismo cooperativo?”, 2012ko azaroaren 23koa (https://www.eldiario.es/agendapublica/blog/federalismo-cooperativo_6_71102906.html)

ELDIARIO.ES, “Cosidó se compromete a activar la reforma del Senado, paralizada desde 2016”, 2018ko irailaren 12koa, (https://www.eldiario.es/politica/Cosido-compromete-activar-Senado-paralizada_0_813669210.html)

EUROPA PRESS, “ERC pide la supresión del Senado por ser *inutil y prescindible*”, 2017ko urtarrilaren 22koa, (<https://www.europapress.es/nacional/noticia-erc-pide-supresion-senado-ser-inutil-prescindible-20170122120348.html>)

LA VANGUARDIA, MAYOR ORTEGA, L., “Así se gestó la aplicación del 155”, (<https://www.lavanguardia.com/politica/20181027/452549024152/articulo-155-aniversario-155-rajoy-gobierno.html>)

OHARRA:

Egoerak behartuta material ugari ezin erabili gelditu naiz lan hau egiterako orduan. Horien artean, honako hauek aipatuko nituzke:

AJA, E., y otros. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 2.^a edición. Tecnos. 1986

AJA, E. *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza. 2014

ALBERTÍ, E. *Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán*. Fundación Juan March. 1986

EGILE ASKO., *El estado de las autonomías : ¿hacia un nuevo federalismo?. Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea*. 1998

EGILE ASKO., *El funcionamiento del Estado Autonómico. Ministerio de Administraciones Públicas*. 1999

FERNÁNDEZ FARRERES, G. *Estado Autonómico y Tribunal Constitucional*. Iustel. 2005

GARRIDO LÓPEZ, C. eta SÁENZ ROYO, E. (koordk.). *La reforma del Estado de partidos*. Marcial Pons. 2016

GARRIDO LÓPEZ, C. *El Senado ante el enigma de la representación territorial*. Marcial Pons. 2019

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2.^a ed.. Iustel. 2007

SÁENZ ROYO, E. *Estado social y descentralización política: Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España*. S.L. Civitas Ediciones. 2003

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (koord.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*. Secretaría General del Senado, 2008

VIVER I PI-SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Ariel. 1989