

EL NUEVO MAPA DE PARTIDOS. EFECTOS SOBRE EL PARLAMENTARISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Elviro Aranda Álvarez
Catedrático (A). Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: **Introducción.** 1.– Una breve nota sobre el proceso de homogenización institucional de nuestro Estado de las Autonomías y la especial importancia de las Asambleas parlamentarias en un modelo de organización territorial funcionalmente federal. 2.– Los llamados “estatutos de nueva generación” aprobados en los años 2006 y 2007 y su escaso interés en la forma de gobierno. 3.– Las peculiaridades del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y sus efectos en el sistema parlamentario. 4.– Un recordatorio sobre la variedad de sistemas electorales y de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Su repercusión en la formación de los gobiernos. 5.– Los cambios institucionales derivados de la crisis económica y la voluntad de reducción del déficit público que, quizás, pretendían instaurar un modelo de autonomía meramente administrativa para algunos territorios. 6.– Sistemas de partidos y gobiernos resultantes de los procesos electorales regionales y locales de 2015 y 2016. 7.– Los cambios en el funcionamiento de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la mayor fragmentación electoral. 8.– Las reformas de los Reglamentos Parlamentarios tendentes a fortalecer los parlamentos y mejorar la participación ciudadana. Conclusiones.

Introducción

La forma de gobierno, el sistema de partidos y el régimen electoral son tres elementos político-constitucionales de especial trascendencia para toda democracia. Los tres crean un trenzado entre el mundo político y el jurídico tan esencial para el constitucionalismo que, pese a las disquisiciones metodológicas, son de estudio obligado para el Derecho Constitucional. Además, como veremos más adelante, su “genial” combinación en la Constitución española de 1978 fue clave para superar algunos de los más importantes retos a los que se enfrentaba la joven democracia española: en particular, la consolidación del pluralismo político y la consecución de gobiernos estables sin renunciar a la proporcionalidad en la representación parlamentaria. Al igual que el politólogo debe estudiar

las normas para entender las instituciones políticas, el jurista debe estudiar *las coordinadas fácticas* de las instituciones para entender en su plenitud el supuesto de hecho de las normas constitucionales o legales y su funcionamiento.¹

Durante los ya casi cuarenta años de Constitución, el régimen electoral y el sistema de partidos han sido estudiados concienzudamente por parte de la doctrina.² Sobre el protagonismo de los partidos, aunque quizás ya se preveía que fuera elevado cuando el Constituyente decidió reconocerlos en el Título Preliminar (art. 6 CE), probablemente nadie acertó a adivinar hasta qué punto llegaría. Su centralidad en el sistema es tal que, transcurridos los años, la doctrina ha llegado a hablar de Estado de partidos para hacer referencia a nuestro sistema político.³ Por su parte, el sistema electoral, aunque no tenga una posición tan preferente en el texto constitucional, también estaba dado a ser una materia de especial interés y atención. Basta con apuntar lo que de él decía el Consejo de Estado en su Informe de 2009 sobre su posible reforma: *el régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional, puesto que habilita la participación política de los ciudadanos, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones del Estado*. O como ha señalado Torres del Moral, *Influye, pues, el sistema electoral no sólo en la conformación del sistema de partidos de un país, sino que, como consecuencia de ello, también lo hace en la estabilidad del sistema político facilitando o dificultando la formación de los Gobiernos*.⁴

1. Vid. GARCÍA ROCA, J. “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de Censura individual y el derecho a la disolución anticipada”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época). Núm. 46-47. Julio-Octubre de 1985. Págs. 183-185.

2. Son innumerables las obras que sobre estas dos materias se han publicado en todos estos años, por todos vid. GAVARA DE CARA, J. C. *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2007. OLIVER ARAUJO, J. *Los sistemas electorales autonómicos*. Edit. Institut d’Estudis Autònòmics. Barcelona 2011. GÁLVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Madrid. 2009. Un buen trabajo sobre régimen electoral comparado en GAVARA DE CARA, J.C. y VALLÈS VIVES, F. *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid, 2007. PRESNO LINERA, M. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Edit. Ariel Derecho. Barcelona, 2000. GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. *La reforma del Estado de partidos*. Edit. Marcial Pons. Madrid, 2016. ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. *Estado de partidos: participación y representación*. Edit. Marcial Pons. Madrid 2013. MONTERO, J.R., LLERA, F.J. y TORCAR, M. “Sistemas electorales en España: una recapitulación”. En la Revista REIS 58/92. Págs. 7-56. LLERA RAMO, F.J. “Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto”. En la revista REIS 82/98. Págs. 127-157. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M. F. (Coords.) *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*. Edit. Dirección de Estudios y Publicaciones del Senado. Temas del Senado.

3. En este sentido, el trabajo más señalado en la doctrina española es el de GARCÍA-PELAYO, M. *Estado de Partidos*. Edit. Alianza Editorial. Madrid 1986.

4. TORRES DEL MORAL, A. “Sistema electoral y sistema de partidos en las Comunidades Autónomas”. En *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Gálvez Muñoz. (dir.) Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Madrid. 2009.

Sin embargo, no son tan frecuentes los estudios de los anteriores institutos vinculados a la forma de gobierno y, mucho menos, desde el punto de vista del sistema institucional de las Comunidades Autónomas.⁵ Lo más habitual han sido los trabajos sobre el parlamentarismo en el ámbito del Estado, vinculado al sistema electoral del Congreso de los Diputados. El resultado, por mucho que ese modelo de *parlamentarismo racionalizado* y sistema electoral *proporcional corregido* hayan marcado las pautas en la organización política en las Comunidades Autónomas, ha sido una visión que no ha tenido en cuenta los detalles que durante estos años han surgido en la forma de gobierno de muchas de ellas que, además, bien vistos y convenientemente analizados, podrían ser una buena pauta para la mejora del sistema a nivel estatal.

Lo primero que salta a la vista, si analizamos cómo ha evolucionado la forma de gobierno, los partidos políticos y el régimen electoral en las Comunidades Autónomas, es que desde 2006 hasta la fecha se han producido importantes cambios, unos por voluntad del Legislador y, otros fruto de la realidad política (crisis económica y desafección política). En todo caso, con la aprobación por un buen número de Comunidades Autónomas de los llamados *Estatutos de segunda generación* (2006-2007), la aparición en el escenario político de nuevas fuerzas políticas fruto de la crisis económica y política (elecciones 2011 y 2015), y la estrategia *recentralizadora* puesta en marcha en los años de plena crisis económica por el Gobierno central y algunas Comunidades Autónomas (v.gr. Castilla-La Mancha, La Rioja, Valencia), el régimen parlamentario, en muchas de estas Comunidades Autónomas, ha evolucionado: en unos casos, integrando en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos Parlamentarios instrumentos políticos y normativos que fortalecían al Ejecutivo, en otros, abriendo la vida parlamentaria a una mayor transparencia y participación de los ciudadanos. Desde el punto de vista de los resultados electorales han aparecido nuevas mayorías parlamentarias y la forma de constituirse muchos gobiernos autonómicos ha cambiado sustancialmente. Sin pretender adelantar conclusiones será interesante ver como el *bipartidismo imperfecto* incentivado por el sistema electoral general no ha sido tan frecuente como algunos pensaban en ciertas Comunidades Autónomas y los gobiernos de coalición o minoritarios con pactos de legislatura ha sido una práctica común que ahora se está extendiendo al resto. Todo ello, sin embargo, no ha restado, en términos generales, un ápice a la estabilidad gubernamental. También podremos comprobar que esta nueva situación política está haciendo que empiecen a aparecer evidencias de revitalización parlamentaria (v.gr. más proposiciones de ley o más control del Gobierno –v.gr. Comisiones de investigación–). En definitiva, en los últimos años se han detectado cambios

5. Un ya “clásico” y muy atinado trabajo es el de VALLÈS, J.M. “Proceso electoral, comportamiento electoral y sistema político”. En la Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 5 enero-marzo 1990. Págs. 189-199. También, un trabajo bien interesante y detallado, aunque de una sola Comunidad Autónoma –el País Vasco– es el de GARCÍA ROCA, J. “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de Censura individual y el derecho a la disolución anticipada”. Opus cit. Págs. 183-236. También vid. TUDELA ARANDA, J. “Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las Autonomías”. En la obra de AA.VV. *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Ed. Jorge Lanzaro. Edit. CEPC. Madrid. 2012. Págs. 269-306.

significativos en la estructura institucional de las Comunidades Autónomas y, quizás ahora, sea un buen momento para poner en orden esos cambios e intentar sacar conclusiones que pudieran servirnos para mejorar la organización institucional de nuestro Estado de las Autonomías. Mucho más cuando son las cuestiones autonómicas las que suscitan un mayor consenso para una eventual reforma constitucional.

Para hacer dicho estudio es conveniente no olvidar que nuestro sistema parlamentario, tanto en el ámbito estatal como en las Comunidades Autónomas, es deudor de dos realidades políticas –una externa y otra interna– que explican cómo se articula la relación de fuerzas entre el Parlamento y el Ejecutivo. La realidad externa o de política comparada nos remite a la tradición parlamentaria de la etapa del parlamentarismo de asamblea o parlamentarismo “salvaje” propio de la III República francesa o la República de Weimar donde, como señaló Loewenstein, lo más reseñable era *la soberanía del Parlamento, la ausencia de organizaciones políticas capaces de alcanzar una mayoría estable, la indisciplina interna de la mayor parte de las organizaciones políticas y la absoluta supe- dición del Ejecutivo al Legislativo*.⁶ Como es conocido, el resultado de esta debilidad gubernamental y protagonismo de las asambleas fue una notable polarización del debate político que atizó la radicalización de los conflictos sociales hasta el punto de llegar a la quiebra del sistema. La realidad interna, la encontramos, además de en la escasa cultura liberal de nuestra historia parlamentaria del XIX que demonizaba a los partidos políticos y consideraba la democracia como el caldo de cultivo de los “conspiradores” contra el Estado, en las condiciones en las que se produce la Transición Política: el fin de un régimen político autoritario de cuarenta años que, en poco tiempo y quizás sin los preparativos necesarios, tuvo que transformarse en una democracia occidental.⁷ Como ha señalado de forma reiterada la doctrina, eso hizo que todo el sistema normativo para el cambio se hiciera con un sinfín de cautelas y prevenciones (RDL 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política o el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977, etc). Precauciones que a la postre se verán reflejadas en cómo se regulan las instituciones del Estado en la Constitución e, incluso, en cómo se desarrolla el régimen electoral general en 1985. El resultado, como es sabido, es la pretensión de generar gobiernos con gran protagonismo de su Presidente y un Parlamento “frenado” o “racionalizado”.

Por lo tanto, el parlamentarismo racionalizado es la nota más característica de nuestra forma de gobierno, tanto a nivel estatal como de las Comunidades

6. LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Edit. Ariel. 4ª reimpresión. Barcelona 1986. Págs. 97 y ss. Sobre la evolución del papel de los parlamentos en los sistemas occidentales, vid. GARCÍA MORILLO, J. “Mitos y realidades del parlamentarismo”. En la Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Núm. 9, mayo-agosto 1991. Págs. 120 y ss.

7. PANIAGUA, J.L. “Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: el parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”. En la Revista de la Fundación Manuel Jiménez Abad. Págs. 7 y ss. PENDÁS GARCÍA, B. “División de poderes y forma de gobierno. Una perspectiva contemporánea”. En Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Constitucional e Historia Constitucional. 5/2009. División de Poderes. Edit. La Junta del Principado de Asturias. Págs. 207-239

Autónomas. Como ya apuntábamos haciéndonos eco de la doctrina tradicional –Mikene-Guetzevitch, Loewenstein o Biscaretti di Ruffia– la racionalización parlamentaria tiene que ver con instrumentos constitucionales que se ponen a disposición del Ejecutivo –y de su Presidente– para poder aumentar su protagonismo ante el Parlamento y limitar la capacidad que éste tenía para “gobernar” desde la asamblea (moción de censura constructiva, cuestión de confianza unida a la aprobación de una ley, capacidad de disolver las cámaras, iniciativa legislativa y “veto” de ciertas iniciativas parlamentarias, etc). A la racionalización operada por la misma Constitución o los Reglamentos Parlamentarios se puede añadir una nueva consecuencia del sistema electoral y que pretende favorecer la conformación de un *bipartidismo imperfecto*. Es lo que ha sucedido en el ámbito estatal desde la aprobación de la Ley para la Reforma Política hasta las elecciones de 2011 que, a estas alturas, no merece la pena repasar con detalle puesto que está estudiada largamente por la doctrina.⁸

La opinión generalizada en la academia es que quizás nos hemos extralimitado en esta doble racionalización del sistema político, devaluando al Parlamento y dando excesivo poder al Ejecutivo y, en particular, al Presidente del Gobierno.⁹ Aunque esta es una opinión mayoritaria desde hace mucho tiempo, resulta curioso que ni en las reformas legales producidas en el ámbito del Estado (v.gr. ley electoral, legislación anti transfuguismo, Reglamentos Parlamentarios), ni en las de los Estatutos de Autonomía (v.gr. reformas de 2006) se ha pretendido limitar o reconducir esta situación. Sin embargo, sí es frecuente ver aparecer nuevas formas de *semipresidencialismo* –por ejemplo, recogiendo el Decreto-ley y el Decreto-legislativo en los nuevos Estatutos de Autonomía–. En el mejor de los casos se han intentado mejorar los instrumentos de democracia participativa y la transparencia. Da la impresión de que estamos “atrapados” por el exceso de poder otorgado a los partidos políticos en la Transición. Pues bien, estas cuestiones, en el marco de las Comunidades Autónomas, son de las que se va a ocupar el trabajo que ahora se presenta.

1.– Una breve nota sobre el proceso de homogenización institucional de nuestro Estado de las Autonomías y la especial importancia de las Asambleas parlamentarias en un modelo de organización territorial funcionalmente federal

Ni en los años ochenta ni en nuestros días cabe la menor duda que la organización institucional junto con la asignación de competencias es la máxima expresión del derecho a la autonomía. Además, la determinación de la forma de gobierno y, en particular, la existencia de la institución parlamentaria constituyen la mejor manera de lograr el reconocimiento de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, de las “abiertas” e “indeterminadas”

8. MIRKINE-GUETZEVITCH; B. *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*. Edit. Reus. Barcelona 2013. LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Opus cit. Págs. 113 y ss. BISCARETTI DI RUFFIA, P. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México 1996.

9. Vid. LINDE PANIAGUA, E. *La crisis del régimen constitucional*. Edit. Colex. Madrid, 2013.

normas constitucionales sobre la materia no quedaba claro cómo debían constituirse las instituciones políticas de las distintas Comunidades Autónomas. El artículo 147.2 CE establece que “*los Estatutos de autonomía deberán contener: c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*”. Aunque dicha regulación tiene carácter general y se refiere tanto a los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE como a los que lo hicieron por la vía del artículo 143 CE, lo cierto es que, unos artículos más abajo, la misma Constitución dice el art. 152.1 CE que “*en los Estatutos aprobado por el procedimiento anterior –el del 151 CE–, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutiva y administrativa y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea...*”. Por tanto, la cuestión que se planteó en aquellos momentos iniciales de elaboración de los Estatutos de Autonomía era que una interpretación literal del artículo 152 de la CE llevaba a entender que la conformación de un sistema institucional con una Asamblea, un Ejecutivo con un Presidente responsable ante el Parlamento y un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio para la elección de los diputados tan sólo era requerido para las Comunidades Autónomas que habían plebiscitado su Estatuto por la vía del 151 CE.

Es más, como se ha encargado de relatar la doctrina, basta con analizar los debates parlamentarios y la posición de algunos autores en el proceso de elaboración de la Constitución del 78 para comprobar que los objetivos que se perseguían con la regulación de los artículos 147.1. c) y 152.1 eran bien distintos.¹⁰ Con el primero se pretendía establecer lo que T.R. Fernández llamó *régimen autonómico común*: un sistema de autonomía meramente administrativa y que, por lo tanto, no necesitaba de instituciones representativas o ejecutivas. En el segundo, *régimen autonómico especial*, debía existir autonomía política y, por ello, era lógico que se estableciese un sistema electoral, órganos representativos y ejecutivos.¹¹

10. El profesor Garrarena Morales ha señalado que el objetivo del Constituyente cuando redacta el art. 152.1 de la CE era atribuir a las Comunidades del artículo 151 una auténtica autonomía política, mientras que para las Comunidades del 147 no prever ninguna estructura institucional suponía dejar abierta la posibilidad de que se configurasen como Comunidades Autónomas dotadas de una mera autonomía administrativa o de ejecución. GARRARENA MORALES, A. “*Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia*”. En la obra de AA.VV. *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y Mejora*. Editor. Luis A. Gálvez Muñoz. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Págs. 47-48.

11. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “*La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*”. En la obra de AA.VV. *Lecturas sobre la Constitución española*. Vol. I. Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Derecho. Madrid. 1978. Págs. 348 y ss.

Sin embargo, esta tesis no fue la que prosperó. Por el contrario, se mantuvo que nada impedía que las Comunidades Autónomas conformadas por la vía del artículo 143 de la CE pudieran constituir un sistema institucional similar al resto de las Comunidades. En ese sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre, cuando dice que *“ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”*. A partir de ahí, el Tribunal Constitucional sentencia que *“... de conformidad con el principio dispositivo que informa el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades constituidas por el cauce del artículo 143 podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. (...) y dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional”*.

El resultado final es que todas las Comunidades Autónomas siguieron los criterios del artículo 152.1 de la CE para su configuración institucional¹² y, en particular, para el desarrollo de su Parlamento.¹³ Por ello, todos los Estatutos de Autonomía fueron estableciendo el Parlamento como primera institución de la Comunidad, reconociendo la indisoluble relación entre Parlamento y autonomía.¹⁴ Siendo así, el Parlamento estaba llamado a ser mucho más que una institución autonómica.

Si además, tenemos en cuenta que con el devenir del tiempo el Estado Autonómico se ha convertido en un Estado funcionalmente federal¹⁵ y que dicho

12. Un estudio detallado de cómo se extiende el modelo por todas las Comunidades Autónomas puede verse en OLIVER ARAUJO, J. Los sistemas electorales autonómicos. Edit. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i relacions institucionals. Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona 2011. Pág. 37-38.

13. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal cuando ha tenido oportunidad de referirse a este tema más recientemente; es el caso de la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia. No obstante, aunque este asunto parece que está bien asentado en la doctrina y la jurisprudencia no faltan tesis que nuevamente vuelven a ponerlo sobre la mesa. Para Garrarena Morales, ésta no es una cuestión agotada y sin interés; según su criterio, lo que está en juego es el principio dispositivo en su relación con la capacidad de determinadas Comunidades Autónomas para autoorganizarse sin tener que aceptar limitaciones que la Constitución no ha impuesto para ellas. GARRORENA MORALES, A. *“El derecho electoral de las Comunidades Autónomas...”*, opus cit. Págs. 77 y ss.

14. PENDAS GARCÍA, B. “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”. En la Revista Documentación Administrativa, núm. 2015. 1988. Págs. 94-109.

15. El profesor Blanco Valdés, en su trabajo *España es una federación, en todo menos en el nombre*, así lo reconoce y dice que es así porque junto al poder local existen internamente en nuestro país otros dos niveles de poder político, el central y el autonómico, o lo que es lo mismo, el federal y el federado. BLANCO VALDÉS, R. El laberinto territorial español. Edit. Alianza Editorial. Madrid 2014. Pág. 214 y ss. En esa misma línea el profesor Tomás de la Quadra nos ha dicho que *“...La ordenación territorial del Estado español puede decirse que es federal en cuanto las competencias asumidas por las distintas CCAA son equivalentes y, en muchos casos, superan a las propias de un Estado federal”*. DE LA QUADRA SALCEDO DEL CASTILLO, T. *“El modelo territorial español treinta y cinco años después”*. Documento de trabajo 187/2014. Fundación Alternativas, y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. La reforma federal. España y sus siete espejos. Este mismo autor

modelo de Estado está unido no solo a la idea de organización territorial sino también a la de limitación del poder, aparecen con más protagonismo los Parlamentos. La división territorial del Estado no tiene que ser solo fruto de la vocación de autogobierno de ciertos territorios sino que también es una buena forma de controlar el poder y evitar que la relación mayoría-minoría sea uniforme en todo el territorio del Estado.¹⁶ Por eso, en un sistema de parlamentarismo fuertemente racionalizado, como es el del Estado, donde el Gobierno y la mayoría parlamentaria son una misma cosa y actúan al unísono, la organización territorial descentralizada es una oportunidad más para las minorías y el pluralismo. La mayoría del “poder central” puede que sea minoría en otros niveles territoriales y, de esa manera el sistema puede generar frenos y contrapesos a los poderes, centrales o territoriales y fortalecer el pluralismo político tan necesario y tan maltratado en las democracias contemporáneas.

Pues bien, esta consideración del modelo territorial como funcionalmente federal que sirve para satisfacer las necesidades de autogobierno de los territorios

también en Edit. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid 2014. Este mismo autor también en “*Estado Autonómico en perspectiva*”, en la obra de AA.VV. Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (libro homenaje a Gumersindo Trujillo). Comisión organizadora Luis Aguiar de Luque... (et. al.). Edit. Tirant lo Blanch. Valencia 2005. Págs. 1227-1247. WATTS, R.L. “España: ¿Una federación multinacional encubierta?”. En la obra de AA.VV. España y modelos de federalismo. Eds. José Tudela Aranda y Félix Knüpling. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates núm. 204. Madrid. 2010. Págs. 55-81. BIGLION CAMPOS, P. Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2007. Con algunas dudas sobre esa evolución vid. ÁLVAREZ CONDE, E. “*Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias*”. En la obra de AA.VV. El futuro del modelo de Estado. Coord. Enrique Álvarez Conde. Edit. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid 2007. Págs. 27-44. GARCÍA ROCA, J. “¿Reforma constitucional en clave federal? En el Cronista del Estado social y democrático de Derecho. Núm. 34. Febrero 2013. Págs. 20-31. SAENZ ROYO, E. Desmontando mitos sobre el Estado autonómico. Edit. Marcial Pons. Madrid 2014. PÉREZ TAPIAS, PÉREZ TAPIA, J.A. Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional. Edit. Trotta. Madrid. 2013. También pueden consultarse las obras colectivas: La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán. TUDELA ARANDA, J y KÖLLING, M. (eds.). Cuadernos y debates núm. 195. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2009. España y modelos de federalismo. TUDELA ARANDA, J y KNÜPLING, F. (eds.). Cuadernos y debates núm. 204. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010. LÓPEZ BASAGUREN, A. Acerca de la caracterización del Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal. Colección Estudios núm. 1. Edit. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza 2011.

16. Como dijera James Madison en “El Federalista”, el Estado federal hace una gran aportación al sistema de equilibrio de poderes (*checks and balances*) puesto que mientras en una “*república unitaria todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno*” de modo que solo “*se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes*”, en la república federal americana “*el poder que se desprende del pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados*”. De esta estructura, concluye Madison, “*surge una doble seguridad para los derechos del pueblo en la medida en que los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo*”. HAMILTON, MADISON Y JAY. El Federalista, LI. Edit. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión 1998. México, págs. 219 y ss.

y la protección de los derechos mediante una “doble” limitación del poder –la federal y la parlamentaria– es desde la que debemos reclamar la importancia de las asambleas parlamentarias de nuestras Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, podríamos recordar las palabras del profesor Aja cuando señala que *si el factor esencial del federalismo estriba en la presencia de dos instancias políticas diferentes, la federación y los estados, la existencia de instituciones propias de cada Estado federado, Land o cantón constituye seguramente el elemento nuclear del federalismo*.¹⁷ De tal manera que, aunque la organización de los estados que conforman una federación puede variar, existen algunas instituciones que se han de considerar básicas: Parlamento, Gobierno, Presidente y, algunas veces, un Poder Judicial o parte de su Administración.¹⁸

El Parlamento es, por tanto, una institución básica en cualquier organización política que se construya sobre los principios de la separación de poderes y descentralización territorial.¹⁹ Cuando se diseña una estructura territorial del poder de acuerdo a un modelo políticamente descentralizado, la existencia de una cámara parlamentaria es fundamental para gestionar esa descentralización política desde el citado principio de separación de poderes y la preservación de los derechos de los ciudadanos.

Pese a que el Parlamento de las Comunidades Autónomas tiene esa fuerte justificación doctrinal, salvo casos excepcionales, no se le ha prestado la atención que merece. Por el contrario, se ha mimetizado la organización y el funcionamiento del Congreso de los Diputados, donde el protagonismo del Ejecutivo y los partidos políticos ha ido poco a poco poniendo en cuestión la autonomía parlamentaria. El resultado, como es bien conocido, es una actividad de la institución representativa fuertemente determinada por el respectivo Gobierno –una presidencialización incluso mayor que en el nivel del Estado, fruto de la relevancia que los líderes territoriales de los partidos tienen– que incluso llega al control de órganos parlamentarios tan importantes para la autonomía como son las presidencias o las mesas de las cámaras.²⁰

17. AJA, E. Estado Autonómico y Reforma Federal. Edit. Alianza Editorial. Madrid 2014, pág. 119 y ss.

18. BLANCO VALDÉS, R. Los rostros del Federalismo. Edit. Alianza Editorial. Madrid. 2012.

19. ARAGÓN REYES, M. “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”. En la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 79 Enero/Abril 2007. Págs. 21 y ss. AGUADO RENEADO, C. “Organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en M. Aragón (coord.) Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Madrid 2001. PENDÁS GARCÍA, B. “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas”, en la Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 33. 1992.

20. Tan sólo a los efectos de ejemplo, señalaremos dos casos: el del artículo 57 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que dice “*Los componentes de la Mesa no podrán ser en ningún caso miembros del Consejo del Gobierno de Extremadura*”. Aunque dicha afirmación es razonable, es significativa de cómo se entiende la constitución de la Mesa para que se tenga que hacer. El segundo caso es la Disposición adicional cuarta del Reglamento del Parlamento de Andalucía que dice “*Durante la X legislatura del Parlamento de Andalucía, si algún grupo parlamentario no obtuviera ningún representante en la Mesa, deberá contar en ella con un vocal o una vocal, que será nombrado por dicho órgano a propuesta del grupo parlamentario afectado*”.

2.– Los llamados “estatutos de nueva generación” aprobados en los años 2006 y 2007 y su escaso interés en la forma de gobierno

Durante los años 2006 y 2007 se puso en marcha un proceso de reforma de un buen número de estatutos de autonomía que, básicamente, respondían a dos grandes modelos: por un lado, estaban los que como el de la Comunidad Valenciana tenían una menor extensión y estaban muy relacionados con el estatuto que reformaban; por otro lado, aparecía el modelo catalán con una reforma mucho más ambiciosa en cuanto a la extensión y el contenido. Pero, tanto en unos como en otros, los temas institucionales no fueron lo más importante.²¹ El debate se centró, fundamentalmente, sobre cuestiones de orden identitario, en particular la definición de la Comunidad Autónoma; la introducción de títulos de derechos fundamentales y principios rectores; el establecimiento de una tipología general de competencias y, en particular, la definición en el estatuto de autonomía del alcance de la competencia básica estatal. También contemplamos asuntos muy específicos de algunas comunidades autónomas (v.gr. el problema del agua).²² Veamos alguno de los temas tratados y que son de nuestro interés:

Primero. Incorporadas al Título dedicado a los derechos fundamentales de los ciudadanos de la respectiva de la comunidad autónoma aparecen referencias a instrumentos de democracia participativa: tanto la iniciativa legislativa popular como las consultas populares se recogen como derechos de participación. Respecto de las consultas populares se hace una nueva y más amplia regulación puesto que se planteaba un debate sobre la inclusión del referéndum. Algunos de estos nuevos estatutos lo excluyen expresamente (Andalucía, art. 78; Aragón, art. 71; Extremadura, art. 9) y otros no lo mencionan con lo que no lo excluyen (Cataluña, art. 122; Comunidad Autónoma de Valencia, art. 28; Illes Balears, art. 31; Castilla y León, art. 71).²³

Segundo. En estos estatutos se establece que el Presidente de la Comunidad Autónoma es al mismo tiempo Presidente del Consejo de Gobierno. El único

El vocal o la vocal, con voz pero sin voto, tendrá derecho de asistencia y opinión en las reuniones de la Mesa; recibirá la información necesaria para el desempeño de sus funciones; colaborará en el normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones de la Presidencia; y ejercerá, además, cualesquiera otras funciones que le encomiende esta o la Mesa. No computará a efectos de quórum”. Como es conocido esta reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía trae causa en los problemas que se produjeron al inicio de la Legislatura para la constitución de la Mesa de la Cámara. Vid. ARANDA ÁLVAREZ, E. “La polémica suscitada en la elección de la mesa del parlamento andaluz”. En la Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad. Núm. 9. 2015. Págs. 135-141. También la STC 199/2016, de 28 de noviembre.

21. En la actualidad hay en el Congreso de los Diputados registradas tres iniciativas para la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía, el de la Comunidad de Valencia, que está registrado desde 2016, el de la Comunidad de Murcia y el de la Comunidad de Canarias.

22. Sobre el proceso de reformas de estos Estatutos pueden consultarse los Informes de las Comunidades Autónomas de 2007 y 2008. En concreto, la Valoración General del Informe de 2007 hecha por Joaquín Tornos, págs. 130-137. En el Informe de 2008, págs. 20-21.

23. Sobre este tema se pronunció el Tribunal Constitucional en las Sentencias 103/2008, de 11 de septiembre, *sobre el referéndum en el País Vasco y la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

caso que mantiene una cierta diferencia es el Estatuto catalán donde el art. 69 prevé la figura del “consejero primero” que es nombrado por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma y que tiene funciones propias además de las delegadas por el Presidente y que se distingue de la figura del vicepresidente.²⁴

Tercero. Se introduce en algunos Estatutos la limitación de mandatos para el Presidente así, el art. 67.2 del Estatuto de Cataluña dice que puede regularse por ley la limitación de mandatos. En Castilla-La Mancha se introdujo en la reforma non nata de 1997 que remitía también a la Ley del Gobierno. No obstante, la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha lo introduce en el artículo 4.2. *No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato.* También mediante ley se introduce la limitación de mandatos en Extremadura, art. 8 de la Ley 1/2014, que regula el Estatuto de los cargos públicos del Gobierno; en Murcia, mediante el art. 7.2 de la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la región de Murcia y en Castilla y León, mediante la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En todas estas últimas leyes también se limita el mandato a dos Legislaturas.

Cuarto. Se modifica el sistema de fuentes en la mayoría de los estatutos para introducir el Decreto-ley y, en algunos casos, el Decreto Legislativo. El Decreto-ley, como en la regulación constitucional, es una fuente que pone en manos del Gobierno la capacidad de aprobar normas con rango y fuerza de ley y que, por la amplitud en la facultad que se otorga al Ejecutivo, es un instrumento normativo que claramente limita la centralidad parlamentaria en el sistema y refuerza al Ejecutivo.

Quinto. Resulta curioso el tipo de mención a las cuestiones electorales que se introduce en la mayoría de estos Estatutos. Se reconoce de forma expresa la competencia en materia electoral y se encargan de establecer que se requerirá mayoría cualificada para las reformas electorales: dos tercios en la Comunidad Valenciana, Cataluña²⁵ o Islas Baleares; tres quintos para Extremadura y mayo-

24. Vid. CASTELLÁ ANDREU, J-M. “Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las Comunidades Autónomas. En la Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Núm. 27, julio-diciembre 2012. Pág. 97.

25. Resulta bien significativo que en caso de Cataluña no se aprovechara la reforma del Estatuto de Autonomía para modificar esta mayoría y abrir un proceso de elaboración de una ley electoral propia. De acuerdo con Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre “Vigencia de disposiciones transitorias anteriores”: “Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria”.

ría absoluta en Andalucía, Aragón o Navarra. Mención aparte requeriría que estos estatutos si se han hecho eco de la paridad entre mujeres y hombres.²⁶

Es decir, que aunque para esas fechas –2006, 2007– ya se habían manifestado sobradamente los problemas de falta de “personalidad” propia en el funcionamiento de muchos Parlamentos y sus respectivas formas de gobierno, los Legisladores autonómicos no vieron la necesidad de proponer reformas sustanciales sobre cuestiones electorales o sistema de partidos. Más bien al contrario, con la incorporación de los Decretos-leyes al sistema de fuentes o la atribución de la potestad de disolver el Parlamento al Presidente del Gobierno en aquellas Comunidades Autónomas que no existía ya, se estaba reforzando aún más la *presidencialización* de la forma de gobierno.

3.– Las peculiaridades del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y sus supuestos efectos en el sistema parlamentario

Es cierto que la emulación de las Comunidades Autónomas con el Estado en el sistema electoral también ha contribuido a proyectar el que en la introducción de este trabajo llamábamos “segundo elemento racionalizador del modelo político”: el sistema electoral. Todas las Comunidades que aprobaron una Ley electoral lo hicieron siguiendo con bastante precisión las previsiones de la LOREG. Sin embargo, hay que recordar que del art. 152.1 CE se reclama que se establezca u sistema que sea proporcional, sin determinar la modalidad, que asegure la representación de las diversas zonas del territorio. Tampoco recoge cuál ha de ser la circunscripción electoral autonómica. Por supuesto, en ningún lugar se impide establecer medidas correctoras del sistema proporcional. Más bien al contrario, que se disponga que hay que compatibilizar la proporcionalidad con *la representación de las diversas zonas del territorio* supone que implícitamente, se está reconociendo que el sistema ha de ser corregido. A partir de aquí podemos desarrollar las características del modelo.

Como decíamos, el sistema electoral para las Asambleas de las Comunidades Autónomas se define por dos notas: la proporcionalidad –representación proporcional– y la territorialidad –representación de las diversas zonas de la región– (art. 152.1). La proporcionalidad va a depender, en primer término, de si existe un sistema electoral de circunscripción única (proporcionalidad plena) o circunscripciones múltiple y, en segundo término, del número de representantes a elegir para la cámara parlamentaria. Luego, como es lógico, la proporcionalidad será mayor cuanto mayor sea el número de representantes y menor el número de circunscripciones. Además, es importante tener en cuenta el criterio de

26. Las reformas estatutarias llevadas a cabo y aprobadas, han sido las de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre), Navarra, mediante la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra conforme a la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre; y, Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

la territorialidad (*la representación de las diversas zonas del territorio*), cuestión que complica la consecución de la proporcionalidad y que lleva, como así ha remarcado el Tribunal Constitucional, a una interpretación en cuanto al cumplimiento de los requisitos de la proporcionalidad del modelo electoral muy lata.

La doctrina que ha sentado el Alto Tribunal sobre cómo se debe entender el criterio de proporcionalidad resulta de enfrentarse a dos grandes problemas: el primero, cómo se ha de entender la adecuada representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio y, el segundo, si la introducción de determinadas barreras mínimas podía ser contraria a la exigencia de una representación proporcional.²⁷ En la sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, se sientan las bases de la que va a ser la posición del Tribunal cuando resuelve que la *“representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido políticos o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menos se el abanico de posibilidades dado el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes (...) Consecuencia de ello es que la “adecuada representación proporcional” (se refiere a la expresión del artículo 69.5 CE) exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de un discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su sustancia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”* (FJ 2). Doctrina que es ratificada y reforzada cuando, en la Sentencia 75/1985, de 21 de junio, se tiene que pronunciar sobre un recurso de amparo electoral interpuesto frente a la proclamación de parlamentarios realizada conforme a la regla establecida por el artículo 20.2 b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, según la cual, para la atribución de los escaños, no serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en el distrito. El Tribunal, en este caso, reitera la dificultad de que se pueda hacer una interpretación estricta del criterio de proporcionalidad y observa que *“...no es posible hablar (...) de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños”*, por eso, continúa, *“...la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable*

27. Un interesante estudio reciente sobre las barreras electorales que las estudia, también en el ámbito de las Comunidades Autónomas es el de OLIVER ARAUJO, J. *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Edit. Tirant lo Blanch. Valencia 2017.

su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada” (FJ 5). Es decir, que el Tribunal reconoce que hay “múltiples factores” del sistema electoral de otra naturaleza que condicionan el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, la opción del legislador por la fórmula D’Hondt de reparto que conlleva una cierta ventaja para las candidaturas mayoritarias no es más que un medio para luchar contra los procesos de atomización de la representación política y, si se piensa un poco, una apuesta por un sistema de gobierno parlamentario racionalizado. Por otro lado, que la Constitución en el artículo 68.2 establezca que la circunscripción es la provincia y que en todas ellas haya una representación mínima supone otro límite a la proporcionalidad pura puesto que, más allá de la población de cada una de ellas, se ha de asignar un número mínimo de diputados (como es sabido de acuerdo con el artículo 162.3 de la LOREG 2 diputados por provincia). Tal es la interpretación en sentido *lato* que se ha de hacer del principio de proporcionalidad. En sentencias posteriores (SSTC 72/1989, de 20 de abril; 193/1989, de 16 de noviembre; 45/1992, de 2 de abril; 225/1998, de 25 de noviembre, 19/2011, de 3 de marzo) se llega a considerar que no atenta contra el principio de proporcionalidad que se establezcan barreras electorales elevadas en la circunscripción si ello se hace de acuerdo a criterios objetivos y razonables. Es el caso de los territorios insulares en los que, por sus peculiaridades y la dispersión de la población, se entendía que era la única manera de que algunas islas del archipiélago canario o balear pudieran tener representación. Esta tesis, que ahora no vamos a entrar a debatir por exceder las pretensiones del trabajo, dio lugar a fuertes críticas por entender que barreras electorales tan elevadas eran contrarias al derecho de acceso a los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y al principio de proporcionalidad.²⁸

El resumen de lo antes señalado es el siguiente: puesto que la proporcionalidad no puede ser pura y es más bien una orientación o criterio tendencial, se ha de estar a la configuración que decida el Legislador. Su decisión debe tener en cuenta que tendencialmente se busca la proporcionalidad en el total del “universo electoral” al que se haga referencia, es decir, que no cabe analizar si se cumple ese criterio observando tan solo algunas de las circunscripciones sino todas ellas. Al Legislador lo que se le pide es que la decisión que tome al establecer el reparto de escaños que se eligen en cada circunscripción no sea irrazonable o arbitraria. Por supuesto, no se le exige tampoco que esté cambiando la distribución de escaños permanentemente por el hecho de que haya pequeñas variaciones de población. Ahora bien, si que es cierto, señala el Alto Tribunal, que

28. Muy críticos con este tipo de barreras electorales se mostraron importantes sectores de la doctrina. Por todos, vid. LÓPEZ AGUILAR, J.F. “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (la insoportable permanencia de una “disposición transitoria”). En la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 51. Septiembre-Diciembre. 1997. Págs. 95-139. TRUJILLO, G. “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”. En la Revista Española de Derecho Constitucional. Volumen 1. Núm. 2. Mayo-agosto 1981. Págs. 9-55. BRAVO DE LAGUNA, J.M. “Informe sobre el sistema electoral canario”. En Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. Edit. Servicio de publicaciones del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de la Laguna. Tenerife 1993.

una prolongada inacción del legislador que produzca alteraciones de la proporcionalidad puede llevar a la inconstitucionalidad sobrevenida (ATC 240/2008 y STC 19/2011). Para que el principio de proporcionalidad se cumpla basta, por tanto, con que ésta se busque tendencialmente por parte del legislador, siempre que no se incurra en criterios irrazonables o arbitrarios.

La cuestión de la proporcionalidad en el ámbito de las Comunidades Autónomas lo primero que ha de tener en cuenta es que existe con una pluralidad de circunscripciones para distribuir el territorio: provinciales (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Extremadura, Galicia y el País Vasco), circunscripciones que coinciden con las islas (Canaria y Baleares), circunscripciones resultado de agrupar municipios (Asturias) y circunscripciones uniprovinciales (Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra). Además, el número de diputados elegidos por circunscripción es muy variado: en unos casos, por su gran número, se mejora la proporcionalidad (v.gr. Madrid 129 y Barcelona 85) pero, por el contrario, es un voto de bajo nivel de representación personal y libertad de elección; en otras circunscripciones, el reducido número de diputados distorsiona la proporcionalidad (v.gr. Guadalupe 5 y Cuenca 5 y un porcentaje de voto para conseguir representación por encima del 16%). Esta situación ha llevado a la doctrina, e incluso al Consejo de Estado,²⁹ a sostener que sería bueno poner en marcha un proceso de apertura de las listas electorales con la incorporación de un sistema de *voto preferencial* para elevar la representación personal y la capacidad de elección de los votantes.³⁰ Como apuntaremos en las conclusiones, esta medida, junto con reformas de los Reglamentos Parlamentarios, seguro que mejoraría la autonomía parlamentaria y de los diputados y, en consecuencia, generaría una mayor conexión entre representante y representados.

4.- Un recordatorio sobre la pluralidad electoral y la variedad del sistema de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Su repercusión en la formación de los gobiernos

Conviene recordar que la diversidad en los sistemas electorales y la variedad en el sistema de partidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas no es nada nuevo. Ya en los años ochenta Vallès hablaba de las *Españas electorales* para referirse a la orientación del voto y la conformación de partidos en los diversos territorios de nuestro Estado que, según él, generaba cinco modelos diferentes: *uno de carácter dominante en la mayor parte de las Comunidades Autónomas*

29. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen electoral General. 24 de febrero de 2009. Págs. 188 y ss.

30. MONTERO, J.R. y GUNTHER, R. *Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reformas del sistema electoral en España*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 48. Madrid. 1994. Págs. 13-88. GARROTE, M. "Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable? En la obra de AA.VV. *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Coords. Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintró Castells. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid 2017. Págs. 395 y 403.

y cuatro, de tipo excéntrico respecto del modelo dominante, que coincide con el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra.³¹

El modelo dominante o común se caracteriza por el amplio apoyo que reciben los partidos protagonistas de la vida política de ámbito estatal: hasta 2011, PSOE y PP con la presencia muy minoritaria de diputados de IU y representantes de pequeños partidos no estatales de carácter nacionalista o regionalista. En todo caso, lo significativo de este modelo ha sido –y quizás aún lo siga siendo– que la formación de gobiernos estaba reservada a los principales partidos de ámbito estatal que solían tener en torno al 75% de los votos y el 80% de los escaños y la conformación de un sistema de *bipartidismo imperfecto* en las respectivas Comunidades Autónomas. Es un modelo que, además, se explica bien desde la teoría institucionalista³² que entiende que el número de partidos y candidatos en un territorio está determinado fundamentalmente por el sistema electoral. Para dicha corriente doctrinal, el número de partidos del Estado o la región depende de los elementos que definen el sistema electoral: extensión de la circunscripción, la fórmula electoral, la barrera electoral o la asignación fija de candidatos por razón del territorio.

El modelo excéntrico en España, comprendía, para Vallès, las Comunidades de el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra –junto a cierta especificidad que también se apreciaba en Canarias–. En la actualidad, algunos autores³³ suman a estas Comunidades Autónomas a Aragón y, por el mismo motivo que Canarias, se podrían incorporar a las Islas Baleares. Lo significativo de este sistema es que una parte muy importante del apoyo electoral se dirige a fuerzas de carácter nacionalista/regionalista que logran de forma permanente y reiterada buenos resultados en todos los procesos electorales. La explicación a este comportamiento se da desde las teorías sociológicas que siguen autores desde Lipset (1967) cuando apunta la gran importancia que tienen los *cleavages* en la formación de los partidos políticos y los tipos de gobierno. Esta realidad política no tiene tanto que ver con razones electorales o socio económicas cuanto con el manejo de recursos simbólicos relacionados con un conflicto histórico de identidad nacional.³⁴ Como señalaba el autor citado *el conflicto histórico entre el nacionalismo español y el nacionalismo periférico (...) posibilita la aparición de fuerzas políticas que, partiendo de un ámbito territorial subestatal, se hacen*

31. VALLÈS, J.M. “Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)”. En la obra de AA.VV. *España a debate*. I. La política. Coord. Francisco J. Bobillo. Edit. José Vidal-Beneyto. Edit. Tecnos. Madrid. 1991. Pág. 33. También en LINZ, J.J. y MONTERO, J.R. “The Party systems of Spain: old cleavages and new challenges”. Edit. CEACS. Madrid 1999.

32. DUVERGER, M. *Los Partidos Políticos*. Edit. Fondo de Cultura Económica. Decimocuarta reimpresión, México 1994. Págs. 377 y ss.

33. OÑANTE, P. y DELGADO, I. “Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas”. En la obra de AA.VV. *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. Edit. Pablo Oñante. Colección Ciencia Política, núm. 22. Tirant lo Blanch. Valencia 2006. Pág. 151.

34. LIPSET, S. y ROKKAN, S. *Party systems and voter alignments: Crossnational perspectives*. Edit. Free Press. Nueva York 1967.

*presentes en todo tipo de arena electoral.*³⁵ Es un modelo donde el sentido de pertenencia a un territorio y la voluntad de diferencia respecto de los otros es una condición necesaria, pero como ha señalado Lago Peña es necesario que esos sentimientos se organicen y lideren por partidos de carácter territorial, nacionalistas o regionalistas para que se consoliden y permanezcan en el tiempo.³⁶ Lo que sí diferencia al *modelo excéntrico* del *común* es una mayor fragmentación del voto y una mayor polarización. Precisamente por ello, han sido –y siguen siendo– más frecuentes en estos territorios los gobiernos de coalición o minoría.

Por lo tanto, aunque como veremos en el próximo epígrafe los resultados electorales en los procesos electorales autonómicos y locales de 2015 y 2016 han generado cambios en el sistema de partidos y la formación de gobiernos, ya casi desde el inicio del Estado de las Autonomías existen distintos modelos de partidos que han dado lugar a diferentes mayorías parlamentarias y una pluralidad de modelos de gobierno: de mayoría absoluta monocolor de partido de ámbito estatal (v.gr. Andalucía, Valencia, Madrid, las dos Castillas, Extremadura), de mayorías en coalición con partido estatal o nacionalista/regionalista (v.gr. Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, Cataluña) minoritarios nacionalistas/regionalistas o estatal (v.gr. País Vasco, Navarra).

Lo característico de esta diversidad de sistemas de partidos, mayorías parlamentarias y distinta conformación de gobiernos, más allá de que se hayan producido con modelos de *bipartidismo* o de *tetrapartido*, es que la estabilidad siempre ha sido muy notable en todos los escenarios y el control partidario de los diputados individuales en el ámbito parlamentario muy significativo. Es decir, como regla general, no han sido los gobiernos de coalición o minoría los que de forma más común han hecho naufragar gobiernos, sino más bien tensiones y rivalidades internas que, en algunos casos, llegaron hasta la escisión de partidos, a episodios de transfuguismo o configuración de nuevas formaciones políticas de corte regionalista y/o populista. ¡Paradojas de la vida! una vez que éstos se consolidan institucionalmente suelen seguir los mismos criterios de organización y funcionamiento en cuanto a la búsqueda de la cohesión y unidad interna que los partidos tradicionales. Ejemplo bien significativo de lo que estamos diciendo es el caso de Cantabria. En dicha Comunidad Autónoma hasta 1995 (tres legislaturas, nada más y nada menos) no se produce una consolidación de sus instituciones por las continuas crisis de gobernabilidad fruto de fracturas política internas (abandono de diputados del Grupo Popular, dimisión de Consejeros por el comportamiento del Presidente o imposición por parte de la dirección nacional del PP de un pacto con Hormaechea (UPC) contra el criterio del partido en Cantabria). Finalmente, desde el primer gobierno de Martínez Sieso (95-99) se produce una cierta estabilidad pero siempre formando gobierno de coalición, en unos casos del PRD con el PP, en otros, del PRD con el PSOE. Esta última Legislatura, aunque goza de estabilidad institucional, no han faltado también sobresaltos en la vida política partidaria que podría haberle afectado. Crisis del

35. VALLÈS, J.M. “Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)”. Opus cit. Pág. 34.

36. LAGO PEÑA, I. “Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000”. En la Revista Española de Ciencia Política. Núm. 7. 2002. Pág. 135.

PP, que en el Congreso Regional –marzo 2017– al celebrarse elecciones internas para elegir el nuevo Presidente del Partido y debido al reñido resultado de esta elección rompió al partido el dos mitades; crisis del PSOE, que al elegir Secretario General salió perdedora la candidatura “oficialista” representada por la anterior Secretaria General y Vicepresidenta del Gobierno que podría haber tenido consecuencias importantes en el pacto de gobierno con el PRC.

5.– Los cambios institucionales derivados de la crisis económica y la voluntad de reducción del déficit público que, quizás, pretendían instaurar un modelo de autonomía meramente administrativa para algunos territorios

En la VIII Legislatura (2011-2015) se ponen en marcha –o se intentan poner, pero se ven abortados finalmente– sustanciales cambios institucionales que afectan al sistema de autogobierno de las respectivas Comunidades Autónomas.³⁷ El caso más significativo fue el de Castilla-La Mancha en donde se redujo el número de diputados autonómicos –con una reforma estatutaria para cambiar la horquilla de diputados, y con una reforma de la ley electoral para reducir los diputados por circunscripción– y se suprimieron los sueldos a los diputados.³⁸

El argumento que se esgrimió para estos cambios fue la necesidad de reducir el déficit público reclamado por las previsiones del art. 135 CE. En el marco de dicha estabilidad presupuestaria aparecerán las primeras leyes autonómicas de supresión de organismos públicos: por ejemplo, las leyes 12/2011, de 3 de noviembre y 13/2011, de 3 de diciembre, por las que se suprimen, respectivamente el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, la ley asturiana 2/2013, de 21 de junio de supresión del Procurador General del Principado y la Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.³⁹

37. No se debe olvidar que en esta legislatura el PP gobernaba en catorce Comunidades Autónomas y salvo en Extremadura, Aragón y Navarra lo hacía con mayoría absoluta. Quizás, tampoco se debería olvidar que a partir de 2015 el número de gobiernos del PP en Comunidades Autónomas ha pasado a cuatro.

38. En esta época también se reformó la ley electoral cántabra para reducir el número de diputados de 39 a 35. Además de los problemas de proporcionalidad que produce este tipo de reformas, en este caso llama la atención que se hiciese en una de las llamadas *leyes ómnibus*, Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA Modificación de la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria. Se modifica el artículo 17.1 de la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria, quedando redactado de la siguiente manera: “1. El Parlamento de Cantabria está integrado por treinta y cinco diputados elegidos en una circunscripción electoral que comprenderá todo el territorio de Cantabria”.

39. Plan Nacional de Reformas (2012). <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo>. Su apartado 21 se denomina *Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados por las Comunidades Autónomas*. Y donde se insta a las Comunidades Autónomas a suprimir organismo como Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, etc. El profesor Albertí Rovira, en un trabajo reciente apunta las dificultades que suponen tomar esas medidas por parte del Estado.

Dicho planteamiento lleva a que al menos en tres Comunidades Autónomas se inicie una reforma de sus Estatutos de Autonomía para reducir el número de diputados de sus Parlamentos.⁴⁰ Queda bien expresado en la Exposición de Motivos de la Proposición de ley de Reforma de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja presentada por el Grupo Parlamentario Popular que dice así:

“De la experiencia de estos 31 años de Parlamento autonómico, podemos concluir que las funciones que el Estatuto de Autonomía otorga al Parlamento de La Rioja, especialmente la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y las funciones de impulso y control de la acción del Gobierno, podrían ser ejercidas perfectamente por una Cámara más reducida en su número de miembros.

“Con independencia de que no quepa equiparar automáticamente duplicidad y conveniencia de eliminación por innecesario, e incluso, previamente, que deba afinarse bastante el propio concepto de duplicidad y a qué tipo de organizaciones se aplica, nótese que no se utiliza un criterio competencial para detectar y eliminar, en su caso, los organismos duplicados, sino que se considera apriorísticamente que, en caso de duplicidad, sobra el organismo autonómico. Sin embargo, la eliminación de organismos autonómicos no puede imponerse de forma unilateral por parte del Estado, al menos a través de medios ordinarios. El poder de autoorganización que está implícito en la autonomía política de las Comunidades, así como, en muchos casos, la previsión de estos organismos en los estatutos de autonomía, hace que resulte prácticamente imposible que, sin el acuerdo de la Comunidad, pueda llevarse a cabo esta operación de eliminación”. ALBERTÍ ROVIRA, E. *“El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español”*. Opus cit. págs. 80-81. En este mismo sentido, de la Quadra Salcedo Janini, se ha planteado que las previsiones de los artículos 23 y 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria reconociendo al Estado la posibilidad de tomar medidas coercitivas contra las Comunidades Autónomas que no se ajusten a los criterios de déficit y deuda podría ser contrarias a los principios de autonomía política reconocido a éstas en los artículos 2 y 137 de la CE. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. *“¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?”* En Cuadernos Manuel Giménez Abad. Núm. 6. Págs. 59-69.

40. Se reformó el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se presentaron iniciativas de reformas reglamentarias con la finalidad de reducir el número de diputados en el Parlamento de la Rioja: Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014 Serie A. Núm. 103. Proposiciones de Ley a Iniciativa de Diputados. En la Comunidad valenciana: Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. València, 18 de diciembre de 2014. Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (RE núm. 68.490). También han discutido, aunque finalmente no se han presentado iniciativas de reforma en otras Comunidades Autónomas: Canarias, Baleares, Madrid, Asturias o Extremadura. Es muy significativo el caso gallego donde el Presidente Núñez Feijóo anunció en la prensa (Voz de Galicia de 22 de julio de 2012) la presentación de una iniciativa para reformar la ley electoral y reducir el número de diputados, anuncio que fue seguido de una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular donde se pasaba de 75 a 61 diputados. Dicha iniciativa no fue tramitada por la convocatoria de las elecciones. Una vez constituido el nuevo parlamento nuevamente el mismo grupo parlamentario presenta la Proposición de Ley para la reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia. BOPG de 15 de enero de 2014.

La Rioja, que es una comunidad autónoma uniprovincial, con 5.000 kilómetros cuadrados de superficie y que en 2013 tiene una población de aproximadamente 323.000 habitantes, bien pudiera ver atendidas sus necesidades de representación política con un Parlamento más reducido.

La Comunidad Autónoma de La Rioja de hoy es heredera de la antigua Diputación Provincial, que estaba compuesta por 24 diputados provinciales. Una corporación local con menos competencias que en la actualidad pero que en un mismo órgano, el Pleno de la Diputación, contenía el Ejecutivo y una especie de cámara de representación provincial.

Si se toma como referencia esa cifra de 24 diputados, y teniendo en cuenta esa norma de fijar una composición de número impar que facilite la formación de mayorías, podemos mantener que un Parlamento de La Rioja con 25 diputados sería una cámara legislativa autonómica ajustada a las necesidades de la sociedad riojana y más eficiente que la actual, pues desarrollaría sus funciones a un coste sensiblemente inferior”.

En esta declaración se apunta, desde nuestro punto de vista, el verdadero objetivo de las reformas, que van más allá de la reducción del déficit y la contención del gasto público. Se parte de un claro cuestionamiento de la oportunidad de mantener un Parlamento con treinta y tres diputados. El argumento es bien sencillo: se empieza recordando que La Rioja es una Comunidad Autónoma uniprovincial, relativamente pequeña y no excesivamente poblada; se continua diciendo que el trabajo parlamentario de legislación, control e impulso de las acciones del Gobierno podría ser realizado por una Cámara más reducida y, finalmente, se señala que el Parlamento de La Rioja es heredero de la Diputación Provincial que, con veinticuatro miembros, además de desarrollar funciones representativas de la provincia, realizaba actividad ejecutiva con plena normalidad y eficacia. Argumentos todos que llevan a los proponentes a asimilar al órgano político central de la Comunidad Autónoma de La Rioja con un órgano de carácter administrativo, como era la Diputación Provincial y, con ello, concluir que un parlamento con veinticinco miembros sería una Cámara ajustada a las necesidades representativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El 16 de junio de 2017 se ha presentado una nueva proposición de ley para la reforma del Estatuto de la Rioja que, además de proponer la limitación a dos de los mandatos presidenciales y la supresión de la inmunidad y el aforamiento de los diputados y miembros del Gobierno, vuelve a retomar la polémica cuestión del número de diputados estableciendo una horquilla estatutaria de entre 25 y 39 –actualmente entre 32 y 40–.

Como decía, argumentos parecidos, con más o menos extensión, aparecen en las iniciativas para las reformas de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha⁴¹ y de la Comunidad Valenciana-

41. En ese sentido la Exposición de motivos de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha decía: “...Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parla-

na:⁴² después de treinta años de funcionamiento de las respectivas cámaras parlamentarias de la región se puede comprobar que con un número sustancialmente inferior de diputados se podría garantizar la representatividad del pueblo y los distintos territorios de la Comunidad y hacer frente al trabajo parlamentario que tienen encomendado. La cuestión, es si al tiempo que se toman medidas para la racionalización del gasto de las Comunidades Autónomas no se estaba produciendo un replanteamiento en el funcionamiento del modelo autonómico que llevaba la supresión o reducción de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas.⁴³ Una estrategia cuando menos *antiparlamentaria*, que afecta a una institución que no solo tiene que ver con la representación ciudadana sino también con la conformación de la forma de gobierno de la Comunidad.

La segunda reforma de efectos parlamentarios que se realiza en estos años es la supresión de los sueldos de diputados autonómicos. Nuevamente, el Gobierno Cospedal de Castilla-La Mancha es el que impulsa una reforma de los artículos 11 y 12 del Reglamento de las Cortes para modificar el régimen de asignaciones económicas de los diputados con el fin de suprimir los sueldos y

mentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega. Por este motivo es imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias y aprobar las que se contienen en esta proposición de ley para permitir al legislador autonómico adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha”. BOCG. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley de 6 de septiembre de 2013. Núm. 130-1. Reforma realizada mediante la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2014. Sobre dicha reforma vid. ARANDA ÁLVAREZ, E. “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”. En la Revista de Derecho Político, núm. 92. 2015. Págs. 119-164. REVIRIEGO PICÓN, F. “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”. En la Revista Estudios de Deusto. Vol. 63/2. 2015. Págs. 189-221.

42. En la misma línea la Exposición de motivos de la Proposición de Ley para la reforma de los artículos 23 y 24 del Estat d’Autonomia de la Comunitat Valenciana que dice: “...No obstante, y a pesar del relativo poco tiempo transcurrido desde esta modificación, el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos. Por todo esto, la presente reforma se concreta en dos puntos. En primer lugar, la modificación del artículo 23.1 del Estatut d’Autonomia, mediante la cual se reduce en un 20% el número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando, por tanto, de los 99 actuales a 79, significando, además, que en la actual redacción de este artículo se establece un número no inferior a los 99, mientras que con la redacción propuesta se establece un número fijo. Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura València, 18 de diciembre de 2013.

43. Cuando este trabajo estaba en pruebas he tenido la oportunidad de leer la valoración general del Estado de las Autonomías de 2013 que hacen los profesores Aja, García Roca y Montilla en la que señalan que la reformas en las instituciones de gobierno “*Están produciendo importantes reformas en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, leyes y reglamentos parlamentarios, para recortar los medios financieros de sus instituciones de autogobierno e incluso suprimir algunos órganos auxiliares. Es consecuencia –entre otras razones– del serio impacto de la crisis económica. Puede incluso pensarse en la voluntad política de erigir un nuevo modelo en la organización del autogobierno y la división de poderes autonómica*”. **Informe Sobre las Comunidades Autónomas 2013**. Edit. Instituto de Derecho Público. Barcelona 2014.

establecer un sistema de dietas e indemnizaciones. El argumento, nuevamente, es la necesidad de reducir el déficit y la deuda pública, aunque a nadie se le escapaba que existía una finalidad de carácter político partidario no declarada.

Tanto la reducción de los miembros de las cámaras parlamentarias como la supresión de los sueldos de los diputados no son cuestiones que tuvieran que ver tan solo con la disminución del gasto público.⁴⁴ Muy al contrario, el primero tiene que ver con dos temas de gran enjundia constitucional: el sistema electoral vigente en cada uno de los territorios que gozan de autonomía y las condiciones para la organización y funcionamiento de las respectivas cámaras y, el segundo, con las condiciones adecuadas para poder desempeñar la labor de representación y el establecimiento de un sistema compensatorio por la actividad parlamentaria claro y transparente que evite conflictos de intereses y situaciones de tráfico de influencias. Además, ambos –número de diputados y sistema retributivo– son piezas centrales para el buen funcionamiento de la institución parlamentaria de manera que modificaciones de esta naturaleza, que tienen que ver con la representatividad y las condiciones en las que se ejercen las funciones representativas, terminan afectando al funcionamiento del modelo territorial, en el sentido de seguir en una línea federalista o volver a un modelo de Estado territorialmente asimétrico donde unos territorios cuentan con una fuerte autonomía política y otros con poco más que una pura desconcentración administrativa. Por otro lado, si algunos pretendían con ella hacer *ingeniería electoral* para garantizarse unos buenos resultados deberían analizar con cuidado lo sucedido en Castilla-La Mancha donde la fuerza política más perjudicada por la reforma electoral ha sido Ciudadanos, precisamente la que podría haber sido el aliado natural del PP que impulso dicha reforma.

6.– Sistema de partidos y gobiernos resultantes de los procesos electorales regionales y locales de 2015 y 2016

Como decíamos, las elecciones autonómicas y locales de 2015-2016 han supuesto la oportunidad para que las nuevas fuerzas emergentes en el ámbito estatal –Podemos y Ciudadanos– adquieran presencia en sus respectivos parlamentos. Aunque los partidos tradicionales han mantenido un nivel de apoyo importante (el poder PP-PSOE está en torno al 55% frente al 65% de la legislatura anterior), lo más significativo ha sido la presencia en los parlamentos autonómicos de esas nuevas fuerzas y cómo su presencia ha condicionado la conformación de mayorías. Para empezar, los gobiernos de mayoría absoluta casi han desaparecido del mapa parlamentario autonómico –solo quedan los de Galicia y Ceuta, del PP–. Además, dicha fuerza política ha conseguido formar gobierno en otras cuatro Comunidades mediante acuerdos parlamentarios –Castilla y León, Murcia, Madrid y la Rioja– y en la Ciudad Autónoma de Melilla. Por su parte,

44. Sobre el coste por habitante de los parlamentos autonómicos puede verse el trabajo de NAVARRO MÉNDEZ, J.I. “*Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas*”. En la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 29. Diciembre de 2013. Págs. 72-75.

el PSOE ha formado gobierno, también con acuerdos parlamentarios, en siete Comunidades Autónomas –Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Baleares, Valencia, Aragón y Asturias–. En cinco comunidades más hay gobierno de partidos de ámbito nacional y/o regional –Canarias, hasta hace poco en coalición con el PSOE, Cantabria, gobierno de coalición PRC y PSOE, País Vasco, acuerdo de gobierno entre el PNV y el PSE-PSOE, Navarra, acuerdo de gobierno de Geroa-Bai, EH-Bildu, Podemos e IE y Cataluña, hasta las elecciones de diciembre de 2017, acuerdo para la estabilidad parlamentaria de CiU y ERC–. Es, por tanto, un escenario claramente de *pluripartidismo* que lleva a gobiernos de coalición o minoritarios y que, para algunos, aparece como una oportunidad para fortalecer el parlamentarismo autonómico fuertemente determinado por el protagonismo gubernamental.

Lo más llamativo de esta nueva etapa es que la dinámica de gobiernos de coalición y gobiernos minoritarios con acuerdos de investidura, que como hemos visto ya era una práctica en las Comunidades Autónomas *excéntricas*, se intensifica y extiende a las del *modelo común*.⁴⁵ De esta nueva situación política lo primero que llama la atención son los acuerdos de investidura o gobernabilidad. Sin ánimo de ser exhaustivo podemos apuntar alguno de ellos y los temas de carácter institucional –que es lo que aquí interesa– que recogen: el pacto en Andalucía entre el PSOE-A y Ciudadanos se organiza en tres acuerdos de los cuales el tercero tiene como objeto *la regeneración democrática, la transparencia y la participación ciudadana*, y recoge 35 medidas para la regeneración democrática de los partidos políticos, la reforma electoral para mejorar la proporcionalidad, abrir las listas electorales y reducir los gastos de campañas electorales.⁴⁶ También se habla de nuevo de la regeneración democrática de la Administración y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En Madrid es el PP quién suscribe con Ciudadanos un acuerdo de 76 medidas de las que al menos 24 son sobre temas institucionales que intentan atajar la corrupción, mejorar la participación ciudadana y generar una mayor centralidad parlamentaria.⁴⁷ En un sentido similar ha pactado también el PP con Ciudadanos en la Rioja y Murcia.⁴⁸ En una línea parecida, pero con el cambio de los actores, en Castilla-La Mancha se produce un pacto entre el PSOE y Podemos, que en torno a 13 grandes epígrafes, recoge al menos 20 puntos dedicados a reformas democráticas como la neutralidad de la radio-televisión, la recuperación del salario de los diputados autonómicos, la reformar del Estatuto Autonomía o la aprobación de una

45. Un estudio histórico sobre las distintas formas de conformarse los gobiernos en las Comunidades Autónomas puede verse en el trabajo de RENU VILAMANA, J.M. “La experiencia de los gobierno de coalición en las Comunidades Autónomas. Un balance”. SISTEMA 244/2016. Págs. 45-60.

46. http://www.eldiario.es/andalucia/medidas-acuerdo-PSOE-andaluz-Ciudadanos-documentos_0_396861271.html

47. <http://madrid.ciudadanos-cs.org/wp-content/uploads/sites/5/2015/06/AcuerdodeInvestiduraCs.pdf>

48. http://www.ub.edu/OGC/Rioja_2015_investidura_pp_ciudadanos.pdf. <http://www.laopinion-demurcia.es/estaticos/pdf/acuerdo-cs-pp-investidura.pdf>

ley de participación ciudadana y la creación del escaño del ciudadano.⁴⁹ En un sentido similar los acuerdos del PSOE con Podemos en Aragón, Extremadura y Compromís-Podemos en Valencia⁵⁰ y PSOE-FSA con Ciudadanos.⁵¹ Por supuesto, no se deben olvidar los acuerdos, coaliciones y pactos hechos en las Comunidades que tiene una tradición en la conformación de este tipo de gobiernos: País Vasco,⁵² Cataluña,⁵³ Baleares,⁵⁴ Navarra,⁵⁵ Canarias⁵⁶ e, incluso, podríamos añadir, Cantabria.⁵⁷ De estas últimas, sin duda merecería un capítulo aparte el caso catalán. En particular los acontecimientos acaecidos en 2017. Puesto que trasciende los objetivos de este trabajo me remito al exhaustivo estudio que hace Torno Más en este Informe de las Comunidades Autónomas.

7.- Los cambios en el funcionamiento de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la mayor fragmentación electoral

A poco más de un año para que concluya IX Legislatura en la mayoría de las Comunidades Autónomas que, como hemos visto, se inició con la conformación de un gran número de Gobiernos de coalición o minoría y la firma de diversos acuerdos de legislatura, podemos hacer una valoración de cómo han evolucionado y que grado de cumplimiento de los acuerdos se ha producido.

Como veíamos en el epígrafe anterior, los asuntos institucionales centrales en los pactos de este periodo legislativo se organizaban en torno a tres grandes materias: *regeneración democrática, transparencia y participación ciudadana*. En particular, respecto de la *regeneración democrática*, se ponía mucho énfasis en las reformas electorales, la lucha contra la corrupción, la supresión de aforamientos, la regulación de las primarias por ley y la limitación de mandatos. Para mejorar la participación ciudadana se prestaba especial atención a la necesidad de reformas en los Reglamentos Parlamentarios.

Lo primero que salta a la vista es que la reforma electoral en la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas va mucho más lenta de lo que se preveía

49. Como es conocido, este acuerdo de gobernabilidad entre el PSOE-CLM y Podemos se ha convertido en acuerdo de Gobierno de coalición. <https://castillalamancha.podemos.info/wp-content/uploads/sites/6/2015/06/Anexos3.pdf>

50. <https://aragon.podemos.info/decalogo-de-acuerdo-de-investigacion/>. <http://www.hisenda.gva.es/documents/164158153/164158332/AcordBotanicCas2017.pdf/a93a34e1-4d19-4265-a6cc-b9ab95b332fa>

51. https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?__v=204_0

52. Acuerdo de Gobierno entre el PNV y el PSE. <http://www.orain.eus/wp-content/uploads/2016/11/acuerdo-pnv-pse-gobierno-vasco.pdf>

53. Acuerdo para la Transición Nacional y Garantizar la Estabilidad del Govern de Catalunya. <http://file01.lavanguardia.com/2012/12/19/54358119611-url.pdf>

54. <https://drive.google.com/file/d/0B-yeONKsTeAhS0VaRVpVbWZvYTA/view>

55. https://www.ub.edu/OGC/Navarra_2015_acuerdo.pdf

56. Como es conocido, el 23 de diciembre de 2016 el Presidente del Gobierno de Canarias, con el cese de los cuatro Consejeros del PSC-PSOE, daba por roto el Gobierno de coalición que se había constituido un año antes.

57. <http://www.psc-psoe.es/ext/fi/21/04-pacto-legislatura-2015-2019.pdf>

y eso que para los nuevos partidos –Podemos y Ciudadanos– era una cuestión central. Recordemos que pasados los comicios de mayo de 2015 se veían como muy probables reformas en esta materia en La Rioja, Asturias, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha o Murcia. Como es bien sabido, de todas estas “candidatas” tan solo se ha aprobado la Ley 14/2015, de 28 de julio, electoral de la Región de Murcia.⁵⁸ Un ejemplo bien significativo de las dificultades que presenta este tipo de reformas es el caso asturiano. En dicha Comunidad Autónoma ya en la VIII Legislatura fracasó un primer intento de reforma electoral y en la presente, nuevamente, ha vuelto a fracasar el segundo. Aunque la Ponencia que estudiaba la reforma más que cerrar sus trabajos sin acuerdo dijo que lo que hacía era suspender su actividad hasta que la Subcomisión creada en el Congreso de los Diputados decidiera sobre la reforma de la LOREG, en la práctica, debido a los muchos cambios que se fueron introduciendo sobre el texto inicial a lo largo de los debates de la ponencia, se generó una situación que impedía que las distintas fuerzas políticas llegaran a acuerdos.

Lo segundo que llama la atención son las escasas o poco significativas reformas de los Reglamentos Parlamentarios, salvo dos excepciones. Sin duda dichas normas son fundamentales para poder mejorar muchos de los asuntos que se han reclamado en los acuerdos de gobierno (participación ciudadana, control del gobierno, inspección de la Administración autonómica, etc.). Se han hecho reformas puntuales en los Reglamentos del Parlamento Valenciano, Castilla y León, Andalucía, Galicia y Extremadura⁵⁹ y reformas en profundidad en los de las Cortes de Aragón y Cataluña. Sobre esta materia nos ocuparemos con más detalle en el siguiente epígrafe.

La tercera cuestión de interés es que ha sido mucho más fácil aprobar leyes relacionadas con la transparencia, el buen gobierno y participación ciudadana. En este sentido han legislado Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, Castilla y León, Murcia, Madrid, Castilla-La Mancha y Aragón. También han sido frecuentes las normas para atajar la corrupción y el fraude (en ese sentido Andalucía, Madrid, Murcia o Aragón). También en esta época se han debatido iniciativas para modificar el régimen de incompatibilidades (v.gr. reforma del Reglamento del Parlamento de la Rioja o reforma rechazada de la legislación electoral de Madrid para establecer la incompatibilidad entre la condición de

58. En dicha reforma se ha establecido la circunscripción única (art. 13); se ha ampliado el régimen de incompatibilidades (art. 5); barrera electoral al 3% (art. 15) y techo de gasto para las campañas (art. 19). Sobre esta reforma vid. SIERRA RODRÍGUEZ, J. “La reforma del sistema electoral de la Región de Murcia”. Ponencia presentada al XIII Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Santiago de Compostela. Septiembre de 2017. <http://www.accpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1809.pdf>

59. Algunas de estas reformas puntuales se han hecho para “adaptar” la composición de las Mesas de la Cámara a la nueva realidad política dimanante de las urnas. Es el caso de la reforma de 3 de febrero de 2017 del Reglamento de Andalucía, la de febrero de 2016 de reforma del Reglamento de Castilla y León o de 30 de julio de 2015 de reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Sobre esta materia vid. el trabajo de BILBAO UBILLOS, J.M. “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos Autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”. En la Revista Jurídica de Castilla y León. Núm. 42. Mayo 2017. Pág. 20.

Diputado regional y Alcalde o Concejal). Da la impresión que para los partidos gobernantes en las correspondientes Comunidades Autónomas la aprobación de este tipo de medidas tenían un “menor coste” y suponían compromisos más fácil de asumir (v.gr. Leyes de Cuentas abiertas, creación de Agencias para la prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, etc.)

Desde el punto de vista legislativo, merece la pena apuntar como en aquellos Parlamentos donde el Gobierno no tiene un grupo parlamentario mayoritario y depende de un acuerdo de investidura con otros partidos políticos, las proposiciones de ley superan con creces a los proyectos de ley: es el caso de Andalucía en donde, hasta la fecha, el número de proyectos de ley aprobados es de 26 frente a las 39 proposiciones de ley, o Asturias en donde se han tramitado 19 proyectos de ley frente a 64 proposiciones de ley. Sin embargo, allí donde hay gobierno de coalición, el número de proyectos de ley mejora a las proposiciones: es el caso de Aragón en donde se han aprobado 9 proyectos de ley y están en trámite 122 frente a las 4 proposiciones de ley aprobadas y las 68 en trámite. Esta situación ha llevado a que, en algunos parlamentos, se hayan aprobado proposiciones de ley en contra del gobierno (v.gr. Madrid) y en no pocas ocasiones el Gobierno ha tenido que oponerse a su tramitación por entender que era una iniciativa que suponía disminución de ingresos presupuestarios o aumento de gasto (v.gr. Andalucía o Extremadura). También se han presentado dificultades para aprobar los Presupuestos. Al finalizar 2015 aún no se habían aprobado en siete Comunidades que, finalmente, pudieron aprobarse en 2016. Dos casos significativos son el de Extremadura, que todos los ejercicios ha tenido que prorrogar los presupuestos y Castilla-La Mancha en donde el PSOE gobernaba en minoría con el apoyo de Podemos y no pudo aprobar los presupuestos de 2017 hasta el verano de ese año. Finalmente, como es conocido, un acuerdo de ambas fuerzas políticas no solo aprobó los presupuestos sino que se formó un Gobierno de coalición. Por supuesto, se ha hecho un notable uso del decreto-ley y lo que sí se ha observado es que, en aquellas Comunidades Autónomas donde el gobierno no cuenta con una mayoría clara en el parlamento, para convalidarlo se han dado casos de derogación por rechazo parlamentario. En todo caso y para resumir: la actividad legislativa se ha centrado en tres tipos de materias: la adopción de medidas de carácter social, las medidas normativas de regeneración democrática y la derogación o supresión de leyes o instituciones polémicos aprobados por la anterior mayoría.⁶⁰

En el ámbito del control parlamentario lo más destacado es el aumento exponencial del uso de los instrumentos de control sin sanción (preguntas, proposiciones no de ley, interpelaciones, comisiones de investigación, etc...)⁶¹ y un

60. Por todos, vid. la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura; la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid o Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.

61. También a título de ejemplo se puede ver el caso de Andalucía donde en lo que llevamos de legislatura se han propuesto la constitución de 16 comisiones de investigación. Se han presentado 5.179 preguntas orales en comisión, 2.080 preguntas orales en pleno, 3.488 comparecencias en comisión, 1.841 comparecencias en pleno, 949 proposiciones no de ley en comisión y 255 propo-

nulo o testimonial uso, hasta la fecha, de instrumentos de control con sanción (moción de censura⁶² o cuestión de confianza). Dentro del primer grupo de instrumentos de control, destaca el uso de las comisiones de investigación que han sido frecuentes para indagar sobre corrupción en Comunidades Autónomas como Madrid, una sobre corrupción política y otra sobre endeudamiento de la Comunidad. Andalucía, sobre las subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo. Castilla-La Mancha, sobre el vertedero de neumáticos de Seseña. Valencia, una sobre el Accidente de la Línea 1 del Metro de Valencia, otra sobre la actividad de la empresa pública CIEGSA encargada de la construcción de centros escolares. Murcia, se constituyen hasta cinco comisiones de investigación sobre diversos asuntos relacionados con la corrupción y mala gestión de fondos públicos. Castilla y León donde se han creado dos comisiones de investigación sobre adjudicación e implantación de parques eólicos y sobre la construcción del Hospital Universitario de Burgos. Lo que llama la atención de muchas de estas comisiones de investigación es que se constituyen en la presente legislatura para fiscalizar decisiones políticas de gobierno anteriores con lo que, puesto que son impulsadas por la mayoría parlamentaria, si con su finalización se concluyen responsabilidades políticas queda en la censura de un gobierno inexistente en ese momento.⁶³

8.- Las reformas de los Reglamentos Parlamentarios tendentes a fortalecer los Parlamentos y mejorar la participación ciudadana

Estamos convencidos de que para conseguir muchos de los objetivos que se han marcado los pactos electorales de la Legislatura 2015-2019 en las Comunidades Autónomas –regeneración democrática, transparencia y participación ciudadana–, además de reformas electorales, son fundamentales cambios en los Reglamentos Parlamentarios.⁶⁴ Sin embargo, como ya hemos señalado, esta es una cuestión que siempre queda relegada para un “mejor momento”. En este

siones no de ley en pleno. El caso de Asturias donde se han tramitado, 388 proposiciones no de ley en comisión, 645 proposiciones no de ley en pleno, 1.289 preguntas respondidas en pleno, 1.113 preguntas respondidas en comisión.

62. Como es sabido, el 8 de junio de 2017, la semana previa al debate en el Congreso de los Diputados de la moción de censura presentada por Podemos al Gobierno de Rajoy, se debatió la moción de censura que esa misma fuerza política presentó a Cristina Cifuentes. Dicha moción de censura es la única que se ha presentado en lo que llevamos de Legislatura de las Comunidades Autónomas. Moción que, además, se presentaba sabiendo a ciencia cierta que tenía nulas posibilidades de prosperar.

63. Sobre la utilización de los instrumentos de control en esta “nueva” realidad parlamentaria vid. el trabajo de BILBAO UBILLOS, J.M. “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos Autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”. *Opus cit.* Págs. 29-33.

64. Sobre la necesidad de modernizar los reglamentos parlamentarios me he pronunciado sobre los problemas del Reglamento del Congreso de los Diputados qué, en gran medida, son extensibles a los de las Comunidades Autónomas. Vid. ARANDA ÁLVAREZ, E. “El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma”. En la Revista de Estudios Políticos, 175. Pág. 17-65.

sentido, durante estos años –2015, 2018– tan solo se han producido dos reformas importantes: la de las Cortes de Aragón y la del Parlamento de Cataluña.

Sin duda alguna, la experiencia más destacada en esta etapa ha sido la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón. Estamos ante una reforma que hace una apuesta decidida por la modernización de la institución representativa, al menos en el ámbito de la participación ciudadana. En este sentido, ya en el Título Preliminar el artículo 7 reconoce el derecho de participación de los ciudadanos:

1. Las Cortes de Aragón promoverán la participación de los aragoneses en la función legislativa y en el resto de los procedimientos parlamentarios, de acuerdo con lo establecido en este Reglamento.

2. Las Cortes garantizarán el ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos, así como la iniciativa legislativa de los aragoneses, de acuerdo con lo establecido en las leyes y en el presente Reglamento.

3. Asimismo, el Parlamento facilitará e impulsará el conocimiento de la Institución entre los ciudadanos.

Desarrollo de esta previsión es el Título XVIII –DEL PARLAMENTO ABIERTO– que comienza reconociendo el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Este derecho comprende cuantas acciones reconozca el Reglamento y sus normas de desarrollo a los ciudadanos en relación con la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara. A partir de ahí, entra a definir los principios del parlamento abierto (art. 301):

a. Principio de transparencia: la política de transparencia de las Cortes de Aragón alcanzará la organización y funcionamiento de la Institución, sus actividades y el ejercicio de sus funciones administrativas, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos una información completa de su actividad y promover su participación.

b. Principio de participación: las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información.

También merecen especial interés los instrumentos que se ponen en marcha para la participación ciudadana que, como hemos visto, se presenta como un derecho. Para ello, la página web de la cámara dispone de un espacio específico sobre participación ciudadana destinado a que cualquiera pueda establecer contactos con los grupos parlamentarios y con los Diputados, plantear iniciativas y efectuar sugerencias y aportaciones de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento, así como conocer la tramitación y resultado de las mismas (art. 305). En concreto, en los procedimientos parlamentarios se apuntan (art. 306):

– Iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora;

- Participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana;
- Solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos;
- Presentación de propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana;
- -Presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana;
- Foros de participación para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara.

Sin duda que estas mejoras para la participación ciudadana –que también han aprobado otros Reglamentos autonómicos: Parlamento de Canarias⁶⁵ Parlamento de Cataluña, Cortes de Valencia,⁶⁶ Parlamento de Galicia⁶⁷

65. La reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias fue aprobada los días 23, 24 y 25 de marzo de 2015. Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias Núm. 208, de 17 de junio de 2015.

66. Pueden consultarse las siguientes reformas del Reglamento de las Cortes valencianas: reforma de los artículos 45.2 y 112 y la inclusión de un título XV bis “del parlamento abierto” aprobada en el Pleno del día 25 de marzo de 2015 (BOC núm. 328, de 8 de abril de 2015), la reforma de los artículos 3, 5, 37, 41, 45, 50 y 178, aprobada por el Pleno de Les Corts el 25 de noviembre de 2015 (BOC núm. 37, de 27 de noviembre de 2015); la Resolución de Presidencia de carácter general 3/IX (BOC núm. 81, de 27 de mayo de 2016), por la que se desarrolla el artículo 110 ter sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts, y la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX (BOC núm. 172, de 26 de abril de 2017) sobre el sistema de votación telemático.

67. Puede consultarse la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia de 7 de agosto de 2015. DOG Núm. 162 Miércoles, 26 de agosto de 2015 Pág. 34.792 y ss. Entre otras materias se regulan las siguientes: *La posibilidad de transformar en preguntas orales en comisión las solicitudes de información presentadas a través del artículo 9, en el caso de que la Administración autonómica no facilitara la documentación solicitada ni comunicara su puesta a disposición para el acceso directo a la misma, y siempre que no mediara comunicación que justificase la negativa.*

La creación de un portal de transparencia donde se publicará la información tributaria y las percepciones de los miembros de la Cámara, las asistencias a las diferentes sesiones parlamentarias, la contabilidad de los grupos parlamentarios y el informe sobre la ejecución del proyecto de presupuestos del Parlamento.

La creación de una comisión de investigación de forma automática en cada legislatura cuando fuera solicitado por un grupo parlamentario que representase al menos un tercio de los miembros de la Cámara o por las dos quintas partes de los diputados y diputadas de la Cámara.

La ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, que serán de septiembre a diciembre y del 15 de enero a 15 de julio.

Las comparecencias de presupuestos en la Comisión 3ª de las personas responsables de cada una de las secciones y de los responsables de los entes instrumentales del sector público de la Comunidad Autónoma que gestionen los principales programas de gasto, solicitadas por los grupos parlamentarios y acordadas en la Mesa de la Comisión 3ª antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas al articulado.

La inclusión del debate anual de política general de la Comunidad Autónoma de Galicia, que, aunque se viene celebrando regularmente, no estaba incluido en el reglamento.

y Andalucía—⁶⁸ son importantes, pero no debemos olvidar aquéllas que mejoren la “libertad” de los diputados en su actividad y modernicen los procedimientos. En este sentido, el Reglamento que apuntamos también se ha implicado: se incorporan medidas en materia de estatuto de los diputados para mejorar sus derechos, se recogen reglamentariamente las cuestiones relativas a los derechos económicos del Diputado, su publicidad en la web institucional, la incompatibilidad de retribuciones, las cuestiones relativas a la protección social y se refuerza el derecho a la información del Diputado para el correcto ejercicio de sus funciones. Se habilitan enero y julio para actividad parlamentaria con carácter general, la posibilidad de convocar debates monográficos, la incorporación al debate de interpelaciones urgentes o sobre asuntos de especial relevancia o la previsión de realizar preguntas al presidente por todos los grupos de la oposición. Se recogen en el artículo 47 las *agrupaciones parlamentarias* con la finalidad de que los partidos políticos que no cuenten con número suficiente de diputados para formar grupo parlamentario y deban integrarse en el Grupo Mixto —art. 46— tengan mayor participación en los debates.

También merece la pena fijarse en las dos últimas reformas del Reglamento Parlamentario que se han producido en la Cataluña. Sin duda, la más importante desde nuestro punto de vista —mejorar el funcionamiento de la institución— es la producida en 2015, aunque la que más repercusión ha tenido ha sido la de 2017⁶⁹ y su famoso artículo 135.2 para la tramitación de leyes por el procedimiento de urgencia: *El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1.* Como es conocido, dicho artículo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado y el Alto Tribunal declaró su constitucionalidad en la Sentencia 139/2017, de 29 de noviembre.⁷⁰

También se incluye el turno de control al presidente o presidenta de la Xunta, una práctica que hasta ahora no tenía reflejo directo en el Reglamento, prevista en unas normas supletorias aprobadas por la Mesa del Parlamento. Esta incorporación al Reglamento trata de reforzar el protagonismo político del Parlamento de Galicia garantizando que la función de control de la acción ejecutiva de la Xunta que atribuye el Estatuto de autonomía al Parlamento en su artículo 10 pueda ser realizada por los portavoces de los grupos parlamentarios al presidente o presidenta de la Xunta como máximo o máxima responsable de la acción de la Xunta.

68. Resolución de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se publica la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Publicada en el BOPA núm. 576, de 3 de diciembre de 2014. Una reciente publicación para regular el vocal o la vocal en la Mesa se ha dado en 2017. Publicada en el BOPA núm. 396, de 3 de febrero de 2017.

69. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 7421A - 27.7.2017.

70. La anómala situación en la que ha vivo el Parlamento de Cataluña fruto del *procés* durante estos años ha dado lugar a situaciones de conculcación de los derechos de los parlamentarios que en más de una ocasión ha tenido que dirimir el Tribunal Constitucional. No nos adentramos más en este asunto porque, como ya hemos señalado, excede con mucho las pretensiones de este trabajo. No obstante, recordemos: el recurso interpuesto por la declaración del Parlament sobre el “inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república” que fue debatida y aprobada en noviembre de 2015, y que dio la razón a los recurrentes en junio

Pero volviendo a la reforma de 2015,⁷¹ dicha modificación tiene especial interés porque se puede considerar una puesta al día de la norma principal de la Cámara parlamentaria. En primer lugar, recoge un nuevo Título *DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA*, en el que el Capítulo I se dedica a la transparencia propiamente dicha, el segundo para el acceso a la información pública, el tercero para la regulación de los grupos de interés y el cuarto al parlamento abierto. Todo ello sin olvidar la mejora de los de acceso a la información de los diputados, el régimen de incompatibilidades y la declaración de actividades y bienes. También se presta mucha atención a la mejora de los procedimientos tanto legislativos como de impulso o control del Gobierno.

Conclusiones

La primera conclusión que debemos sacar de este trabajo es que la existencia de gobiernos de coalición y minoría en las Comunidades Autónomas ha sido una práctica más común de lo que muchas voces afirman precipitadamente. No es correcto hablar de que el modelo del *bipartidismo imperfecto* estaba generalizado en toda la organización política de las Comunidades Autónomas. Muy al contrario, desde los años ochenta se puede hablar de Comunidades Autónomas que en cuanto a la estructura de partidos, sistema electoral y conformación de gobierno siguen el *régimen común*, y Comunidades Autónomas que, por las características de su sistema de partidos, siguen un modelo *peculiar o excéntrico* que les ha llevado a habituales gobiernos de coalición o minoría. Si es cierto que el surgimiento de los “nuevos partidos” se ha evidenciado en esta IX y/o X Legislatura y ello ha incidido en la conformación de los gobiernos autonómicos. Pero también es cierto que esa incidencia donde más repercusión ha tenido ha sido en las denominadas de *régimen común* que, como hemos vistos, hasta la fecha habían tenido casi en exclusiva gobiernos monocolor.

Lo que más llama la atención es que pese a ese gran número de gobiernos en minoría o que han sido fruto de acuerdos parlamentarios, durante este tiempo,

de 2016. En ese mismo año el TC ampara a los diputados de la oposición por la creación de las tres ponencias para redactar las leyes de desconexión, Régimen jurídico, Protección social y Administración tributaria. Nuevamente ampara el TC en 2017 a los diputados de la oposición ante la decisión de la Mesa del Parlamento del 6 de septiembre, que permitía la tramitación y aprobación de la ley del referéndum sin admitir la solicitud de dictamen preceptivo del Consell de Garanties Estatutàries (CGE). La Presidenta ha guiado mucho de los actos en contra del funcionamiento acorde con el Reglamento. Hasta el punto de que hasta en seis ocasiones el TC tuvo que advertirle, con carácter personal y específico, de la ilegalidad de sus actuaciones: decisión de creación de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente (julio 2016); la votación y ratificación de las conclusiones de esa misma comisión (octubre de 2016); la resolución sobre el futuro de Cataluña en la que se menciona un supuesto derecho imprescriptible e inalienable a la autodeterminación (febrero de 2017); la tramitación de la ley del “referéndum de autodeterminación” (septiembre de 2017); la admisión de la ley de “transitoriedad jurídica y fundacional de la república” (septiembre de 2017); la convocatoria de pleno el 9 de octubre de 2017 para declarar la independencia; y la propia declaración del inicio del proceso constituyente (noviembre de 2017).

71. BOE núm. 196, de 17 de agosto de 2015.

no se ha evidenciado una grave inestabilidad política, más allá de que unos y otros hayan intentado hacer realidad sus intereses políticos. La inestabilidad gubernamental que, supuestamente, lleva consigo un modelo *multipartidista* no se está produciendo. Es cierto que la relación entre los Ejecutivos y los Parlamentos es más dialéctica y que la actividad parlamentaria es mucho más plural, sin embargo, tan solo hemos tenido la experiencia de dos mociones de censura: una en Madrid, que se presentó sabiendo que era meramente testimonial y tenía nulas posibilidades de prosperar; y otra en Murcia, que tras la ruptura del acuerdo de gobierno entre el PP y C's parecía que tenía más posibilidades pero que finalmente se terminó por retirar y no solo no llegó a debatirse sino que se renovó el pacto de gobierno PP C's. Por supuesto hemos tenido pocos casos de crisis de gobierno, más allá de los que se generaron "estratégicamente". Muy al contrario, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en donde se produjo una situación de crisis en torno a los presupuestos de 2017 entre el Gobierno del PSOE y el apoyo de Podemos, la misma se solventó con un pacto para la constitución de un Gobierno de coalición; y la crisis de gobierno en Canarias entre CC y PSC-PSOE se solventa con un Gobierno en minoría que sigue gobernando sin excesiva dificultad. En el trabajo parlamentario se comprueba el gran número de iniciativas de control sin sanción que se han tramitado, en particular, la constitución de comisiones de investigación en asuntos de corrupción –v.gr. Madrid, Valencia, Castilla y León, Andalucía–, pero, como decíamos, llama la atención que no hayamos tenido mociones de censura con posibilidades de prosperar o cuestiones de confianza. En el ámbito legislativo, como hemos visto, aunque han aumentado las proposiciones de ley, tanto éstas como los proyectos de ley se han visto frenados. En las primeras, porque los Gobiernos han hecho uso de su capacidad para informar desfavorablemente por aumento de créditos o disminución de ingresos de la iniciativa; en los segundos, porque de no ser un proyecto de ley acordado con los grupos que apoyan parlamentariamente el Gobierno puede ser modificado en el trámite de enmiendas en unos términos contrarios a la voluntad gubernamental. Además, no se ha de olvidar que, en muchos casos, se hace uso de las potestades que tienen las Mesas de las cámaras en cuanto a la tramitación de iniciativas para agilizar unas y frenar otras (v.gr. la prorroga continua y *sine die* de los plazos de enmiendas de un proyecto o proposición de ley para no tramitarlo).

También llama la atención que las reformas electorales y de los Reglamentos Parlamentarios han sido mucho menores de lo que se preveía. En el trabajo se hace mención a los distintos acuerdos de gobierno que se han suscrito en esta Legislatura; en todos ellos la reforma de estas normas era una cuestión fundamental y, sin embargo, se han producido en contadas ocasiones –reforma electoral tan solo en Murcia y reformas reglamentarias de importancia en Aragón y Cataluña–.

La conclusión final sería que en esta Legislatura autonómica, como en el Congreso de los Diputados, vivimos un nuevo tiempo parlamentario en el que el pluralismo de grupos es mucho más significativo que en otras ocasiones, pero sin que ello haya generado una gran inestabilidad institucional. Probablemente, porque no solo el sistema electoral incide en garantizar la estabilidad. También la racionalización parlamentaria –moción de cesura constructiva, facultad del

Presidente del Gobierno para convocar elecciones anticipadas, control de la actividad parlamentaria por la mayoría desde las Mesas de las cámaras, etc.– hace que, una vez que se ha conseguido la investidura el Gobierno dispone de una “sobre alimentación” que le hace controlar la vida política y, en particular, la parlamentaria.

No estamos seguros de si esta situación debería ser revertida pero, en todo caso, si se quiere incidir en un mayor equilibrio de fuerzas entre el Gobierno y el Parlamento, estamos convencidos de que se debe actuar en una doble dirección: por un lado, en la reforma electoral, al menos, abriendo las listas electorales y estableciendo un sistema de voto preferencial que libere a los representantes de las cúpulas de los partidos. Por otro, reformando los Reglamentos Parlamentarios para asegurar la autonomía parlamentaria que, en particular, se debe garantizar con la exclusiva sumisión a Derecho de los órganos de gobierno de las Cámaras –v.gr. Mesas– y evitar que los intereses partidarios determinen lo que se hace y cómo se hace en las Comisiones y los Plenos parlamentarios. Es inadmisible que la mayoría parlamentaria pueda impedir durante meses que ciertos temas se vean en las Comisiones o el Pleno, como sería inadmisible que las minorías pretendiesen que en esos órganos sus iniciativas salieran victoriosas si no cuentan con el voto mayoritario del colegio.

Por supuesto, se debe cambiar la mentalidad de cómo se desarrolla la acción política. Hasta ahora estaba presidida por una dinámica de mayoría absoluta –en un buen número de Comunidades Autónomas– que no solo garantizaba gobiernos monocolor sino que también aseguraba que el Parlamento se mostrara “dócil” ante las reclamaciones del Ejecutivo. Con la generalización del multipartidismo debemos pensar en que se ha de aprender a hacer política en minoría y que ello conduce a la consecución de acuerdos y pactos en los que, irremediablemente, todas las partes que intervienen deben perder algo para que gane el interés general. Si se trabajase desde este perspectiva seguramente no se hubiera dado una situación como la producida en los años 2015 y 2016 en el Estado cuando estuvimos 314 días con el Gobierno en funciones a pesar de que era posible un acuerdo parlamentario para investir al Presidente del Gobierno, que finalmente se tuvo que dar una vez celebradas las elecciones de junio de 2016.