

# EL NUEVO MAPA DE PARTIDOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SUS EFECTOS EN LA FORMA DE GOBIERNO: «MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES»<sup>1</sup>

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ  
*Catedrático (A) de Derecho Constitucional*  
*Universidad Carlos III de Madrid*

## SUMARIO

I. Introducción. II. La continuidad, en cuanto a la forma de gobierno, en los llamados «estatutos de nueva generación» aprobados en los años 2006 y 2007. III. 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. IV. Sistemas de partidos y gobiernos resultantes de los procesos electorales regionales y locales de 2015 y 2016. V. Los cambios en el funcionamiento del parlamentarismo de las Comunidades Autónomas como consecuencia de la mayor fragmentación electoral. VI. Las reformas de los Reglamentos Parlamentarios tendentes a fortalecer los Parlamentos y mejorar la participación ciudadana. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando me pongo a escribir estas líneas sobre los efectos en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas del nuevo mapa político en la Legislatura 2015-2019 se acaban de celebrar las elecciones al Parlamento andaluz y trece Comunidades Autónomas —las del 143 CE— también lo harán en el 2019. Es decir, que concluida la Legislatura para catorce de las diecisiete Comunidades Autónomas

1 El presente artículo se publica en el marco del acuerdo de colaboración firmado entre la Revista Teoría y Realidad Constitucional y el Centro de Estudios de Partidos de la UNED para la publicación de trabajos de investigación sobre el régimen constitucional de los partidos políticos.

ya estamos en condiciones de hacer un balance sobre la aparición e integración de las nuevas fuerzas políticas en la vida de sus instituciones<sup>2</sup>.

En el último *Informe de las Comunidades Autónomas* ya decíamos, y nos seguimos reafirmando, que el estudio del sistema de partidos y el régimen electoral vinculado a la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas no se han analizado durante estos años con suficiente atención<sup>3</sup>. Las razones seguro que son diversas, a nosotros se nos ocurren dos: en primer lugar, porque la organización institucional ha estado en un segundo plano en el desarrollo del Estado autonómico, en el que las cuestiones competenciales e identitarias han copado la mayor atención. En segundo lugar, porque se ha producido un notable seguidismo del modelo institucional estatal que ha llevado a pensar que ese era un estudio «reiterativo». Pese a ello, desde los inicios, en algunas Comunidades Autónomas hubo significativas diferencias en cuanto a las mayorías parlamentarias y la presencia de partidos que se han agudizado y extendido en estos últimos años.

Pero empecemos por el principio. Es cierto que durante estos cuarenta años desde la aprobación de la Constitución, el régimen electoral y el sistema de partidos han sido estudiados concienzudamente por parte de la doctrina<sup>4</sup>. El pro-

2 Esta investigación no parte de cero. Durante los primeros meses de 2018 tuvimos que analizar detalladamente cómo se habían conformado los Parlamentos autonómicos y sus efectos en el sistema en donde se tuvo que formar gobiernos con pacto de legislatura y/o investidura o gobiernos de coalición que se han dado durante el período 2015-2017. Dicho trabajo se expuso en las jornadas de *Informe de las Comunidades Autónomas 2017* celebradas en el Senado el 14 de marzo de 2018 que, a su vez, dio lugar al estudio publicado en el monográfico *Informe de las Comunidades Autónomas 2017 —2018—* bajo el título *El nuevo mapa político de partidos. Efectos sobre el parlamentarismo de las Comunidades Autónomas*. Por lo tanto, muchas ideas y datos que aquí se presentan traen causa en ese Informe. Las elecciones andaluzas de 2 de diciembre de 2018 han incorporado una nueva variable, que no podemos analizar en este trabajo pero que seguro dará mucho que hablar, la aparición de una fuerza política de extrema derecha —Vox—. En todo caso, es una muestra más de que aun sin reformas del sistema electoral cuando el deterioro de los partidos tradicionales es fuerte no hay «ingeniería electoral» que frene la aparición de nuevos sujetos políticos.

3 Para ser riguroso hay que decir que en estos últimos tiempos si se están haciendo trabajos que se fijan en esta cuestión; sin duda, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas puede que tenga mucho que ver. Por todos vid. BILBAO UBILLOS, J. M. «Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015», *RJCL*, n.º 42, 2017. ALBERTÍ ROVIRA, E. «La forma de gobierno de las comunidades autónomas: la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre gobierno y parlamento», *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas*. Director B. PENDÁS, Tomo V, CEPC, Madrid, 2018, pp. 4391-4405. SÁNCHEZ MUÑOZ, O. «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016», *REDC*, n.º 109, 2017. MARTÍN DE LA VEGA, A. «Calidad democrática y forma de gobierno en las comunidades autónomas», *Calidad democrática y organización territorial*. Coords. J. TUDELA, M. KÖLLING y F. REVIRIEGO, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 129-166.

4 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*, CEPC, Madrid, 2007. OLIVER ARAUJO, J. *Los sistemas electorales autonómicos*, IEA, Barcelona, 2011. GALVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, n.º 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*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007. PRESNO LINERA, M. *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000. GARRIDO LÓPEZ, C. SÁENZ ROYO, E. *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016. ALGUACIL GÓNZÁLEZ-AURIOLES,

tagonismo 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 a ser así. Su centralidad en el sistema es tal que la doctrina habla no solo de *Estado de partidos*<sup>5</sup> —como forma de articular los sistemas de gobierno— sino también de *partitocracia*, para hacer referencia a una deformación sistemática del sistema político<sup>6</sup>. Por su parte, el sistema electoral, aunque no tenga una posición tan preferente en el texto constitucional, también está dado a ser una materia de *especial transcendencia institucional*. 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*<sup>7</sup>.

Sin embargo, como decíamos, no son tan frecuentes los estudios —al menos desde la perspectiva constitucional— 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<sup>8</sup>. El resultado, por mucho que el modelo de *parlamentarismo racionalizado* y sistema electoral *proporcional corregido* haya marcado las pautas en la organización política en las CCAA, 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.

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 CCAA, es que,

J. *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013. MONTERO, J.R. LLERA, F.J. y TORCAR, M. «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *REIS* 58/92, pp. 7-56. LLERA RAMO, F.J. «Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», *REIS* 82/98, pp. 127-157. ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M. F. (coords.), *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*, Temas del Senado.

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

6 BUENO, G. *Panfleto contra la democracia realmente existente*, La esfera de los libros, Madrid, 2004. FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. *La partitocracia*, IEP, Madrid, 1977.

7 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.), CEPC, n.º 193, Madrid, 2009.

8 Un ya «clásico» y muy atinado trabajo es el de VALLÈS, J.M. «Proceso electoral, comportamiento electoral y sistema político», *RCEC*, n.º 51990. pp. 18, 9-199. 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», op. cit., pp. 183-236. También vid. TUDELA ARANDA, J. «Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las Autonomías», *VVAA, Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 269-306.

aunque desde 2006 hasta la fecha se han producido cambios —unos por voluntad del Legislador y otros fruto de la realidad política (crisis económica y desafección política)—, el sistema y las estrategias de poder en esas Comunidades ha variado muy poco a pesar de la aparición de nuevas fuerzas políticas que, como veremos, pronto se integran en el «sistema». Por otro lado, esos cambios no siempre han ido en la dirección de mejorar el parlamentarismo, sino más bien todo lo contrario.

Con la aprobación por un buen número de CCAA 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 europeas de 2014, generales 2015-2016 y autonómicas 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)<sup>9</sup>, 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 —paradójicamente y en contradicción con el discurso político— fortalecen al Ejecutivo; en otros sí, abriendo la vida parlamentaria a una mayor transparencia y participación de los ciudadanos, reduciendo prerrogativas —v.gr. fuero o inviolabilidad— e, incluso en algún caso, cambiando el sistema electoral. Desde el punto de vista de los resultados electorales lo más importante ha sido la aparición de nuevos partidos y, con ello, una nueva relación de fuerzas en los Parlamentos que ha determinado la forma de constituirse muchos gobiernos autonómicos —pactos de investidura, pactos de legislatura e, incluso, gobiernos de coalición—.

Sin pretender adelantar conclusiones, será interesante ver como en esta Legislatura autonómica 2015-2019 ha desaparecido el *bipartidismo imperfecto* allí donde era común. Pero también será interesante recordar que dicho *bipartidismo* no era tan frecuente en algunas CCAA y, por tanto, los gobiernos de coalición o minoritarios con pactos de legislatura ya eran una práctica más habitual de lo que se ha dicho. Sin embargo, esta situación de *tetrapartidismo* reciente, o «remoto», no ha restado, en términos generales, un ápice a la «estabilidad gubernamental». Pero sí, es cierto, también se puede comprobar que este nuevo tiempo está haciendo que aparezcan evidencias de revitalización parlamentaria (v.gr. más proposiciones de ley o más control del Gobierno —v.gr. Comisiones de investigación—).

9 En la reforma del Reglamento parlamentario de Cantabria de 2012 se modifica el art. 11 para establecer un régimen económico para diputados y diputadas de dietas e indemnizaciones que, además, se aprueba por años. Por el contrario, en las Cortes de Castilla y León se ha registrado una propuesta de reforma de su Reglamento tendente a lograr la profesionalización de los procuradores de Castilla y León, *BOCCL*, n.º 290, 19 de junio de 2017, pp. 35 y ss.

## II. LA CONTINUIDAD, EN CUANTO A LA FORMA DE GOBIERNO, EN LOS LLAMADOS «ESTATUTOS DE NUEVA GENERACIÓN» APROBADOS EN LOS AÑOS 2006 Y 2007

Con el proceso de reforma de los Estatutos de los años 2006 y 2007 poco se hizo en cuanto a la organización y funcionamiento de la forma de gobierno. Como ha señalado la mayor parte de la doctrina, desde la reforma de los estatutos hecha en los años noventa, el sistema institucional de las CCAA —allí donde no estaba configurado desde inicios de los ochenta<sup>10</sup>— queda consolidado en un sistema parlamentario fuertemente racionalizado —semipresidencialización—<sup>11</sup>. Albertí Rovira señala que las notas de ese sistema son: (i) *investidura del presidente mediante un procedimiento específico, que busca gobiernos de mayoría absoluta pero que los permite con mayorías minoritarias*; (ii) *moción de censura de carácter constructiva, con propuesta de candidato alternativo, que exige mayoría absoluta para su aprobación*; (iii) *cuestión de confianza, como medio a disposición del Gobierno para forzar la expresión de confianza del Parlamento, cuya aprobación requiere solo la mayoría simple de la Cámara*<sup>12</sup>. Un modelo que tiene pleno sentido con el proceso de homogenización institucional previsto en los *Pactos autonómicos del 81* que optaban por la generalización del modelo de los Estatutos ya aprobados frente a la posibilidad de establecer diferencias en los términos previstos en el artículo 152 CE.

Como es sabido, en 2006 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 pretendían reformas puntuales y mantenían la continuidad del 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 parlamentarios no fueron lo más importantes<sup>13</sup>. 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

10 Es el caso de los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia.

11 Ya desde el inicio de la puesta en marcha de las CCAA y su sistema parlamentario se cayó en la cuenta de que la preeminencia del Ejecutivo quedaba reforzado, entre otros motivos, debido a la doble condición que tienen los Presidentes de éstas como máximo representante de las mismas, y líder del Consejo de Gobierno de cada Comunidad. Vid. por todos, SOLÉ TURA, J., «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, p. 290.

12 ALBERTÍ ROVIRA, E. «La forma de gobierno de las comunidades autónomas: la configuración constitucional y estatutaria...», op. cit. pp. 4401.

13 En la actualidad hay en el Congreso de los Diputados registradas cuatro iniciativas para la reforma de los respectivos EEAA, el de la Comunidad de Valencia, que está registrado desde 2016; el de la Comunidad de Murcia, desde 2017; el de la Comunidad de Canarias, desde 2016 y el de la Comunidad de Cantabria, desde 2017.

de la competencia básica estatal. También, contemplan asuntos específicos de algunas Comunidades Autónomas (v.gr. el problema del agua)<sup>14</sup>. Veamos alguno de los temas tratados y que son de interés para este trabajo:

Primero. Incorporadas al Título dedicado a los derechos fundamentales de los ciudadanos de la respectiva 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 descartan (Cataluña, art. 122; Comunidad Autónoma de Valencia, art. 28; Illes Balears, art. 31; Castilla y León, art. 71)<sup>15</sup>.

Segundo. En estos estatutos se establece que el Presidente de la Comunidad Autónoma es al mismo tiempo Presidente del Consejo de Gobierno. El único caso que mantiene una cierta diferencia es el Estatuto catalán donde el art. 69 prevé la figura del *Conseller en Cap* 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<sup>16</sup>.

Tercero. Se introduce en algunos EEAA 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.

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

15 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*.

16 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», *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.º 27, 2012, p. 97.

Cuarto. Se modifica el sistema de fuentes en la mayoría de los EEAA 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<sup>17</sup>.

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, Cataluña<sup>18</sup>, Islas Baleares y Canarias; tres quintos para Extremadura y mayoría absoluta en Andalucía, Aragón o Navarra. Mención aparte requeriría que estos estatutos sí se han hecho eco de la paridad entre mujeres y hombres<sup>19</sup>.

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 su respectiva formas de gobierno, los Legisladores autonómicos no vieron la necesidad de proponer reformas sustanciales sobre cuestiones electorales, sistema de partidos o funcionamiento del parlamento. 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 en las que no existía ya, se estaba reforzando aún más la *presidencialización* parlamentaria.

### III. 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

17 La reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias —5 de noviembre de 2018— recoge el Decreto Ley en el artículo 46.

18 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 LO 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 LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria».

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

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 y cuatro de tipo excéntrico respecto del modelo dominante, que coincide con el País Vasco, Cataluña, Galicia y Navarra*<sup>20</sup>.

El *modelo dominante* o *común* se caracteriza por el amplio apoyo que reciben los partidos protagonistas de la vida política de ámbito estatal: hasta 2015, 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 sigue 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 institucionalista<sup>21</sup> 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 autores<sup>22</sup> suman a estas CCAA a Aragón y, por el mismo motivo que Canarias, se podrían incorporar 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 como 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<sup>23</sup>. Como señalaba el autor citado, el

20 VALLÈS, J.M. «Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)», VVAA, *España a debate*. I. La política. Coord. F.J. BOBILLO. Ed. J. VIDAL-BENEYTO, Tecnos, Madrid, 1991, p. 33. También en LINZ, J.J. y MONTERO, J.R. *The Party systems of Spain: old cleavages and new challenges*, CEACS, Madrid, 1999.

21 DUVERGER, M. *Los Partidos Políticos*, FCE, 14.<sup>a</sup> reimp., México, 1994, pp. 377 y ss.

22 OÑANTE, P. y DELGADO, I. «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», VVAA, *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Ed. P. OÑANTE. Colección Ciencia Política, n.º 22. Tiránt lo Blanch. Valencia 2006. p. 151.

23 LIPSET, S. y ROKKAN, S. *Party systems and voer alignments: Crossnational perspectives*, Free Press. Nueva York 1967.

*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 presentes en todo tipo de arena electoral*<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>. 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, y 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

24 VALLÉS, J.M. «Entre la regularidad y la indeterminación: Balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1990)», op. cit. p. 34.

25 LAGO PEÑA, I. «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000», *RECP*, n.º 7. 2002. p. 135.

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 gobiernos 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 podrían haberla afectado. Crisis del 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 el partido en 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 lo que podría haber tenido consecuencias importantes en el pacto de gobierno con el PRC.

#### IV. SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBIERNOS RESULTANTES DE LOS PROCESOS ELECTORALES AUTONÓMICOS 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)<sup>26</sup>, 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, el PSOE ha formado gobierno, también con acuerdos parlamentarios, en siete CCAA —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 finales de 2016 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

26 En las elecciones de 2 de diciembre de 2018, en las que las dos fuerzas tradicionales han sufrido un fuerte retroceso siguen manteniendo el 59 % de los votos.

coalición o minoritarios y que, para algunos, aparece como una oportunidad para fortalecer el parlamentarismo autonómico fuertemente determinado por el protagonismo gubernamental<sup>27</sup>.

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 CCAA *excéntricas*, se intensifica y extiende a las del *modelo común*<sup>28</sup>. 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 algunos 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 lograr la primera en los partidos políticos, la reforma electoral para mejorar la proporcionalidad, la apertura de las listas electorales y la reducción de los gastos de campañas electorales<sup>29</sup>. También se habla 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<sup>30</sup>. En un sentido similar ha pactado también el PP con Ciudadanos en La Rioja y Murcia<sup>31</sup>. 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 reforma del Estatuto de Autonomía o la aprobación de una ley de participación ciudadana y la creación del escaño del ciudadano<sup>32</sup>. En un sentido similar los acuerdos del PSOE con Podemos en Aragón, Extremadura y

27 Este nuevo escenario ha sido tratado por AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «El agotamiento del bipartidismo. Crónica política y legislativa del año 2015», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 106, 2016; o SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales...», Opus cit. BILBAO UBILLO, J.M. «Un nuevo ciclo político sin mayorías...», opus cit. Desde la Ciencia Política, vid. LÓPEZ NIETO, L. «Balance y rendimiento de las elecciones autonómicas». En la obra *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas*, Dir. B. PENDÁS. Tomo IV, CEPC Madrid, 2018, pp. 3175-3189.

28 Un estudio histórico sobre las distintas formas de conformarse los gobiernos en las Comunidades Autónomas puede verse en el trabajo de RENIU VILAMANA, J.M. «La experiencia de los gobierno de coalición en las Comunidades Autónomas. Un balance», *Sistema*, 244/2016. pp. 45-60.

29 [http://www.eldiario.es/andalucia/medidas-acuerdo-PSOE-andaluz-Ciudadanos-documentos\\_0\\_396861271.html](http://www.eldiario.es/andalucia/medidas-acuerdo-PSOE-andaluz-Ciudadanos-documentos_0_396861271.html).

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

31 [http://www.ub.edu/OGC/Rioja\\_2015\\_investidura\\_pp\\_ciudadanos.pdf](http://www.ub.edu/OGC/Rioja_2015_investidura_pp_ciudadanos.pdf). <http://www.laopiniondemurcia.es/estaticos/pdf/acuerdo-cs-pp-investidura.pdf>.

32 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>.

Compromís-Podemos en Valencia<sup>33</sup> y PSOE-FSA con Ciudadanos<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>, Cataluña<sup>36</sup>, Baleares<sup>37</sup>, Navarra<sup>38</sup>, Canarias<sup>39</sup> e, incluso, podríamos añadir, Cantabria<sup>40</sup>. De estas últimas, sin duda merecería un capítulo aparte el caso catalán. En particular los acontecimientos acaecidos en 2017. Pero puesto que trascienden los objetivos de este trabajo me remito al exhaustivo estudio que hace Torno Mas en el *Informe de las Comunidades Autónomas de 2017*.

## V. LOS CAMBIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTARISMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO CONSECUENCIA DE LA MAYOR FRAGMENTACIÓN ELECTORAL

En las postrimerías de esta Legislatura 2015-2019 que en la mayoría de las CCAA, como hemos visto, se inicia con la conformación de un gran número de Gobiernos en minoría y/o coalición y la firma de diversos acuerdos de legislatura, ya estamos en condiciones de hacer una valoración de cómo han evolucionado y qué 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<sup>41</sup>, la regulación de las primarias<sup>42</sup> por ley y la limitación de mandatos. Para mejorar la

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

34 [https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?\\_\\_v=204\\_0](https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?__v=204_0).

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

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

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

38 [http://www.ub.edu/OGC/Navarra\\_2015\\_acuerdo.pdf](http://www.ub.edu/OGC/Navarra_2015_acuerdo.pdf).

39 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.

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

41 El 30 de noviembre de 2018 el Consejo de Ministro aprobó el Anteproyecto de Reforma Constitucional para restringir los aforamientos. La iniciativa afecta a los artículos 71.3 y 102.1 de la CE relativos a los aforamientos de los Diputados y Senadores y miembros del Gobierno. Además, dicha restricción no es de aplicación cuando la actividad delictiva sea cometida en el ejercicio de sus funciones.

42 Dueñas Castrillo, A.I., «Investidura de los Presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico», *REJ*, n.º 17, 2017. ALGUACIL

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 CCAA ha quedado en «agua de borrajas» pese a que para los nuevos partidos —Podemos y Ciudadanos— era una cuestión central<sup>43</sup>. 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, Castilla y León<sup>44</sup> o Murcia. Pues bien, de todas estas «candidatas» ha habido dos reformas que podríamos denominar de sistema: la Ley 14/2015, de 28 de julio, electoral de la Región de Murcia, al cambiar la circunscripción, la barrera electoral o el régimen de incompatibilidades<sup>45</sup> y el nuevo Estatuto de Canarias —LO 5/2018, de 5 de noviembre— que sienta las bases para una reforma electoral de fondo en esa Comunidad. Como es sabido, la peculiaridad del régimen electoral canario —desde las previsiones del Estatuto del 81, pasando por las reformas del 96— hacían de éste un modelo extraño hasta el punto de ser considerado por la doctrina poco ajustado a los principios constitucionales<sup>46</sup> —pese a que el Tribunal Constitucional lo declarara conforme a la Ley Fundamental—<sup>47</sup>. Baste recordar que la distribución de los 60 escaños del Parlamento se distribuían a razón de 30 para las «islas menores» —3 para el Hierro, 4 para la Gomera, 7 para Fuerteventura y 8 para la Palma y Lanzarote— y 30 para las «islas mayores» —15 para La Palma de Gran Canaria y 15 para Tenerife— pese a que las primeras no contaban con más del 17% de la

GONZÁLEZ-AURIOLES, J. A. «A Propósito de la selección de los candidatos electorales de los partidos políticos a través de elecciones primarias. ¿Son el mejor instrumento para acercar los partidos a la ciudadanía? En la obra *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Coords. M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ CASTELLS, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 329-348

43 Por todos, vid. el trabajo muy detallado que la profesora García Mahamut hace sobre las expectativas que se abrieron en 2015 para las reformas electorales en las CCAA, «Las reformas de los sistemas electorales autonómicos tras la elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos», *TRC*, n.º 41, 2018, pp. 185-212. También, SÁNCHEZ MUÑOZ, O. «El fin (de momento) del bipartidismo en España: análisis...», op. cit. pp. 256-257.

44 El 19/02/2016 se presentó por el GP de Ciudadanos la Proposición del Ley 5/9 para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, *BOCCYL*, n.º 85, de 19/02/2016, p. 11121. A fecha de cierre de este trabajo se han debatido las distintas enmiendas al articulado y la enmienda a la totalidad de Podemos (*BOCCYL* n.º 403, de 19/04/2018. p. 53294).

45 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.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/13/papers/1809.pdf>.

46 Muy críticos con este tipo de barreras electorales se mostró un importantes sectores de la doctrinal. Por todos, vid. LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (la «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)», *REDC*, n.º 51, pp. 95-139. TRUJILLO, G., «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *REDC*, 1981, pp. 9-55. BRAVO DE LAGUNA, J. M., «Informe sobre el sistema electoral canario». En *Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía*, Universidad de la Laguna, 1993.

47 Vid. SSTC 45/1992, de 2 de abril y 225/1998, de 25 de noviembre.

población. Además, se establecía una doble «barrera electoral»: en un primer momento de un 20 por ciento en la circunscripción y un 3 por ciento autonómico y desde 1996 de un 30 y 6 por ciento respectivos. Pues bien, de acuerdo con el nuevo marco estatutario —que ha de ser desarrollado por una nueva ley electoral aprobada por mayoría de dos tercios en un plazo no superior a tres años desde la fecha de la publicación del nuevo Estatuto, 5 de noviembre de 2018—, el número de diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta y cinco; las circunscripciones podrán ser de ámbito autonómico, insular o de ambos tipos. El sistema electoral ha de ser proporcional, pudiéndose establecer barreras electorales. Finalmente, se garantiza que a ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un número de diputados y diputadas inferior a otra que tenga menos población de derecho (art. 39 EACan). Hasta la entrada en vigor de la nueva ley electoral *se fija en setenta el número de diputados y diputadas del Parlamento de Canarias. Sesenta y un escaños se distribuirán entre las circunscripciones insulares de la siguiente forma: 3 por El Hierro, 8 por Fuerteventura, 15 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por Lanzarote, 8 por La Palma y 15 por Tenerife. Los nueve escaños restantes se asignarán a la circunscripción autonómica de Canarias* (Disposición transitoria primera. 1). En cuanto a las barreras electorales se dice que *a efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando los de todas las circunscripciones insulares hubieran obtenido, al menos, el 4 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma* (Disposición transitoria primera. 2). Como decíamos, un cambio electoral importante que, sin embargo, requiere ser completado con la nueva ley electoral canaria.

Dos ejemplos significativos de las dificultades que conlleva hacer reformas electorales son los casos de Castilla y León y Asturias.

En Castilla y León durante esta legislatura se ha hecho una reforma electoral y hay otra en trámites aunque ninguna de ellas afecta a cuestiones de sistema. Ley 3/2016, de 30 de noviembre, *del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, introduce una Disposición final primera en la que se reforman diversos artículos de la Ley electoral para ampliar supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad y la obligatoriedad de celebrar debates entre los representantes de las candidaturas que contaran con grupo parlamentario propio. La *Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos*, es un poco más ambiciosa y además de ampliar el régimen de incompatibilidades propone reducir las campañas electorales a diez días, establece un sistema de sustitución de los procuradores o la necesidad de que quien vaya a ser candidato a presidente de la Junta de Castilla y León se someta a primarias<sup>48</sup>, entre otros asuntos de procedimiento electoral.

48 La exigencia de celebración de primarias en una ley electoral de una comunidad autónoma plantea duda sobre su constitucionalidad. Sobre este asunto vid. el trabajo de DUEÑAS CASTRILLO, A.I. «Las

El segundo ejemplo 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 debemos apuntar es la supresión de los aforamientos. Puesto que es una cuestión que reclama, en la mayoría de los casos, reforma estatutaria allí donde se han puesto manos a la obra tenemos la impresión de que la pretensión de cambio se ha desarrollado con poca determinación: en ese sentido, se presentó la Proposición de reforma de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno (artículo 11.1 y 20 RPCant). Iniciativa que fue presentada a finales de diciembre de 2017 y, a fecha de escribir estas líneas, aun está en fase de presentación de enmiendas en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. También se presentó la Proposición de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (artículos 25 y 33), con fecha 19 de mayo de 2017 y, aunque se ha superado la fase de enmiendas, desde el 07/02/18 está pendiente de que se vea el Informe de la Ponencia en la Comisión. Donde sí se ha producido la supresión de los aforamientos de parlamentarios y miembros del Gobierno ha sido en Canarias con la regulación del nuevo Estatuto de esta Región al modificar sus antiguos artículos 10 y 19.

Lo tercero 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.). Es cierto que se han hecho reformas puntuales en los Reglamentos del Parlamento Valenciano, Castilla y León, Andalucía<sup>49</sup>, Galicia y Extremadura<sup>50</sup>, pero reformas en profundidad

propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la Legislatura 2015-2019», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 16, 2018. p. 64.

<sup>49</sup> El poco interés en la reforma de los reglamentos parlamentarios ha llevado, es tan solo un ejemplo, a que en el caso de Andalucía aunque en el 2007 se hizo una reforma del proceso de investidura del Presidente de la Junta para establecer que en caso de que no se obtenga la mayoría requerida en el plazo de dos meses se ha de disolver el parlamento y convocar elecciones (art. 118.3). Sin embargo, el art. 138.7 del Reglamento del Parlamento andaluz, once años después, sigue diciendo que en caso de transcurrir esos dos meses será investido el candidato que obtenga más votos.

<sup>50</sup> 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

tan solo en los de las Cortes de Aragón y el Parlamento catalán. Sobre esta materia nos ocuparemos con más detalle en el siguiente epígrafe.

La cuarta 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, Castilla-La Mancha y Aragón<sup>51</sup>. También han sido frecuentes las normas para atajar la corrupción y el fraude (Andalucía, Madrid, Murcia o Aragón<sup>52</sup>). En esta época se han debatido así mismo, 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 Diputado regional y Alcalde o Concejal). Da la impresión de 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 fáciles de asumir (v.gr. Leyes de Cuentas abiertas, creación de Agencias para la prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, etc.)

En quinto lugar, y desde el punto de vista legislativo, merece la pena apuntar cómo 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 a lo largo de la Legislatura los proyectos de ley presentados han sido 29 frente a 54 proposiciones de ley; o Asturias en donde se han tramitado 4 proyectos de ley frente a 12 proposiciones de ley tramitadas y 14 pendientes de toma en consideración (a 9 de noviembre 2018). Sin embargo, allí donde hay gobierno de coalición, el número de proyectos de ley se equipara a las proposiciones: es el caso de Aragón en donde se han aprobado 18 proyectos de ley y 18 proposiciones de ley (a 13 de noviembre de 2018). 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

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», *RJCL*, n.º 42, 2017. p. 20.

51 Entre otras, vid. las Leyes 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; 19/2013 de transparencia del Principado de Asturias; 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha y 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

52 Leyes 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana y 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas, de Aragón.

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 (al menos hasta los de 2019 que, a fecha de hoy, están en tramitación en plazo) 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. El último «desacuerdo» ha sido las negociaciones entre el Gobierno Vasco (PNV-PSE) y EH BILDU para la aprobación de los Presupuestos de 2019 que ha dado lugar a la prórroga de los Presupuestos de 2018.

En sexto lugar, en relación con el 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.)<sup>53</sup> y un nulo o testimonial uso de instrumentos de control con sanción (moción de censura o cuestión de confianza).

Dentro del grupo de instrumentos de control sin sanción, 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, otra sobre endeudamiento de la Comunidad y, últimamente, otra sobre los acontecimientos del Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; 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, en donde 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

53 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 5179 preguntas orales en comisión, 2080 preguntas orales en pleno, 4424 comparecencias en comisión, 2455 comparecencias en pleno, 1213 proposiciones no de ley en comisión y 340 proposiciones no de ley en pleno. El caso de Asturias donde se han constituido seis comisiones de investigación, una de estudios y dos comisiones especiales y se han tramitado, 500 proposiciones no de ley en comisión, 823 proposiciones no de ley en pleno, 1609 preguntas respondidas en pleno, 1482 preguntas respondidas en comisión (a 13 de diciembre de 2018).

legislatura para fiscalizar decisiones políticas de gobiernos 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<sup>54</sup>.

Dentro del grupo de instrumentos de control con sanción debemos señalar que ha habido un uso escaso y casi podríamos decir «estratégico» de la moción de censura. Cuando escribimos estas líneas hace casi cinco meses de la celebración de la primera moción de censura que ha prosperado en el Congreso de los Diputados en cuarenta años<sup>55</sup>. Sin embargo, ese hecho en nada nos hace cambiar la opinión de que un modelo de *moción de censura constructiva* ofrece pocas oportunidades para que una de ellas pueda prosperar, incluso, con parlamentos muy plurales y gobiernos minoritarios<sup>56</sup>. El mejor ejemplo es lo que ha sucedido en este tiempo en las tres mociones que se han presentado: una en el Parlamento de Murcia y dos en la Asamblea de Madrid. La moción de censura presentada a Pedro Antonio Sánchez por el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Murcia se produce cuando el Presidente de la Comunidad había perdido el apoyo de Ciudadanos e, incluso, de su partido que empezaba a dar muestras de que lo mejor para el partido era que dimitiera. Así fue, y ello hizo que la moción de censura socialista ni tan siquiera se debatiera y Ciudadanos reafirmara su apoyo al nuevo candidato del PP —López Miras—. Las mociones de censura presentadas en la Asamblea de la Comunidad de Madrid también forman parte más de una «estrategia» de control en el Parlamento que de oportunidad real de «derribar» el Gobierno. La presentada por Podemos en 2017 tenía nulas posibilidades de prosperar puesto que dicho grupo parlamentarios era la tercera fuerza política de la Cámara y ni la segunda fuerza —Grupo Socialista— la apoyaba, por supuesto, tampoco Ciudadanos. Por eso, dicha moción no se entiende sin tener en cuenta que el Grupo Unidos Podemos en esos mismos días presentaba otra moción de censura en el Congreso de los Diputados y lo que pretendía era amplificar su estrategia de desgaste al Partido Popular por sus casos de corrupción. En el caso de la moción de censura presentada por el Grupo Socialista en la Asamblea en 2018 contra la presidenta Cifuentes también estaba claro que tenía pocas posibilidades de prosperar ya que Ciudadanos había dicho que no la apoyaría. Como es sabido, tampoco llegó a

54 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», op. cit., pp. 29-33.

55 Como es sabido, la Moción de Censura presentada por el Grupo Socialista a M. Rajoy en 2018 es la cuarta que se ha debatido en el Congreso de los Diputados. En 1980 también el Grupo Socialista la presentó a A. Suarez; en 1987 el Grupo de Alianza Popular a F. González y en 2017 el Grupo de Unidos Podemos a M. Rajoy. En los parlamentos de las CCAA se han presentado 28 mociones de censuras y tan solo 9 han prosperado.

56 Sobre las limitaciones en cuanto a prosperar que ofrece la moción de censura constructiva se ha ocupado abundantemente la doctrina. Por todos, vid. SOLÉ TURA, J., APARICIO PÉREZ, M.A., *Las Cortes Generales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 203-207. SORIANO HERNÁNDEZ, E., «El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas», *Asamblea*, n.º 15, 2006, pp. 42-44.

debatirse ya que la Presidenta Cifuentes dimitió y el Partido Popular presentó otro candidato —Ángel Garrido— que consiguió la investidura con el apoyo de los grupos parlamentarios del PP y Ciudadanos<sup>57</sup>.

## VI. 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<sup>58</sup>. Sin embargo, como ya hemos señalado, esta es una cuestión que siempre queda relegada para un «mejor momento». En este sentido, durante estos años —2015, 2018— tan solo se han producido dos reformas en profundidad: la de las Cortes de Aragón y la del Parlamento de Cataluña.

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

57 Aunque es un tema que trasciende los objetivos de este trabajo, sería digno de estudiar porqué motivo cuando se presenta una moción de censura y el «censurado» dimite tiene que producirse el «decaimiento» de la moción. En el caso de la regulación del art. 113 de la CE no se desprende dicha consecuencia y, al menos, sería discutible si los proponentes no tienen derecho una vez que han presentado una moción a que se debata.

58 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», *REP*, n.º 175, pp. 17-65.

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<sup>59</sup>;
- 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 Canarias<sup>60</sup> Parlamento

59 La regulación del art. 270 del Reglamento de las Cortes de Aragón no se exige un número mínimo de firmas para la presentación de una PNL, pero sí que sea asumida por un GP. En otros casos se requiere un número de firmas de ciudadanos. Es el caso de las PNLs de carácter ciudadano recogida en la Ley 7/2015 gallega. En su art. 16 dispone que ha de ser presentada con la firma de, al menos, 2.500 ciudadanos y para sustanciarse debe ser asumida por cualquier Grupo Parlamentario. En otros casos se ha pretendido ir más allá de la regulación aragonesa. En la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León —art. 61— se requiere un número mínimo de firmas del 0,1% pero no se reclama que sea asumida por algún Grupo Parlamentario para su debate y se admite que un ciudadano actúe en representación de los firmantes en el debate parlamentario. Una propuesta similar a la castellano leonesa es la del proyecto de reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

60 La reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias fue aprobada los días 23, 24 y 25 de marzo de 2015, *BOPC*, n.º 208, de 17 de junio de 2015.

de Cataluña, Cortes de Valencia<sup>61</sup>, Parlamento de Galicia<sup>62</sup> y Andalucía<sup>63</sup>— son importantes, pero no debemos olvidar aquéllas que mejoren la «libertad» de los diputados en su actividad y modernicen los procedimientos<sup>64</sup>. 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

61 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 n.º 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 n.º 37, de 27 de noviembre de 2015); la Resolución de Presidencia de carácter general 3/IX (BOC n.º 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 n.º 172, de 26 de abril de 2017) sobre el sistema de votación telemático.

62 Puede consultarse la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia de 7 de agosto de 2015. DOG n.º 162, 26 de agosto de 2015 p. 34792 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 3.ª 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 3.ª 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. 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.*

63 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 n.º 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 n.º 396, de 3 de febrero de 2017.

64 Propuestas ambiciosas en cuanto a la participación ciudadana son las presentadas por los GGPP de Podemos en la Asamblea de Extremadura y en las Cortes de Castilla y León. Tanto en una como en la otra, se prevé las modificaciones pertinentes para que se incluyan en el orden del día, sin necesidad de ser asumidas por ningún Grupo Parlamentario o diputado, las cuatro preguntas de iniciativa ciudadana más votadas en la web de la Cámara, pudiéndose plantear directamente por el proponente a través del llamado *escaño ciudadano*. BOAE, n.º 34, 9 de septiembre de 2015, pp. 15-16. DSAE, n.º 28-C, 25 de septiembre de 2015 y arts. 35 y 59 de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León formulada por el GP Podemos, BOCCL, n.º 290, 19 de junio de 2017, p. 35.792 y p. 35.800.

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 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 2017<sup>65</sup> 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<sup>66</sup>.

Pero volviendo a la reforma de 2015<sup>67</sup>, 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

65 DOGC, n.º 7421A — 27.7.2017

66 La anómala situación en la que ha vivo el Parlamento de Cataluña fruto del *proces* 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 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).

67 BOE, n.º 196, de 17 de agosto de 2015.

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.

Es cierto que algunas mejoras se han integrado en otros reglamentos o se han presentado en iniciativas de reformas que al final no han sido aprobadas. Veamos: desde el punto de vista de la mejora del procedimiento legislativo y la participación ciudadana en él, podemos apuntar el reforzamiento de la ILP en algunas CCAA. El art. 12 de la Ley 7/2015 gallega de iniciativa legislativa popular permite intervenir a la Comisión Promotora en el debate de su toma en consideración. En la Ley 3/2016, de Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de Castilla y León se reformó el art. 21 de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, para que la Comisión Promotora intervenga, en todo caso, en la Comisión correspondiente en función de la materia antes del debate de toma en consideración. Dicha Ley deja abierta una posible regulación más concreta en el Reglamento de las Cortes. En el proyecto de nuevo Reglamento se dispone que la Comisión Promotora podrá intervenir en el debate de toma en consideración. También la Comisión Promotora puede participar en la fase de Comisión en el Parlamento catalán, incluso tiene capacidad para proponer comparecientes, lo que supone poder salvar una eventual distorsión de los contenidos propuestos por los firmantes<sup>68</sup>. Un paso más allá se sitúa la posibilidad de que los ciudadanos directamente puedan presentar enmiendas a las iniciativas legislativas. Es el caso de la Ley 7/2015 gallega, antes citada, que introduce en su art. 15 la posibilidad de participación ciudadana en la elaboración de las leyes a través de la remisión de *sugerencias y aportaciones a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa*. Una experiencia que se asemeja es la del Parlamento canario que permite que la ciudadanía haga propuestas en las iniciativas legislativas que se presenten a través de su portal de participación<sup>69</sup>. También en esta línea la reciente reforma del Reglamento de Aragón que en su art. 165 regula las propuestas de enmienda de iniciativa ciudadana, *pudiendo presentarse por cualquier persona física o representante de persona jurídica en los diez primeros días del plazo de presentación de enmiendas*. Para que éstas puedan ser debatidas, deben ser asumidas por un Grupo Parlamentario. El Reglamento del Parlamento de Andalucía —reforma de 2014— permite la presentación de enmiendas a los ciudadanos andaluces, *a través de asociaciones representativas de sus intereses debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía*. En el Parlamento valenciano se reconoce el derecho de

68 GARCÍA MAJADO, P. «La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular», PÉREZ-MONEO, M. VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 238.

69 <http://www.parcn.es/participacion/index.py>

enmienda a los ciudadanos en el artículo 183 *ter* que establece que, admitido a trámite un proyecto de ley por la Mesa, ésta *abrirá un plazo de cinco días para que los interesados puedan presentar, ante la Mesa de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, propuestas de comparecencia atendiendo a los términos que establece este artículo, dando cuenta de ello a la Junta de Síndics*<sup>70</sup>. Finalmente, el proyecto de reforma del Reglamento de las Cortes castellano leonesas en su art. 34 establece la posibilidad de presentar enmiendas a *colectivos interesados por la correspondiente iniciativa legislativa que estén registrados en las Cortes de Castilla y León y a cualquier persona interesada que reúna, al menos, el 0,75% de las firmas del censo en el plazo de un mes, pudiendo intervenir para su defensa, además, según los arts. 35 y 36, tanto en Pleno como en Comisión, a través del escañó ciudadano*<sup>71</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

La primera conclusión que debemos sacar de este trabajo es que la existencia de gobiernos en minoría y/o coalición 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 la 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» evidenciado en esta última Legislatura 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, 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 intensa y, sin

70 Desarrollo en la Resolución de Presidencia de carácter general 5/IX, por la que se regula la participación ciudadana en el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 182 *ter* del Reglamento de Les Corts. BOC 265 del 13/04/18.

71 Propuesta de Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, presentada por el GP Podemos Castilla y León. BOCCYL n.º 290 de 19 de junio de 2017

embargo, tan solo hemos tenido la experiencia de tres mociones de censura: dos en Madrid, que se presentaron sabiendo que eran meramente testimoniales y tenían 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 supuso la renovación del pacto de gobierno PP C's<sup>72</sup>. 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 con un Gobierno en minoría que sigue gobernando sin excesiva dificultad<sup>73</sup>. 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 al 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 prórroga continua y *sine die* de los plazos de enmiendas de un proyecto o proposición de ley para frenar su tramitación o la solicitud de *interminables* sesiones de comparecencias de expertos sobre la iniciativa).

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

72 En cuanto a la cuestión de confianza, podemos señalar que en la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León se pretende una similar a la del País Vasco para que sea posible la remoción de Consejeros. También se recoge una novedosa regulación para que comparezca el Presidente cuando se altere la composición de los Gobiernos de coalición en el caso de que no presentase una cuestión de confianza. Previsto también en el art. 169 del Reglamento del Parlamento Vasco. Propuesta de reforma de Reglamento de las Cortes de Castilla y León presentada por el Grupo Parlamentario Podemos, *BOCCL*, n.º 290, 19 de junio de 2017, p. 35 y ss.

73 Hasta el punto, como ya hemos visto, que pueda seguir impulsando en el Congreso de los Diputados su iniciativa de reforma estatutaria y el 5 de diciembre se viera aprobado el nuevo Estatuto.

embargo, se han producido en contadas ocasiones —reforma electoral en Murcia y se han puesto las bases para la reforma en Canarias 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, parece que lo lógico sería 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 inadmisibles que la mayoría parlamentaria —o en las Mesas, que aún sería peor— pueda impedir durante meses que ciertos temas se vean en las Comisiones o el Pleno, como sería inadmisibles que las minorías pretendiesen que en esos órganos sus iniciativas salieran victoriosas si no cuentan con el voto mayoritario del colegio<sup>74</sup>.

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 esta perspectiva seguramente no se hubiera dado una situación como la producida en los años 2015 y 2016 en el Estado cuando

74 Sobre la determinación de las nuevas mayorías parlamentarias en los órganos de gobierno interior de las cámaras un ejemplo es el problema de constitución de la Mesa del parlamento andaluz en 2015. Vid. ARANDA ÁLVAREZ, E. «La polémica suscitada en la elección de la Mesa del Parlamento andaluz». En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2015. pp. 135-143. Asunto que llegó al Tribunal Constitucional y fue resuelto en la STC 199/2016, de 28 de noviembre.

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<sup>75</sup>.

\*\*\*

TITLE: *The new map of parties in the Comunidades Autónomas and its effects on the territorial Constitution*

ABSTRACT: *This paper analyses the emergence of new political forces in the Autonomous Communities and their impact on the governmental system. The first thing we observe is that despite this new situation, power strategies have changed little and the new parties soon integrated into the dynamics of the system. It is true that we live in new parliamentary times in which the pluralism of groups is much more significant, but this has not generated great institutional instability. Stability is ensured probably not only due to the electoral system but also parliamentary rationalization which means that, after the investiture, the Government has an "overload" with which to control political and, in particular, parliamentary life.*

RESUMEN: *El presente trabajo analiza la aparición de nuevas fuerzas políticas en el ámbito de las CCAA y su incidencia en el sistema de gobierno. Lo primero que observamos es que pese a esa nueva situación las estrategias de poder han variado poco y los nuevos partidos pronto se han integrado en la dinámica del sistema. Es cierto que vivimos un nuevo tiempo parlamentario en el que el pluralismo de grupos es mucho más significativo, pero ello no ha generado gran inestabilidad institucional. Probablemente porque no solo el sistema electoral incide en garantizar la estabilidad sino que también la racionalización parlamentaria hace que, una vez que se ha conseguido la investidura, el Gobierno disponga de una «sobre alimentación» con la que controlar la vida política y, en particular, la parlamentaria.*

KEY WORDS: *New political parties, Form of government, Parliamentary rationalization, Electoral system.*

PALABRAS CLAVE: *Nuevos partidos políticos, Forma de gobierno, Racionalización parlamentaria, Sistema electoral.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 28.02.2018

FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.02.2019

75 Sobre el Gobierno en funciones y los problemas constitucionales que se plantearon durante esta etapa puede consultarse ARANDA ÁLVAREZ, E. (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. También REVIRIEGO PICÓN, F., «Cese del Gobierno y permanencia en funciones». En la obra *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y perspectivas*. Director Benigno Pendás. Tomo V. Edit. CEPC Madrid 2018. pp. 3641-3654.

