



Universidad de Valladolid



PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

TESIS DOCTORAL:

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
COMO LABORATORIOS DE
DEMOCRACIA: PARTICIPACIÓN DE
LOS CIUDADANOS Y RELACIONES
ENTRE PODERES**

Presentada por Andrés Iván Dueñas Castrillo
para optar al grado de
Doctor por la Universidad de Valladolid

Dirigida por:
Paloma Biglino Campos

AGRADECIMIENTOS

Soy consciente de que en muchas ocasiones los lectores de una tesis doctoral a lo primero que acuden es a la parte de los agradecimientos. Al final, es el espacio más personal del autor, donde se le puede conocer un poco más. Después de pasar por estas líneas la lectura del resto del trabajo puede resultar menos fría.

He de decir que escribir los agradecimientos probablemente sea una de las partes que más me ha costado de la tesis. No es fácil agradecer a todas las personas que me han ayudado y que han hecho que pueda ver finalmente la luz este trabajo tras casi cinco años de investigación.

En primer lugar, quiero agradecer a la institución que me ha acogido durante prácticamente toda mi vida universitaria: la Universidad de Valladolid. Me siento muy orgulloso de pertenecer a una universidad con casi 800 años de historia en la que he aprendido a valorar de verdad lo que es la academia. Nunca voy a olvidar a todos los profesores que me dieron clase y los cuatro años que pasé en sus aulas en el grado en Derecho. Esta tesis tampoco hubiera salido adelante sin el apoyo institucional de la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo, entidades que han hecho posible que haya disfrutado de un contrato predoctoral que ha facilitado, sin lugar a dudas, la realización de la tesis.

No me quiero olvidar de los otros dos lugares en los que me he formado: el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad de Castilla-La Mancha. Siempre recordaré con sumo cariño el curso en el que realicé el máster en Derecho Constitucional en Madrid. Un máster –no nos vamos a engañar- duro que, si aún tenía alguna duda, me permitió estar del todo seguro de que mi vocación era la universidad y el Derecho Constitucional. Quien me conoce sabe que el curso 2015-16 fue de mucha responsabilidad para mí porque lo tuve que compaginar con mi primer trabajo, el de asesor en las Cortes de Castilla y León, y con las clases como profesor asociado de Derecho Constitucional en el campus de Segovia de la Universidad de Valladolid. Isabel Wences, coordinadora en ese año del máster, siempre me mostró su empatía y fue flexible para permitir que compaginara todas esas labores. Sin tal ayuda no hubiera sido posible uno de los años más bonitos y en los que más he aprendido de toda mi vida.

Cómo no acodarme del mes en el que realicé el posgrado de Especialista en Justicia Constitucional en Toledo. Un espacio de tiempo que puede parecer breve, pero que fue sumamente intenso en lo académico y personal. Me sentí desde el primer momento sumamente bien tratado por todo el equipo académico y organizador y pude conocer a personas que hoy considero mis amigas.

De mi época de formación universitaria previa al doctorado me gustaría tener unas palabras especiales para tres personas. La primera de ellas es Fernando Rey. Siempre he dicho y diré que fue quien me inyectó las ganas por dedicarme al Derecho Constitucional durante los dos primeros cursos en la carrera. Probablemente si no hubiera sido por sus lecciones e interesantes debates en clase no hubiera llegado hasta aquí. La segunda es Carlos Ortega, el tutor de mi primer trabajo de investigación, que realicé con la ayuda de una beca de colaboración concedida por el Ministerio de Educación y que se convirtió en el trabajo de fin de grado. Y la tercera es Yolanda Gómez, que dirigió mi trabajo de fin de máster en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Gracias a los dos pude aprender en qué consistía la tarea investigadora en el mundo del Derecho y siempre utilizaré todo lo que me enseñaron durante la realización de ambos trabajos.

No puedo dejar de dedicar unas palabras a todos mis compañeros de Grupo Parlamentario durante los dos años en los que fui asesor en las Cortes de Castilla y León. Jamás hubiera pensado que nada más terminar mi carrera me podría haber dedicado a un trabajo tan bonito que, además, pude compaginar con la continuación de mis estudios en Madrid. Puedo decir que en esos dos años en la Asamblea Legislativa de mi Comunidad Autónoma aprendí tanto como en cualquier máster en Derecho Parlamentario y que mucho de lo que he escrito en mi tesis se debe al trabajo que desarrollé como asesor. También quiero mencionar expresamente a Edmundo Matia. Gracias a las largas conversaciones que mantuvimos siempre que tenía una duda pude aprender mucho más de lo que esperaba, no sólo de Derecho Parlamentario, sino de Derecho Constitucional en general.

Gracias a la Universidad de Valladolid y al Banco de Santander he podido disfrutar de mis dos estancias de investigación durante el doctorado. La primera en la Università degli Studi di Torino. Tres meses en los que disfruté investigando mirando a los Alpes en el Campus Luigi Einaudi, al lado de la profesora Anna Mastromarino. Sin su generosa ayuda no hubiera sido posible hacer todo lo que me propuse durante la estancia. La segunda fue en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional

Autónoma de México. Gracias al seguimiento de mi trabajo por la profesora Cecilia Mora logré sacar el máximo rendimiento a los cuatro meses que estuve en el otro lado del charco.

Me gustaría reservar unas palabras de agradecimiento a los profesores del Área de Derecho Constitucional de Valladolid, aunque a alguno de ellos ya me he referido: Juan María Bilbao, Fernando Rey, Javier Matia, Óscar Sánchez, Juan Durán, Carlos Ortega, Arancha Moretón, José Miguel Vidal, Edmundo Matia y Alberto Macho. He tenido la suerte de encontrarme dentro de un grupo de personas que son de las que más conocen nuestra disciplina. Querría agradecer especialmente a Javier Matia el cuidado con el que me acogió en mi primer trabajo en la Universidad como profesor asociado en Segovia. Desde el momento inicial me trató como un compañero más y me hizo sentir cómodo y confiado en mi primerísima etapa como docente universitario, sin que hubiera pasado ni siquiera un año desde que finalizase mis estudios de grado. Un trato natural que ha continuado teniendo durante toda mi etapa de tesis doctoral, al igual que me ha sucedido con el resto de profesores. Gracias por todos los cafés y por acompañarme en esta aventura que, sin vuestro apoyo, no hubiera sido posible.

Por supuesto, también quiero agradecer a todos los profesores de nuestra Escuela de Derecho Constitucional. Gracias a los seminarios que celebramos mensualmente en la Universidad Autónoma de Madrid, dirigidos por los profesores Manuel Aragón y Juan José Solozábal, y a los bonitos momentos que inician y cierran el curso en Miraflores de la Sierra y en Sedano, he tenido la oportunidad de aprender y, sobre todo, de compartir tiempo de calidad que nos ha permitido conocernos más personalmente. Algo muy importante en estos tiempos en la vida universitaria.

En todos los agradecimientos de una tesis doctoral se debe dedicar un espacio para quien ha dirigido el trabajo. Muchas veces suena protocolario y, como ha dicho algún otro colega recién doctorado, corre el riesgo de desnaturalizarse. Espero que no sea este el caso. Puedo decir que soy muy afortunado de que mi directora haya sido la profesora Paloma Biglino. Ella ha dedicado todo el tiempo posible a velar que mi tesis doctoral fuera digna de encontrarse a la altura de un trabajo de estas características y no ha deparado en invertir horas para aconsejarme en aquello que debía mejorar. Pero no sólo en mi trabajo como investigador, también como docente me ha dado responsabilidad y total libertad para desarrollar mis clases, lo que he sentido como un fuerte apoyo en mi formación como profesor universitario. Siempre que he sentido que flaqueaban las

fuerzas durante mi tesis, ha estado ahí para dedicarme tiempo que ha permitido que finalizase este trabajo. No voy a olvidar nunca el momento en el que volví de Turín y, prácticamente tres semanas más tarde, tenía que volver a coger un avión para pasar cuatro meses en México. Quizás haya sido cuando más dudas tenía de cómo avanzar con la tesis. Si no hubiera sido por las palabras de apoyo y confianza que me mostró, en ese momento y en todos, estoy seguro de que no habría podido llegar hasta aquí. Gracias sinceras, profesora Biglino, por todo lo que he aprendido teniendo una directora así a mi lado. Creo que es un ejemplo de lo que debería ser la universidad y la academia, un espejo al que debemos mirar los que estamos comenzando nuestra carrera investigadora.

No puedo terminar este apartado sin referirme a amigos y familiares. Todos ellos han tenido que soportar mucho tiempo de sufrimiento, pero también hemos disfrutado de alegrías relacionadas con la tesis. Quiero mencionar especialmente a Elenita, Laura, Rober y Marina por estar ahí siempre que lo he necesitado. A Dani, por esas conversaciones empáticas de quienes somos conscientes de lo duro que es esto y por los viajes y momentos juntos de disfrute que nos permiten los congresos y seminarios. A Diletta, Engels y Meli: Turín y México no hubiera sido lo mismo sin vosotros. A Carlos y Manoli, por ser uno de mis principales apoyos durante toda mi vida. A mis amigos de EDUP y a los compañeros de INICIACTIVA. A María, lo mejor que me ha dado la tesis: qué bonito es nuestro trabajo y qué fantástico encontrarse con gente como tú. A Elvira, por ser la persona que más ha tenido que aguantar mis momentos de ansiedad y por ayudarme cuando lo he necesitado. Gracias por quererme y demostrármelo día a día.

De mi familia podría decir muchas cosas, pero procuraré ser breve. Debo comenzar con mis padres. Desde el primer momento habéis demostrado una confianza ciega hacia mí. Me siento muy orgulloso de vosotros. Una parte muy importante de este trabajo es vuestra. Gracias por hacerme ser como soy. Sois, sin duda, un referente al que mirar y espero llegar a ser un día como vosotros. Quiero mencionar expresamente a mi abuela Conchi. Una persona aguerrida donde las haya y que nos enseña todos los días que, a pesar de que la vida nos ponga pruebas difíciles de superar, lo más importante es vivir y disfrutar. Especialmente me quiero acordar de mi tío Luis. Nos dejaste repentinamente y demasiado pronto. Aunque eche de menos tus consejos, siempre los llevaré conmigo, al igual que siempre te siento a mi lado cada vez que subo a nuestra querida Montaña Palentina. No puedo mencionar a todos los que me gustaría, pero quiero decir a cada uno de mis tíos y primos que me siento muy orgulloso de vosotros y de pertenecer a dos

familias, la Dueñas y la Castrillo, de las que tanto se puede presumir. Gracias por ser como sois y lo que representáis para mí.

Sé que la tesis es el trabajo que prácticamente inicia nuestra profesión como docentes e investigadores en la universidad. Creo que desde que estaba estudiando mis años de grado tenía claro que quería dedicarme a ello. No es fácil si tenemos en cuenta los costes personales y económicos que conlleva un trabajo de estas características. Pero se compensa si uno echa la vista atrás y se da cuenta de que estos casi cinco años han sido de los más intensos que he vivido, en los que he conocido personas y lugares imposibles de conocer de otra manera. Efectivamente, dedicarse a esto es una forma de vida. Creo que ahora puedo decir que es, a pesar de las dudas habidas y por haber, mi manera de vivir.

ÍNDICE

RESUMEN	13
RIASUNTO	14
INTRODUCCIÓN	15

CAPÍTULO PRIMERO

LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LA DEMOCRACIA COMO FINALIDAD DEL FEDERALISMO	19
2. LA FINALIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS PRECEDENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO	25
2.1. <i>El Estado Integral de la II República</i>	26
2.2. <i>El Estado Regional italiano</i>	35
2.3. <i>La influencia del Estado Regional italiano en el Estado Autonomico</i>	38
3. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEMOCRÁTICOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO	42

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE REPRESENTANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	49
1.1. <i>El sistema electoral de las Comunidades Autónomas.</i>	49
1.1.1. Rasgos característicos con el Estado entre las Comunidades Autónomas.....	49
1.1.2. Distribución de competencias y posibles diferenciaciones.....	60
1.2. <i>Las últimas reformas y propuestas de reforma electoral en las Comunidades Autónomas.</i>	66
1.2.1. La circunscripción electoral.....	66
1.2.1.1. La reforma electoral en Murcia: cambio a una circunscripción única.	73
1.2.1.2. La demandada reforma electoral de Canarias.	76
1.2.2. El debate sobre listas cerradas o abiertas y bloqueadas o desbloqueadas.	83
1.2.3. Hacia una fórmula electoral más proporcional. El caso de Castilla y León	89
1.2.4. Otras reformas y propuestas de reforma.	96
1.2.4.1. La disminución de escaños y la consecuente falta de proporcionalidad..	96
1.2.4.2. La sustitución temporal de parlamentarios	99
1.2.4.3. La reforma electoral de Aragón.	104
1.2.4.4. La particularidad del voto electrónico del País Vasco.	105

1.2.4.5. La imposibilidad de un sistema electoral mayoritario.	106
2. PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	107
2.1. <i>La dialéctica entre la democracia interna de los partidos y su derecho de autoorganización</i>	107
2.2. <i>La introducción legislativa de las primarias en los partidos políticos en el ámbito autonómico</i>	110
3. LOS INSTITUTOS CLÁSICOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	125
3.1. <i>La iniciativa legislativa popular</i>	128
3.2. <i>Las consultas populares autonómicas</i>	136
4. EL REVOCATORIO DEL MANDATO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	147
4.1. <i>Origen y concepto del referéndum revocatorio del mandato.</i>	147
4.2. <i>El caso concreto de la revocación del mandato en América</i>	152
4.2.1. <i>Crisis de la representatividad en el presidencialismo americano</i>	152
4.2.2. <i>La normación de la revocación del mandato en América</i>	155
4.3. <i>Precedentes de la revocación del mandato en España</i>	173
4.3.1. <i>Antecedentes históricos</i>	173
4.3.2. <i>La interpretación del Tribunal Constitucional del revocatorio por los partidos políticos</i>	176
4.4. <i>Las propuestas sobre la revocación del mandato de senadores designados por las Comunidades Autónomas. La STC 123/2017</i>	179
4.5. <i>Entonces, ¿es posible introducir el referéndum revocatorio en las Comunidades Autónomas?</i>	185

CAPÍTULO TERCERO

LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. EL MODELO INSTITUCIONAL Y LA FORMA DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	189
1.1. <i>El diseño institucional elaborado por el constituyente y la interpretación del Tribunal Constitucional</i>	189
1.2. <i>Comparación con los modelos más cercanos: el sistema institucional de las Regiones en el Estado Integral de la II República y el Estado Regional italiano...</i>	199
1.2.1. <i>La forma de gobierno de las Regiones en la II República.</i>	200
1.2.2. <i>La forma de gobierno en las Regiones ordinarias italianas</i>	205

<i>1.3. Algunas diferencias entre Comunidades Autónomas: el procedimiento de investidura del Presidente y la moción individual en el País Vasco</i>	<i>209</i>
1.3.1. La investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma.....	210
1.3.1.1. El papel de la Presidencia de las Cámaras y de los partidos políticos... ..	210
1.3.1.2. Expiración del plazo para nombrar Presidente.....	216
1.3.2. La moción de censura individual en el País Vasco.....	219
2. EL ACTUAL PARLAMENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	221
<i>2.1. El cambio de paradigma en el nuevo escenario político. ¿Los Parlamentos autonómicos recobran su protagonismo?.....</i>	<i>222</i>
<i>2.2. La función de control al Gobierno</i>	<i>229</i>
2.2.1. La actualidad de la función de control al Gobierno.....	229
2.2.2. Peculiaridades de las Comunidades Autónomas.	236
2.2.2.1. Desde el punto de vista del control al Gobierno por la oposición	242
2.2.2.2. Desde el punto de vista de la participación ciudadana en el Parlamento	254
2.2.3. Breve referencia al problema de los decretos-leyes autonómicos	261
CONCLUSIONES	267
CONCLUSIONI	279
BIBLIOGRAFÍA	291

RESUMEN

Esta tesis doctoral estudia algunos de los aspectos problemáticos de la democracia en las Comunidades Autónomas y las principales medidas llevadas a cabo durante la legislatura 2015-2019 para afrontarlos. Parte de que la profunda crisis de la representación y de los partidos políticos afecta a nuestra democracia y de que las Regiones españolas han llevado a cabo reformas y propuestas que las pueden convertir en una especie de laboratorios de democracia donde probar fórmulas que mejoren la relación entre representantes y representados.

La tesis comienza con una introducción en la que se plantea la importancia de la investigación que se propone y su carácter innovador, la estructura del trabajo y la metodología utilizada. Después, le siguen tres capítulos y las conclusiones, donde se esbozan las respuestas a las preguntas formuladas.

Las conclusiones permiten avanzar que las Comunidades Autónomas se han puesto a la vanguardia en innovaciones legislativas para mejorar la democracia. Unas medidas que han sido fruto del actual escenario político y que han demostrado que, a pesar de la gran fragmentación parlamentaria, existe espacio para los acuerdos. Precisamente debido a la ausencia de mayorías claras desde 2015, se ha observado que las relaciones entre poderes han cambiado y que el Parlamento ha ganado terreno perdido al Ejecutivo. Lo más relevante son los cambios y debates introducidos en las Comunidades Autónomas, que pueden ser una buena oportunidad para explorar nuevas fórmulas que mejoren la democracia representativa española.

Palabras clave:

Derecho Constitucional, democracia, regionalismo, federalismo, participación, partidos políticos, Comunidades Autónomas.

RIASSUNTO

Questa tesi dottorale studia alcuni degli aspetti problematici della democrazia nelle Comunità Autonome e le principali misure intraprese durante la legislatura 2015-2019 per affrontarli. Parte dalla profonda crisi della rappresentanza e dai partiti politici che influenzano la nostra democrazia e come le Regioni spagnole hanno realizzato riforme e proposte, che le possono convertire in una specie di laboratori di democrazia, dove provare formule che migliorino le relazioni tra rappresentanti e rappresentati.

La tesi inizia con un'introduzione nella quale si sottolinea l'importanza della ricerca proposta e il suo carattere innovativo, la struttura del lavoro e la metodologia usata. Seguono poi tre capitoli e le conclusioni, dove si delineano le risposte alle domande formulate.

Le conclusioni permettono di dedurre che le Comunità Autonome si sono poste all'avanguardia per quanto riguarda le innovazioni legislative volte a migliorare la democrazia. Alcune misure che sono state frutto dell'attuale scenario politico e che hanno dimostrato che, nonostante la grande frammentazione parlamentare, esiste uno spazio per gli accordi. A causa dell'assenza di maggioranze chiare a partire dal 2015, si è osservato che le relazioni tra poteri sono cambiate e che il Parlamento ha conquistato terreno in confronto dall'Esecutivo. Molto importante è che i cambiamenti e i dibattiti introdotti nelle Comunità Autonome possono essere una buona opportunità per esplorare nuove formule che migliorino la democrazia rappresentativa spagnola.

Parole chiave:

Diritto Costituzionale, democrazia, regionalismo, federalismo, partecipazione, partiti politici, Comunità Autonome.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se propone analizar los principales aspectos problemáticos de la democracia en las Comunidades Autónomas y observar cómo han incidido en ellos las propuestas y medidas aprobadas en el ámbito autonómico. La crisis de la representación y de los partidos políticos no ha pasado desapercibida en nuestros entes subestatales autonómicos y, sobre todo debido al escenario político desde 2015, las Comunidades están probando nuevas fórmulas que, adelantando una de las ideas transversales en la tesis, las pueden convertir en laboratorios de democracia. Esta exploración de reformas en materia participativa, electoral o, incluso, normas que ya estaban presentes en el ámbito institucional, son dignas de un análisis que puede arrojar conclusiones enriquecedoras, no sólo ya para la democracia en el ámbito autonómico, sino también en el plano estatal.

Este trabajo se justifica tanto por la importancia de la investigación que se propone, como por su carácter innovador. No resulta exagerado afirmar que uno de los principales problemas constitucionales que presenta nuestra democracia es la desconexión entre representantes y representados. No deja de tener sentido que, en un mundo muy distinto al de ayer, sea preciso repensar cuál deba ser la relación entre representantes y representados o analizar, como aquí se pretende, cómo se pueden mejorar los mecanismos de influencia de la ciudadanía en los asuntos políticos. Además, las modificaciones y propuestas legislativas que están teniendo lugar tras el panorama político surgido hace cinco años conlleva que no se haya abordado dicha cuestión hasta ahora¹. Por esta razón,

¹ Algunos trabajos han estudiado materias relacionadas con lo que aquí se trata desde otra perspectiva. Véanse, por todos: GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2007; FERNÁNDEZ ESQUER, C., *Los sistemas electorales regionales: orígenes y reformas en Alemania, Bélgica, Italia y España*, Universidad Autónoma de Madrid, 2020; SEGURA RENAU, L., *El modelo de ejercicio de la democracia en las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la consulta popular*, Universidad de Barcelona, 2019; ALONSO GARCÍA, M. N., *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2019; TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016; PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017; SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, Iustel, Madrid, 2019; TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M., y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018; PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, en *Documentación Administrativa*, nº 215, julio-septiembre 1988; u

se ha escogido principalmente como período de estudio el comprendido entre 2015 y 2019.

El objeto de esta investigación es ambicioso e innovador, pero también necesario, porque pretende que se comprenda mejor la naturaleza y los límites del poder del pueblo sobre los consensos constitucionales y estatutarios de cada Comunidad Autónoma. Una de las finalidades del modelo autonómico y de la descentralización territorial del Estado, como se analiza en el primer capítulo, ha sido la profundización de la democracia. Aunque las Comunidades Autónomas tengan sus propios problemas, relacionados por ejemplo con el abuso de las mayorías sobre las minorías, han jugado un papel importante en el desarrollo democrático tras la aprobación de la Constitución de 1978. No existen estudios que hagan una evaluación de la situación actual, donde se resalten las ventajas e inconvenientes que pueden tener las diferentes propuestas y medidas realizadas a nivel autonómico para la democracia española. Tampoco hay investigaciones en el momento presente sobre Derecho autonómico comparado, por lo que se pretende colmar esta laguna. No se quiere, en ningún caso, afirmar que un Estado territorialmente descentralizado es más democrático que un Estado no descentralizado o preguntarse si el nuestro es o no un Estado federal, sino analizar, como se acaba de mencionar, qué pros y contras tiene la descentralización territorial del Estado en la democracia española actualmente e incluso realizar propuestas *de lege ferenda*. Este es el objetivo principal del texto que ahora se introduce, aunque se desarrolla con más detenimiento en el último epígrafe del primer capítulo, donde se plantean las preguntas a resolver en la investigación.

Se sigue una estructura clásica de tesis doctoral, dividida en introducción, un cuerpo de capítulos y unas conclusiones finales. Como se acaba de decir, el contenido de cada uno de ellos se explica con mayor detalle en el epígrafe correspondiente a los principales problemas democráticos en el Estado Autonómico, pero es preciso hacer ahora un pequeño resumen. Se comienza con un capítulo inicial introductorio, que trata “la compleja articulación entre democracia y Comunidades Autónomas”. En él se realiza un acercamiento a la conexión entre democracia y descentralización territorial del poder y se definen los principales conceptos que se usarán a lo largo de todo el trabajo, como el de democracia. A partir de este momento la tesis parte de la detección de un problema y una

ORTEGA SANTIAGO, C., “Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, mayo-agosto 2000.

posible solución, ambos transversales: la crisis de la representación y de los partidos políticos y la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar iniciativas que mejoren esta situación. Por eso se comienza hablando de la participación de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas. Se analizan en este capítulo sus dos variantes: a través de representantes y la forma directa. Aquí también se abordan las propuestas en materia participativa que han tenido lugar para tratar de mejorar la democracia de los partidos políticos. Posteriormente se tratan las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas, tema fundamental para explorar su forma de gobierno y las posibles diferencias con el ámbito estatal o entre los propios entes territoriales, además de las cuestiones específicas del modelo institucional de cada uno de ellos que pueden mejorar la democracia en los diferentes niveles territoriales.

El planteamiento utilizado para abordar el problema apuntado es eminentemente jurídico, ya que se analizan en el ámbito autonómico la relación entre representantes y representados, los institutos de democracia directa y representativa, el papel que desempeñan los partidos políticos y la forma de gobierno. También la óptica jurídica resulta imprescindible para hacer propuestas de reforma destinadas a superar las dificultades propias de la crisis de la representación y de los partidos políticos. Debido a ello, se opta por el uso de la metodología propia de las ciencias jurídicas (examen de normas, su interpretación judicial –dando especial realce a la jurisprudencia constitucional- y doctrinal; así como el análisis del Derecho, jurisprudencia, doctrina comparada y Derecho comparado de las Comunidades Autónomas y de los ordenamientos jurídicos extranjeros más cercanos al español). Aunque el trabajo tenga un carácter crítico y descriptivo en algunas ocasiones, en las que se deben tomar en consideración las propuestas de reformas legislativas, que se pueden plantear tanto desde el plano doctrinal como político, la pretensión será siempre analizar si son adecuadas para mejorar, o no, la democracia española.

La tesis ha encontrado cobijo en dos proyectos de investigación sucesivos en el tiempo. El primero de ellos ha sido el Proyecto de Investigación estatal I+D DER2013-40585-P, sobre “Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos”; y el segundo el Proyecto de Investigación estatal DER2016-75993-P, sobre “España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos (2017-2020)”. La vinculación con ambos proyectos ha supuesto la publicación de varias contribuciones científicas en forma de artículos y capítulos de libro por quien escribe estas páginas.

Además, la investigación ha sido cofinanciada por el Fondo Social Europeo, enmarcada dentro del programa de contratos predoctorales de la Junta de Castilla y León en su convocatoria de 2016. También ha sido posible gracias a dos períodos de investigación en el extranjero. La primera estancia investigadora se desarrolló en la Uuniversità degli Studi di Torino, entre los meses de septiembre y diciembre de 2018 y fue financiada por la convocatoria de 2018 de ayudas para estancias breves en el desarrollo de tesis doctorales de la Universidad de Valladolid. La segunda tuvo lugar entre enero y mayo de 2019 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y estuvo financiada por las ayudas de movilidad Iberoamérica, “UVa-Santander Investigación 2018/19”. Ambos períodos han servido para enriquecer la tesis en su perspectiva de Derecho comparado y lograr la mención internacional, conforme al artículo 15 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

CAPÍTULO PRIMERO

LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. LA DEMOCRACIA COMO FINALIDAD DEL FEDERALISMO

La descentralización territorial del poder ha tenido dos funciones importantes a lo largo de su historia: la integración del territorio estatal y la profundización de la democracia. El primero de los objetivos –la integración territorial- ha sido tratado profusamente. Pero el segundo –la profundización de la democracia- no se ha desarrollado tanto, tal y como ha recordado un sector de la doctrina¹, y, en muchas ocasiones, se ha dado por sentado. El federalismo ha sido visto como una solución para aquellos territorios que quieren mantener parcelas de autonomía y formar parte de un Estado más amplio; o para mantener unidos dentro de un mismo Estado a aquellos que se pueden sentir oprimidos y que si no contaran con una cuota de autogobierno cuestionarían la legitimidad del Estado². Pero no se pretende en estas líneas defender que un Estado descentralizado territorialmente es más democrático que otro que ha preferido una estructura más centralizada³, sino observar cómo se ha tratado el objetivo democrático en las discusiones doctrinales y políticas sobre la descentralización territorial del poder.

Antes de seguir adelante, es necesario dar una pequeña noción sobre democracia y, más concretamente, sobre democracia constitucional. Cuando se habla de este concepto

¹ Véase LINZ, J. J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *Nación, Estado y lengua. Obras escogidas*, vol. 2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 577; DENZ, A. y SONNICKSEN, J., “Exploring Linkages between Federalism and Democracy. Toward a typology of coupling arrangements between two government dimensions”, en *ECPR General Conference*, 2016, p. 1; o SONNICKSEN, J., “Federalism and democracy a tense relationship”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), op. cit., p. 32.

² LINZ, J. J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, op. cit., p. 582.

³ Algunos autores defienden que el federalismo puede servir para trasladar la democracia a aquellos países con sociedades diferentes, para consolidarlos como tales regímenes democráticos. Véase ANDERSON, G., “The political relevance of federalism in the twenty-first century”, en *Seminario Internacional de la federalización en España: los déficits de la cooperación intergubernamental*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2009, p. 12.

a lo largo de todo el trabajo se parte de la definición que ahora se explica. Garrorena hace referencia a (i) la soberanía, (ii) el pluralismo de la sociedad y (iii) la participación en el proceso político⁴. Respecto a lo primero, este autor afirma que se ha de aceptar la radicación social del poder que, en nuestro caso, es el pueblo español. Respecto a las Comunidades Autónomas, expone que el artículo 152.1 de la Constitución Española (en adelante, CE) repite una estructura de poder semejante a la del Estado porque “es susceptible de reclamar para sí el ejercicio de actuaciones soberanas”, motivo por el cual “dicho precepto prevé la constitución de Asambleas legislativas regionales elegidas por sufragio universal al tiempo que declara políticamente responsables ante ellas al Presidente y a los miembros del Consejo de Gobierno”⁵. Pero hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas y sus ciudadanos son poderes constituidos porque, igual que sucedería en un Estado unitario o en uno federal, en el autonómico “se acepta el carácter unitario del poder constituyente”⁶. Dicho de otra forma, “el sujeto único de su titularidad es el pueblo español, suma de todos los españoles y no agregado del conjunto de sus pueblos o comunidades étnico-culturales integrantes”⁷. Por eso quizás sea más correcto hablar de ciudadanos de las Comunidades Autónomas en vez de pueblo de las Comunidades Autónomas, expresión que usan los propios Estatutos de Autonomía⁸. Con la juridificación del poder constituyente, se enlaza la democracia con el Estado de Derecho. Pero no vale sólo con que la Constitución haya sido emanada a través de un procedimiento democrático, sino que ésta ha de establecerlo. Es decir, no basta con que el principio democrático esté en el origen de la norma, sino que la legitimidad de una Constitución reside en que establezca una democracia constitucional⁹.

En cuanto a la dimensión pluralista de la sociedad, hay que precisar que, siguiendo siempre a Garrorena, con ello se realizan varias cualidades de la democracia: refleja el

⁴ GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980, pp. 87-110.

⁵ Ídem, pp. 89-90.

⁶⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, nº 13, 1982, p. 55

⁷ Ídem, p. 61.

⁸ Véanse, por todos, artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (“a los efectos del presente Estatuto, tienen la condición política de ciudadanos de Castilla y León todos los españoles que, de acuerdo con las leyes del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad”) o artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (“gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes”).

⁹ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 14-23.

carácter diversificado de la sociedad, se garantiza y fortalece el acceso de los individuos en la defensa de sus intereses y educa a los ciudadanos en el respeto de dicha pluralidad¹⁰. Ello también se ve reflejado en las Comunidades Autónomas, principalmente a través de sus partidos políticos. Y es que la democracia tiene como reglas esenciales el principio – limitado- de mayoría, pluralismo y respeto de los derechos de la minoría¹¹.

La última parte de esta definición de democracia es la participación en el proceso político. Y ello se concreta en nuestra Constitución a través de la dialéctica entre parlamentarismo e instituciones de democracia directa y participativa. O, lo que es lo mismo, participación a través de representantes y directa, tal y como reconoce el artículo 23 CE, supuesto que las Comunidades Autónomas han hecho suyo, como se verá en el capítulo dedicado a la participación.

Junto con la democracia, también es necesario hacer otra breve noción sobre federalismo. En este trabajo se habla de que el Estado Autonómico es un Estado regional. Lo cierto es que en la actualidad es difícil concretar cuándo un Estado es federal, sobre todo porque en estos Estados se asiste a un reforzamiento de la autoridad central y en los unitarios a una descentralización cada vez más progresiva. Por eso, se suele decir que existen diferentes formas de federalismo, y una de ellas puede ser el Estado Autonómico. Como explica Biglino Campos, ahora el factor más importante que se ha de tener en cuenta para distinguir si un Estado es unitario o es federal es la dualidad del Poder Legislativo. Para hablar de un Estado federal deben existir Parlamentos nacionales y Parlamentos de las entidades federadas o subestatales y, por lo tanto, también dualidad del Poder Ejecutivo¹².

En la relación entre federalismo y democracia la primera referencia obligada son las reflexiones de *El Federalista*. Aquí el federalismo se entiende como una garantía de la libertad del individuo y como un freno y contrapeso más al poder de la Federación. En este sentido, Hamilton dirá que “si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que tuviera igual crédito e influencia en todos los Estados de la confederación (...). Y si consiguiera someter a una parte, la que aún quedase libre podría oponérsele con

¹⁰ GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, op. cit., pp. 97-98.

¹¹ BIGLINO CAMPOS, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 71-73.

¹² BIGLINO CAMPOS, P., *Retos a la libertad y Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 143-145.

fuerzas independientes de las usurpadas”¹³. De la misma manera Madison sostiene que los Estados funcionan como freno del Ejecutivo federal, dado que “si una medida inexcusable del gobierno federal fuese impopular en determinados Estados (...) los medios de oponerse a ella son poderosos y se hallan a mano”¹⁴. Ambos autores titulan al número 51 de los papeles de *El Federalista* de la siguiente manera: “La estructura del gobierno debe suministrar los frenos y contrapesos apropiados entre los diferentes departamentos”¹⁵. Aquí está presente también la idea de libertad y mayores garantías para el individuo que aporta el federalismo. Si la República está dividida en Gobiernos distintos –explican-, existe una doble seguridad para los derechos del pueblo, dado que “los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo”¹⁶. Además es una garantía para la minoría, porque si la autoridad procede de la sociedad y depende de ella, “esta última estará dividida en tantas partes, tantos intereses diversos y tantas clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos o de la minoría no correrán grandes riesgos por causa de las combinaciones egoístas de la mayoría”¹⁷.

Se observa por tanto que la Constitución federal de los Estados Unidos servía no sólo como una división del poder entre los Estados miembros o las instituciones de la propia federación, sino también para la propia sociedad¹⁸. Esto no es algo sorprendente si se tiene en cuenta que tanto el Estado federal como la democracia son un producto de las Revoluciones burguesas del siglo XVIII y esa división territorial de poderes se entiende como una garantía más contra el abuso del poder y en defensa de la libertad del individuo. Y esto se consigue a través de la privación de soberanía a los Estados miembros, algo que se justifica gracias al concepto de soberanía popular¹⁹. De esta manera “las complejas

¹³ HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1994, p. 34.

¹⁴ Ídem., p. 202.

¹⁵ Ibídem, pp. 219-222.

¹⁶ Ibídem, p. 222.

¹⁷ Ibídem, p. 222.

¹⁸ BIGLINO CAMPOS, P., “La funcionalidad del referéndum en los Estados miembros y finalidades del federalismo”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 32.

¹⁹ BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate sobre la competencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 61-68; y SÁENZ ROYO, E., “Federalismo y democracia: complementariedad y contradicciones”, en ARAGÓN REYES, M., JIMÉNEZ CAMPO, J., AGUADO RENEDO, C., LÓPEZ CASTILLA, A. y GARCÍA GUERREO, J. L. (dirs.), *La constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2019, pp. 125-127.

Constituciones de tipo federal dispondrán de un elemento adicional de equilibrio interorgánico: lo que podría denominarse una doble balanza de poderes, duplicidad que nace de la existencia de una de carácter nacional y de tantas otras de carácter territorial cuantas sean las unidades federadas que conformen el conjunto del Estado”²⁰.

Desde ese momento el federalismo se ha considerado como una solución institucional para, por un lado, la rendición de cuentas y, por otro, el control de gobernantes²¹; y también como una forma de enfatizar la justicia, dado que se subraya la libertad y la participación ciudadana en el Gobierno²² y se da la posibilidad de que esos distintos grupos organizados en entidades territoriales diferentes puedan tener formas de gobierno con los que expresar sus puntos de vista y proteger sus intereses de grupo²³. Esto traería consigo Gobiernos más responsables con los ciudadanos, capaces de “dar un cauce de expresión a los nexos grupales primarios (...) que proveen las bases diferenciadoras para un sentido de identidad comunitaria”²⁴. De esta forma el federalismo se ha basado en la coexistencia de varios *demos*. Uno omnicompreensivo, el del Estado, y varios *demos* de las unidades subestatales, gracias a lo cual las diversas partes del territorio pueden perseguir sus objetivos a través de políticas diferentes²⁵.

Como se ha visto hasta ahora, Hamilton y Madison entendieron el federalismo como una forma de garantizar la libertad del individuo, dado que la división territorial del poder se insertaba dentro de la lógica de los *checks and balances* al Gobierno federal. Pero es cierto que en el pensamiento republicano estadounidense el federalismo y la democracia no iban asociados. Ha sido la evolución, tanto práctica como teórica, de la democracia y el federalismo en el siglo XX la que ha acabado de unir ambos conceptos²⁶.

Actualmente el federalismo se sigue concibiendo por la doctrina como una forma de control al poder y al abuso de su ejercicio abusivo, algo que, en última instancia, sirve

²⁰ BLANCO VALDÉS, R., *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012, pp. 83-84.

²¹ BERAMENDI, P. y LEÓN, S., “Federalism”, en RUIZ-RUFINO, R. y GHANDI, J. (eds.), *Routledge handbook of comparative political institutions*, Routledge, Londres, 2015, p. 214.

²² ELAZAR, D. J., *Anàlisis del federalisme i altre textos*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, pp. 214-215.

²³ Ídem., p. 220.

²⁴ WATTS, R. L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 94.

²⁵ LINZ, J. J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, op. cit., p. 604.

²⁶ BURGESS, M. y GAGNON, A.-G., “Introducció: federalisme i democràcia”, en BURGESS, M. y GAGNON, A.-G. (eds.), *Democràcies federals*, Generalitat de Catalunya-Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2013, pp. 20-21.

para proteger la libertad del individuo²⁷. Eso salvaguarda, a su vez, al Estado de Derecho y, como ya se ha dicho, supone una mejor adaptación de la diversidad de la sociedad²⁸, lo que revaloriza la idea de pluralismo²⁹. Pero también se ha ahondado en otras ideas que antes no estaban tan presentes. Entre ellas, que la descentralización territorial del poder otorga a los ciudadanos mayores posibilidades de participación en política. En primer lugar, porque es mayor el número de procesos electorales, de órganos representativos y de gobierno³⁰ y este solo hecho reconoce a los ciudadanos más capacidad de controlar a las instituciones. Pero es que además los diferentes niveles de poder permiten que los partidos se activen en un grado inferior al estatal, lo que puede generar también frenos y contrapesos en su seno, y formar a cuadros políticos que participen en el futuro en la gestión del país³¹.

Otra idea que está presente en la doctrina del federalismo es que la mayor cercanía en el ejercicio del poder para con los ciudadanos incrementa la rendición de cuentas de los servidores públicos³², pero se critica que es precisamente esa cercanía la que provoca prácticas poco democráticas, como el clientelismo político³³. Y dentro de esta lógica también se habla de que los entes subestatales pueden ser laboratorios de democracia, idea que está presente de manera transversal en todo este trabajo. En este sentido se ha sostenido que el federalismo “anima a las unidades federadas a lanzar políticas públicas innovadoras en áreas que se encuentran bajo su jurisdicción constitucional (y) si son acertadas, estas políticas pueden abarcar a otras unidades federadas, o ser federalizadas, con la acción del gobierno federal”³⁴. Esto también puede fomentar la competencia entre

²⁷ ARROYO GIL, A., “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la cámara de representación territorial”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), op. cit., pp. 55 y 58.

²⁸ SONNICKSEN, J., “Federalism and democracy a tense relationship”, op. cit., p. 33.

²⁹ MÁIZ, R., “Nacionalismo, federalismo y democracia en Estados multinacionales”, en *ResearGate*, 2000, p. 15.

³⁰ ARROYO GIL, A., “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la cámara de representación territorial”, op. cit., p. 58.

³¹ VALADBIGI, A.; y GHOBADI, S.; “Federalism and perspectives of democracy”, en *Ontario International Development Agency*, 2011, p. 38; o MYERSON, R. G., “Federalism and Incentives for Success of Democracy”, en *Quarterly Journal of Political Science*, nº 1, 2006, p. 5.

³² GAUDREAULT-DESBIEENS, J. F., “Federalismo y democracia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 117, 2006, p. 677.

³³ ARROYO GIL, A., “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la cámara de representación territorial”, op. cit., p. 58.

³⁴ GAUDREAULT-DESBIEENS, J. F., “Federalismo y democracia”, op. cit., p. 684. Por su parte, Schleicher caracteriza a los Estados miembros como *Laboratories of Democracy*. Véase, SCHLEICHER, D., “Federalism and State Democracy”, en *Texas Law Review*, vol. 95, 2017, pp. 785-786.

Gobiernos, “lo que produce más receptividad frente a los ciudadanos y eficacia en la gobernación”³⁵.

En definitiva, mayoritariamente la doctrina ha dado por sentado la relación entre federalismo y democracia y apenas ha desarrollado esta idea, pero cuando se ha tratado se ha hecho desde distintos puntos de vista. En *El Federalista* no se hablaba expresamente de esta relación, pero sí de que el federalismo suponía una garantía que mejoraría la libertad del individuo porque dotaba de mayores frenos y contrapesos al sistema, una idea en la que se ha profundizado más contemporáneamente. Y también se han puesto sobre la mesa otros puntos de vista que mencionan que el federalismo puede mejorar el sistema democrático, como los que se han señalado en los dos párrafos precedentes. Pero no hay que olvidar, en palabras de García-Pelayo, que “el Estado federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos”³⁶.

2. LA FINALIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS PRECEDENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO

Las corrientes ideológicas en Europa entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX prestaron más atención a la finalidad nacional que a la democrática en lo que se refiere a la descentralización territorial del Estado³⁷. Además, el modelo federal no tuvo tanto éxito como al otro lado del océano debido a diversos motivos. Entre ellos se pueden enumerar la influencia que tuvo el pensamiento político francés en todo el viejo continente; la difícil convivencia de la soberanía popular instaurada en Estados Unidos con la monarquía, lo que identificó al federalismo con las ideas más revolucionarias en Europa; o, en general, con la difusión de la Teoría del Estado, que restaba protagonismo al pueblo en el aparato del Estado³⁸. Pero también es

³⁵ Idea del Juez Brandeis que cita Colino en COLINO, C., “El debate sobre la calidad democrática: calidad democrática, crisis y reformas en el Estado autonómico”, en *Informe Comunidades Autónomas*, 2013, p. 41.

³⁶ GARCÍA- PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 2000, p. 239.

³⁷ Véase QUIROGA RIVIERE, M. L., “Las concepciones centrales del liberalismo y del socialismo sobre la nación en Europa: 1850-1914”, en *Revista Derecho del Estado*, nº 34, 2015.

³⁸ BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate sobre la competencia*, op. cit., pp. 105-109 y 117-118.

cierto que más adelante algunos países tuvieron en cuenta la finalidad democrática cuando organizaron su territorio de una forma no centralista.

Uno de esos países es Alemania. El federalismo en este país se concibió como una manera de evitar un Gobierno central fuerte, no como una forma de conciliar la diversidad. Después de la nefasta experiencia nacional-socialista, los aliados apoyaron una Constitución donde, además de una separación vertical de poderes, hubiera otra horizontal, de ahí las facultades que se dieron a los Länder³⁹.

Pero se han elegido los casos de estudio del Estado Integral de la II República española y el Estado Regional italiano por constituir los supuestos con los que el Estado Autonómico tiene más relación. El Estado Integral supuso una gran fuente de ideas para el Estado Regional italiano, inaugurando lo que se denominó una forma intermedia de Estado entre el unitario y el federal⁴⁰; y ambos tuvieron una clara influencia en la ordenación territorial de la Constitución española de 1978. Se pretende analizar ahora si el objetivo democrático estuvo presente o no en sus debates constituyentes.

2.1. *El Estado Integral de la II República*⁴¹

El primer asomo de intento descentralizador en España fue durante la I República. En ese momento, la segunda mitad del siglo XIX, el federalismo en España se veía “como una herramienta orientada a remover bajo la bandera de la descentralización la organización tradicional del poder y acometer la transformación democrática de la sociedad española”⁴². Y es que algunos de sus mayores exponentes, como Pi y Margall, hicieron suyo el principio federal de Proudhon, que defendía reorganizar la sociedad sobre la base de pequeñas unidades autosuficientes, una visión que será dominante entre el republicanismo español de la época⁴³. Pi y Margall tendrá una visión democrática sobre

³⁹ ARROYO GIL, A., “Presente y futuro del federalismo alemán”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº 30, 2004, pp. 22-23; o KÖLLING, M., “Calidad democrática y distribución territorial del poder en Alemania”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), op. cit., p. 172.

⁴⁰ AMBROSINI, G., “Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale e federalismo”, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933.

⁴¹ Algunas de las ideas de este y los sucesivos subepígrafes están presentes en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Diálogos en la construcción del Estado Regional entre España e Italia”, en Iacometti, M. y Martinelli, C. (dirs.), *La Costituzione spagnola quarant'anni dopo*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2020.

⁴² CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014, p. 31.

⁴³ CAMPS, V., BOTELLA, J. y TRILLAS, F., *¿Qué es federalismo?*, Catarata, Madrid, 2016, pp. 51-53.

el federalismo, influenciado por las ideas de *El Federalista*. Él defendía que la autonomía para las Regiones era el coronamiento de la democracia y que sin ellas no se conseguiría el pleno desarrollo de la libertad de los ciudadanos⁴⁴. También haría suya la concepción de que el federalismo es un instrumento de separación y división de poderes y por tanto idóneo para proteger los derechos de los individuos⁴⁵. Así, dijo que “la federación es un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes”⁴⁶; o que, si todo poder es tiránico, debe estar reducido a su menor fuerza, por lo que “entre la monarquía y la república, optaré por la república; entre la república unitaria y la federativa, optaré por la federativa; entre la federativa por provincias o por categorías sociales, optaré por la de categorías”⁴⁷. Aquí de nuevo está presente la idea de separación de poderes y frenos y contrapesos del federalismo.

En los momentos previos al advenimiento de la II República ya se discutía la idea regional en España. El planteamiento regional era uno de los temas que más se debatió en el primer tercio del siglo XX y en España no pasó desapercibido. En nuestro país hubo hasta siete intentos, después del fracaso federal de la I República, de instaurar una legislación que reconociera a la Región como ente intermedio entre la provincia y el Estado⁴⁸. Es interesante señalar que la dictadura de Primo de Rivera, en sus primeros años de vida, tuvo una cierta inclinación regional. Tanto el dictador como Calvo Sotelo – considerado el padre del Estatuto Municipal y del Estatuto Provincial de esta época- así lo defendieron, aunque poco después renegaron de ello. El propio Calvo Sotelo afirmó lo siguiente:

“No oculto que en mi ánimo ha sufrido cierta crisis la idea regional. Hasta 1924 la sentía a pleno pulmón. Creía ciegamente en la posibilidad regional (...). Dije, y repito ahora, que antes de 1923 profesaba ardientemente el ideal regionalista; no sólo el lírico, sino también el constructivo político-administrativo. Mi experiencia

⁴⁴ JUTGLAR, A., *Pi y Margall y el federalismo español*, vol. I, Taurus, Madrid, 1975, p. 286.

⁴⁵ CAGIAO Y CONDE, J., *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014, pp. 59-60.

⁴⁶ PI Y MARGALL, F., *Las nacionalidades*, Librería Bergua, Madrid, 1936, p. 113.

⁴⁷ PI Y MARGALL, F., *La reacción y la revolución*, Anthropos, Barcelona, 1982, p. 249.

⁴⁸ DE LA VALLINA VELARDE, J. L., “Pasado, presente y futuro de la región”, en GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 670-673.

de estos últimos años... envuelve en la penumbra y entre interrogantes ciertas posibilidades del segundo”⁴⁹.

El Estatuto Provincial admitía la exigencia de la Región como una creación municipal. Eran los municipios⁵⁰ colindantes de provincias limítrofes con intereses comunes los que podían constituir Regiones para realizar los fines de carácter local que disponía esta norma, además de los que realizaba el Estado y que no fueran intransferibles por razón de su soberanía⁵¹.

Pero la realidad es que la complejidad para constituir una Región supuso que esta regulación no tuviera efectos fructíferos. Es más, se ha dicho que el libro tercero del Estatuto Provincial, que se dedicaba íntegramente a la Región y constaba de siete artículos, en realidad no perfilaba “una organización auténticamente regional”⁵².

En cualquier caso, lo que el Directorio Militar quería era buscar una manera de fortalecer la unidad nacional a través de una noción de autonomía que debilitase a los regionalismos más fuertes, motivo por el que se fijó en las soluciones que estaba dando Alemania al problema territorial⁵³. Modelo –el alemán– que, como se analiza más adelante, tuvo una fuerte influencia para la ordenación del Estado Integral de la II República⁵⁴.

⁴⁹ CALVO SOTELO, J., citado por DE LA VALLINA VELARDE, J. L., “Pasado, presente y futuro de la región”, op. cit., p. 674.

⁵⁰ Los requisitos de mayorías que se establecían para constituir una Región recuerdan al procedimiento regulado en la Constitución de 1978 para las Comunidades Autónomas. Se exigía, para iniciar el proceso, la conformidad de tres cuartas partes de Ayuntamientos y que representasen a tres cuartas partes de los electores de las provincias interesadas. Véase CALVO SOTELO, J. *Mis servicios al Estado. Cincuentenario del Estatuto Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974, p. 57.

⁵¹ GASCÓN Y MARÍN, J., “Sobre el Estatuto provincial”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 146, nº V, 1925, p. 649.

⁵² MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., “El nominalismo descentralizador de la dictadura de Primo de Rivera”, en MARTÍN-RETORTILLO, S., *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Madrid, 1973, p. 355.

⁵³ DEMARCHI, G., “El Estado Integral y sus fuentes: una lectura comparada”, en COLOMER RUBIO, J. C. e IBÁÑEZ DOMINGO, M. (coords.), *Ayer y hoy. Debates, historiografía y didáctica de la historia*, Asociación de Historia Contemporánea-Universidad de Valencia, Valencia, 2015, p. 110.

⁵⁴ Resulta interesante mencionar las referencias que hacen los informes sobre esta cuestión que envió el último embajador de España en Alemania antes del advenimiento de la II República, Espinosa de los Monteros; pero también los que realizó el primer embajador de la II República en este país, Américo Castro. Ambos llaman la atención sobre las soluciones territoriales que se estaban dando en Alemania, lo que demuestra el interés que tenían las autoridades españolas por las medidas y debates en materia territorial que estaban teniendo lugar en este país. Sobre esta cuestión, véase DEMARCHI, G., “Sobranità, autonomia, democrazia: *El Estado integral* spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo”, en *Giornale di Storia Costituzionale*, nº 34, 2017, pp. 249-257.

Es precisamente la Constitución de la II República quien trae consigo una importante ola de renovaciones jurídicas e institucionales. Su texto ha servido como referencia para otras Cartas Magnas tras la II Guerra Mundial, no sólo en lo que atañe al ordenamiento territorial, sino también en los avances que supuso en el Estado social o la justicia constitucional. Sin embargo, su corta historia impidió observar cuál podría haber sido el resultado final de este modelo.

El Estado Integral proclamado en el artículo 1 de la Constitución española de 1931 introduce en nuestro país el segundo intento descentralizador del poder, tras el fracaso federal de la I República. El término usado por el constituyente de 1931 no había sido utilizado nunca antes, por lo que ha sido conceptualizado de diversas maneras por la doctrina. Para Solé Tura y Aja el artículo 1 “definía a España como un Estado integral, elaborando un concepto nuevo que en realidad era un compromiso entre los partidarios del federalismo y el unitarismo”⁵⁵. Sánchez Agesta ha caracterizado el término como “extraño y anfibiológico”, donde había un claro propósito de “rehuir el término Estado federal”. Según este autor el Estado Integral “no era una fórmula general de organización del Estado, sino una forma de organización reservada a satisfacer las pretensiones autonomistas de una o varias regiones”⁵⁶. Posada opinó que con Estado Integral “posiblemente se ha querido decir integrado, lo que es algo bien distinto que integral, expresión que siguiendo a la Academia española se aplica a las partes que entran en la composición de un todo”⁵⁷. Segismundo Royo, apoyándose en Royo Villanova, diría que “lo que se ha querido decir es que la *integridad* del Estado Español es compatible con las regiones (art. 1), las cuales *integran* el Estado Español (art. 8)”⁵⁸. Muñoz Machado lo ha definido como “una facultad de decidir sobre el autogobierno y sus instituciones actuada por los principios genéricos de la Constitución”⁵⁹.

Sirvan los anteriores ejemplos para observar las diferentes formas con que se ha tratado el término. Pero, para saber con exactitud su origen, es necesario acudir al

⁵⁵ SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1980, p. 100.

⁵⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, C.E.C., Madrid, 1984, pp. 489-490.

⁵⁷ POSADA, A., *La nouvelle constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932, p. 263.

⁵⁸ ROYO, S., “El Estado integral”, en *Revista de Derecho Público*, nº 45, septiembre de 1935, p. 263.

⁵⁹ MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 316-317.

momento constituyente e identificar cuáles eran los elementos del debate que se sintetizaron en la fórmula Estado Integral.

Antes del advenimiento de la II República, en el aniversario de la I República en febrero de 1926, los partidos incorporados a Alianza Republicana reparten un escrito titulado “Manifiesto al país”, donde hablan de una ordenación federativa del Estado⁶⁰. Pero el acto más importante previo a la promulgación de la Constitución de 1931 es, sin duda, el Pacto de San Sebastián, en agosto de 1930. En este encuentro convocado por Alianza Republicana se reúnen la mayoría de partidos republicanos, donde se menciona y reconoce el problema de Cataluña y el compromiso de solucionarlo a través del principio de autodeterminación “concretado en el proyecto de Estatuto o Constitución autónoma propuesta libremente por el pueblo de Cataluña, aceptada por la voluntad de la mayoría de los catalanes expresada en un referéndum, y que se sometería a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes”⁶¹. Indalecio Prieto, que formó parte del Pacto, dijo que el problema de Cataluña “quedó resuelto en el sentido de que los reunidos aceptaban la presentación a unas Cortes Constituyentes de un estatuto redactado libremente por Cataluña para regular su vida regional y sus relaciones con el Estado Español”⁶². Por tanto, se observa que el debate sobre la descentralización del Estado venía unido al problema catalán.

Es interesante observar cuál era la opinión de los diferentes partidos políticos en estos años sobre la ordenación territorial del Estado, que resume a la perfección Chernichero Díaz⁶³.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) era antifederal, pero no contrario a la autonomía. En el Congreso Extraordinario de 1931 estableció en su programa que debía defender en las Cortes Constituyentes el reconocimiento de la personalidad integral. Este partido había asumido desde un primer momento la idea de nación referida a España como una realidad histórico-política a la que irse adaptando “a través de una estrategia legalista combinada con una retórica revolucionaria”⁶⁴. Hay que tener presente que en la

⁶⁰ JULIÁ DÍAZ, S., *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009, p. 20.

⁶¹ Ibid., p. 25.

⁶² PRIETO, I., “Otros pormenores”, en *El Sol*, 19 de agosto de 1930.

⁶³ CHERNICHERO DÍAZ, C. A., *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007, pp. 26 y ss.

⁶⁴ GUERRA SESMA, D., “Socialismo y cuestión nacional en la España de la Restauración (1875-1931)”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 137, 2007, p. 187.

socialdemocracia europea había desde entonces un debate importante sobre esta cuestión, que transitaba entre el internacionalismo y el desarrollo de la diversidad nacional de la clase trabajadora⁶⁵.

Por su parte, el Partido Republicano Radical de Lerroux defendía en su programa a las constituyentes una forma de Estado republicana con un sistema autonómico. De forma muy parecida se manifestaba el Partido Republicano Radical Socialista, que defendía algo muy similar a lo que se aprobó finalmente en el texto constitucional: la “autonomía de las regiones naturales, tan amplia como su desenvolvimiento y capacitación política lo permitía”.

Acción Republicana, el partido de Azaña, en un primer momento había mantenido el federalismo. Posteriormente, el futuro Presidente del Gobierno impuso su criterio y consiguió que la forma territorial del Estado que apoyara su partido fuera la misma que estableció el proyecto constitucional. Tras desaparecer Acción Republicana, el siguiente partido fundado por Azaña, Izquierda Republicana, en las elecciones de 1934 exponía que su política era respetuosa con la voluntad de las Regiones para que tuvieran libertad suficiente para “pedir y lograr una organización autónoma para sus fines privativos en armonía con los intereses del Estado republicano”.

La Derecha Liberal Republicana-Partido Republicano Progresista, donde militaba Alcalá-Zamora, hablaba de “ausencia de todo recelo y de toda uniformidad”. Acción Nacional, sobre la que luego se constituiría la CEDA, también propugnaba la necesidad de una verdadera autonomía.

Los partidos como ERC, PNV, la Organización Republicana Gallega Autónoma o el Partido Galleguista también propugnaban las más altas cotas de autogobierno para sus Regiones. En todo caso, ERC defendía posiciones más federalistas, al igual que el Partido Galleguista de Castelao.

En definitiva, lo que era claro es que todos los partidos defendían la necesidad de una descentralización territorial del Estado, aunque con matices entre ellos. Por eso, el

⁶⁵ Bauer lo resume de la siguiente manera: “La clase obrera (...) reclama una organización que ponga fin a las luchas de las naciones por el poder asignándole a cada nación una esfera de poder jurídicamente asegurada, una organización, que conceda a cada una la posibilidad de seguir desarrollando libremente su cultura y posibilite a los obreros de todas ellas participar en su cultura nacional”. Véase BAUER, O., *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979, p. 516. Este aspecto lo trata de manera más desarrolladas entre las pp. 507-522

Estado Integral nace a través de un proceso de contraste y transacción entre las diversas opciones políticas existentes en ese momento⁶⁶.

Azaña manifestó que la solución era un consenso en el cual el texto constitucional dejara abierta la solución al porvenir, sin que se adoptara una Carta Magna que prejuzgara la cuestión⁶⁷. Ortega también defendió que el Estado Integral era una fórmula que permitía a las provincias menos desarrolladas afrontar por sí mismas sus inmediatos y propios problemas. La autonomía, para él, era “un puente tendido entre dos acantilados”⁶⁸.

Pero a quien se atribuye la inclusión de la fórmula integral en la Constitución republicana es al Presidente de la Comisión Constitucional, Jiménez de Asúa. Antes, la Comisión Jurídica Asesora, a quien el Gobierno había encargado redactar un anteproyecto de Constitución, había manifestado, al enfrentarse al problema territorial, que “la Comisión ha entendido preferible (...) no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana”⁶⁹. Ossorio, Presidente de la Comisión Jurídica, dijo que era necesario un sistema que permitiese a las realidades que lo quisieren recortar una propia autonomía; un esquema que, sin definirse federal, ni encajar en los patrones del federalismo clásico, se inspirase en el federalismo⁷⁰.

Jiménez de Asúa diría que el Estado Integral es una síntesis superadora del Estado unitario y del Estado federal. En ese sentido, “frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomía regionales (...). Y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia

⁶⁶ GARCÍA ROCA, F. J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985, pp. 114-115.

⁶⁷ AZAÑA, M., “Discurso como Presidente del Gobierno en las Cortes de 22 de octubre de 1931, sobre la previsión de la autonomía de Cataluña en la Constitución Española”, en *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 92.

⁶⁸ ORTEGA Y GASSET, J., “Discurso de Ortega y Gasset en la sesión de las Cortes de 13 de mayo de 1932”, en *Dos visiones de España. Cataluña y España, ¿un debate sin fin?*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2010, pp. 29 y ss. Bagur Taltavull realiza una excepcional aproximación sobre el pensamiento de Ortega en cuanto a la cuestión territorial durante los debates constituyentes y reproduce cuáles fueron las discusiones que mantuvo el diputado en las Cortes Constituyentes. Véase BAGUR TALTAVULL, J., *La idea de nación en el pensamiento y la acción política de José Ortega y Gasset*, Universidad Complutense de Madrid, 2019, pp. 402-421.

⁶⁹ Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, Madrid, 1931, p. 8.

⁷⁰ DEMARCHI, G., *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 149-150.

político administrativa, al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación”⁷¹. Aquí vemos, por tanto, lo que posteriormente conoceríamos como principio dispositivo de las Regiones o Comunidades Autónomas. El Presidente de la Comisión Constitucional acudió a autores constitucionalistas de la época. En concreto, cita a Preuß como autor que le inspiró este concepto; y también menciona a Pérez Serrano y Miguel Cuevas como personas que le fueron de gran ayuda⁷². El intento de Estado Integral, para Jiménez de Asúa, “está en marcha de realización en Alemania desde que fue aprobada su Constitución”⁷³.

Según Tomás y Valiente la fórmula integral procede de autores como Smend y Heller, lo que “pudo venir de la mano de alguno de aquellos jóvenes profesores, entonces estudiosos en Berlín, preocupados por el problema regional catalán y por la necesidad de propiciar la voluntaria integración de las partes en la totalidad de las regiones autonómicas en el Estado”⁷⁴. Efectivamente, Smend defendía la integración como proceso fundamental de la dinámica del Estado, dado que “el Estado existe y se desarrolla exclusivamente en un proceso de continua renovación y permanente reviviscencia (...). Para este proceso, que es el núcleo sustancial de la dinámica del Estado, ha propuesto la denominación de integración”⁷⁵.

Posteriormente, la fórmula usada por nuestra Constitución fue analizada en Italia por autores como Carena⁷⁶ o Ambrosini⁷⁷ y, en España, por Llorens⁷⁸ o Gendín⁷⁹. Todos

⁷¹ JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Ed. Reus, Madrid, 1932, p. 58.

⁷² Para estos autores, de nuevo, Alemania estuvo muy presente en sus elaboraciones teóricas, como testifican los periódicos de la época. Véase DEMARCHI, G., “El Estado Integral y sus fuentes: una lectura comparada”, op. cit., pp. 111-113.

⁷³ JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, op. cit., p. 56.

⁷⁴ TOMÁS Y VALIENTE, F., “El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, en *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, Madrid, pp. 2052-2053.

⁷⁵ SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985, p. 63.

⁷⁶ CARENA, A., “Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola”, en *Annali di Scienze Politiche*, Vol. 5, nº 3, septiembre 1932.

⁷⁷ AMBROSINI, G., “Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale e federalismo”, op. cit. FERRANDO BADÍA, J., hace un análisis del artículo de AMBROSINI en *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965, pp. 96 y ss.

⁷⁸ LLORENS, E. L., *La autonomía en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Ed. Reus, Zaragoza, 1932.

⁷⁹ GENDIN, S. A., “Federalismo y autonomismo”, en *Revista de Derecho Público*, tomo I, 1932.

ellos estaban de acuerdo en que no existían elementos suficientes para caracterizar a la II República como un Estado federal, pero tampoco como unitario.

En definitiva, la fórmula del Estado Integral no fue “otra cosa que un producto de transacciones y compenetraciones”⁸⁰, en la que existía “un claro concepto de España, que veía a ésta como una unidad histórica, lingüística, cultural y estatal en la que se reconocía la existencia de varias culturas particulares y sentimientos más o menos afirmados de identidad regional”⁸¹. Por eso, en 1931, “el principio dispositivo se introdujo como una fórmula tanto para evitar la generalización de la autonomía a todos los territorios como la concesión constitucional de autonomía sólo a algunos”⁸². Dicho de otra manera, aunque la expresión de Estado Integral fuera imprecisa y un tanto extraña, “quería superar las dos formulaciones clásicas sin que lograra un resultado claro, pero que tenía la ventaja de acomodarse a futuras formas distintas de autonomía”⁸³. Concepción esta –la de autonomía política-, que para un sector de la doctrina ha anulado la distinción entre Estado federal y Estado regional⁸⁴.

Se puede observar, por tanto, que el objetivo democrático apenas estuvo presente en los debates constituyentes de la II República, sino que tuvo mucha más fuerza lo territorial. El Estado Integral se constituyó como una forma de integrar a las diversas Regiones españolas en una misma realidad. Pero también se eligió para diferenciarse de los modelos anteriores y, más concretamente, de los regímenes no democráticos o autoritarios precedentes, que siempre habían contado con un Estado centralista para que se produjera una continuidad en todos los elementos del Estado y garantizar “el dominio de la camarilla gobernante”⁸⁵. De hecho, los tres momentos de mayor avance democrático en España –la I, la II República y la Constitución de 1978- siempre han venido acompañados de una propuesta de descentralización territorial del poder, por lo que es fácil entender que la separación territorial de poderes en España se haya concebido como sinónimo de mayor democracia.

⁸⁰ JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Proceso histórico de la Constitución de la República España*, op. cit., p. 160.

⁸¹ FUSI, J. P., “España. La evolución de la identidad nacional”, en *Temas de Hoy*, Madrid, 2000, p. 250.

⁸² FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 40-41.

⁸³ ARBELOA MURU, V. M., *¿Una constitución democrática?*, ed. Mañana, Madrid, 1977, p. 28.

⁸⁴ BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate sobre la competencia*, op. cit., pp. 122-123.

⁸⁵ VVAA, *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Comité de las Regiones, Luxemburgo, 1999, p. 93.

2.2. *El Estado Regional italiano*

La idea de descentralización regional es precedente a la Constitución italiana de 1948. Mazzini fue uno de los primeros en pronunciarse a favor de la Región como entidad intermedia entre el municipio y la nación justo en el momento de la unidad de Italia:

“(...) el Ayuntamiento, unidad primordial, la nación, fin y misión de cuantas generaciones vivieron, viven y vivirán entre los límites asignados visiblemente por Dios a un Pueblo, y la Región, zona intermedia indispensable entre la Nación y los Ayuntamientos, definida por caracteres territoriales secundarios, por los dialectos y por el predominio de los trabajos agrícolas, industriales o marítimos”⁸⁶.

Justo en el momento de la unidad, siendo Presidente Cavour y Ministro del Interior Farini, al que luego sustituyó Minghetti, se presentaron el 13 de marzo de 1861 cuatro proyectos de ley entre los que se encontraba la creación de una administración regional. Minghetti habló en el discurso pronunciado ante el Legislativo de la creación de un nuevo tipo de Estado que se diferenciaba del centralista de Francia o el federal de Estados Unidos o Suiza⁸⁷, lo que se podría considerar como el embrión del futuro Estado regional.

La cuestión regional sería reemprendida en los años de entreguerras por el *Partito Popolare Italiano*, que propugnaba la reforma de toda la estructura estatal sobre la base de la potenciación de las autonomías locales y del reconocimiento jurídico de las Regiones. Sturzo, su líder, defendió en el Congreso de este partido celebrado en 1921 la adopción de la Región como una entidad convergente y no divergente del Estado, como un órgano de descentralización administrativa y de representación política de intereses locales⁸⁸.

La idea de descentralización regional durante el momento constituyente italiano y durante la resistencia se entendió como una liberación del fascismo, Estado fuertemente centralizado, para renovar su estructura. Por ejemplo, desde el primer momento de su existencia, los Comités de Liberación Nacional se constituyeron como Comités Regionales⁸⁹. Por tanto aquí vemos una notable presencia del objetivo democrático.

⁸⁶ MAZZINI, G., *Scritti politici editi ed inediti*, vol. II., Imola, 1907, pp. 333 y 334. Traducción del autor

⁸⁷ AMBROSINI, G., “Autonomie regionali”, en VVAA, *La nuova Costituzione italiana*, Studium, Roma, 1947, pp. 205-207.

⁸⁸ STURZO, L., *La Regione nella nazione*, Capriotti, Roma, 1949, pp. 138 y ss.

⁸⁹ ROTELLI, E., *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, 1967, Milán, p. 15.

Los paralelismos en el debate constituyente italiano con el que tuvo lugar en la II República española son varios. Destaca el alto grado de consenso en lograr una descentralización del poder en las Regiones. Rotelli⁹⁰ resume cuál era la posición de cada partido en torno a esta idea.

El *Partito d'Azione*, ya en su programa de 1932, proclamaba que las funciones del Gobierno central debían limitarse solo a materias que interesasen a la vida nacional. En el programa que presentaron en 1943 defendieron que la idea de Región estaba basada en el principio de representación y del control democrático. El 15 de marzo de 1944 publicaron en su órgano de expresión *Giustizia e Libertà, il Periodico veneto del Partito d'Azione* cuáles eran los motivos del rechazo a la centralización del Estado: (i) las Regiones constituían un medio de defensa contra la avenida de una nueva dictadura (componente garantista), (ii) hacer posible la participación en la vida política de las mayores capas de la población (componente político) y (iii) la exigencia de una economía funcional para que las cuestiones regionales y municipales no las decidiese un órgano estatal (componente técnico).

El *Partito Repubblicano* declara que república, libertad y Región son la misma cosa. En su periódico *La Voce Repubblicana*, el 1 de agosto de 1943, presentan a la Región como un organismo político y administrativo llamado a resolver los problemas agrícolas, económicos, comerciales e industriales propios de las Regiones; además de esbozar una propuesta para su forma de gobierno, que consistía en una Asamblea electiva para expresar los intereses de la Región, encargada de nominar al Gobierno de la Región. Esta es una propuesta que finalmente haría suya la Constitución de 1948.

En el documento *Lineamenti di un programma liberale*, el *Partito Liberale* critica al régimen fascista y a su idea centralizadora del Estado. De esta forma, su Comité Nacional, en noviembre de 1944, afirma la necesidad de una reforma de la estructura estatal para otorgar una extensa autonomía regional, “con la finalidad de que sea asegurado el desarrollo de las actividades materiales y espirituales de todas las regiones italianas”⁹¹.

El *Partito Comunista*, a diferencia de los anteriores, mantuvo un largo silencio sobre la cuestión regional, debido principalmente a la falta de elaboración de todo su

⁹⁰ Ídem, pp. 85 y ss.

⁹¹ Ibídem, p. 130. Traducción del autor.

programa político-institucional hasta la liberación y la inexistencia de una tradición regionalista comunista coherente y continuada. Se posiciona sobre el asunto en un artículo de Grieco publicado en *Settimana*, titulado *Regionalismo ed unità d'Italia*, el 21 de diciembre de 1944, donde se conecta la idea de Región con la de planificación económica.

Lo mismo ocurre en el *Partito Socialista*, que se pronuncia por primera vez sobre esta cuestión en la moción aprobada por su Comité Central el 19 de noviembre de 1944, publicada en *Avanti!*, de la siguiente manera:

“La nueva democracia tiene que resolver en amplias autonomías administrativas el centralismo estatal, en los Ayuntamientos, en las Provincias, en las Regiones, en los servicios públicos, sustituyendo la mastodóntica y burocrática forma directa de las responsabilidades de la administración”⁹².

El partido que más influencia tuvo en la regionalización del Estado italiano fue la *Democrazia Cristiana*. Su líder, De Gasperi, defendió el regionalismo para eliminar los defectos del centralismo, con la idea de una organización estatal sobre una base más democrática⁹³. Y es en este punto donde más se observa la influencia que tuvo el Estado Integral republicano, dado que Ambrosini, que fue diputado constituyente, presidió la subcomisión encargada de esta cuestión, delegada por la II Comisión Constitucional de la Asamblea Constituyente Italiana. Además, durante estos años otros autores italianos se habían interesado también por la ordenación regional de la Constitución española de 1931 y la diferenciación del Estado regional con el Estado federal y el unitario⁹⁴.

Ambrosini defendió en esta subcomisión la necesidad de que las Regiones tuvieran Poder Legislativo propio, como había sucedido antes en España; que dicha fórmula era la que despertaba más consenso entre todas las opciones políticas, al igual que sucedió con el término integral; y que este modelo permitía transformar un Estado fuertemente centralizado en un ordenamiento articulado en territorios autónomos⁹⁵, como ocurrió luego tras la promulgación de la Constitución española de 1978. Se reconoció así la necesidad de dar lugar a la creación del ente regional como ente autárquico y autónomo,

⁹² Traducción del autor.

⁹³ RUMI, G., “La Democrazia Cristiana e l'autonomia regionale”, en LEGNANI, M. (dir.), *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1975, p. 315.

⁹⁴ Por todos, PIERANDREI, F., *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, C. Sansoni editore, Florencia, 1946; y AMORTH, A., *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, Carlo Mazorati editore, Milán, 1945.

⁹⁵ DE SIERVO, U., “La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente”, en MANGIAMELI, S. (dir.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I., Giuffrè, Milán, 2012, pp. 58, 68 y 74.

representativo de los intereses locales sobre una base electiva y dotado de autonomía financiera⁹⁶.

De esta forma, finalmente, del artículo 115 CI, posteriormente derogado por la Ley Constitucional 3/2001, se desprende que la Región es un ente con personalidad jurídica y, por tanto, con medios propios para conseguirlo; un ente territorial que tiene como elemento constitutivo un determinado territorio; un ente autárquico y autónomo con potestad de autogobierno y normativa; además de ser un ente constitucional, dado que desarrolla funciones con este carácter⁹⁷.

Se puede observar que el objetivo democrático estuvo mucho más presente en el debate constituyente italiano que en el de la II República. La opción por la descentralización territorial del Estado se contrapuso a la férrea estructura centralista del fascismo. Por tanto, la idea de autonomía de las Regiones como sinónimo de mayor democracia fue muy importante en este país, de forma similar a lo que sucedió en el debate constituyente de 1978, de tal forma que la doctrina italiana ha llegado a afirmar que la descentralización territorial del poder es una característica propia del constitucionalismo contemporáneo ya que contribuye a “una consolidación de la democracia, multiplicando las ocasiones de participación y de control por parte de los ciudadanos respecto a la vida pública”⁹⁸.

2.3. La influencia del Estado Regional italiano en el Estado Autonómico

Uno de los autores que más estudió el regionalismo durante la dictadura franquista fue Ferrando Badía, cuyas influencias del modelo italiano son claras. Él hace suya la noción de autonomía de Zanobini, que la define como “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho no sólo reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos”⁹⁹; y De Virga, según el cual “la esencia de la autonomía (radica) en la potestad que tiene un ente público

⁹⁶ AMBROSINI, G., “Autonomie regionali”, op. cit., p. 222.

⁹⁷ CANSACCHI, G. y MONACO, R., *La nuova costituzione italiana*, Giapichelli, Turín, 6ª ed., 1955, p. 68.

⁹⁸ MASTROMARINO, A., “Organizzazione territoriale e tipi di Stato”, en DI GIOVINE, A., ALGOSTINO, A., LONGO, F. y MASTROMARINO, A., op. cit., p. 93 (traducción del autor).

⁹⁹ ZANOBINI, G., *Caratteri particolari della autonomia*, en *Studi in onore di O. Raneletti*, Vol. II. Padova, 1931, pp. 392-396; citado por FERRANDO BADÍA, J., “El Estado regional como realidad jurídica independiente”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 129-130, 1963, pp. 87-88.

de dar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal”¹⁰⁰. Se fija también en los estudios de autores como Ambrosini y Lucatello sobre el regionalismo italiano para explicar la realidad jurídica independiente que comporta el Estado regional¹⁰¹. Para él, los dos modelos de este tipo de descentralización territorial eran la II República española y la Constitución italiana de 1948, que tenían como ventajas las siguientes: (i) asegurar una mejor adecuación de la acción estatal a las necesidades y características locales; (ii) realizar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado; y (iii) promover, a través de una más justa distribución de la renta nacional, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de las Regiones más atrasadas¹⁰².

Este diálogo continuó más adelante durante la Transición española, años en los que destaca una publicación dirigida por el profesor De Vergottini¹⁰³, en la que participan autores españoles e italianos. La cuestión regional la tratan los profesores Murillo de la Cueva y Vandelli. El primero de ellos destaca la idea de regionalización como sinónimo de mayor democracia¹⁰⁴. Por su parte, el autor italiano subraya la influencia que tuvo la Constitución italiana en el anteproyecto de Constitución española. En este sentido, pone como ejemplo que el texto del anteproyecto publicado en el Boletín Oficial del Estado el 5 de enero de 1977 contemplaba en su artículo 143 un control sobre las leyes regionales prácticamente idéntico al que establecía el artículo 127 de la Constitución italiana¹⁰⁵, aunque finalmente este precepto no vio la luz en el texto final de la Constitución de 1978 tal y como estaba redactado en su primera versión.

Otros autores españoles, como Aja Fernández, también vieron en Italia un buen ejemplo para solucionar los problemas que existían en España en el momento de redacción de la Constitución. Para él, la diferenciación entre Regiones especiales y

¹⁰⁰ DE VIRGA, P., *La regione*, Giuffrè, Milán, 1949, p. 7; citado por FERRANDO BADÍA, J., “El Estado regional como realidad jurídica independiente”, op. cit., p. 87.

¹⁰¹ FERRANDO BADÍA, J., “El Estado regional como realidad jurídica independiente”, op. cit., pp. 90 y 93.

¹⁰² FERRANDO BADÍA, J., “La región y el Estado regional”, en *Revista española de la opinión pública*, nº 47, 1977, p.10.

¹⁰³ DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angel Editore, Milán, 1978.

¹⁰⁴ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Nazionalità e Regioni nel processo costituyente”, en DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angel Editore, Milán, 1978, pp. 195 y ss.

¹⁰⁵ VANDELLI, L., “Il rapporto stato-regioni nella riforma costituzionale”, en DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, op. cit., pp. 218-220.

ordinarias existente en la Constitución italiana podía ser válida para aquellas Regiones españolas que demandaban una autonomía y competencias superiores¹⁰⁶. En este mismo sentido, junto a Ferrando Badía, puso de relieve que la autonomía regional podía resolver el problema de la independencia y el separatismo que existía en algunos lugares¹⁰⁷, de la misma manera que sucedió con el Estado Integral de la II República en 1931 y el Estado Regional italiano en 1948.

Desde el punto de vista político, al igual que sucediera en la II República, justo antes de la promulgación de la Constitución, los partidos progresistas tenían líneas marcadamente federales o confederales. El Partido Comunista de España (PCE), en septiembre de 1972, había subrayado el carácter multinacional del Estado Español y reconocía el derecho de autodeterminación para Cataluña, País Vasco y Galicia. En ello insiste en su programa de 1975. Por su parte, el PSOE, en el Congreso de 1974, también reconocería este derecho de autodeterminación¹⁰⁸. Sin embargo, el concepto de autodeterminación y la idea federal se abandonan en el compromiso de 21 de enero de

¹⁰⁶ AJA FERNÁNDEZ, E., “Quatre idees sobre la constitució democràtica”, en *Taula di Canvi*, nº 4, marzo-abril 1977, p. 71.

¹⁰⁷ FERRANDO BADÍA, J., “La región y el Estado regional”, op. cit., pp. 10-11.

¹⁰⁸ El PSOE transitó desde una concepción federal del Estado en 1974 a una firme defensa del Estado Autónomico en 1981. La idea federal estaba influida como parte de la lucha antifranquista por la democracia. Frente a las otras concepciones del Estado por los partidos más conservadores, el PSOE apostaba por una visión “democrática y federalizante”. En 1976 la postura comenzó a cambiar y se dijo que el término “Estado regional” podría ser más adecuado para el momento (precisamente quien lo expresó de una manera más detallada fue Rubio Llorente en unas jornadas de estudio sobre las nacionalidades y regiones organizadas por el partido en abril de ese año). En ese mismo momento, en la escuela de verano del partido, Gómez Llorente expresó las ventajas que ofrecía el federalismo como instrumento democratizador, que aproximaba el poder a los ciudadanos. Y a finales del mismo año González Casanova defendió que un Estado de las autonomías podía permitir una descentralización más democrática, en tanto en cuanto permitía a las Regiones y nacionalidades que, de abajo a arriba, “crearan e integraran en el Estado común sus estatutos específicos”. Pero fue en la Reunión de Sigüenza, en agosto de 1977, donde parece que se decidió finalmente la postura del PSOE sobre la cuestión para los debates constituyentes. Allí se acordó que la autonomía sería un elemento fundamental que se debía contemplar como principio, regla general y derecho de las nacionalidades y Regiones, además de que los principios básicos que lo que en aquel entonces denominaban como “proceso de federalización” serían la democratización, la solidaridad, la autonomía y la racionalidad. En este mismo sentido, Peces-Barba mantuvo que la autonomía era “profundización de la democracia, limitación del poder y participación de los ciudadanos en la formación del mismo”. En 1981, este partido concibió el Estado de las autonomías como un paso previo al federalismo, que se entendía como una forma de Estado “futura y deseable”. De lo dicho en esta nota se puede observar que en los debates del PSOE en el momento constituyente de 1978 estaba presente el elemento democrático en la descentralización territorial del poder. Para un estudio más detallado de estos aspectos, de donde se han sacado las principales ideas que se acaban de exponer, véase RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, V., “El Estado federal en el PSOE: de Suresnes a los pactos autonómicos”, en ARCHILÉS, F. y SAZ, I. (eds.), *Naciones y Estado. La cuestión española*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2014, pp. 245-268. También se puede acudir a MATEOS, A. y LEÓN, G. (eds.), *La reconstrucción del PSOE durante la Transición. Una perspectiva territorial*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2017.

1977 contraído entre el Gobierno y la oposición; pero, a cambio, se usa el término nacionalidades, palabra que se incluyó en el documento firmado el 3 de febrero de 1977 entre ambas partes (la comisión negociadora de la oposición democrática estaba formada por la Democracia Cristiana, el PCE, el PSOE, la Socialdemocracia, el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Gallego, el Partido Catalán, el Partido Socialista Popular y el Partido Liberal)¹⁰⁹. Este acuerdo podría tener un cierto paralelismo con el Pacto de San Sebastián de 1930 (aunque entonces no participara el Gobierno), donde se llega a un acuerdo de mínimos y en el cual participan los nacionalistas (pero en 1930 sólo los catalanes) y se intenta dar un primer paso para solucionar el problema territorial.

Lo anterior confirma que en España la fuerza de los hechos nacionales “es la peculiaridad más importante de nuestro sistema político”¹¹⁰. Pero, a diferencia de la Constitución de 1931 y de la italiana de 1948, en este caso se opta por una nueva solución: “por primera vez una Constitución admite que la unidad del Estado no es sinónimo de homogeneidad nacional, sino que, por el contrario, aquella unidad puede ser compatible con el reconocimiento de la pluralidad nacional”¹¹¹. Sin embargo, podría ser más correcto hablar de la existencia de un Estado “plurinacionalista”¹¹², dado que la Constitución no vincula ninguna consecuencia jurídica a la calificación de un territorio como nacionalidad, por lo que el término se refiere más bien a comunidades ligadas por una particular conciencia de sus peculiaridades históricas, culturales y, en su caso, lingüísticas comunes¹¹³.

En la decisión del constituyente por el Estado Autonómico también estuvieron presentes otros elementos. Probablemente el más importante fue la quiebra de la organización territorial centralista del franquismo, que identificaba Estado centralizado con Estado autoritario y, por tanto, descentralización era sinónimo de mayor libertad.

¹⁰⁹ BENEYTO PÉREZ, J., *Las autonomías. El poder regional en España*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 1980, pp. 287-288.

¹¹⁰ GARCÍA ROCA, F. J. y SANTOLAYA MACHETTI, P., “Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 66, 1982, p. 146.

¹¹¹ LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 24-25.

¹¹² CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2º ed., Madrid, 2006, p. 378.

¹¹³ VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982, pp. 173-176.

Pero también se había producido una crisis histórica del centralismo como instrumento de renovación del antiguo régimen, algo que en España no funcionó¹¹⁴.

Aunque entre ambos países existan diferencias en su proceso de regionalización, la mayor similitud entre los procesos constituyentes italiano de 1948 y español de 1978 desde el punto de vista político fue que detrás de la descentralización territorial se encontraba la idea de democracia¹¹⁵, poder limitado y aproximación de la toma de decisiones a los ciudadanos¹¹⁶; con contextos históricos que provenían del autoritarismo y donde era necesario crear nuevas formas de poder más cercanas al ciudadano, entendidas también como nuevos espacios de participación política y nuevos poderes legítimos¹¹⁷. Esto también ha sido defendido por autores como Azaola, que entendía la descentralización como una mejora en la participación de los ciudadanos¹¹⁸. Pero en España el objetivo territorial o nacional ha estado más presente.

3. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEMOCRÁTICOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO

En las anteriores líneas se ha analizado la relación entre democracia y federalismo o, más en general, descentralización territorial del poder. Los elementos aludidos están presentes en el Estado Autonomico y, como se ha dicho, la elección en España por un sistema de distribución territorial del poder descentralizado se hizo, entre otras cuestiones, para acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y tratar de mejorar nuestra democracia. Pero hoy en día el principio democrático en el Estado Autonomico se encuentra sometido a tensiones. Se podría decir que nuestro país es un ejemplo de los problemas que la articulación federal –entendido federalismo en sentido amplio- puede plantear. Algunas de ellas afectan sólo a una determinada Comunidad Autónoma y

¹¹⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, op. cit., p. 54

¹¹⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “La autonomía territorial como instrumento de democracia: participación, poderes y garantías”, en HENAO CORREA, M. y ROBLEDO SILVA, P. (eds.), *Libro de memorias. XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 2016, p. 819.

¹¹⁶ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, en *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017, p. 484.

¹¹⁷ BIGLINO CAMPOS, P., “La funcionalidad del referéndum en los Estados miembros y finalidades del federalismo”, op. cit., p. 32.

¹¹⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Pensamiento político federal español: Azaola, Solé Tura, Trujillo”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 178, 2017, p. 22.

responden más al elemento territorial –lo estamos viendo con la crisis soberanista en Cataluña-, pero otras derivan de la crisis de la representatividad¹¹⁹ y de los partidos políticos.

En los próximos capítulos se plantean interrogantes en este sentido. El segundo trata sobre las formas de participación de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas, donde se abordan las dos vertientes de este derecho: la participación a través de representantes y la participación directa. El primer epígrafe se adentra en el sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Las elecciones son una pieza fundamental en cualquier sistema democrático. Sin embargo, el sistema electoral español, que ha se ha trasladado casi miméticamente al ámbito autonómico, ha sido criticado desde distintos sectores, tanto académicos como políticos. Se ha dicho de él que no respetaría la igualdad en el voto en función del lugar de residencia del elector, que, a pesar de ser proporcional, tiene un sesgo mayoritario muy elevado o que otorga a los partidos políticos mucho protagonismo a la hora de elegir a los candidatos y ello puede afectar a incrementar el distanciamiento entre representantes y representados. En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han llevado a efecto modificaciones en sus sistemas electorales para tratar de mejorar tales inconvenientes y en otras se han formulado propuestas que, si bien no se han aprobado, pueden marcar el debate a tener en cuenta para mejorar el sistema electoral. ¿Se podría decir que en aquellos lugares donde se han reformado los sistemas electorales autonómicos se ha mejorado la representatividad? Con estos cambios, ¿se podría hablar de que estamos ante el incipiente principio del fin de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos?

En relación con lo anterior, ha habido propuestas para modificar las leyes electorales en las que se planteaba una mayor democratización de los partidos políticos, de lo que trata el siguiente epígrafe de este segundo capítulo. Éstos son los principales protagonistas y cauces de participación en la democracia contemporánea y, para algún sector de la doctrina, quienes encarnan la verdadera relación representativa. Pero son uno de los sectores más afectados por la desafección ciudadana y actualmente cuentan con

¹¹⁹ A partir de este momento del trabajo se prefiere hablar de crisis de la representatividad que de crisis de la representación, dado que, siguiendo a Sánchez Muñoz, lo que se discute no es la necesidad de la representación, esto es, la democracia representativa, sino su calidad. Por lo tanto, estamos frente a un problema de crisis de la representatividad. Véase SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, pp. 413-417.

más descrédito que confianza. Este problema no les ha pasado desapercibido y, conscientes de ello, han sido los propios partidos los que en muchos casos han modificado sus normas internas para mejorar la democracia en su seno a través de propuestas, como las primarias, que luego han tratado de introducir, en algunos casos, en el ámbito legislativo. Ha sido el terreno autonómico en el que los partidos han concretado este tipo de medidas, algo que no han llevado a término en el plano estatal. Sin embargo, ¿se podría decir que este tipo de medidas, como las elecciones primarias para la elección de candidatos, mejoran la democracia interna de los partidos o, al contrario, refuerzan al líder? ¿Qué encaje tienen las primarias en una forma de gobierno parlamentaria? ¿Se pueden introducir en el ámbito autonómico o necesitan de una regulación previa estatal?

En el mismo capítulo se habla de la otra forma de participación de los ciudadanos, la modalidad directa, en la que también existen interrogantes a resolver en el ámbito autonómico, de lo que trata el siguiente epígrafe al de las elecciones. Es sabido por todos que el constituyente decidió no dar tanta importancia a los instrumentos de democracia directa y participativa. Aunque en el Anteproyecto de Constitución se reconocían otras modalidades de referéndum, finalmente sólo se reguló el referéndum consultivo; y lo mismo sucedió con la iniciativa legislativa popular, que se introdujo en la Constitución con una serie de límites fruto del recelo que se tenía en aquel momento a este tipo de instituciones. Las iniciativas legislativas populares se introdujeron desde el primer momento casi en todas las Comunidades Autónomas, algo que no sucedió con la figura del referéndum. Tal y como ocurre con el sistema electoral, su ordenación ha sido prácticamente idéntica a la que se ha establecido para el ámbito estatal. Pero, de nuevo, debido al escenario partidista surgido en 2015, se han realizado cambios que pueden mejorar su uso. También debido a ello, incluso, se han hecho propuestas para introducir algún instituto de participación desconocido hasta la fecha en las Comunidades Autónomas y de difícil encaje en una forma de gobierno parlamentaria, como el revocatorio del mandato, lo que se analiza en el último epígrafe de este capítulo. Pero, ¿por qué no se le ha dado al referéndum el mismo trato que a la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico? Estas modificaciones en la ordenación de las iniciativas legislativas populares autonómicas, ¿pueden mejorar su concepción y que se entienda como una forma de control popular al Gobierno? ¿Cómo se podrían mejorar ambas instituciones en el ámbito autonómico para que sean unos efectivos instrumentos que

complementen la democracia representativa? ¿Se puede introducir la revocación del mandato en las Comunidades Autónomas?

El capítulo tercero versa sobre las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas. Comienza abordando el modelo institucional y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Hay que precisar que el artículo 152.1 CE estableció un modelo institucional concreto para las Comunidades Autónomas que se constituyeran por la denominada vía rápida, aunque, como se verá, posteriormente se extendió a todas ellas con independencia de la forma en que accedieran a la autonomía. Esta extensión del citado precepto ha contado con el aval del Tribunal Constitucional, pero la doctrina sigue discutiendo acerca de si debe ser la norma a seguir para todas las Comunidades o no. La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas es la parlamentaria, pero ha habido una evolución clara en las relaciones entre poderes desde 2015 con el sistema de partidos que surgió entonces. Durante mucho tiempo, el principal problema de las Comunidades Autónomas eran las mayorías absolutas existentes en sus Parlamentos y el excesivo poder con el que contaba el Ejecutivo y, principalmente, su Presidente. La oposición realizaba su labor de control con verdaderos problemas. Esto se ha atenuado, pero no ha desaparecido. Pero ahora la dificultad puede ser otra: las complicaciones para formar Gobierno debido a la fragmentación del escenario partidista. Todo ello implica la formulación de diferentes preguntas, como las siguientes: ¿cómo ha afectado el modelo institucional establecido en la Constitución a la democracia en las Comunidades Autónomas? ¿El poder del Ejecutivo es mayor que en el ámbito estatal y, por tanto, podríamos hablar de una forma de gobierno diferente entre los planos estatal y autonómico? ¿Ha cambiado la forma de gobierno fruto del actual escenario político?

Por otra parte, desde 2015 la arena partidista ha erosionado la composición del Parlamento. Las Asambleas autonómicas han aumentado su riqueza ideológica debido a la entrada de los nuevos actores partidistas en aquel entonces, lo que ha traído como consecuencia que el Parlamento haya incrementado su actividad. En esto se adentra el segundo epígrafe del tercer capítulo. Se han reformado varios reglamentos parlamentarios y también se han introducido medidas legislativas con el fin de mejorar el control de la minoría sobre el Gobierno y dar más espacio a la participación popular en sede parlamentaria. La ausencia de mayorías absolutas ha reforzado la función de control del Parlamento, sobre todo por la necesidad de un mayor diálogo de cara a garantizar la gobernabilidad de cada territorio. Estas nuevas propuestas han permitido que se hayan

debatido cuestiones que hasta entonces no tenían tanta relevancia en el plano autonómico y que se pueden considerar como particularidades en algunas Comunidades Autónomas, que las diferencia de otras regulaciones en su propio ámbito o con el estatal. Y es que a pesar de la mayor fragmentación partidista, se han logrado consensos en materia de control y de participación en sede parlamentaria que son interesantes observar. A raíz de todo ello son varios los interrogantes que se pueden formular: ¿es necesario un cambio de concepción en la dialéctica del control Parlamento-Ejecutivo para pasar a una lógica de oposición-Gobierno? ¿Es posible la introducción de nuevas formas de participación en sede parlamentaria que mejoren el control popular de la acción gubernamental? ¿Las Comunidades Autónomas pueden ser espacios adecuados para probar estas nuevas fórmulas?

En definitiva, lo que se pretende hacer en los siguientes capítulos no es un tratado sobre los diferentes problemas en la democracia que afectan a las Comunidades Autónomas, sino realizar un estudio de Derecho comparado autonómico que se acerque a las soluciones que han tomado nuestros entes subestatales para tratar de mejorar sus principales problemáticas. El análisis que se realiza a continuación de todo lo que se ha apuntado en los párrafos precedentes se hace desde un punto de vista crítico y descriptivo, con la intención de llegar a una serie de conclusiones que, en algunos aspectos, también se pueden presentar en forma de propuestas. Se ha escogido centrarse en las medidas realizadas en el espacio temporal de la legislatura 2015-2019, aunque en algunos casos se hagan referencias a otras anteriores, por el hecho de que esta fue la legislatura en la que los no ya tan nuevos actores partidistas irrumpieron en la escena parlamentaria y porque la legislatura que ha comenzado en 2019 aún no ha arrojado datos suficientes en el momento en el que se escriben estas líneas como para hacer un análisis más pormenorizado de lo que está ocurriendo. Tampoco se trata de valorar si un país, como el nuestro, es más democrático por el simple hecho de que su organización territorial del poder sea descentralizada, ni de analizar si el Estado Autonómico es un Estado federal o no. En general, se pretende responder a si las Comunidades Autónomas han servido y están sirviendo para reforzar la democracia española, si efectivamente la descentralización territorial del poder en España ha acercado la toma de decisiones a la ciudadanía y si las Comunidades son espacios idóneos para probar nuevas medidas que mejoren la crisis de la representatividad y de los partidos políticos.

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Antes de comenzar con el desarrollo de este capítulo, es preciso indicar que las Comunidades Autónomas han hecho suya la concepción de participación del artículo 23 CE¹. En este precepto se recogen las dos variantes de la participación, esto es, la directa y a través de representantes. Hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional, desde su sentencia 51/1984, ha interpretado que este derecho de participación política concierne a los cargos de representación que corresponden al Estado y a sus entes territoriales del artículo 137 CE. Se puede decir que la forma de democracia de las Comunidades Autónomas se corresponde con la de los países de nuestro entorno, esto es, una democracia eminentemente representativa con instituciones de democracia directa y participativa que, como se verá a continuación, juegan un papel secundario².

También es preciso detenerse un momento sobre el escenario abierto por la COVID-19 y su relación con el derecho de sufragio. Ha sido precisamente en el ámbito autonómico, en las elecciones celebradas el 12 de julio de 2020 en Galicia y el País Vasco, donde se ha visto afectado este derecho debido a la pandemia. Como es sabido, se decidió el aplazamiento de ambas contiendas electorales, previstas en un primer momento el 5 de abril, para garantizar que se pudieran llevar a cabo con las máximas garantías. Esto es algo que ha sucedido en numerosos países. Por ejemplo, así ha ocurrido en Italia, donde se ha aplazado el plebiscito previsto para la reducción del número de diputados en su Parlamento y también las elecciones municipales de las Regiones de Estatuto ordinario, que estaban convocadas el 2 de agosto de 2020³.

¹ Véase, por todos, el artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (“los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a participar en los asuntos públicos de la Comunidad directamente o mediante la elección de representantes, en los términos establecidos en la Constitución, en el presente Estatuto y en las leyes”).

² BIGLINO CAMPOS, P., “Cataluña, federalismo y pluralismo político”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, p. 452

³ DE GUTTRY, A., “Diritto de voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali”, en *federalismi.it*, nº 20, 2020, pp. 6-10.

El desarrollo de las elecciones vascas y gallegas no ha estado exento de problemas relacionados con el derecho de voto, que son necesarios indicar ahora. En las dos Comunidades Autónomas no han podido ejercer el sufragio las personas afectadas por la COVID-19 si no solicitaron el voto por correo antes de que se acabase el plazo, previsto para el 2 de julio, lo que ha supuesto una restricción de su derecho. La Junta Electoral Central ha avalado esta decisión en varios acuerdos, en los que se ha dicho que las medidas adoptadas por la Administración garantizaban “unas condiciones adecuadas de circulación para poder acudir a votar, con la salvedad de segmentos reducidos de la población, por motivos sanitarios suficientemente justificados en el marco de la situación de pandemia en la que se están desarrollando las elecciones”⁴. Pero también se ha llamado la atención, en este caso en una respuesta al Gobierno vasco, por no haber previsto con la suficiente antelación “la ineludible aparición de riesgos y obstáculos que dificultarían e, incluso, podrían llegar a impedir ocasionalmente el normal ejercicio del derecho de sufragio por los electores”. En este sentido, la Junta Electoral Central sostiene que “no se tuvo la cautela de efectuar las adaptaciones normativas necesarias para regular las especiales circunstancias que concurrían en su celebración (de las elecciones)⁵ y, en particular, en el sistema de voto por apoderado, máxime teniendo en cuenta que (...) se había dejado sin efecto la convocatoria realizada para celebración de elecciones el 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19 y a la declaración del estado de alarma”⁶. Pero hay que recordar que para regular de otra manera esta posibilidad, contenida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), habría que haberla modificado por ley orgánica, dado que este precepto es de aplicación a las elecciones autonómicas, conforme a la Disposición Adicional primera de la propia norma. La confirmación de que los afectados por la COVID-19 no hayan podido acudir a votar es, cuanto menos, criticable. Cabe destacar que en estos pronunciamientos no se han tenido en cuenta ninguno de los varios informes realizados por numerosas organizaciones internacionales realizados sobre esta cuestión⁷. La LOREG ni las leyes electorales del País Vasco y Galicia prevén un supuesto que impida el derecho de sufragio activo y, para parte de la doctrina, esta medida restrictiva

⁴ Por todos, acuerdo de la Junta Electoral Central de 9 de julio de 2020, relativo al expediente 330/257.

⁵ El paréntesis es mío.

⁶ Acuerdo de la Junta Electoral Central de 25 de junio de 2020, relativo al expediente 320/260.

⁷ Véase DE GUTTRY, A. “Diritto de voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi internazionali”, op. cit., p. 23, notas 82-84.

–de rango inferior al legal- “no tiene encaje legal ni constitucional”⁸ y lo que se debería haber hecho es prever una forma para que estas personas pudieran ejercer su derecho de voto si esta era su intención⁹, al igual que ocurre con reclusos o personas internas en centros psiquiátricos¹⁰. Por ejemplo, se podría haber facilitado el voto en horarios separados del resto de la población y sin contacto con las mesas electorales¹¹. Para otros autores, sin embargo, estas restricciones tienen “todo el sentido” porque “el derecho a la vida y a la integridad física están por encima del derecho a votar”¹². En cualquier caso, hay que tener en cuenta que “la existencia de una pandemia no justifica automáticamente la adopción de medidas restrictivas de derechos humanos, incluido el derecho de sufragio activo y pasivo”¹³.

1. LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE REPRESENTANTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.1. *El sistema electoral de las Comunidades Autónomas*

1.1.1. Rasgos característicos con el Estado entre las Comunidades Autónomas

No hay duda de que el sistema electoral es una de las instituciones más relevantes en cualquier sistema democrático. Gracias a él, la voluntad popular expresada en las urnas se puede traducir en escaños en un Parlamento, sirviendo como cauce para expresar la soberanía popular. Se puede decir que es el “nexo operativo real entre soberanía popular y toma de decisiones”¹⁴ y que es el cauce a través del cual se expresa el derecho

⁸ ARBÓS MARÍN, X., en <https://maldita.es/maldita-te-explica/2020/07/09/afectados-covid19-elecciones-galicia-pais-vasco/>

⁹ PRESNO LINERA, M. A., en <https://maldita.es/maldita-te-explica/2020/07/09/afectados-covid19-elecciones-galicia-pais-vasco/>

¹⁰ VILLAYERDE MENÉNDEZ, I., en <https://maldita.es/maldita-te-explica/2020/07/09/afectados-covid19-elecciones-galicia-pais-vasco/>

¹¹ NOGUERÍA LÓPEZ, M. A., en diario *El País*, 8 de julio de 2020. Disponible en https://elpais.com/espana/2020-07-07/limitar-el-derecho-al-sufragio-de-los-enfermos-divide-a-los-juristas.html?ssm=TW_CC

¹² LÓPEZ GARRIDO, D., en diario *El País*, 8 de julio de 2020. Disponible en https://elpais.com/espana/2020-07-07/limitar-el-derecho-al-sufragio-de-los-enfermos-divide-a-los-juristas.html?ssm=TW_CC

¹³ DE GUTTRY, A., “Diritto de voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi internazionali”, op. cit., p. 22 (traducción del autor).

¹⁴ PALACIOS ROMEO, F., “Democracia, representación y sistema electoral, una histórica difícil empatía bajo lógica de control hegemónico”, en PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (eds.), *Elegir y cómo elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, p. 24.

fundamental de participación política¹⁵. Al sistema electoral se le ha definido de diversas maneras, entre otras, como “el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar”¹⁶ o que “rigen el proceso electoral por el que las preferencias de los ciudadanos se articulan en votos y estos votos son traducidos en una distribución de autoridad gubernamental, normalmente escaños parlamentarios, entre los distintos partidos políticos”¹⁷. Es decir, cuando hablamos de sistema electoral nos referimos a “la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos”¹⁸.

En relación con lo anterior se puede afirmar que las elecciones son pieza fundamental e imprescindible de cualquier sistema constitucional democrático¹⁹, un requisito legitimador del poder político²⁰. Estas ideas estuvieron muy presentes en el momento constituyente español y existía un consenso en que “sin un sistema electoral que garantizase la adecuada formación de la voluntad popular y su correcta formación a la composición de los órganos representativos, no habría democracia posible”²¹. Pero la elección por un sistema electoral concreto nunca es inocente y en el momento de elegir cómo se desarrollarían las primeras elecciones tras la muerte del dictador existían múltiples factores, principalmente propiciar un sistema de partidos fuerte que otorgara estabilidad²².

¹⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 13.

¹⁶ TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 207.

¹⁷ RAE, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 41.

¹⁸ SCHPEIS, G., *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, p. XXI.

¹⁹ GARRORENA MORALES, A., “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, p. 21.

²⁰ OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, pp. 23 y ss.

²¹ BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, op. cit., p. 15.

²² TUDELA ARANDA, J., “Exigencias constitucionales del Estado de Derecho y del principio democrático en relación con el Estado autonómico”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO, F. (coords.), op. cit., pp. 89-90.

Las bases del sistema electoral español se establecieron en la Ley para la Reforma Política (en adelante, LRP) y el Real Decreto-Ley sobre normas electorales²³, de 18 de marzo de 1977, luego confirmadas por el artículo 68 CE y la LOREG. Pero antes de que ésta se promulgara ya se había arraigado en los Estatutos de Autonomía y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁴. La clase política franquista saliente prefería un sistema mayoritario, frente a la oposición que defendía un sistema más proporcional²⁵, que lo veía una cuestión de principio para sostener el pluralismo político²⁶, por lo que el Gobierno, al sacar adelante esta ley, se vio obligado a establecer dispositivos correctores a dicha proporcionalidad. Tres fueron los elementos del sistema electoral de la LRP: la provincia como circunscripción electoral, la asignación a cada provincia de un número mínimo de escaños y el número total de 350 diputados²⁷. Óscar Alzaga ha destacado que el sistema electoral buscaba dar una mayoría al Gobierno, sobre todo gracias al mecanismo que favorecía la representación en las zonas rurales²⁸, hasta tal punto de que el sistema electoral español ha sobrerepresentado a los dos partidos más votados, “dando lugar a la creación de mayorías fabricadas, es decir, mayorías parlamentarias alcanzadas

²³ Un procedimiento, el conocido como “de la ley a la ley”, que, como explica Alzaga, fue avalado previamente por el Tribunal Supremo con una sentencia que falló casi en la víspera de la muerte Franco – el 17 de noviembre de 1975- y que firmó y notificó unos días más tarde de su funeral –el 26 de noviembre de 1975-, pero que nunca ha sido publicada en su colección de jurisprudencia. En dicha resolución, en palabras de Alzaga, se defiende “tanto la imprescindibilidad del salto de la dictadura a una democracia liberal, como que este salto se podía dar mediante la reforma de la legislación fundamental del Régimen — que, pese a lo que se sostenía, no era por su propia naturaleza ni inamovible ni inalterable—, para abrir un proceso constituyente de una genuina democracia liberal”. Véase ALZAGA VILLAAMIL, O., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 116.

²⁴ PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 5, 2007, p. 105.

²⁵ Proporcionalidad que en el pasado, en los años 20 del siglo XX, ya era defendida por los sectores progresistas como un medio para frenar a los partidos turnistas. Véase ALZAGA VILLAAMIL, Ó., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, op. cit., p. 115.

²⁶ ALZAGA VILLAAMIL, O., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, op. cit., p. 117. Kelsen ya afirmó que el sistema proporcional “es la mayor aproximación posible al ideal de la autodeterminación en una democracia representativa y, por tanto, el tipo más democrático de sistema electoral”. KELSEN, H., citado por DI GIOVINE, A., “Sistemi elettorali e assetti partitici”, en DI GIOVINE, A., ALGOSTINO, A., LONGO, F. y MASTROMARINO, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier Università, Florencia, 2017, p. 158 (traducción del autor).

²⁷ TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, op. cit., pp. 210-211.

²⁸ ALZAGA VILLAAMIL, O., “I rapporti tra lo Capo dello Stato, Governo e Parlamento”, en ROLLA, G., (ed.), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989, pp. 127-128; o ALZAGA VILLAAMIL, O., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, op. cit., p. 119. En este artículo Alzaga explica que por eso se eligió la provincia como circunscripción y el tamaño del Congreso de los Diputados, pequeño en la época si se comparaba con otros países europeos como Francia o Italia.

por un partido con la mayoría relativa de votos”. Tal sesgo mayoritario y la elevada desviación porcentual necesaria para que una lista pueda obtener representación en la provincia se ha señalado como un fallo que va en contra de los cánones establecidos por la Comisión de Venecia en su Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, algo que también ha criticado la OSCE²⁹ y que, como se verá más adelante, también sucede en alguna Comunidad Autónoma.

Pero además de lo anterior, ya se ha dicho que la opción que defendió el constituyente fue la de optar por un sistema electoral que otorgase peso a los partidos y estabilidad al propio sistema de partidos, algo que no es de extrañar si se tiene en cuenta que “el modelo representativo vigente en los regímenes europeos tiene su expresión originaria en la concepción kelseniana de la democracia representativa (...), que se traduce en la proyección del pluralismo social a través de los partidos políticos”³⁰. Así, se eligió el sistema de listas cerrado y bloqueado por varias razones: (i) se pretendía dar poder a los órganos directivos de los partidos, (ii) se alejaba al ciudadano del elegido³¹ y (iii) se quería huir de la negativa experiencia del sistema mayoritario de listas abiertas utilizado en la II República³², motivo por el cual se consagró el sistema de listas cerradas y bloqueadas y “el autoritarismo en materia de listas electorales al Congreso”³³. A mayor abundamiento, se escogió la fórmula electoral menos proporcional de entre las proporcionales: la D’Hondt. Se podría decir también que a todo esto se le ha de unir que el sistema electoral español ha gozado de una gran estabilidad, a diferencia de otros países de nuestro entorno como Italia³⁴.

²⁹ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977-2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”, en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. y MORENO GONZÁLEZ, G. (coords.), *Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018, pp. 193-194.

³⁰ PORRAS NADALES, A. J., “Modelos de representación y formas de gobierno”, en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia, 1997, p. 44.

³¹ TUDELA ARANDA, J., “Exigencias constitucionales del Estado de Derecho y del principio democrático en relación con el Estado autonómico”, op. cit., P. 90.

³² FERNÁNDEZ ESQUER, C., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977-2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”, op. cit., p. 196.

³³ ALZAGA VILLAAMIL, O., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, op. cit., pp. 128 y 135.

³⁴ Véase CLEMENTI, F., “El sistema electoral italiano y su reforma: el desafío de la consolidación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

Los Estatutos de Autonomía de las primeras Comunidades Autónomas, a las que hace mención el artículo 151 CE, se vieron influenciados por la normativa electoral estatal, hasta tal punto que alguna de las primeras redacciones de los Estatutos de Autonomía hacía remisiones explícitas de que su sistema electoral sería el mismo que rigiese para el Congreso de los Diputados³⁵. Ello ha traído consigo una fuerte homogeneidad entre los sistemas electorales autonómicos, tanto con el estatal, como entre sí.

Varios son los factores que la doctrina ha apuntado como razones que han tendido hacia dicha homogeneidad. En primer lugar, históricas, dado que todas las Comunidades Autónomas hicieron suyo el modelo establecido en el artículo 152.1 CE, aunque no estuvieran obligadas a ello, y que posteriormente el Tribunal Constitucional ha establecido como canon de constitucionalidad en la sentencia 225/1998, aunque parezca que existe una apertura en otra resolución posterior, la STC 247/2007, como se verá en el siguiente capítulo. Es preciso recordar, por ejemplo, que los Acuerdos Autonómicos de 1981 decidieron que la provincia fuera la circunscripción electoral para aquellas Comunidades que aún no tuvieran aprobados sus Estatutos, con las excepciones de los archipiélagos³⁶. Pero también pesaron razones de índole competencial o de Derecho comparado, lo que se ha concretado “en la tendencia a que el legislador autonómico reproduzca lo que el legislador nacional prevé para las elecciones al Congreso de los Diputados”³⁷.

En segundo lugar, razones competenciales. Aunque se trata con más detalle un poco más adelante, hay que señalar ahora que se ha hecho una interpretación extensiva de lo que se entiende por régimen electoral general, limitando y restringiendo la capacidad de las Asambleas Legislativas autonómicas. Aunque el artículo 148.1.1ª CE establezca que las Comunidades tienen competencia para la organización de sus instituciones de autogobierno (como es el régimen electoral de su Parlamento), estas atribuciones se han restringido por la vía de la disposición adicional 1ª.2 de la LOREG y por la interpretación del Tribunal Constitucional³⁸ (además de lo ya señalado en cuanto a su estructura

³⁵ PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 107.

³⁶ Ídem, p. 109.

³⁷ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 41, 2018, p. 187.

³⁸ GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, op. cit., p. 21.

institucional y lo interpretado por el Alto Tribunal en relación con el artículo 152.1 CE). Hay que tener en cuenta que el derecho fundamental al sufragio activo y pasivo del artículo 23 CE necesita delimitación y desarrollo legal y que el Estado cuenta con competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (artículo 149.1. CE)³⁹. En este sentido, el máximo intérprete de la Constitución ha dicho en la STC 38/1983 (FJ 3):

“(...) el régimen electoral está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C. E., salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos”.

Por tanto, como se decía en el anterior párrafo, el legislador autonómico se encuentra limitado, dado que podría parecer que únicamente se pueden hacer excepciones al régimen electoral general a través de la vía estatuyente. Pero esto es discutible si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional, en la STC 247/2007 (FJ 6), ha dicho lo siguiente en cuanto a la relación entre los Estatutos de Autonomía y el resto de leyes orgánicas:

“Respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula, como ya se ha adelantado, por la propia Constitución, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional. En este sentido, los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 o 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria”.

De todas formas, siguiendo a Gavara de Cara, lo anterior ha supuesto dos modelos de regulación electoral en las Comunidades Autónomas, el detallista y el genérico⁴⁰. El modelo detallista sería aquel que regula de forma precisa el régimen electoral en el Estatuto de Autonomía, impidiendo que el legislador autonómico determine mediante ley estos aspectos. Ello podría responder, según Biglino Campos, “a la voluntad de impedir que mayorías exiguas modifiquen las reglas del juego en su propio beneficio y en contra

³⁹ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 187.

⁴⁰ GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, op. cit., pp. 22-24.

de los intereses de las minorías”⁴¹, pero también a una desconfianza en el poder central porque podría excepcionar normas de la LOREG. A pesar de que se pretenda que la normativa electoral esté más protegida de esta manera, también se puede criticar que la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma “dada su naturaleza (...) debe estar abierta a distintas posibilidades de desarrollo y aplicación, pues si no fuere así bajo su amparo dificultaría, en el extremo se impediría, el pluralismo al cerrar la puerta a políticas públicas distintas, la materia electoral no es en ese sentido una excepción”⁴². Por tanto, un gran inconveniente de este modelo es la dificultad de adecuar el sistema electoral a las circunstancias cambiantes de la sociedad debido a las mayorías cualificadas necesarias para modificar un Estatuto de Autonomía y a que se debe contar con dos voluntades: la autonómica y la estatal.

Por su parte, el modelo genérico sería aquel que regularía de manera básica los aspectos esenciales del sistema electoral en el Estatuto de Autonomía y deja para un desarrollo legislativo posterior los aspectos más concretos. Al contrario de lo que sucede en el anterior caso, aunque se permita una libertad mayor al legislador autonómico, tiene como inconveniente que éste no actúa como límite frente al legislador electoral estatal y la LOREG afectaría más intensamente al contenido que tendría que desarrollar el Parlamento autonómico a través de la ley.

Esa desconfianza hacia las mayorías exiguas a la que hace alusión Biglino Campos, sin embargo, también se puede obtener de una forma diferente y no solo a través de una normación detallada del régimen electoral en los Estatutos de Autonomía. Se pueden introducir mecanismos procedimentales reforzados para adoptar las leyes autonómicas, lo que se ha hecho a través del propio Estatuto de Autonomía y, en algunos casos, a través de reglamento parlamentario⁴³. Esto no tiene por qué resultar extraño (y así sucede en el ámbito estatal, dado que se precisa de Ley Orgánica para legislar sobre la materia electoral) si se tiene en cuenta que “a las elecciones se le debe la creación de la

⁴¹ BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, op. cit., p. 22.

⁴² MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)”, en *Corts: anuario de derecho parlamentario*, nº 18, 2007, p. 127.

⁴³ En un primer momento, aunque ya no sea así debido a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña e Islas Baleares y a la reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia, estas tres Comunidades Autónomas establecieron dicha rigidez por vía reglamentaria. Las otras Comunidades Autónomas que introdujeron por vía estatutaria mayorías cualificadas para la aprobación o reforma de su régimen electoral por vía estatutaria fueron Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Navarra, Valencia y, las últimas en hacerlo, Andalucía y Aragón.

representación”, por lo que “Derecho electoral y protección reforzada de sus contenidos serían, según ello, un par lógico prácticamente inescindible”⁴⁴. Estas mayorías cualificadas son de dos tercios o tres quintos⁴⁵ y se puede llegar a la paradoja de que se exija una mayoría igual o mayor que para reformar el Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional ha precisado que las mayorías cualificadas que se puedan exigir en una ley electoral autonómica no pueden reputarse como inconstitucionales porque “el carácter democrático del Estado Español que proclama el artículo 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente mayoría simple (...)” (STC 179/1989, FJ 7), además de que cada Estatuto de Autonomía puede imponer “una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre la materia” (STC 225/1998, FJ 2).

En cualquier caso, los Estatutos de Autonomía, ya sea de forma detallada o de forma más general, contienen importantes normas que afectan al sistema electoral⁴⁶, lo que ha llevado a que la doctrina los caracterice como códigos electorales autonómicos⁴⁷.

El Derecho comparado sería el tercero de los factores de la homogeneidad. Se puede observar cómo en Estados compuestos también existe un cierto mimetismo entre el régimen electoral estatal y el de los Estados o Regiones o entre los propios entes territoriales. Si observamos la regulación alemana, el artículo 28.1 de la Ley Fundamental de Bonn establece el llamado principio u obligación de homogeneidad electoral, que significa que todas las elecciones, ya sean en el ámbito del Bundestag o de los Parlamentos de los Länder, han de garantizar los principios de sufragio universal, directo, libre, igual y secreto, lo que supone “una concreción del principio democrático y una garantía de la unidad de legitimación democrática, de forma que los mismos principios electorales son aplicables a cualquier proceso electoral, pero constituye un factor

⁴⁴ GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 77-78.

⁴⁵ ARANDA ÁLVAREZ, E., “El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: luces y sombras”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, 2019, p. 263.

⁴⁶ GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., “Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 331.

⁴⁷ Por todos, PRESNO LINERA, M., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 143; y BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, op. cit., p. 21.

limitativo de la competencia en materia electoral de los Länder”⁴⁸. Pero también es cierto que en este país existe una variedad en los distintos componentes de los sistemas electorales de los Länder, lo cual “dibuja un panorama de relativa creatividad institucional”⁴⁹.

Otro ejemplo es Italia donde, aunque el artículo 122.1 de su Constitución (en adelante, CI) establece que la ley electoral regional debe ser un acto normativo autónomo, se ha restringido la capacidad de actuación del legislador regional. Tal y como sucede en el caso español, las Regiones tienen competencia para regular sus instituciones de autogobierno (el artículo 123 CI usa la expresión “forma de gobierno regional”), pero la Corte Constitucional ha limitado dicha competencia, como ha ocurrido en España con la STC 225/1998. Tras la reforma constitucional dispuesta para las Regiones ordinarias a través de la Ley Constitucional 1/1999, se ha establecido para dichas Regiones la elección directa del Presidente del *Consiglio Regionale* de manera transitoria, aunque los Estatutos puedan normar otra forma de elección, pero finalmente todos han adoptado esta fórmula, como se analiza con más detalle en el siguiente capítulo. La Corte Constitucional italiana ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto y ha limitado la competencia del estatuyente y el legislador regional. Concretamente, ha dicho que las leyes regionales electorales tienen como fin dotar a la forma de gobierno regional de instrumentos adecuados de equilibrio y funcionamiento desde el momento de la constitución de los órganos de las Regiones (sentencia 196/2003) y que los Estatutos sólo pueden adoptar la decisión básica de la elección directa por sufragio universal del Presidente de la Junta Regional y lo demás debe ser regulado por ley regional (sentencia 2/2004). Además, el legislador estatal también ha limitado la competencia del regional al establecer que el sistema electoral regional debe garantizar tres principios fundamentales a través del artículo 4 de la Ley número 165 de 2004: favorecer la formación de mayorías estables en el Consejo Regional y garantizar la representación de minorías, la contextualidad y simultaneidad de la elección del Presidente de la Junta y la prohibición de mandato imperativo.

Por tanto, como sucede en España, en Italia, a pesar de que se otorgue una competencia para la regulación de su propio sistema electoral a las Regiones ordinarias,

⁴⁸ 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, p. 27.

⁴⁹ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Los sistemas electorales de los Länder alemanes: panorámica general y tendencias de reforma”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019, p. 110

ésta se ha visto limitada a través de la legislación estatal y de la interpretación de la Corte Constitucional.

Se puede observar, por tanto, que en algunos Estados compuestos los regímenes electorales tienen una cierta homogeneidad, debido a la similitud de las formas de gobierno a nivel estatal-federal y territorial, la semejanza de criterios usados para la representación política o la permanencia temporal y estable de la normativa⁵⁰. Hay autores que piensan que este mimetismo no es malo, dado que, en el caso español, “a pesar de que evidencia cierta falta de creatividad por parte de los legisladores autonómicos, permite reconocer que existen, en nuestro ordenamiento, algunos principios comunes de Derecho electoral, hecho que facilita el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las normas jurídicas”. Es decir, que la autonomía “puede ser diversidad, pero no tiene que serlo siempre y por fuerza”. Pero también es verdad que se ha constatado una “pereza normativa que aqueja al legislador electoral autonómico”⁵¹, salvo algunas excepciones, como se verá en el siguiente epígrafe, y que “el principio de homogeneidad no puede significar uniformidad (...), sino que se limita al control del respeto y la compatibilidad del Estatuto de Autonomía y el desarrollo normativo con los principios establecidos en el artículo 152.1 CE”⁵².

Sin embargo los principios políticos que hicieron surgir el sistema electoral español, trasladados posteriormente a las Comunidades Autónomas en su práctica totalidad, parecen estar en crisis. Y es que “también al *statu quo* de los sistemas electorales, y a determinados aspectos del régimen electoral autonómico, les llega un punto de inflexión con la devastadora crisis económica que arrasó con la confianza de la ciudadanía en las instituciones representativas y de gobierno”⁵³. Estos síntomas de posible agotamiento se pudieron vislumbrar antes de que arribaran las mayores críticas a nuestro sistema electoral con el 15M. Ya en el Informe del Consejo de Estado de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral Común⁵⁴ se hacían enmiendas encaminadas a

⁵⁰ GAVARA DE CARA, J. C. y VALLÈS VIVES, F., *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, op. cit., p. 418.

⁵¹ PRESNO LINERA, M., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 143.

⁵² GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, op. cit., pp. 34-35.

⁵³ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 188.

⁵⁴ Martínez Alarcón hace un análisis detallado sobre el informe y el impacto que ha tenido en nuestro ordenamiento jurídico en MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., “El impacto en el ordenamiento jurídico español

mejorar la proporcionalidad, como el aumento a 400 del número de diputados en el Congreso, la disminución de los dos escaños mínimos iniciales a cada provincia a uno, la sustitución de la fórmula de reparto de escaños a otra más proporcional o tener en cuenta las personas electoras inscritas de cara al cálculo de escaños⁵⁵.

Como se decía, las mayores críticas surgieron en 2011 con el nacimiento del Movimiento 15M. Una de sus primeras propuestas fue la “reforma electoral encaminada a una democracia más proporcional y a desarrollar mecanismos de participación ciudadana”, que defendía abrir las listas con el objetivo de otorgar más oportunidades a los ciudadanos de participar en el proceso político⁵⁶; y la necesidad de un sistema más proporcional⁵⁷ “en el que los votos de todas las personas valiesen lo mismo y el deseo de que no fuesen los aparatos partidarios los que controlasen absolutamente las listas electorales”⁵⁸. El sufragio desigual de nuestro sistema electoral también ha sido criticado por la doctrina⁵⁹. Antes ya se llamaba la atención sobre la falta de estructura democrática interna de los partidos y que “actúan como sujetos organizadores (...) de todas las fases del funcionamiento del sistema democrático”⁶⁰. Por eso se ha propuesto desde algún sector político y doctrinal que los candidatos se designen a partir de primarias en los partidos, de lo que se habla más adelante. Pero es que además “las posturas más proclives hacia una reforma electoral para hacer más clara la igualdad del valor del voto de los ciudadanos han venido alimentándose de la percepción, sostenida por una parte de la sociedad, de que el sistema electoral es un resorte del bipartidismo, y por tanto, un

del informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

⁵⁵ SORIANO MORENO, S., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados: análisis, proporcionalidad y propuestas de mejora”, en PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (eds.), op. cit., p. 80.

⁵⁶ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977-2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”, op. cit., p. 198.

⁵⁷ En este sentido, Jellinek ha apuntado que “si la composición de un Parlamento a causa del sistema electoral y de otras circunstancias concretas es tal que en él coincide el predominio de un partido con un grupo social determinado; si las conclusiones están dictadas por los intereses de una clase dominante; no es posible, aun en tal caso, considerar la voluntad así formada jurídicamente como voluntad social; se perdería más bien toda posibilidad de determinar jurídicamente el acto de voluntad del Estado, si tal acto de voluntad no hubiese de ser reconocido como de la unidad del pueblo en su forma de órgano del Estado”. Véase JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981, pp. 438-439.

⁵⁸ DEL OLMO, E., “La necesaria y pospuesta reforma del sistema electoral”, en DEL OLMO, E. y URDÁNOZ, J., *Reformar el sistema electoral*, Gedissa, Barcelona, 2019, pp. 82-83.

⁵⁹ URDÁNOZ GANUZA, J., “¿Una antinomia constitucional? El sufragio (des)igual en la Constitución de 1978”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020

⁶⁰ BLANCO VALDÉS, R., “¿Reformar el sistema electoral o reformar partidos?”, en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, op. cit., p. 241.

elemento que impide cambiar la dinámica asociada a la mala praxis política y a la falta de rendimiento del sistema, provocando a su vez una deslegitimación del mismo”⁶¹.

Estas críticas se han trasladado al arco parlamentario estatal. Es muy ilustrativo que en las negociaciones posteriores a las elecciones generales de diciembre de 2015 del PSOE con Podemos y Ciudadanos este debate estuviera presente, hasta tal punto de que luego bajo el Gobierno de Mariano Rajoy la mayoría de fuerzas parlamentarias acordó la creación de una subcomisión de reforma del sistema electoral en el Congreso de los Diputados⁶²; o que la propuesta más importante sobre el sistema electoral que se planteara durante la XII Legislatura haya sido “el inédito acuerdo extraparlamentario alcanzado en febrero de 2018 entre Podemos y Ciudadanos para sustituir la fórmula de reparto de escaños D’Hondt por Saint-Laguë”, que permitiría una mayor proporcionalidad en el reparto de escaños sin necesidad de una reforma constitucional, aumentar el número de diputados del Congreso o variar el número de diputados correspondiente a cada provincia⁶³. Este debate se ha trasladado después de las elecciones generales de mayo y de diciembre de 2019. La reforma del sistema electoral es una medida que se ha incluido en el acuerdo de Gobierno entre PSOE y Unidas Podemos⁶⁴.

Las Comunidades Autónomas se han puesto a la vanguardia de los cambios encaminados a mejorar el sistema electoral que, en algunos aspectos, las han diferenciado entre sí y con el sistema del Congreso de los Diputados. A pesar de la homogeneidad a la que se ha hecho referencia, el estatuyente y el legislador autonómico tienen margen de maniobra para poder singularizarse en algunos aspectos, pero antes de pasar a ver los ejemplos concretos, es preciso analizar, de manera somera, pero más desarrollada que hasta ahora, cuáles son las competencias en materia electoral que tienen las Comunidades Autónomas.

1.1.2. Distribución de competencias y posibles diferenciaciones

Aunque ya se ha apuntado que existe una gran similitud entre el sistema electoral estatal y el autonómico, es posible un cierto margen de maniobra de las Comunidades

⁶¹ SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance y perspectivas (1983-2015)*, Dykinson, Madrid, 2017, p. 173.

⁶² DEL OLMO, E., “La necesaria y pospuesta reforma del sistema electoral”, op. cit., pp.83-84.

⁶³ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977-2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”, op. cit., p. 201.

⁶⁴ <https://ep00.epimg.net/descargables/2019/12/30/87348523b35b92d92f5702e3cc84d950.pdf>, p. 31.

Autónomas, para lo cual hay que estar a cómo se han distribuido las competencias en materia electoral entre el Estado y los entes autonómicos. De hecho, si hay un ámbito proclive a la innovación electoral debido a sus características, como se está analizando, es el autonómico⁶⁵. Ya se ha hecho una pequeña referencia al Derecho comparado, pero no está de más recordar que normalmente “existe una coincidencia prácticamente universal en la reserva al poder central de algunos asuntos en los que está especialmente implicado el ejercicio de la soberanía o que afectan al conjunto de la comunidad política”⁶⁶ y que “en los Estados compuestos, la legislación electoral de los entes territoriales con competencia en la materia (...) suele responder a los mismos criterios que se suelen conectar a las necesidades propias de cada forma de gobierno”⁶⁷. Así sucede en España, como se analiza en este apartado, pero nuestro modelo electoral territorial se puede caracterizar como mixto, porque se establece una competencia legislativa de carácter formal en esta materia para las Comunidades Autónomas, pero a la vez se da al Estado competencia para adoptar la legislación electoral básica para las elecciones autonómicas⁶⁸. También hay que precisar que ese reparto competencial es necesario para delimitar cuál es el ámbito de autonomía que establece el artículo 137 CE para, en este caso, las Comunidades Autónomas, tal como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 4/1981).

El marco competencial se puede definir de la siguiente manera. Por un lado, hay que hacer referencia a aquellas normas constitucionales que, sin ser títulos competenciales, afectan a la legislación autonómica, que son las más genéricas y sumarias: que la elección debe hacerse por sufragio universal (artículos 1.2 y 23 CE), el principio de igualdad (artículo 14 CE) o la remisión que hace el artículo 10.2 CE a los tratados internacionales que, entre otros, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, imponen la elección por sufragio universal, igual, libre y secreto⁶⁹. También hay que tener en cuenta el artículo

⁶⁵ GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., “Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos”, op. cit., p. 336.

⁶⁶ FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “El reparto de competencias en materia electoral”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 180.

⁶⁷ GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, p. 9.

⁶⁸ Ídem, p. 10.

⁶⁹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)”, op. cit., p. 122.

9.2 CE, que consagra la igualdad sustancial y material⁷⁰. En cuanto a títulos competenciales específicos se refiere, el Estado tendría reservada “una parte de la competencia legislativa en materia electoral autonómica como resultado de dos llamadas constitucionales: la del artículo 81.1 CE (para la concreción de la definición abstracta del derecho del artículo 23 CE) y la contenida en el artículo 149.1.1ª CE (las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio). Pero también las Comunidades Autónomas tienen competencias propias en este ámbito atribuidas por el bloque de la constitucionalidad: la Constitución les encomienda la elección de “una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas partes del territorio” (artículo 152.1 CE); además, el artículo 148.1.1ª CE permite a las Comunidades asumir competencias exclusivas en la organización de las instituciones de autogobierno”⁷¹. Sobre el artículo 23 CE el Tribunal Constitucional ha dicho que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia han de tener en cuenta las normas que lo desarrollen y que garanticen sus condiciones básicas dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1ª CE (STC 154/1988, FJ 3 y 5). Se deben hacer otras apreciaciones al respecto:

Ya se ha dicho que uno de los problemas sobre la restricción del legislador autonómico es la interpretación que se ha hecho de régimen electoral general que, sin embargo, para algunos autores únicamente debería cumplir con “tres finalidades: completar el sistema electoral en algunos aspectos no totalmente definidos por el Texto constitucional, crear un marco adecuado de garantías procedimentales del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo y, por último, conseguir una unidad básica en todo el Estado en el ejercicio de tales derechos y en la estructuración de todas las instancias representativas que de él se deriven en los diferentes niveles territoriales”⁷². Se podrían diferenciar dos posturas doctrinales en cuanto a lo que se ha de interpretar por régimen electoral general: una maximalista, que “considera que es equivalente al conjunto de bases o principios de todo el proceso electoral, que sería equivalente al contenido de un código electoral que comprendería la determinación del electorado activo y pasivo y los criterios

⁷⁰ ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 90.

⁷¹ PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 113.

⁷² SANTOLAYA MACHETTI, P., “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, en *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987, p. 189.

orientadores del marco territorial de la elección, de la organización electoral, de la campaña, del procedimiento electoral y del contencioso electoral”; y otra postura que considera que “el régimen electoral se refiere exclusivamente a la regulación de las elecciones generales, es decir, a las legislativas estatales y a las elecciones de ámbito estatal”⁷³. Si se tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional ya señalada, ésta parece haber decantado la balanza para quienes defienden la primera postura. A esto se le añade el problema de qué se ha de entender por condiciones básicas del régimen electoral.

Con las condiciones básicas se dispone un “doble límite para establecer cuál va a ser la normativa electoral que afecte a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, la que establezca el Estatuto y determine el Estado central, en este caso a través de la LOREG”⁷⁴. Pero en ningún caso el artículo 149.1.1ª CE se ha de interpretar como “una norma que autorice a la armonización de la legislación autonómica”⁷⁵, sino que su función ha de ser la de otorgar una equivalencia sustancial de posiciones jurídicas, aunque éstas no sean idénticas. Además, las condiciones básicas han de interpretarse de una manera restrictiva cuando hablamos de los procesos electorales autonómicos porque están dos principios estructurales del Estado en juego: el democrático y el de autonomía política⁷⁶. Las condiciones básicas se han interpretado por el Tribunal Constitucional de tal manera que no pueden implicar un tratamiento uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos (STC 37/1987, FJ 9), por lo que lo que está quedando garantizado con las condiciones básicas es un mínimo común denominador⁷⁷. Es decir, que las condiciones básicas han de estar limitadas a su objetivo: “garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho al sufragio en un Estado políticamente descentralizado”⁷⁸.

El problema es que el legislador orgánico no ha precisado qué preceptos tienen ese carácter, sino únicamente que 116 artículos de la LOREG se aplican, en todo o en parte, a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, según lo

⁷³ GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías”, op. cit., p. 14.

⁷⁴ ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, op. cit., p. 91.

⁷⁵ GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías”, op. cit., p. 13.

⁷⁶ PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 117-119.

⁷⁷ GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, op. cit., p. 46.

⁷⁸ OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, op. cit., p. 58.

dispuesto en la Disposición Adicional 1ª.2 de la propia LOREG. Por tanto, como resume Oliver Araujo, “los preceptos indisponibles para el legislador autonómico son los relativos al derecho de sufragio activo y pasivo; la existencia de una Administración electoral; la configuración del censo; las condiciones para la presentación de candidaturas; la campaña electoral y la distribución de espacios de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública; determinados artículos en materia de formas de votación y procedimiento electoral; el control jurisdiccional de las elecciones; los gastos electorales y el control de la contabilidad; y los delitos e infracciones electorales, así como el proceso judicial”. Para el autor “con esta exagerada limitación del poder decisorio de las Asambleas Legislativas (...) se expresa hacia los actores políticos autonómicos una desconfianza poco compatible con el carácter federalizante de nuestro Estado”⁷⁹. Hay que recordar que los Estatutos de Autonomía pueden excepcionar lo contenido en este precepto de la LOREG, como ya se ha dicho.

Pero, a pesar de la estrechez que se le deja al legislador autonómico, la competencia de las Comunidades Autónomas del artículo 148.1.1ª CE no es una excepción al régimen electoral general, sino que es una competencia que se les atribuye de manera directa por la Constitución y sus Estatutos⁸⁰. La mayoría de Comunidades Autónomas no han asumido la materia electoral como un título competencial específico, sino que lo han deducido de su potestad de autoorganización. Actualmente lo reconocen como título competencial en sus Estatutos Navarra (artículo 49.1), País Vasco (artículo 10.3) -fueron las primeras en hacerlo- o Andalucía (artículo 46).

Antes de valorar qué pueden entrar a regular los legisladores autonómicos es preciso hacer una pequeña referencia al otro título competencial que tienen las Comunidades Autónomas, por otra parte limitador, para regular esta materia: el artículo 152.1 CE. Aunque este precepto, con un ámbito de vigencia más restringido, pudiera parecer una excepción al reconocimiento del poder de autoorganización que hace el artículo 147.2 c)⁸¹, lo cierto es que la STC 225/1998, que se analiza más detenidamente en el apartado sobre el modelo institucional autonómico, lo ha convertido en canon de

⁷⁹ Ídem, pp. 60 y 67.

⁸⁰ PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, op. cit., p. 130.

⁸¹ GARRORENA MORALES, A., “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 26.

constitucionalidad para todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, parece que el artículo 152.1 CE “más que una garantía constitucional del sistema institucional autonómico frente a las posibilidades de regulación contraria a dichos preceptos del legislador ordinario estatal, se ha ido convirtiendo en un límite en base a los contenidos enunciados en relación con la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y la articulación de su propio sistema electoral”⁸².

Si tenemos en cuenta este precepto, todas las normas electorales de las Comunidades Autónomas han de contar con una fórmula electoral proporcional, nunca mayoritaria, y con elementos que garanticen la representación territorial. Esto último no necesariamente se puede hacer reduciendo la circunscripción a un territorio más pequeño que la provincia o manteniendo a ésta como tal, sino que también se puede realizar a través de la exigencia de que en las listas electorales que presenten los partidos políticos estén representados los territorios de la Comunidad⁸³.

Si se tiene en cuenta todo lo visto hasta ahora, se puede afirmar que, a pesar de los grandes condicionantes existentes para el legislador autonómico, este tiene cierto margen de maniobra para diferenciarse. Las Comunidades Autónomas pueden entrar a normar aspectos tan relevantes como la fórmula electoral proporcional, la circunscripción, el número de escaños de su Parlamento, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, las barreras electorales, el procedimiento electoral, la Administración electoral, la forma de emisión del voto, las figuras de los apoderados e interventores, las funciones de los representantes de las candidaturas, el funcionamiento de las mesas, los procedimientos de escrutinio, las subvenciones electorales o aspectos importantes de la campaña electoral, como pueden ser el papel que corresponde a los poderes públicos y los criterios para distribuir los espacios gratuitos en los medios de comunicación pública.

Sin embargo, no hay discusión en la doctrina en que el legislador electoral autonómico se ha mostrado vago y minimalista. Hasta tal punto lo anterior es tal que algunas exposiciones de motivos como la de la ley electoral gallega expresan que “se considera que la normativa electoral no debe introducir excesivas modificaciones en el reglamento general que ordena la mayoría de los procesos electorales con relevancia

⁸² GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, op. cit., p. 16.

⁸³ SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance y perspectivas (1983-2015)*, op. cit., pp. 222-224. El Grupo Parlamentario Popular lo propuso en la Asamblea de Murcia en 2015.

estatal. En este sentido es preciso eliminar los factores que pudiesen suscitar inseguridades jurídicas (...)”.

Algunos autores consideran que esta homogeneidad puede ser positiva porque así se facilita que los ciudadanos interioricen las reglas que rigen todas las elecciones⁸⁴; pero otros subrayan que “se puede echar en falta (...) la introducción de elementos que, sin desvirtuar la necesaria igualdad, signifiquen un esfuerzo en la búsqueda de nuevas técnicas procedimentales que favorezcan el ejercicio del derecho de sufragio y que, incluso, probada su eficacia, pudieran ser incorporadas al ordenamiento estatal”⁸⁵. Y es que “dentro de la debida prudencia y siempre que se reúna un acuerdo político lo más amplio posible, es cierto que el sistema electoral de una comunidad autónoma resultaría un ámbito idóneo para que se pusiera en práctica algunas de las propuestas de reforma (...) por tratarse de unas elecciones territorialmente limitadas”⁸⁶. Aquí está presente una vez más la idea de que los entes territoriales descentralizados pueden ser idóneos laboratorios de democracia. Y, sobre todo durante la pasada legislatura, a pesar de todas las afirmaciones que hablan de la vaguedad del legislador autonómico, se han acometido reformas y se han realizado propuestas en sede autonómica que pueden resultar interesantes en este sentido, como se indica en las siguientes páginas.

1.2. Las últimas reformas y propuestas de reforma electoral en las Comunidades Autónomas

1.2.1. La circunscripción electoral

El artículo 152.1 CE establece que en el sistema electoral de las Comunidades Autónomas se debe garantizar una representación territorial. La circunscripción es el elemento más importante para garantizarla, dado que “es el marco territorial que se toma

⁸⁴ ARNALDO ALCUBILLA, E., “El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (coord.), *El Derecho Electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 374.

⁸⁵ SANTOLAYA MACHETTI, P., “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, op. cit., pp. 55.56.

⁸⁶ PAJARES MONTOLIO, E., “El sistema electoral de la Comunidad de Madrid”, en PAU I VALL, F., (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit., p. 276.

como base para aplicar la fórmula electoral que transforma los votos en escaños” y, con la división del territorio, se busca acercar los electores a los elegidos⁸⁷.

La doctrina ha señalado que la circunscripción, junto con la fórmula electoral, es una de las dimensiones más importantes del sistema electoral si atendemos a las consecuencias que tienen en la proporcionalidad de la elección y el sistema de partidos⁸⁸; además de que ello puede llegar a lesionar el principio de igualdad del voto por el diferente valor que cuesta cada diputado en un mismo Parlamento, en este caso, autonómico⁸⁹. Por tanto, se ha de tener muy presente que “cuando el constituyente o el legislador se enfrentan al problema de delimitar el marco territorial de las circunscripciones que van a formar el mapa electoral, han de ser muy conscientes de que están realizando una de las operaciones de mayor trascendencia en orden al correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto” y que podría darse “una delimitación de las circunscripciones con fines espurios, es decir, la división del mapa con el objetivo de favorecer a un partido político”⁹⁰, lo que se conoce como *gerrymandering*.

En relación con la igualdad del voto, se ha producido una evolución en su interpretación. El primero en matizarlo en función del sistema electoral que se utilizase fue el Tribunal del Estado de la República de Weimar, que inauguró la fórmula “un hombre, un voto, un mismo valor”, que se consolidó tras la II Guerra Mundial, dejando atrás la de “un hombre un voto”⁹¹.

Pero esta igualdad material también ha sufrido una evolución, sobre todo si tenemos en cuenta los efectos que puede producir un sistema electoral proporcional cuando el territorio se divide en diferentes circunscripciones. El Tribunal Constitucional ha entendido que esta exigencia constitucional –la proporcionalidad– “no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación

⁸⁷ OLIVER ARAUJO, J., “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit., pp. 205-206.

⁸⁸ Por todos, REVIRIEGO PICÓN, F., “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, en *Estudios de Deusto*, Vol. 63/2, 2015, p. 192; y TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 224.

⁸⁹ OLIVER ARAUJO, J., “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, op. cit., p. 237.

⁹⁰ Ídem, p. 209.

⁹¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016, pp. 31-32.

o criterio tendencial” (STC 75/1985, FJ 5), además de que “otro de esos mandatos, que a su vez opera como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, es el de asegurar también la representación de las diversas zonas del territorio de la región” (STC 19/2011, FJ 9). Por tanto, es cierto que la representación de los territorios implica una afección a la igualdad del voto, pero ello sirve para alcanzar “objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores en zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias”⁹²; aunque no es menos cierto que también existen criterios políticos sin los cuales no se podrían haber llegado a acuerdos, incluso, de formación de una Comunidad Autónoma, como ocurrió con el País Vasco, a lo que se alude a continuación.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha partido del hecho cierto de que la magnitud de la circunscripción es un elemento que puede adulterar la proporcionalidad y que, combinada con circunscripciones plurinominales, puede dar lugar a umbrales electorales muy elevados⁹³; pero para que una ley sea inconstitucional por motivos de proporcionalidad se requiere que la desigualdad produzca una discriminación inadmisibles por ser a la vez arbitraria (desprovista de una justificación objetiva o razonable) y manifiesta (por su magnitud notoriamente excesiva)⁹⁴. De esta forma la exigencia de representación territorial “permite suavizar las exigencias del principio del sufragio igual en su versión contemporánea, esto es, entendido como la exigencia de que todos los votos tengan unos mismos efectos, o al menos aproximados, en la asignación de escaños”⁹⁵.

La peculiaridad más característica de la representación territorial en una Comunidad Autónoma es la del País Vasco. La elección de la circunscripción territorial provincial, allí llamada territorio histórico, a la que se asigna un mismo número de escaños (25), como se decía antes, fue una elección de carácter político. Esta fue una decisión del estatuyente vasco para resaltar “la naturaleza federal o confederal de esta Comunidad, o bien –lo que es equivalente- respetar o resaltar la historicidad de las instituciones vascas”⁹⁶. Hay autores que han afirmado directamente que el sistema

⁹² LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 147.

⁹³ REVIRIEGO PICÓN, F., “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, op. cit., p. 202. Ver SSTC 197/2014 y 15/2015.

⁹⁴ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, op. cit., p. 42.

⁹⁵ Ídem, p. 41.

⁹⁶ TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 227.

electoral del País Vasco llega a configurar a esta Comunidad Autónoma como una “confederación de provincias o territorios históricos”⁹⁷. Hasta tal punto lo anterior es tal que su Estatuto de Autonomía es el único que no incluye la palabra “igual” entre los criterios que se han de tener en cuenta para el sufragio.

La circunscripción provincial es uno de los elementos que más se han criticado a nivel estatal por favorecer el sesgo mayoritario de nuestro sistema electoral, algo que, como ya se ha dicho, podría ir en contra de los cánones marcados por la Comisión de Venecia, que establecen que la desviación máxima admisible no debería ser superior al 10% y, en ningún caso, exceder del 15%⁹⁸. Y es que “la desproporcionalidad viene originada en función del tamaño de la circunscripción; del número de escaños a repartir en cada una”⁹⁹. Esta es una de las causas por las cuales, entre 2004 y 2011, la competencia electoral en el Congreso de los Diputados se redujo a tan sólo 64 escaños. O, dicho de otra manera, la competencia electoral no existía hasta ese año en el 20% de las provincias o se reducía a uno o dos escaños¹⁰⁰. Se ha llegado a decir que en un Estado Social y Democrático de Derecho la igualdad no es sólo el reconocimiento del voto a todos los ciudadanos, por lo que “no es de recibo que por el diseño de las circunscripciones y el número de escaños que les corresponden, ocurra lo que sucede ahora en España, donde los sufragios de algunas grandes ciudades valen casi cuatro veces menos que los emitidos en pequeñas capitales de provincia”¹⁰¹. Pero en las elecciones autonómicas la magnitud provincial puede ser “pareja y suficiente para la obtención de una buena proporcionalidad, mientras que en las elecciones al Congreso ofrece disparidades muy notables”¹⁰². Ello es así porque el tamaño de las circunscripciones en las Comunidades Autónomas, que condiciona la proporcionalidad del sistema electoral, es mayor que en el plano estatal. Si

⁹⁷ SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas presidenciales”, en VVAA, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, p. 298.

⁹⁸ “Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral” de la Comisión de Venecia, sección 2.2. IV. (CDLAD(2002)023rev) https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/283/CoE_Venice_Commission_Code_of_Good_Practice_SP.pdf

⁹⁹ ÁLVAREZ GIL, R., “La desproporcionalidad del sistema electoral canario: una problemática desatada”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G., y MUJICA MORENO, V. (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2016, p. 168.

¹⁰⁰ CARRASCO DURÁN, M., “La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y élites políticas en España”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 48, 2014, p. 26.

¹⁰¹ BIGLINO CAMPOS, P., “La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación?”, pendiente de publicación (manuscrito cedido por la autora), p. 9.

¹⁰² TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 225.

atendemos a la división propuesta por la doctrina, se observa que la mayoría de circunscripciones son entre medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños)¹⁰³. Las Comunidades asignan de manera diferente el número de diputados a las circunscripciones. Hay las que lo hacen en función de la población del territorio y otras otorgan una representación fija a cada circunscripción y el resto en función de su población. Tan sólo dos Comunidades en sus Estatutos de Autonomía, Valencia (artículo 24) y Aragón (artículo 36), hacen referencia a las posibles desigualdades de la representación. Y, además, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Navarra, Asturias y Murcia, fijan en su Estatuto de Autonomía cuál es su circunscripción electoral. El tamaño de las circunscripciones electorales autonómicas se puede ver en el siguiente cuadro:

Comunidad Autónoma	Circunscripciones pequeñas	Circunscripciones medianas	Circunscripciones grandes
Andalucía			Sevilla (18), Málaga (17), Cádiz (15), Granada (13), Almería (12), Córdoba (12), Huelva (11) y Jaén (11)
Aragón			Zaragoza (25), Huesca (18) y Teruel (14)
Asturias ¹⁰⁴	Oriente (5)	Occidente (6)	Centro (34)
Baleares ¹⁰⁵	Formentera (1)		Mallorca (33), Menora (13) e Ibiza (12)

¹⁰³ OLIVER ARAUJO, J., “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, op. cit., pp. 207-208.

¹⁰⁴ Asturias cuenta con tres circunscripciones aunque sea una Comunidad Autónoma uniprovincial.

¹⁰⁵ Baleares, al ser una Comunidad Autónoma archipelágica, cuenta con la isla como circunscripción.

Canarias ¹⁰⁶	La Gomera (4), El Hierro (3)	Autonómica (9), Fuerteventura (8), Lanzarote (8), La Palma (8)	Gran Canaria (15) y Tenerife (15)
Cantabria			Circunscripción única: 35
Castilla y León	Soria (5)	Salamanca (10), Ávila (7), Palencia (7), Zamora (7) y Segovia (6)	Valladolid (15), León (13) y Burgos (11)
Castilla-La Mancha	Cuenca (5) y Guadalajara (5)	Toledo (9), Albacete (7) y Ciudad Real (7),	
Cataluña	Lleida (4)	Girona (6) y Tarragona (6)	Barcelona (32)
Extremadura			Badajoz (36) y Cáceres (29)
Galicia			A Coruña (25), Pontevedra (22), Lugo (14) y Ourense (14)
La Rioja			Circunscripción única (33)
Madrid			Circunscripción única (132)
Murcia			Circunscripción única (45)
Navarra			Circunscripción única (50)

¹⁰⁶ En Canarias sucede lo mismo que en Baleares, la circunscripción electoral es la isla, pero hay que añadirle los escaños correspondientes a la circunscripción autonómica.

País Vasco			Álava (25), Bizkaia (25) y Guipúzkoa (25)
------------	--	--	---

Fuente: elaboración propia a través de los resultados de las últimas elecciones autonómicas en cada Comunidad Autónoma.

Como se puede observar, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen circunscripciones medianas o grandes, a excepción de Castilla-La Mancha, que es la Comunidad con las circunscripciones más pequeñas debido a la disminución del número de parlamentarios de su Asamblea Legislativa, que se analiza más adelante.

Entre las particularidades podemos encontrar aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales que cuentan con una sola circunscripción. La que más llama la atención es Madrid, a la que se le puede criticar que incumpla con la exigencia de representación de diversas zonas del territorio. Una circunscripción única sin ninguna modulación en este sentido en una Comunidad Autónoma con diversidades en el territorio como Madrid es algo cuestionable. Desde luego, no cuentan con las mismas características el municipio de Madrid, el sur de la Comunidad Autónoma o la zona montañosa del norte. En esta Comunidad se han hecho propuestas para dividirla en diferentes circunscripciones, incluso se ha hablado de distritos uninominales¹⁰⁷, pero no han llegado a tramitarse exitosamente.

El caso asturiano es particular dado que, tras la reforma electoral operada en Murcia, es la única Comunidad Autónoma uniprovincial con más de una circunscripción electoral. En el primer debate estatuyente se llegó a defender por ciertos sectores políticos (PSOE-PCA) un sistema de representación proporcional personalizado tipo Bundestag, pero cuando el proyecto estaba en el Congreso de los Diputados se echó abajo la propuesta fruto de los Acuerdos Políticos de 1981. En el debate estatuyente había diferentes posturas. La Coalición Democrática (donde estaba integrado Alianza Popular) fue la primera en proponer la división de las circunscripciones en tres, frente a la alternativa del PSOE a la que luego se adhirió el PCA, que en un primer momento prefería una circunscripción única. UCD abogaba asignar a cada partido judicial tres diputados distribuyendo los sobrantes con arreglo a los restos mayores. Tras los referidos Acuerdos

¹⁰⁷ GARROTE DE MARCOS, M., “Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid. Inconvenientes presentes y desafíos futuros”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 22, 2010, pp. 122-123.

Autonómicos, para cumplir con la exigencia de la representación territorial, acabó prosperando la propuesta de tres circunscripciones.

La otra peculiaridad la encontramos en las Comunidades Autónomas archipelágicas. Allí, como ya sucede en el ámbito estatal, la circunscripción electoral es la isla. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de indicar que la circunscripción insular, aunque, de nuevo, opere como “criterio corrector de la proporcionalidad”, es “constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado “hecho insular”, circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (artículos 69.3 y 141.4)” (STC 225/1998, FJ 7). Pero el caso canario es el más relevante tras la última reforma electoral dado que, a diferencia de las Islas Baleares, se le ha añadido una circunscripción electoral regional para evitar los efectos mayoritarios que tenía su sistema electoral, como se verá en el apartado dedicado a la reforma electoral en esta Comunidad.

En cualquier caso, aunque, como se ha indicado en el cuadro, la mayoría de las circunscripciones en las Comunidades Autónomas son medianas o grandes, los efectos de sus sistemas electorales son tan o más desiguales y, por tanto, desproporcionales, que en el Congreso de los Diputados. Tan es así que ocho Comunidades Autónomas (Canarias –antes de su última reforma electoral-, Baleares, Aragón, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía y Cataluña) superan los niveles del Congreso, y las cuatro primeras se encuentran entre los diez primeros puestos de un hipotético ranking mundial de *malapportionment*¹⁰⁸.

1.2.1.1. La reforma electoral en Murcia: cambio a una circunscripción única

Ya se ha señalado que Murcia es una de las tres Comunidades Autónomas que deja a disposición del legislador autonómico el establecimiento de su circunscripción, con las ventajas en materia procedimental que ello conlleva. Además, antes de la reforma de 2015 era, junto con Asturias, la única Comunidad Autónoma uniprovincial con más de un distrito electoral, lo que suponía una excepción a los Acuerdos Autonómicos de 1981.

¹⁰⁸ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, op. cit., p. 69.

La disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia dispone que para sus primeras elecciones se fijaban cinco circunscripciones, que posteriormente se confirmarían por su ley electoral, correspondientes a las comarcas de Guadalentín, Campo de Cartagena y Mar Menor, Vega del Segura, Noroeste y Río Mula y Altiplano. El tamaño de cada una de ellas era entre pequeño (Noroeste y Río Mula y Altiplano, entre 2 y 4 escaños), mediano (Guadalentín, 7 escaños) y grandes (Campo de Cartagena y Mar Menor y Vega del Segura, entre 10 y 21 escaños).

Con esta división de circunscripciones se buscaba dotar de representación a todas las zonas de la Comunidad Autónoma. Ello generaba un problema de desigualdad en el voto, al provocar una sobrerrepresentación de las zonas menos pobladas en detrimento de las más populosas, con los efectos desproporcionales en la asignación de escaños que conlleva. Además, las circunscripciones eran asimétricas en cuanto a su extensión y, junto a los efectos que provocaban de favorecimiento a los partidos mayoritarios, sembraban dudas acerca de su mantenimiento¹⁰⁹. Hasta la reforma de 2015, Murcia era la tercera Comunidad Autónoma más desproporcional, solo superada por Castilla-La Mancha y Canarias¹¹⁰.

Aunque ya se hubieran hecho propuestas encaminadas a reformar el sistema electoral antes, se apuntan dos motivos por los cuales no se había acometido hasta ahora la reforma. El primero era político, dado que la sobrerrepresentación favorecía a los dos principales partidos, especialmente al más votado. Y el segundo era que la demanda de una reforma se reducía al mundo académico y a las fuerzas políticas perjudicadas por el sistema. Pero lo anterior cambia, como en el resto de España, con la crisis económica iniciada en 2007, lo que se tradujo en una demanda social en la Región de Murcia para reformar su sistema electoral que consistía en la supresión de las circunscripciones, la disminución de la barrera electoral y la sustitución de la fórmula electoral D'Hondt por otra más proporcional¹¹¹.

En el anterior contexto, el Foro Ciudadano de la Región de Murcia impulsó la firma de un pacto sobre la reforma de la ley electoral murciana, conocido como Pacto del Moneo, que recogía un compromiso de modificación de dicha normativa antes de finalizar

¹⁰⁹ SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance y perspectivas (1983-2015)*, op. cit., pp. 107-119.

¹¹⁰ Ídem, pp. 137-144.

¹¹¹ Ibídem, pp. 174-184.

el 2015. Al igual que en el caso canario, como se verá más adelante, la movilización de la sociedad civil ha sido importante para la modificación del sistema electoral. Este documento fue ratificado por el PSRM, la coalición Ganar la Región de Murcia, UPyD y Podemos. Entre las medidas se recogía la eliminación de las circunscripciones para pasar a una única, reducir la barrera electoral y modificar la fórmula electoral para que fuera más proporcional. A ello se le ha de añadir que la mayoría de partidos que se presentaron a las elecciones autonómicas de 2015 llevaban en sus programas propuestas en ese mismo sentido, a excepción del PSRM y del PP, aunque el primero de ellos se adhirió al Pacto mencionado, por lo que parece que también estaba conforme con dicha medida¹¹².

Paradójicamente han sido los dos partidos que no firmaron el Pacto del Moneo quienes impulsaron la reforma electoral. El PP y Ciudadanos rubricaron el 22 de junio de 2015 el “Acuerdo para la Gobernabilidad y la Regeneración Democrática”, gracias al cual se logró la investidura del candidato popular con el apoyo de Ciudadanos tras las elecciones autonómicas de mayo de ese mismo año. Entre las propuestas que allí se recogían estaba la de reformar el sistema electoral para que tuviera una circunscripción única, entre otras, como la reducción de la barrera electoral y la incompatibilidad entre ser diputado regional y miembro de una corporación local. Tan sólo tres días más tarde, el 25 de junio de 2015, el Grupo Popular de Ciudadanos en la Asamblea de Murcia registró una proposición de ley para reformar la ley electoral murciana, con contenidos consensuados con el resto de Grupos¹¹³.

El resultado de lo anterior fue la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia. La principal y más importante medida llevada a cabo es el paso a una circunscripción única. Como consecuencia de ello el voto de cada murciano vale igual “de manera independiente de su lugar de residencia, y facilita que también haya una mayor proporcionalidad y correspondencia en términos de igualdad en el voto independientemente del partido por el que se opte, aunque esta no queda totalmente asegurada por la existencia de una barrera electoral y por la fórmula de conversión de votos en escaños”¹¹⁴. Si se tiene en cuenta lo firmado en el Pacto del Moneo, además del cambio en la circunscripción, se cumplió lo conciliado respecto a la bajada de la barrera electoral (de un 5 a un 3%), pero la fórmula electoral ha seguido

¹¹² *Ibíd.*, pp. 185-191.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 192.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 211.

siendo la misma: la D'Hondt. Ahora bien, “entre los efectos negativos de la unificación de la circunscripción está el hecho de no asegurar necesariamente la presencia de diputados que posean ligazón y proximidad a todos los territorios de la Región”¹¹⁵. Si tenemos en cuenta los argumentos que se señalaban sobre la posible arbitrariedad de las circunscripciones, esta es una consecuencia negativa que se podría considerar menor.

En definitiva, Murcia representa una de las Comunidades Autónomas que ha mejorado su proporcionalidad con el cambio de la circunscripción electoral, demanda que se ha exigido por la sociedad civil y por diversos partidos políticos fruto de la crisis de la representatividad. Gracias a ello se ha mejorado la representación de la ciudadanía murciana en su Asamblea y, por tanto, se ha favorecido el pluralismo político. El resultado de las elecciones autonómicas de 2019 son un buen ejemplo, con cinco Grupos Parlamentarios en la Cámara y la necesidad de llegar a acuerdos para la investidura de un Presidente¹¹⁶. De hecho, Murcia ha sido una de las Comunidades Autónomas que han tenido mayor dificultad para lograr un pacto y, por primera vez en su historia, se ha investido al candidato de una formación política que no había ganado las elecciones y se ha formado un Gobierno de coalición¹¹⁷.

1.2.1.2. La demandada reforma electoral de Canarias

Canarias es otra Comunidad Autónoma que tiene peculiaridades, más allá de su condición de archipiélago, en su sistema electoral, más aún tras la promulgación de la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias

El sistema electoral canario era criticado por ser el más desigual de los sistemas electorales españoles —en comparación con el estatal y autonómicos—, hasta tal punto de encabezar un hipotético ranking mundial de *malapportionment*¹¹⁸. Se ha llegado a afirmar que no había “Comunidad Autónoma en la que el sistema electoral haya producido mayor

¹¹⁵ Ibídem, p. 212.

¹¹⁶ El reparto de diputados ha sido el siguiente: PSOE-17 escaños con el 32,4 % de los votos, PP-16 escaños con el 32,3 % de los votos, Cs-6 escaños con el 12 % de los votos, VOX-4 escaños con el 9,46% de los votos y Podemos-Equo-2 escaños con el 5,5% de los votos.

¹¹⁷ https://elpais.com/politica/2019/07/26/actualidad/1564131812_904816.html

¹¹⁸ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, op. cit., p. 69.

perjuicio al crédito del autogobierno y por tanto haya contribuido más a la deslegitimación de la experiencia autonómica que Canarias”¹¹⁹.

Como se verá en el apartado sobre el modelo institucional y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, precisamente debido al sistema electoral canario se produjo la STC 225/1998. El Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el régimen transitorio que regulaba la composición del Parlamento de Canarias por introducir elementos característicos de un sistema mayoritario, como la inclusión de la lista más votada en la circunscripción en detrimento del principio de representación territorial o la elevación de las barreras electorales del 3 al 6% en el ámbito de la Comunidad Autónoma y del 20 al 30% en cada circunscripción insular. El Tribunal Constitucional interpretó que el sistema electoral canario no vulneraba el requisito de la proporcionalidad dispuesto en el artículo 152.1 CE debido a que la peculiaridad insular “es la que sitúa a la indicada barrera del seis por ciento en el límite de lo constitucionalmente tolerable, pues, ese incremento porcentual y la correlativa reducción de posibilidades de acceso al escaño para las fuerzas políticas minoritarias se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas” en el precepto cuestionado (FJ 5). Este mismo pronunciamiento recuerda que la STC 72/1989 ya dijo que la barrera del 20% de los votos emitidos en cada circunscripción no merecía “en modo alguno, la calificación de exorbitante o contrario al sistema electoral de representación electoral, sino muy claramente la de plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y [poblacionales] del archipiélago canario, e incluso pieza necesaria de su régimen electoral, puesto que, organizado éste sobre [circunscripciones insulares] con la indudable finalidad de conformar un Parlamento con representaciones políticas de cada una de esas islas, dicho porcentaje del 20 por 100 insular asegura tal finalidad legal al actuar como correctivo del 3 por 100 regional, ya que de no estar así previsto algunas de dichas circunscripciones electorales no podrán alcanzar representación parlamentaria, dado que su número de votantes, e incluso de electores, no es suficiente para superar el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región (...). Todo ello hace evidente que la regla de un porcentaje mínimo (...) constituye una previsión legal, no solo razonable, sino imprescindible para asegurar que las diversas

¹¹⁹ LÓPEZ AGUILAR, J. F., “El sistema electoral autonómico canario: una revisión necesaria, imperiosa e inaplazable”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), op. cit., p. 156.

zonas del territorio de las Comunidades Autónomas tengan representación en sus Asambleas Legislativas” (FJ 3). Dichas elevadas barreras electorales se justifican en la STC 225/1998 porque, según el Alto Tribunal, Canarias “ha atendido particularmente al mandato constitucional de "asegurar" la representación de las "distintas zonas" de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado "hecho insular", circunstancia geográfica específica, propia de las CC.AA. que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4). En consecuencia, el imperativo de proporcionalidad del art. 152.1 C.E. común a los sistemas electorales autonómicos, puede ser atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del especial significado que adquiere la obligación de asegurar la "representación de las diversas zonas del territorio" (art. 152.1 C.E.) en las Comunidades Autónomas insulares, pues, como hemos declarado en relación con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, "es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a determinada población" (STC 45/1992, fundamento jurídico 5º)” (FJ 7). El Tribunal Constitucional resume en el fundamento jurídico 7 que:

“Sólo a partir de los anteriores presupuestos es posible examinar la constitucionalidad de las nuevas "barreras electorales" establecidas en el precepto recurrido. "Barreras" o cláusulas de exclusión que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, no tienen por exclusivo objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica, o favorecer la estabilidad gubernamental. En rigor, a esa finalidad, únicamente responde la denominada "barrera regional" ahora situada en el 6 por 100 de los votos válidos emitidos. Contrariamente, el fin perseguido por la "barrera local o de la circunscripción" -que la norma impugnada sitúa en el 30 por 100- es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a la minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión ("barrera regional") favorece a las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, la segunda supone un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el

Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma. A su vez, la tercera de las reglas prevista en el precepto impugnado, esto es, la que posibilita el acceso a la distribución de escaños a la candidatura que hubiera obtenido "el mayor número de votos válidos en la circunscripción", tampoco puede ser analizada aisladamente, pues, si en su consideración individual pudiera estimarse, en sintonía con la calificación que le merece al Defensor del Pueblo, como una regla típicamente mayoritaria, su conexión sistemática con las otras cláusulas de exclusión, pone de relieve que, en puridad, opera como una corrección de las antedichas barreras, permitiendo alcanzar representación parlamentaria a la candidatura más votada en una circunscripción, aunque no alcanzase el 30 por 100 del voto dentro de la misma, ni el 6 por 100 en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

La valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 C.E. Tampoco se ha acreditado ante este Tribunal que los nuevos porcentajes establecidos hagan perder, por sí solos, al sistema electoral canario su carácter proporcional y, por lo tanto, su capacidad para reflejar las principales opciones políticas existentes en aquella Comunidad Autónoma”.

La excepcionalidad del sistema electoral canario fue tal gracias al Pacto de Medinaceli entre la UCD y el PSOE, por el cual “se estableció un reparto de escaños que responde a la búsqueda de equilibrios territoriales comúnmente denominado como *triple paridad*. A su través, (i) las dos provincias canarias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, aportan el mismo número de diputados (30 cada provincia); (ii) Gran Canaria y Tenerife (...) también eligen el mismo número de representantes (15 cada isla); y (iii) las islas periféricas o no capitalinas eligen el mismo número de diputados que las dos islas centrales o capitalinas”¹²⁰. Un argumento –el de la triple paridad- que “se trata de una opción política que no encuentra asidero constitucional alguno”¹²¹.

Ello suponía que el 83% de la población canaria eligiese al 50% del Parlamento y el restante 17% al otro 50%. Dicho de otra manera, “la diferencia en el valor del sufragio es tan elevada que el voto de un ciudadano herreño tiene una incidencia en el resultado electoral final 17 veces superior a la de un ciudadano tinerfeño y 16 veces superior a la de un grancanario; por su parte, un ciudadano gomero dispone de un voto casi 11 veces y media más potente que el de un tinerfeño (11,4) y casi 11 veces más que el de un

¹²⁰ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, op. cit., p. 45.

¹²¹ Ídem, p. 50.

grancanario (10,78)”¹²². Ello traía como consecuencia que fuera la única Comunidad Autónoma cuyo sistema permitía que “la tercera fuerza electoral en número de votos fuera la primera en escaños (CC, en 2015)”¹²³¹²⁴.

Las dificultades para reformar el sistema electoral canario han venido dadas porque, como ya se ha apuntado y sucede en otras Comunidades Autónomas, la Disposición Transitoria 1ª ha estado vigente durante toda la historia de Canarias debido a que establecía que para la aprobación de una ley electoral se precisaba de mayoría de 2/3 del Parlamento, mayor que para la reforma del propio Estatuto. Sin embargo, “el final de la legislatura autonómica 2011-2015 se saldó con la aprobación en el Parlamento de Canarias, por mayoría de tres quintos, de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía. El 24 de marzo de 2015, se aprobó con los votos favorables del Grupo Nacionalista Canario (Coalición Canaria-PNC) y del Partido Socialista Canario la propuesta de reforma que se elevó al Congreso de los Diputados y que lo ha avalado en el debate a la totalidad en la (...) XII Legislatura (...) por 236 votos a favor, 97 en contra y 8 abstenciones”¹²⁵. En la reforma también ha jugado un papel importante la sociedad civil y académica, principalmente a través de *Demócratas para el cambio*¹²⁶.

La propuesta de reforma iba encaminada en una doble dirección, como ha sostenido Gacía Mahamut:

“Por un lado, el art. 37.2 determina que una ley del Parlamento de Canarias aprobada, ahora, por una mayoría de tres quintos, a diferencia de los dos tercios exigidos por la vigente Disposición transitoria primera, regulará el régimen electoral con arreglo a una serie de elementos básicos que relaciona. De entre éstos cabe destacar que, al igual que en el vigente Estatuto, el sistema electoral será el de representación proporcional; el número de diputados no puede ser inferior a cincuenta ni superior a setenta. Debe hacerse notar que, en relación con la barrera electoral (...) el art. 37 de la propuesta de reforma expresamente prevé que la ley electoral establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños. En tanto no se apruebe la ley

¹²² Ibídem, p. 47.

¹²³ LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: tercera generación. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 115, 2019, p. 36.

¹²⁴ La asociación *Demócratas para el cambio* lo explica en este vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=AzYhcG5mVH0&t=1s>

¹²⁵ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 206.

¹²⁶ Se pueden ver todas las iniciativas que ha llevado a cabo dicho colectivo sobre el sistema electoral canario en el siguiente enlace: <https://democratasparaelcambio.com/author/reformaelectoralcandia/>

electoral, ese porcentaje mínimo de votos queda fijado en el apartado 2 de la Disposición transitoria primera de la propuesta de reforma que prevé una bajada significativa de la barrera electoral”¹²⁷.

Esta reducción de la barrera finalmente ha sido del 15% de los votos válidos en la circunscripción insular o el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

Pero lo más significativo ha sido la previsión de que las circunscripciones puedan ser de ámbito autonómico, insular o de ambas; además de que a ninguna circunscripción insular se le asigne un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho (artículo 39 del nuevo Estatuto), aunque la nueva ley electoral canaria tendrá la opción de asignar escaños a esta circunscripción o no hacerlo¹²⁸. De esta manera se permite combinar “la circunscripción insular y la autonómica, elemento este completamente novedoso y, por el momento, único en el derecho autonómico comparado”. La Disposición transitoria primera ha establecido que, hasta que se elabore una ley electoral –la propia norma fija el plazo para hacerlo en tres años desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto–, “61 escaños se distribuirán por las siete circunscripciones insulares y los nueve restantes se asignarán a la nueva circunscripción autonómica”, lo que “significa en la práctica que los electores canarios (...) podrán votar, por un lado, a la candidatura que libremente decidan entre las formaciones políticas que concurran en la isla de residencia respectiva, como podrán también votar la candidatura preferida de entre aquellas que concurran en la circunscripción autonómica”, a través de dos listas y dos urnas¹²⁹. Este es un elemento presente en el Derecho comparado. Se puede encontrar un ejemplo similar de combinación de las circunscripciones insulares con otra de compensación que abarca a todo el archipiélago en las Azores, algo que se introdujo en las islas portuguesas en 2006¹³⁰. Por eso en las elecciones de 2019, al coincidir las

¹²⁷ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 206. El autor hace referencia al artículo 37 de la propuesta, que finalmente se ha recogido en el artículo 39 final del Estatuto de Autonomía.

¹²⁸ CUESTA LÓPEZ, V., “Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 438.

¹²⁹ LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: tercera generación. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, op. cit., pp. 38-40.

¹³⁰ CUESTA LÓPEZ, V., “Los sistemas electorales archipiélagos: reflexiones en torno a la reforma del sistema electoral canario desde el Derecho comparado”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016, p. 119.

municipales y autonómicas con las europeas, los canarios han tenido que votar en cinco urnas¹³¹.

De esta forma Canarias se constituye como un nuevo paradigma que puede resultar interesante para mejorar la proporcionalidad del sistema electoral, a través de la combinación de circunscripciones, como ha sucedido en las elecciones autonómicas de 2019¹³². En este caso, una que abarca a toda la Comunidad Autónoma y otras territorialmente más reducidas que, en Canarias, son las islas, pero que podrían ser las provincias en el resto de Regiones españolas o en el plano estatal. La proposición de ley de reforma de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias¹³³ también incluía el establecimiento de un sistema mixto con la superposición, además de las tres circunscripciones que ya existen, de otra autonómica de 10 escaños para mejorar la proporcionalidad¹³⁴. Aunque ni el caso de Canarias ni en el de Asturias se hable de distritos uninominales, se podría hacer una comparación con el sistema electoral mixto de Alemania. En éste, “la mitad de los escaños se reparte a escala federal, mediante una fórmula distributiva o proporcional entre candidaturas de lista presentadas por los partidos en cada uno de los 16 Länder. Para la otra mitad, el territorio se divide en 328 distritos uninominales, donde la elección se resuelve mediante aplicación de la mayoría simple entre candidatos individuales”, con lo que se permite al elector un doble voto, es decir, “puede dar su primer voto a un candidato

¹³¹ Así lo explica en este vídeo *Demócratas para el cambio*: <https://www.youtube.com/watch?v=OQzogDFkPhA&t=1s>

¹³² Los resultados han sido: PSOE-25 escaños con el 28,85% de los votos, Coalición Canaria-PNC-20 escaños con el casi 22% de los votos, PP-11 escaños con el 15% de los votos, Nueva Canarias-5 escaños con el 9% de los votos, Podemos-4 escaños con el 8,75% de los votos, Agrupación Socialista de la Gomera-3 escaños con el 0,7% de los votos y Ciudadanos-2 escaños con el 7% de los votos. Aunque no es menos cierto que, como apunta Cuesta López, “si se hubiese mantenido el sistema electoral anterior, sin la circunscripción autonómica, la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios que apoyan al gobierno y los que se sitúan en la oposición en la actual legislatura sería prácticamente idéntica, lo que hubiese posibilitado igualmente el cambio político. Si descontamos los diputados de la circunscripción autonómica y el octavo diputado elegido en la circunscripción de Fuerteventura, de Coalición Canaria, el Gobierno podría estar sustentado por la mayoría de 32 diputados (en lugar de los 37 diputados de un parlamento de 70 escaños).” CUESTA LÓPEZ, V., “Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica”, op. cit., p. 448.

¹³³ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, X Legislatura, 3 de febrero de 2016, nº 19.1, pp. 1 y ss.

¹³⁴ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 25 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 200.

de la circunscripción que no pertenece necesariamente al partido que elige con su segundo voto”¹³⁵.

1.2.2. El debate sobre listas cerradas o abiertas y bloqueadas o desbloqueadas

Se ha explicado al inicio de este capítulo los motivos por los cuales se eligió en España un modelo de listas cerrado y bloqueado. El legislador orgánico persiguió dotar de fuerza a unos partidos que habían estado ilegalizados durante la dictadura, además de dotar de estabilidad al Gobierno. Por estos motivos, las listas cerradas y bloqueadas para el Congreso de los Diputados se veían como la mejor forma de dar respuesta a estos dos objetivos.

Y es que el modelo de listas es uno de los factores del grado de protagonismo que tienen los partidos políticos en el sistema político¹³⁶. Actualmente en España, debido también a la falta de democracia interna, los partidos cuentan con un peso muy importante a la hora de la selección de candidatos lo que, como se verá con detenimiento en el apartado sobre partidos políticos y participación, ha provocado que parte de la doctrina afirme que es el partido político quien elige a los representantes y la ciudadanía únicamente ratifica su elección¹³⁷. Dicho de otra manera, “las listas cerradas y bloqueadas propenden a concentrar el poder en grupos cerrados y deterioran el principio constitucional (...) de que en su interior los partidos políticos han de practicar la democracia. Reducen por ello el espacio competitivo exterior y propenden a su anquilosamiento, limitan su capacidad de integración de los afines y generan involución”¹³⁸. En resumen, las críticas de la doctrina a este sistema de listas apuntan en tres direcciones: son poco democráticas porque se priva a los electores de elegir entre los candidatos, fortalecen las posiciones de poder de las burocracias partidistas y son causa de la despersonalización de la relación entre representantes y representados y su

¹³⁵ ESTELLA IZQUIERDO, V., “La aplicabilidad del sistema electoral de doble voto”, en PAU I VALL, F., (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit., p. 246.

¹³⁶ CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº. extraord., 2018, p. 2.

¹³⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 417; y CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, op. cit., p. 2.

¹³⁸ MARTÍNEZ CUADRADO, M., “Bases, principios y criterios para la reforma de la ley electoral de 1977”, en *Revista de Política Comparada*, nº 6, 1981, p. 35.

distanciamiento¹³⁹. Incluso algún autor ha llegado a caracterizar a listas cerradas y bloqueadas como un “auténtico autismo en la esfera política”¹⁴⁰.

Este tipo de listas también afectan a la forma de gobierno si lo unimos a que los reglamentos de las Cámaras parlamentarias también han contribuido a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto a sus Grupos. De esta manera, como ha señalado Aragón Reyes, en las relaciones entre Parlamento y Gobierno se introduce “una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder”.

La Corte Constitucional italiana ha dicho, en su sentencia 1/2014, que las listas bloqueadas privan a los electores de cualquier margen de elección de sus propios representantes, que sería totalmente dejada a los partidos (FJ 5.1). También la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, en 2009 y 2014, ha interpretado que ese modelo vulneraba el carácter libre del voto¹⁴¹.

Si acudimos al Derecho comparado, se puede observar cómo los países que han adoptado listas cerradas y bloqueadas provienen de regímenes dictatoriales anteriores o en los que se ha querido esquivar los problemas causados en el pasado por una excesiva fragmentación política. En Europa existe este modelo de listas en Portugal, Serbia, Albania, Macedonia, Montenegro, Hungría, Turquía, Andorra, Moldavia, Ucrania, Kazajistán, Georgia, Alemania y Rusia¹⁴².

A diferencia de lo que ocurrió en la Transición y en los primeros años de democracia, hoy en día “los partidos políticos españoles son vistos como organizaciones con propensión a extender su poder institucional más allá de lo que legítimamente les corresponde”¹⁴³. Es decir, que “las estructuras organizativas de los partidos políticos han acumulado tal cantidad de poder que (...) las listas cerradas y bloqueadas ya no resultan

¹³⁹ SANTAMARÍA OSSORIO, J., “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”, en *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 117.

¹⁴⁰ PORRAS NADALES, A. J. y DE VEGA GARCÍA, P., “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política”, en PORRAS NADALES, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 22.

¹⁴¹ CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, op. cit, pp. 7 y 25.

¹⁴² Ídem., p. 3.

¹⁴³ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, *Apuntes Electorales*, nº 61, 2019, p. 143.

admisibles desde la perspectiva de una democracia avanzada”¹⁴⁴. Como ya se ha indicado antes, una de las reivindicaciones de la sociedad civil ha sido la implantación de listas abiertas “con el objetivo de otorgar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político”¹⁴⁵. El propio Consejo de Estado, en su informe de 2009 sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral Común, dijo que era necesario que se hicieran reformas “encaminadas a lograr alguna modalidad de votación más flexible”¹⁴⁶.

Las listas abiertas se pueden definir como aquel sistema “en que el elector puede escoger entre los candidatos incluidos en un orden convencional o bien combinar candidatos de listas distintas, la fórmula conocida como *panachage*”¹⁴⁷. En ellas “el elector tiene una libertad total en esa segunda etapa que corresponde al acto formal de votación”¹⁴⁸. Pero hay que distinguir entre las listas desbloqueadas y abiertas. En las primeras se permite a los electores “mostrar su preferencia por algún o algunos candidatos de una lista electoral concreta y, en casos excepcionales, dar un voto de rechazo a algún candidato de la lista”, mientras que en las segundas “el elector puede elegir candidatos de distintas listas electorales e, incluso, dar varios votos a un candidato o mostrar su rechazo a alguno de ellos”¹⁴⁹. Los tipos de listas abiertas y/o desbloqueadas pueden ser, a su vez, muy diferentes¹⁵⁰.

Entre las ventajas asociadas a una mayor personalización del voto que comportaría un sistema de listas abiertas y desbloqueadas se han apuntado varias. En primer lugar, que el elector decidiría no solo cuantos diputados le corresponden a cada partido, sino también qué candidatos ocuparán esos escaños; un menor poder para las cúpulas

¹⁴⁴ OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, op. cit., p. 287.

¹⁴⁵ Ídem, p. 147.

¹⁴⁶ Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral Común, 2009, p. 154.

¹⁴⁷ ALMAGRO CASTRO, D., “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad española?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 112, 2018, p. 119.

¹⁴⁸ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA-RODRÍGUEZ, J., “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº 29, 2018, p. 61.

¹⁴⁹ CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, op. cit, pp. 9 y 10.

¹⁵⁰ Para esta cuestión véase FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, op. cit., pp. 143-145; PAMIES, C., “Tipos de lista y perfiles parlamentarios en España y Alemania”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, pp. 558-559; o PASSARELLI, G., “Sistema de votación preferencial. Efectos en la competencia interna de los partidos y en el comportamiento electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 211.

partidarias, mejorar la relación entre representantes y representados¹⁵¹; obligar a los partidos a tomar en cuenta más intensamente las preferencias de los electores¹⁵²; una mayor rendición de cuentas asociada a un aumento del nivel de democracia dentro del partido¹⁵³; o un mayor acercamiento a los electores, lo que supone, en definitiva, mayor responsabilidad de los representantes¹⁵⁴ y de esta manera se podrían evitar casos como los conocidos diputados “paracaidistas”¹⁵⁵. Se podría hacer un símil con un restaurante, donde “las listas cerradas y bloqueadas serían el menú del día, mientras que las listas abiertas sería pedir a la carta”¹⁵⁶.

Entre las críticas, se puede argumentar que se perjudica la cohesión y unidad de los partidos¹⁵⁷. Ello es así porque “los candidatos pueden tener incentivos para competir con sus compañeros de partido”¹⁵⁸, algo que puede resultar paradójico si se tiene en cuenta que la ciudadanía española cuestiona el poder oligárquico de los partidos pero rechaza que éstos se presenten divididos¹⁵⁹. Pero, en algunos países como Eslovaquia, sucede lo contrario. Allí los partidos incluyen en sus listas a diputados díscolos que en muchas ocasiones se han saltado la disciplina de partido, que normalmente son aquellos que han resultado elegidos por el voto preferencial, buscando una reputación personal de los parlamentarios que beneficie al partido¹⁶⁰.

¹⁵¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, op. cit., pp. 145-149.

¹⁵² CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, op. cit., p. 31.

¹⁵³ PASSARELLI, G., “Sistema de votación preferencial. Efectos en la competencia interna de los partidos y en el comportamiento electoral”, op. cit., p. 222.

¹⁵⁴ GARROTE DE MARCOS, M., “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), op. cit., p. 401.

¹⁵⁵ Para evitar este fenómeno también es importante el método de nominación de los candidatos. Aunque el apartado sobre partidos se refiere a ello, es interesante señalar ahora que, por ejemplo, en Alemania son los militantes de la circunscripción correspondiente quienes eligen al candidato uninominal, ya sea de manera directa o indirecta. La posibilidad de que sean los militantes del partido del territorio concreto en el que tenga que presentarse el candidato las personas que lo eligen puede ser una buena fórmula para evitar la imposición del partido de un candidato en una circunscripción en la que no tiene ningún tipo de vinculación. Véase FERNÁNDEZ VIVAS, Y., “El sistema electoral en Alemania a examen”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 487.

¹⁵⁶ BIGLINO CAMPOS, P., “La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación?”, op. cit., p. 11.

¹⁵⁷ FERNÁNDEZ VIVAS, Y., “El sistema electoral en Alemania a examen”, op. cit., p. 391.

¹⁵⁸ FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, op. cit., p. 150.

¹⁵⁹ ALMAGRO CASTRO, D., “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad española?”, op. cit., p. 127.

¹⁶⁰ GARROTE DE MARCOS, M., “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?”, op. cit., p. 391.

Otras desventajas que se han esgrimido son que con el voto preferencial se pueden ocasionar problemas de gobernabilidad, aumenta la complejidad del acto de votar, puede afectar a la composición equilibrada por sexos, elevarse los costes del proceso electoral y que se produzcan desigualdades en la competencia interna de los partidos¹⁶¹; o que supondría un cambio en la manera de plantear las campañas electorales¹⁶². En el caso español también se ha señalado que en el modelo de listas abiertas usado en el Senado los electores, por lo general, siguen el orden de colocación realizado por los partidos en la lista¹⁶³. Pero ello podría no ser un argumento válido para las Comunidades Autónomas dado que uno de los factores de dicho comportamiento para el Senado es la simultaneidad con las elecciones al Congreso¹⁶⁴, algo que no sucedería en el ámbito autonómico porque se desarrollan en un calendario electoral distinto¹⁶⁵.

Ya se ha visto que las Comunidades Autónomas pueden incidir en sus modelos de listas. Se han realizado varias propuestas para abrir y desbloquear las listas en Asturias¹⁶⁶, Valencia¹⁶⁷, La Rioja¹⁶⁸ o Cataluña¹⁶⁹, con diferentes grados de concreción en la medida. Ninguna de ellas fue finalmente aprobada.

En el caso de La Rioja tan sólo se dice en el artículo 15.2 de la proposición de ley que “en las elecciones a la Diputación General de La Rioja, el sistema electoral será el de listas abiertas y desbloqueadas, pudiendo cada votante dentro de una misma papeleta, señalar a un número máximo de Diputados igual al que le corresponda en su circunscripción”. Es la única que también propone una apertura de las listas, todas las demás tan sólo un desbloqueo.

En la propuesta catalana los electores podrían otorgar un voto preferencial a cualquier candidato. Lo harían a entre 1 y 25 candidatos en la circunscripción de

¹⁶¹ Ídem, pp. 392-393.

¹⁶² QUERALT JIMÉNEZ, A., “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, en PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 426.

¹⁶³ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA-RODRÍGUEZ, J., “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, op. cit., pp. 66-67.

¹⁶⁴ MONTERO GIBERT, J. R y GUNTHER, R., “Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”, en *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 66.

¹⁶⁵ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA-RODRÍGUEZ, J., “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, op. cit., p. 67.

¹⁶⁶ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias de 3 de febrero de 2016, nº 19.1, serie A.

¹⁶⁷ Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 5 de abril de 2018, nº 262, pp. 44037 y ss.

¹⁶⁸ Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 3 de noviembre de 2015, nº 10, serie A, pp. 54 y ss.

¹⁶⁹ Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 5 de mayo de 2016, nº 122, pp. 9 y ss.

Barcelona y a entre 1 y 8 en las demás circunscripciones (artículo III-7 de la propuesta). Antes, en 2010, en Cataluña se había registrado una iniciativa legislativa popular que pretendía “la incorporación de las listas desbloqueadas con voto preferencial y la representación equilibrada en cada tramo de 5 nombres, siguiendo la distribución 40/60%”¹⁷⁰.

Asturias probablemente constituya la propuesta más elaborada ya que la hecha en la legislatura 2015-2019 viene de otra que se realizó en el anterior período legislativo¹⁷¹. En la última se establecía un desbloqueo de las listas de tal forma que el votante podía disponer de un voto preferencial no acumulable a un máximo de nueve candidatos dentro de cada lista. Los que superasen el 5% sobre “el conjunto de sufragios recibidos por el partido en la circunscripción de que se trate, pasarían a ser elegidos de manera preferente”, sin que pudiera ver alterada su posición el cabeza de lista porque previamente habría sido elegido por un proceso de primarias obligatorio¹⁷². Esta propuesta, de nuevo, no se llegó a aprobar debido a que los Grupos Parlamentarios no retomaron el debate después de decidir aparcarlo a la espera de una posible modificación de la regulación estatal¹⁷³.

Por último, en la Comunidad Valenciana se proponía un voto preferencial con la posibilidad de marcar opcionalmente a un máximo de tres personas, con un blindaje respecto a quien ocupase la primera posición de la lista. Además se estipulaba una solución al problema del equilibrio de sexos al que se ha hecho alusión antes, de tal manera que “el voto preferencial podría alterar la posición ocupada por los candidatos en la papeleta a los efectos de la asignación de escaños, pero solo respecto a los candidatos de su mismo sexo”¹⁷⁴.

¹⁷⁰ QUERALT JIMÉNEZ, A., “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, op. cit., p. 420.

¹⁷¹ GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, op. cit., p. 199.

¹⁷² FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, op. cit., pp. 30-31.

¹⁷³ <https://www.lne.es/asturias/2017/05/31/junta-aparca-indefinidamente-propuesta-reforma/2113017.html>

¹⁷⁴ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA-RODRÍGUEZ, J., “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, op. cit., pp 37-38.

1.2.3. Hacia una fórmula electoral más proporcional. El caso de Castilla y León¹⁷⁵

Ya se ha visto que una de las cuestiones que pueden regular las Comunidades Autónomas es la fórmula electoral. Sin embargo, todas ellas han elegido la fórmula D'Hondt. Incluso alguna, siguiendo con el mimetismo con la regulación estatal ya analizado y como se ha dicho más arriba, se ha remitido expresamente en su ley electoral a la fórmula que se use para el Congreso de los Diputados (artículo 18.3 de la Ley 11/1986 Electoral de la Comunidad de Madrid). Aunque, como se ha señalado también, uno de los elementos más importantes que provocan los efectos mayoritarios en el sistema electoral es la circunscripción provincial, en las Comunidades Autónomas, debido a su mayor tamaño, el cambio en la fórmula puede acarrear una mejora de la proporcionalidad importante.

En Castilla y León en la legislatura 2015-2019 se presentó una enmienda a la totalidad a la proposición de ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León¹⁷⁶, que pretendía pasar a una fórmula electoral Hare.

Castilla y León se encuentra en la novena posición entre las Comunidades Autónomas con un mayor *malapportionment* (8,34). Esto significa que el 8,34% del total de escaños se encontrarían en circunscripciones donde no les correspondería si se siguiese un modelo de distribución estrictamente poblacional, como se ve en el siguiente cuadro:

¹⁷⁵ Para la redacción de este apartado me he basado principalmente en el artículo FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 45, 2018, pp. 33-71.

¹⁷⁶ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 380, IX Legislatura, 2 de marzo de 2018, pp. 50918 y ss.

TABLA DE <i>MALAPPORTIONMENT</i> ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS		
Posición	Comunidad Autónoma	<i>Malapportionment</i>
1	Canarias	32,80
2	Islas Baleares	21,88
3	Aragón	20,56
4	País Vasco	19,52
5	Galicia	14,53
6	Comunidad Valenciana	12,64
7	Andalucía	11,46
8	Cataluña	10,46
9	Castilla y León	8,34
10	Castilla-La Mancha	7,96
11	Extremadura	7,45
12	Principado de Asturias	6,85
13	Región de Murcia	4,93

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de población del INE de 1 de enero de 2015. No se encuentran incluidas las Comunidades en las que se usa una circunscripción única. Los casos de Murcia y Canarias son hasta las últimas reformas electorales.

Aunque Castilla y León no se encuentra tan mal parada como otras, la desproporcionalidad ha sido el argumento por el cual se realizó la propuesta para el cambio en la fórmula electoral. Si se tienen en cuenta los resultados de las elecciones de 2015¹⁷⁷ (año que dio lugar a la legislatura en la que se realizó la propuesta), en las dos circunscripciones con mayor número de escaños en juego, Valladolid (15 procuradores) y León (14 procuradores), se produjo un hecho inédito en la historia electoral de Castilla y León: hasta cinco partidos consiguieron obtener algún diputado. En las otras dos circunscripciones de tamaño grande, Salamanca y Burgos, con 11 procuradores cada cual, se hicieron con algún escaño cuatro formaciones políticas. Por otra parte, en las circunscripciones de tamaño intermedio (Ávila, Segovia, Palencia y Zamora), en las que se reparten 7 procuradores en cada una de ellas, consiguieron obtener representación tres fuerzas políticas (PP, PSOE y Podemos en la mayoría de casos, excepto en Ávila donde fue Ciudadanos el partido que obtuvo representación). Por último, en la única circunscripción de tamaño pequeño, Soria, donde se reparten 5 procuradores, solo PP y PSOE consiguieron escaños, manteniéndose esta provincia como el último reducto del bipartidismo. En definitiva, el menguante número de partidos que obtienen representación

¹⁷⁷ Se tienen en cuenta los resultados de 2015 por ser el año que dio lugar a la legislatura en la que se realizó la propuesta.

a medida que se reducen los escaños en juego en cada provincia evidencia una vez más la importancia de la magnitud de las circunscripciones.

Por tanto, es la moderada magnitud de cinco de las circunscripciones, sumada al sesgo en favor de los dos partidos mayoritarios propio de la fórmula D'Hondt¹⁷⁸, cuya influencia es especialmente intensa en las circunscripciones de tamaño intermedio (entre 6 y 9 escaños)¹⁷⁹, lo que hace que se resienta la proporcionalidad en el sistema electoral castellanoleonés.

En perspectiva comparada, el promedio de desproporcionalidad¹⁸⁰ del sistema electoral de Castilla y León (6,71) se sitúa ligeramente por debajo del que corresponde al sistema del Congreso de los Diputados. Y, en comparación con los sistemas electorales del resto de Comunidades Autónomas, el de Castilla y León es el tercero más desproporcional, solo superado por los de la Región de Murcia y Canarias hasta sus reformas.

¹⁷⁸ URDÁÑOZ GANUZA, J., “La teoría de los precios. Una explicación sistemática para las fórmulas electorales”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 17, 2007, pp. 113-154.

¹⁷⁹ MONTERO GIBERT, J. R. y RIERA SAGRERA, P.; “Anexo II: Informe sobre la reforma del sistema electoral”, en RUBIO LLORENTE, F. J. y BIGLINO CAMPOS, P. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 394.

¹⁸⁰ El índice de desproporcionalidad es el de mínimos cuadrados de Gallagher.

TABLA SOBRE LA DESPROPORCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES ESPAÑOLES		
Posición	Sistemas electorales	Promedio histórico del índice de Gallagher
1	Canarias	7,25
2	Región de Murcia	7,14
3	Congreso de los Diputados	7,10
4	Castilla y León	6,71
5	Castilla-La Mancha	6,35
6	Islas Baleares	6,11
7	Comunidad Valenciana	5,54
8	Andalucía	5,05
9	Asturias	4,81
10	Cantabria	4,59
11	La Rioja	4,55
12	Galicia	4,5
13	Aragón	4,12
14	Cataluña	3,91
15	Extremadura	3,87
16	Navarra	3,26
17	País Vasco	3,05
18	Madrid	2,64

Fuente: Elaboración propia

Hasta que se presentó la proposición de ley por de reforma de la ley electoral ya citada, en Castilla y León tan sólo había habido dos proposiciones de ley dirigidas a reformar la Ley Electoral de Castilla y León y, de ellas, solo una dirigida a modificar de manera más amplia alguna de sus partes.

La primera fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular en 1991 con el único motivo de satisfacer el derecho de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto haciendo uso de cabinas de votación¹⁸¹, aunque no fue tomada en consideración¹⁸².

En ese mismo año, la Ley 3/1987 sufrió su modificación más importante a través de la Ley 4/1991, de 20 de marzo, pero que nada tenía que ver con el sistema electoral, sino con cuestiones relativas al funcionamiento de la Junta Electoral de Castilla y León y otras destinadas a una mejora técnica de la propia norma. Posteriormente, fue modificada muy sucintamente por el artículo 23 de la Ley 12/1988, de 23 de diciembre, de Medidas de Castilla y León, en materia de gastos electorales.

¹⁸¹ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 186, año IX, 22 de marzo de 1991, p. 6.657.

¹⁸² Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 186, año IX, 4 de mayo de 1991, p. 6.693.

El cambio más relevante se ha producido en el transcurso de la legislatura 2015-2019 a través de la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que, en su rúbrica, no viene a tratar la Ley Electoral, y que fue duramente criticada por la oposición¹⁸³. Las modificaciones en la Ley Electoral fueron fruto del acuerdo de investidura entre el PP y Ciudadanos en lo que a incompatibilidades de los representantes se refiere¹⁸⁴, estableciéndose, entre otras medidas, la imposibilidad de ejercer la responsabilidad de procurador para los Alcaldes y concejales de municipios superiores a los 20.000 habitantes. Asimismo, se incorporó a través del nuevo artículo 31 bis de la Ley Electoral la obligatoriedad de celebrar debates durante la campaña electoral entre representantes de aquellas formaciones políticas con Grupo Parlamentario propio.

La última de las reformas se realizó por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas de Castilla y León, que modificó el artículo 26 de la Ley Electoral para impedir que los partidos se pudieran presentar con símbolos que reprodujesen el emblema, el pendón o la bandera de la Comunidad Autónoma.

La proposición de ley de reforma de la Ley Electoral de Castilla y León registrada en 2016 no hacía referencia a la fórmula electoral, pero sí a cuestiones que se tratan en otra parte del trabajo, como la regulación de las primarias o, como se analizará a continuación, la sustitución temporal de parlamentarios. Pero ya se ha dicho que sí que hacía referencia al cambio en la fórmula electoral la enmienda a la totalidad de texto alternativo y también alguna enmienda parcial¹⁸⁵.

Aunque en una primera aproximación pudiera parecer que un simple cambio en la fórmula electoral apenas tiene capacidad de incidir en la distribución de escaños de las candidaturas, lo cierto es que la fórmula D'Hondt posee un sesgo en favor de los partidos mayoritarios, cuya potencialidad se despliega especialmente en circunscripciones de magnitud moderada como las del sistema electoral de Castilla y León¹⁸⁶.

Así pues, la utilización de una fórmula electoral como la Hare (la propuesta en

¹⁸³ <http://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/201611/22/aprobada-alto-cargo-castilla20161122155502.html>

¹⁸⁴ <http://www.ppcyl.es/web/wp-content/uploads/2015/06/A-1.pdf>

¹⁸⁵ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 380, IX legislatura, 2 de marzo de 2018, p. 50.939.

¹⁸⁶ URDÁNOZ GANUZA, J., “La teoría de los precios. Una explicación sistemática para las fórmulas electorales”, op. cit., pp. 113-154; y MONTERO GIBERT, J. R. y RIERA SAGRERA, P., “Anexo II: Informe sobre la reforma del sistema electoral”, op. cit., p. 394.

dichas enmiendas), considerablemente más neutral respecto al tamaño de los partidos, sí que produciría cambios significativos en el arco parlamentario de las Cortes de Castilla y León cuando se aplica a los resultados de las elecciones autonómicas de 2015. De entrada, los resultados serían mucho más proporcionales, pues el porcentaje de escaños que le correspondería a cada partido se asemejaría mucho más al porcentaje de votos que recibe. De este modo, las bonificaciones que en términos de escaños recibirían los partidos más votados, y en especial el PP, se verían recortadas ostensiblemente; por el contrario, los partidos más perjudicados con el actual sistema conseguirían evitar o al menos suavizar las penalizaciones que les inflige.

La Asamblea Legislativa también habría estado algo más fragmentada, pues, además de haber acogido a un nuevo partido con un solo parlamentario —Candidatura Independiente-Ciudadanos de Centro Democrático (CI-CCD)-, los escaños habrían estado más repartidos entre las distintas fuerzas políticas: PP y PSOE habrían perdido 8 y 2 diputados, respectivamente, mientras que Ciudadanos, Podemos e IU se habrían hecho con 5, 2 y 2 nuevos diputados, también respectivamente.

COMPARATIVA DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2015 CON EL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE CON LOS RESULTADOS CON EL SISTEMA ELECTORAL PROPUESTO POR LA ENMIENDA A LA TOTALIDAD					
PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS EN 2015	ESCAÑOS EN 2015	PORCENTAJE DE ESCAÑOS EN 2015	ESCAÑOS CON HARE	PORCENTAJE DE ESCAÑOS CON HARE
PP	37,73 %	42	50 %	34	40,48 %
PSOE	25,94 %	25	29,76 %	23	27,38 %
PODEMOS	12,14 %	10	11,90 %	12	14,29 %
CIUDADANOS	10,27 %	5	5,95 %	10	11,90 %
IU	4,15 %	1	1,19 %	3	3,57 %
UPyD	1,44 %	0	0	0	0
UPL	1,41 %	1	1,19 %	1	1,19 %
CI-CCD	0,94 %	0	0	1	1,19 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Castilla y León.

Por consiguiente, esta modificación de la fórmula electoral permitiría que las preferencias electorales expresadas por los ciudadanos castellanoleoneses encontraran un mejor reflejo en la representación parlamentaria regional, sin necesidad de reformar el

Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece la provincia como circunscripción.

Ahora bien, cabe preguntarse si una representación parlamentaria más fiel de la voluntad expresada por el cuerpo electoral podría traer consigo una merma en la gobernabilidad. Y la respuesta a esta cuestión es que, si nos remitimos a los resultados de las elecciones de 2015, los posibles acuerdos para la formación de gobierno previsiblemente no se habrían alterado demasiado: la suma de procuradores de los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos sobre los que se apoyaba el Gobierno en 2015 ascendían a 47, mientras que con las proyecciones resultantes de aplicar la fórmula Hare serían 45, sobrepasando la mayoría absoluta.

Si analizamos el baile de escaños que se produce en cada provincia por el simple efecto de modificar la fórmula electoral, observamos que en todas ellas los partidos más votados -las más de las veces el PP- ceden escaños en favor de formaciones políticas con un menor respaldo electoral, como Ciudadanos, Podemos o IU. Cabe destacar el caso de las provincias de Ávila y Soria. En la primera de ellas, Podemos obtuvo un 10,09% de los votos, un porcentaje significativo pero que no fue suficiente para alcanzar un escaño, que hubiera ganado. Más elocuente es si cabe el caso de Soria, donde Ciudadanos y Podemos, con algo más del 12% de los votos, se quedaron cerca de conseguir escaño, mientras que con la aplicación de la fórmula Hare sí que lo lograrían, a costa del PP y del PSOE.

Comparativa de los escaños conseguidos en 2015 por provincia con el sistema electoral propuesto por la enmienda a la totalidad respecto al sistema electoral vigente:

Partido	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	Total
PP	3 (-1)	4 (-1)	5	5 (-1)	3 (-1)	3 (-1)	2 (-1)	6 (-1)	3 (-1)	34
PSOE	2	3	4 (-1)	2	3	2	1 (-1)	4	2	23
Podemos	1 (+1)	2	2	1	1	1	1 (+1)	2	1	12
Ciudadanos	1	1	1	1 (+1)	2 (+1)	1 (+1)	1 (+1)	1	1 (+1)	10
IU		1 (+1)	1 (+1)					1		3
UPL			1							1
CI-CCD								1 (+1)		1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Castilla y León

Aunque finalmente la enmienda a la totalidad de texto alternativo fue rechazada y la proposición de ley se quedó en el trámite de debate de las enmiendas parciales en Comisión cuando finalizó la legislatura, estas iniciativas han servido para abrir la discusión sobre la reforma del sistema electoral en Castilla y León. Como se ha visto, a diferencia del ámbito estatal, donde las circunscripciones son más pequeñas, en la esfera

autonómica, y en el caso concreto de esta Comunidad Autónoma, un cambio en la fórmula electoral podría tener consecuencias importantes para mejorar la proporcionalidad del sistema. Sustituir la fórmula D'Hondt por otra como la Hare permitiría una representación más fiel de la voluntad de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma aunque, por otro lado, podría generar mayores dificultades para formar Gobiernos estables justo en el momento de mayor fragmentación política de la historia de nuestra democracia, y hay autores que han defendido que la proporcionalidad incrementa la distancia entre electores y elegidos¹⁸⁷. Las Comunidades Autónomas podrían explorar también otras posibilidades para mejorar la proporcionalidad de su sistema, aunque probablemente en muchos casos exigiría la modificación de los Estatutos de Autonomía, por ejemplo, si se decidiese añadir unos escaños adicionales compensatorios tal y como sucede en Alemania en las elecciones al *Bundestag*¹⁸⁸.

1.2.4. Otras reformas y propuestas de reforma.

1.2.4.1. La disminución de escaños y la consecuente falta de proporcionalidad

En los últimos años, algunas Comunidades Autónomas, en concreto Castilla-La Mancha y Cantabria, han reducido su número de parlamentarios y en otros lugares se han presentado iniciativas en el mismo sentido, como son los casos de La Rioja¹⁸⁹ y de la Comunidad Valenciana¹⁹⁰, aunque no se llegaron a aprobar. En todas ellas los motivos esgrimidos son económicos¹⁹¹ y, en determinadas ocasiones, se confunde lo que ha de ser un Parlamento legislativo con una institución provincial, como en el caso de La Rioja. La exposición de motivos de la reforma planteada en esta Comunidad Autónoma decía lo siguiente:

“(…) La Comunidad autónoma de La Rioja de hoy es heredera de la antigua Diputación Provincial, que estaba compuesta por 24 diputados provinciales. Una corporación local con menos competencias que en la actualidad pero que en un

¹⁸⁷ RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª ed., Madrid, 2012, p. 697.

¹⁸⁸ FERNÁNDEZ VIVAS, Y., “El sistema electoral en Alemania a examen”, op. cit., p. 499.

¹⁸⁹ Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, serie A, nº 103, de 10 de abril de 2014.

¹⁹⁰ Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana. Bolletí Oficial, nº 209, VIII Legislatura.

¹⁹¹ Mismo argumento que se da en otros países, como Italia. Véase PIRAINO, A., “Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “trasformazione” del sistema delle leggi elettorali”, en *federalismi.it*, 15 abril 2020, p. 9.

mismo órgano, el Pleno de la Diputación, contenía el Ejecutivo y una especie de cámara de representación provincial.

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

Asimismo, también se suprimió el sueldo de los diputados en la Comunidad castellano manchega, recogido por algunos medios de comunicación de una manera muy preocupante –por no usar otros calificativos- que deja mucho que desear si se pretende poner en valor la institución parlamentaria¹⁹². Esta Comunidad Autónoma se unió a La Rioja y Castilla y León, donde tampoco los diputados tienen un sueldo, sino que perciben dietas por asistencia a Plenos y Comisiones, lo que puede afectar al buen funcionamiento de la institución parlamentaria debido al abuso de convocatorias que para poco o nada sirven, provocando disfuncionalidades en su quehacer cotidiano, como muy bien han explicado autores familiarizados con estos Parlamentos, como Matia Portilla¹⁹³. De esta manera, como apunta Aranda Álvarez, no se puede ignorar que muchos parlamentarios deberán compaginar sus ocupaciones profesionales con las tareas del escaño, por lo que este autor se pregunta si el escenario que deseamos es el de “unos parlamentarios autonómicos cansados y agobiados por el desempeño de otras labores que en unos momentos de crisis económica y confusión es más necesario que nunca el control parlamentario”¹⁹⁴. No se tiene en cuenta que estas son condiciones para poder desempeñar la labor de representación de una forma adecuada y que es necesario un número suficiente de diputados “para que exista representatividad y los ciudadanos no tengan la sensación

¹⁹² El “Periodista Digital” tituló, a raíz de esta noticia, que “La Presidenta de Castilla La-Mancha pone la primera pica en los privilegios de la casta política” y que, así, se escribía “un capítulo esperanzador del parlamentarismo para reconciliarlo con el pueblo”: <http://www.periodistadigital.com/castilla-la-mancha/toledo/2012/12/22/maria-dolores-garcia-page-cospedal-suprime-cortes-sueldo-castilla-diputados-manchegos-mancha.shtml>

¹⁹³ MATÍA PORTILLA, E., “Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León”, en SÁEZ HIDALGO, A. (dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 270.

¹⁹⁴ ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho Político*, nº 92, 2015, p. 150.

de que sus intereses quedan sustraídos por los representantes una vez que han sido elegidos y entran a formar parte de la institución parlamentaria”¹⁹⁵.

Como se decía, la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, redujeron el número de parlamentarios de la Asamblea de esta Comunidad Autónoma. Con ello se han reforzado los elementos mayoritarios de su sistema electoral (es el quinto más desproporcional -ver cuadro sobre desproporcionalidad de los sistemas electorales españoles-) y las magnitudes de sus circunscripciones electorales son las más pequeñas en perspectiva comparada autonómica (ver cuadro comparativo de las circunscripciones electorales).

El Estatuto de Autonomía, tras su reforma, estableció que sus Cortes estarían constituidas por un mínimo de 25 diputados y un máximo de 35. Una reducción sustancial si tenemos en cuenta que la anterior horquilla era de entre 47 y 59. Con esta modificación, Castilla-La Mancha “se sitúa con una elevadísima relación elector/escaño, que es el doble o casi el doble de las Comunidades que tienen un similar nivel de población”¹⁹⁶.

Aunque la STC 15/2015 avaló la reforma, el Tribunal Constitucional partió de “la admisión de la evidencia de que cualquier reducción del número de representantes a elegir no favorece sino que perjudica la mayor proporcionalidad del sistema”¹⁹⁷, además de que, sin lugar a dudas, vulnera lo que se ha dicho hasta ahora sobre los cánones establecidos por la Comisión de Venecia en cuanto a desviación del voto. Tan es así que Castilla-La Mancha ha sido la única Comunidad Autónoma que ha obtenido una mayoría absoluta en las elecciones autonómicas de 2019¹⁹⁸ (Galicia también la obtuvo en sus elecciones de julio de 2020). Esta reducción de parlamentarios también ha sido recientemente aprobada en otros países como Italia¹⁹⁹ y la doctrina la ha criticado en la misma línea que en lo que se ha dicho hasta ahora: puede suponer una reducción de los espacios de la representación y excluir potencialmente a ciudadanos de la esfera pública y reforzar el rol de las élites

¹⁹⁵ Ídem, p. 144.

¹⁹⁶ REVIRIEGO PICÓN, F., “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, op. cit., p. 4.

¹⁹⁷ Ídem, pp. 217-218.

¹⁹⁸ Los resultados han sido: PSOE-19 escaños con el 44,11% de los votos, PP-10 escaños con el 28,55% de los votos y Ciudadanos-4 escaños con el 11,38% de los votos. Se han quedado sin representación VOX, con el 7,02% de los votos, y Podemos, con el 6,9%.

¹⁹⁹ Los resultados del referéndum celebrado los días 20 y 21 de septiembre de 2020 sobre la disminución de parlamentarios en Italia se pueden consultar aquí: <https://elezioni.interno.gov.it/referendum/scrutini/20200920/scrutiniFI01>

políticas²⁰⁰ o afectar al trabajo en las comisiones parlamentarias, donde los grupos de las minorías verán reducida su representación y, por tanto, se perjudicarán sus trabajos de fiscalización y control al Gobierno, entre otros problemas.

Más sorprendente fue si cabe la manera en la que se produjo la disminución de escaños del Parlamento de Cantabria. La Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria fue una norma que, como se puede leer en su preámbulo, tenía “por objeto la adopción de una serie de medidas extraordinarias dirigidas a propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad Autónoma de Cantabria”. Esta Ley contenía una serie de disposiciones para aplicar en la Administración y sector público cántabro con el objetivo de reducir el gasto. Pero también modificó en sus disposiciones adicionales otras normas. En concreto, la disposición adicional novena modificó el artículo 17.1 de la Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria, reduciendo el número de parlamentarios de 39 a 35. Se puede criticar que esta forma de legislar no es la adecuada para una reforma de estas características, y va en la misma línea de la reforma castellano manchega y las propuestas de otras Comunidades Autónomas: el mayor argumento para la reducción de diputados es la disminución del gasto. Pero, en el caso de Cantabria, no se tuvo un debate concreto sobre este hecho, sino que se introdujo a través de una ley que nada tenía que ver con el ámbito parlamentario, produciéndose así una falta de publicidad y transparencia en el debate, además de una merma en la seguridad jurídica.

1.2.4.2. La sustitución temporal de parlamentarios²⁰¹

La ya citada proposición de ley de reforma del sistema electoral en Castilla y León presentada durante la legislatura 2015-2019 preveía también la sustitución temporal de procuradores, al igual que la presentada en Asturias. Esta regulación ya se ha introducido en algún Parlamento autonómico, como el catalán (artículo 92 del Reglamento del Parlamento), el vasco (artículo 88 del Reglamento del Parlamento Vasco) o el andaluz

²⁰⁰ PIRAINO, A., “Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “*trasformazione*” del sistema delle leggi elettorali”, op. cit., pp. 9-10.

²⁰¹ En este apartado me baso en lo escrito en FERNÁNDEZ ESQUER, C., y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, op. cit., pp. 61-63.

(artículo 85.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), para casos excepcionales y muy concretos, como la maternidad o paternidad. En 2009, incluso, se llegó a tramitar una proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en la que se preveía esta opción²⁰², aunque finalmente fue retirada por la Asamblea Legislativa de esta Comunidad Autónoma²⁰³. La sustitución temporal de parlamentarios no es ajena a nuestro Derecho Parlamentario y ya se encontraba dispuesta en la Constitución de Cádiz, si bien en términos muy diferentes a los que ahora se plantean, debido a la situación de guerra de aquel entonces. El artículo 109 de la Constitución de 1812 establecía que “si la guerra o la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten a tiempo todos o algunos de los Diputados de una o más provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda”.

Entre quienes han defendido esta opción en la doctrina se encuentran Presno Linera y Ortega Santiago. Ambos mantienen que es posible siempre y cuando concurren circunstancias que impidan o dificulten el ejercicio del cargo representativo, dado que podría estar en peligro el derecho de los ciudadanos a intervenir políticamente²⁰⁴.

Los propios autores consideran que aquí entran en juego “la prohibición de mandato imperativo (art. 67.2 CE), la personalidad e indelegabilidad del voto (art. 79.3 CE) y el derecho al ejercicio del cargo representativo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas que el Tribunal Constitucional ha deducido del artículo 23 CE”²⁰⁵; y que también se debería tener en cuenta que “la discontinuidad en la titularidad del ejercicio del cargo electo es extraña al entendimiento habitual del mandato en nuestro ordenamiento, donde hasta ahora la sustitución se configura de manera definitiva e irreversible y sólo se activa en el caso de pérdida del mandato, y donde parece entenderse que la suspensión en el ejercicio del cargo no deja un espacio abierto a su ocupación temporal”²⁰⁶.

A pesar de lo anterior, piensan que los preceptos constitucionales señalados están previstos exclusivamente para senadores y diputados, no para parlamentarios

²⁰² Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, núm. 18-1, 11 de abril de 2008, pp. 1 y ss.

²⁰³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie B, núm. 18-14, 13 de mayo de 2010, p. 1.

²⁰⁴ PRESNO LINERA, M. A. y ORTEGA SANTIAGO, C., *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 44.

²⁰⁵ Ídem, pp. 98-99.

²⁰⁶ Ibídem, p. 95.

autonómicos o para los cargos representativos de los entes locales²⁰⁷ -argumento, dicho sea de paso, que también sirve para defender la posibilidad de introducir el revocatorio del mandato en la Administración Local y que se trata más adelante-, y que tales garantías de prohibición de mandato imperativo o indelegabilidad del voto parecen no estar incorporadas al 23.2 CE porque la STC 178/1989 estableció que de las previsiones constitucionales que regulan las instituciones del Estado no se derivan principios o reglas aplicables a las Comunidades Autónomas allí donde el respectivo Estatuto de Autonomía no disponga nada al respecto (FJ 6). Esta razón les lleva a concluir a que estas son “garantías reforzadas de determinados cargos electos cuyo contenido no ha de corresponder necesariamente y en todo caso a cualquier cargo representativo”²⁰⁸. De cualquier modo —arguyen—, ha de haber una previa manifestación de voluntad expresa e incondicionada del cargo electo implicado, por lo que el hecho causante ha de ser un concepto jurídico bien determinado²⁰⁹, para que “no se ponga en cuestión la libertad del representante en el ejercicio de su cargo”²¹⁰.

Sin embargo, la postura mantenida por Presno Linera y Ortega Santiago es debatible. Acerca de este asunto, estos autores también defienden la posibilidad de la delegación de voto en los Parlamentos autonómicos²¹¹. Esta ha sido una solución que se ha planteado en numerosas Asambleas Legislativas para hacer frente a la situación de pandemia de la COVID-19. Así lo han hecho, al menos, los Parlamentos del País Vasco, Navarra o Cataluña y en otros lugares, como Andalucía, se reformó el reglamento parlamentario una vez se pudo reunir de nuevo el Pleno para introducir esta posibilidad “en tanto existan medidas de confinamiento y/o distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u otras situaciones de excepcional gravedad” (artículo 90 bis). Aunque no sea el objeto de este apartado analizar con detenimiento el voto delegado, sí que cabe apuntar que, al igual que ocurre con la sustitución temporal de parlamentarios, es discutible. Aquí de nuevo la doctrina se encuentra dividida, sobre todo a la hora de debatir si se puede regular en el ámbito autonómico o no²¹². Pero cabría argumentar que la delegación de voto podría ir en contra del artículo 79.3 CE, que dispone la personalidad

²⁰⁷ *Ibídem*, p. 47.

²⁰⁸ *Ibídem*, p. 103.

²⁰⁹ *Ibídem*, p. 90.

²¹⁰ *Ibídem.*, p. 110.

²¹¹ *Ibídem*, pp. 44-47.

²¹² Las posturas a favor y en contra las resume CARRASCO DURÁN, M., “El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 32.

e indelegabilidad del voto para diputados y senadores, precepto que se podría aplicar de manera análoga a los diputados autonómicos porque ello es uno de los caracteres de nuestra democracia representativa²¹³. Estas críticas se pueden ampliar a otras de las soluciones ofrecidas por los Parlamentos autonómicos para continuar con su actividad una vez pasados los primeros momentos del estado de alarma establecido debido a la pandemia, como el voto ponderado (se adoptó en la Asamblea de Murcia). En este caso se argumentó que con dicha solución “no se produciría en ningún caso una alteración en los resultados de las votaciones y que estos siempre serían adecuados a la composición de la Cámara y a las mayorías constituidas en cada ocasión”²¹⁴, pero es lo mismo que decir que el diputado individual no tiene ninguna operatividad y que los portavoces de cada Grupo Parlamentario podrían votar con un determinado porcentaje de votos, que sería el mismo que el de escaños que tuviera su Grupo. Ambas soluciones podrían vulnerar el *ius in officium* de los diputados y, por tanto, el artículo 23 CE. Además, existen otras medidas menos lesivas que, aunque tengan también sus límites, pueden operar en estas situaciones y están previstas en el Derecho Parlamentario autonómico. Por ejemplo, el voto no presencial o voto telemático, que se ha ampliado para el supuesto de imposibilidad de acudir al Parlamento debido a la situación de pandemia en las Cortes de Aragón y en las de Castilla y León; o la celebración telemática de las sesiones de las Comisiones con votaciones efectuadas por llamamiento, como ha sucedido en las Cortes de Aragón (lo cual, para autores como Rubio del Val y Blasco Jáuregui, sería conforme a la jurisprudencia constitucional en casos como el presente²¹⁵), previsión –la de la celebración por videoconferencia u otros sistemas técnicos de las sesiones de las Comisiones– que ya está presente en otros reglamentos como el del Parlamento de las Islas Baleares, si bien en este caso es debido a que la meteorología en muchas ocasiones impide a los diputados de algunas islas desplazarse hasta la sede del Legislativo²¹⁶. Pero

²¹³ DE MIGUEL BÁRCENA, J., “La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, 2010, p. 150.

²¹⁴ FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E., “La actuación de la Asamblea Regional de Murcia desde la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 152.

²¹⁵ RUBIO DEL VAL, C. y BLASCO JÁUREGUI, J., “El papel del Parlamento autonómico en el estado de alarma: crónica de la actividad de las Cortes de Aragón”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 48.

²¹⁶ RIDAO MARTÍN, J., “Virtualizando el Parlamento (hasta donde se puede). El régimen del Parlamento de Cataluña durante la crisis de la COVID-19 y las reformas tecnológicas y reglamentarias operadas para regular la actividad no presencial en el futuro”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 76.

estas soluciones tecnológicas tienen problemas importantes, como ocurrió en la sesión plenaria de 23 de abril de la Asamblea de Madrid, que tuvo que ser suspendida “antes de que transcurriera una hora desde que fuera abierta, por los cortes producidos durante la conexión, que impidieron su correcto desarrollo”²¹⁷. Aprovechando este breve apunte a propósito de las diferentes posibilidades ofrecidas por los Parlamentos autonómicos para atajar la pandemia de la COVID-19, cabe decir también que muchos de ellos acudieron a la Diputación Permanente como forma de mantener la actividad parlamentaria, algo igualmente criticable si se entiende que ésta únicamente opera en los períodos de vacaciones parlamentarias y al que transcurre entre la extinción del mandato parlamentario y la constitución de la nueva Cámara. En cualquier caso, teniendo en cuenta todo lo anterior, sería conveniente reformar y perfeccionar las normas parlamentarias para proporcionar “un mayor margen de maniobra a los órganos rectores de los Parlamentos que les permitan encontrar, en cada caso, las soluciones que mejor se adecúen a los retos concretos que se les presenten”²¹⁸, sobre todo si se tiene en cuenta la ductilidad del Derecho Parlamentario²¹⁹.

Volviendo a la sustitución temporal de parlamentarios, hay que tener en cuenta la ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional dispuesta en las SSTC 5 y 10/1983, a la que se hace referencia de manera más desarrollada cuando se trata la revocación del mandato, donde se afirma que “el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores” (FJ 3 STC 5/1983) y causas como la maternidad, la paternidad o una enfermedad no lo son; o que “la titularidad del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión popular” (FJ 2 STC 10/1983), sin que lo sean los presupuestos habilitantes que darían lugar a la sustitución temporal que mencionan estos autores.

A mayor abundamiento se podría argumentar que las previsiones establecidas en la

²¹⁷ GRECIET GARCÍA, E., “La Asamblea de Madrid y el COVID-19: lo que nunca debió suceder, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 127.

²¹⁸ MATIA PORTILLA, E., “La COVID-19 y las Cortes de Castilla y León”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 75.

²¹⁹ Para una información más completa sobre cómo se han enfrentado los Parlamentos de nuestro país al problema de la COVID-19, véase *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020; o, en el ámbito concreto de las Cortes Generales, GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, A. y NAVARRIO MEJÍA, I., “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, 2020.

Constitución para senadores y diputados también afectan a representantes en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas —pero no a los de las Administraciones Locales— en tanto en cuanto tienen funciones análogas, esto es, legislativas²²⁰, a lo que se refiere también el epígrafe sobre la revocación del mandato. Asimismo, habría que tener en cuenta otras sentencias más recientes del Tribunal Constitucional. Es el caso de la STC 125/2013, donde se dice que “es inequívoco que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado, lo cual crea una vinculación inmediata entre electores y elegidos, que no puede ser condicionada en sus elementos esenciales por la mediación de los partidos políticos por tratarse de un mandato libre, pues la concepción de que es del partido y no de los electores de quien se recibe el mandato representativo es inaceptable desde el punto de vista constitucional” (FJ 6).

Para finalizar lo relacionado con la sustitución temporal de procuradores, también se ha de considerar que la ley electoral no habría de ser la única norma que regulase esta materia, sino que también lo debería hacer el reglamento parlamentario. Ambas normas han de complementarse, dado que “el *status* del parlamentario viene integrado, en parte, por una serie de contenidos que no se corresponden exclusivamente con una determinada fuente normativa, pudiendo ser regulados tanto por la ley como por el reglamento parlamentario”²²¹.

1.2.4.3. La reforma electoral de Aragón

La última Comunidad Autónoma que ha reformado su ley electoral ha sido Aragón, a través de la Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta reforma está encaminada a mantener la representación de los territorios menos poblados, en concreto, la provincia de Teruel. Como se expone en el preámbulo, si se hubiera aplicado la Ley tal y como estaba redactada, esta provincia habría pasado de 14 a 13 escaños, mientras que la provincia de Zaragoza habría ganado un parlamentario,

²²⁰ DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los Ayuntamientos españoles”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 148.

²²¹ ORTEGA SANTIAGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 323.

pasando de 35 a 36. Se dice que “en un momento en el que la despoblación está en la agenda política, parece poco razonable que las Cortes aragonesas, en desarrollo de su función legislativa, no actúen en la norma de referencia para evitar que se produzca esta situación de pérdida de representación en la provincia de Teruel”.

Debido a ello, se ha reformado el artículo 13, sustituyendo la población de derecho por el censo electoral como criterio para el prorrateo de escaños entre provincias y para que, así, Teruel mantuviera los 14 escaños de su provincia. Esta propuesta contó con la unanimidad de los Grupos Parlamentarios en la votación²²².

1.2.4.4. La particularidad del voto electrónico del País Vasco

La única ley electoral que regula la posibilidad de emitir el voto electrónico es la Ley Electoral del País Vasco. Se introdujo a través de la Ley 15/1998, de 19 de junio, de modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Esta modalidad de votación es una opción que, para algunos autores, en caso de introducirla, hay que hacerlo con medida, debido a los problemas que puede conllevar. Entre otros, se apunta que el más importante puede ser el de su control, dado que “deja de ser jurídico y democrático para convertirse en invisible y tecnocrático”²²³.

La exposición de motivos justifica la medida para “garantizar la participación de los ciudadanos en las elecciones por las que se proceda a la elección de sus representantes mediante el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo éste uno de los elementos definidores de toda sociedad democrática. El pleno ejercicio del derecho de sufragio activo exige que junto a fórmulas tradicionales se articulen procedimientos nuevos que permitan a los electores emitir de forma personal y sencilla el voto en la mesa electoral”. Por tanto, “el establecimiento del voto electrónico en las elecciones al Parlamento Vasco es la primera respuesta que al desafío de las nuevas tecnologías y sus implicaciones en el proceso democrático se da desde la Comunidad Autónoma del País Vasco”, además de que “favorece la claridad y objetividad de los procedimientos electorales y la autenticidad del voto, al obligar al ciudadano a emitir su voto de forma personal, impidiendo los condicionamientos que en la emisión del voto se pueden derivar

²²² <https://www.diariodelaltoaragon.es/NoticiasDetalle.aspx?Id=1159537>

²²³ CANO BUESO, J., “En torno a las transformaciones de la representación política”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, n° 101, 2001, pp. 410-411.

de la inexistencia de la obligación de realizar la selección de la papeleta de voto de forma secreta y persona”, según la exposición de motivos.

El artículo segundo de esta Ley incluye los diferentes métodos que se prevén para articular el voto electrónico: a través de una tarjeta con banda magnética de votación, la urna electrónica, la pantalla de votar, la cabina electoral y el software o el programa informático electoral.

Sin embargo, aunque exista dicha posibilidad, no se ha aplicado nunca desde su entrada en vigor en ninguna elección del País Vasco.

La regulación del voto electrónico también se preveía en la propuesta asturiana para los residentes en el extranjero.

1.2.4.5. La imposibilidad de un sistema electoral mayoritario

Ya se ha dicho anteriormente que en la Comunidad Autónoma de Madrid han existido propuestas tendentes a una división de la circunscripción en distritos uninominales²²⁴. En otros lugares se ha hablado incluso de que los diputados se eligieran a través de un sistema mayoritario en distritos comarcales.

Fue el caso de la propuesta del que fuera Presidente de la Generalitat Valenciana, Alberto Fabra, que no llegó a materializarse. En una conferencia realizada en el Club Siglo XXI, lo defendió para conseguir una mayor proximidad entre los ciudadanos y sus representantes, profundizar en medidas de rendición de cuentas y transparencia e incrementar la participación cualitativa ciudadana en los asuntos públicos²²⁵.

Dicha iniciativa pretendía que se eligiera un tercio de los diputados de forma directa por los ciudadanos en distritos comarcales, mientras que los otros dos tercios se harían mediante un sistema proporcional en circunscripciones provinciales. Ello tenía el peligro de la sobrerrepresentación de ciertas comarcas o la utilización del *gerrymandering* para utilizar los distritos electorales con fines partidistas²²⁶.

²²⁴ GARROTE DE MARCOS, M., “Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid. Inconvenientes presentes y desafíos futuros”, op. cit., p. 123.

²²⁵ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 31, 2014, pp. 129-130.

²²⁶ Ídem, pp. 143 y 137.

Sin embargo, esta propuesta, que no llegó a materializarse, no podría haber seguido adelante porque va en contra del artículo 152.1 CE al no cumplir el requisito de la proporcionalidad que se dispone en dicho precepto.

2. PARTIDOS POLÍTICOS Y PARTICIPACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Son varios los problemas que afectan a los partidos políticos. Se pueden mencionar, entre otros, su financiación, la instrumentalización que han hecho de las instituciones y de los órganos consultivos o su injerencia en otros poderes públicos²²⁷. Sin lugar a dudas, uno de los más importantes es su falta de democracia interna. Todas estas cuestiones han afectado de igual manera a los diferentes ámbitos territoriales, tanto el estatal como el autonómico. No es el objeto de este apartado tratar cada uno de ellos, sino de analizar, en relación con el objeto de estudio de este capítulo, qué medidas se han propuesto en las Comunidades Autónomas para mejorar la democracia y participación en los partidos y si es posible llevarlas a cabo o no.

2.1. La dialéctica entre la democracia interna de los partidos y su derecho de autoorganización

Es opinión unánime en la doctrina que los partidos políticos protagonizan la democracia contemporánea y que dicha influencia, incluso, “no se limita al momento electoral, sino que se extiende también al ejercicio, por parte de los ciudadanos, de las otras formas de participación que completan la representación”²²⁸. A mayor abundamiento, para Sánchez Muñoz, “si en el parlamentarismo liberal la representación se concebía como una relación entre representante y representados, en la democracia de partidos se concibe como una relación en la que el partido se sitúa como intermediario entre ambos”²²⁹ y “dentro de los partidos no hay ninguna posibilidad de ser candidato sin

²²⁷ La doctrina se ha interesado por estos problemas. Véase, por todos, GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016; o MATIA PORTILLA, F. J., *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

²²⁸ BIGLINO CAMPOS, P., “Conclusiones y propuestas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 392.

²²⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”, en CASCAJO DE CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 345.

el placet de la dirección del partido. De hecho, los parlamentarios son escogidos por los partidos, que los someten a la ratificación del electorado”²³⁰. Hasta tal punto se podría considerar lo anterior que autores como Garrorena Morales han llegado a afirmar que la verdadera representación no lo es entre representante y representado, sino entre partido y elector, aunque los textos constitucionales no se atrevan a decirlo²³¹. Incluso algunos van más allá y ni siquiera se refieren a los representados en el momento final de la concreción de la voluntad popular, sino que existirían tres niveles de decisión diferentes en ese instante: los cargos públicos representativos, los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos²³².

Kelsen fue uno de los primeros autores en hacer una defensa de la necesidad de los partidos y la centralidad de su papel en el funcionamiento del Estado constitucional, por lo que la entrada en el ámbito del Derecho positivo era fundamental para evitar las tendencias oligárquicas en su seno y dar pie a su democratización: “la inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera. Esto es tanto más necesario cuanto que puede suponerse que es precisamente la estructura amorfa de este ámbito lo que da lugar al carácter señaladamente aristocrático-autocrático que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva dentro de los mismos, aun en partidos de programa radicalmente democrático”²³³. Antes Weber había apuntado en la dirección contraria: “regular la propia lucha de los partidos no es posible, salvo que se produzca la decadencia de una activa representación popular (...). El hecho de que los partidos sean creaciones fundadas sobre la libre adscripción impide que sean disciplinados por la ley, la cual puede regular solamente los organismos creados por regulación estatal, y no las creaciones surgidas libremente como organizaciones sobre el campo del actual ordenamiento social (...)”²³⁴.

De las opiniones de Kelsen y Weber se desprende la tensión existente entre, de un lado, la exigencia de democracia interna y su regulación por parte del Estado; y, del otro, la autonomía de los partidos políticos y su derecho de autoorganización. Efectivamente,

²³⁰ Ídem, p. 349.

²³¹ GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991, p. 67.

²³² BAUTISTA PLAZA, D., *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006, p. 30.

²³³ KELSEN, H., *Esencia y Valor de la Democracia*, Labor, Barcelona, 1934, p. 45.

²³⁴ WEBER, M., citado por BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 64.

este tipo de asociaciones no son órganos del Estado, pero no cabe duda de que cumplen funciones de relevancia pública. Lo anterior ha propiciado que muchas Constituciones, como la nuestra, siguieran a Kelsen e incluyesen en sus textos referencias a los partidos, describiéndolos como instrumentos fundamentales para la participación política, por lo que la exigencia de democracia interna en su seno es imprescindible. Como recuerda De Otto Pardo, “el mandamiento de democracia interna tiene la finalidad de que los actores principales del juego democrático estén organizados y adopten sus decisiones conforme a las reglas democráticas que configuran la organización y actividad del Estado y que el derecho del ciudadano a participar libremente no se desvirtúe cuando se adopte la forma más eficaz de participación, la integración en un partido político”²³⁵. El objetivo de la democratización de los partidos sería evitar lo que Michels ha llamado “Ley de hierro de la oligarquía”, resumida en lo siguiente: “la organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”²³⁶. Para este autor la tendencia en los partidos a construir una oligarquía dominante se explicaría por la necesidad de contar con una organización desarrollada y las necesidades de supervivencia del propio partido; razones de tipo psicológico, como la consideración de los cargos como propiedad personal; y razones de tipo intelectual: mayor grado de preparación técnica y cultural de los dirigentes frente a las masas, que los harían insustituibles²³⁷, si bien es cierto que en la actualidad se demuestra que las *camarillas* de los diferentes partidos políticos prefieren a personas más bien mediocres dentro de la dirección de sus partidos para que no hagan sombra a sus líderes, con los problemas que ello conlleva.

Teniendo en cuenta lo anterior y el carácter que atribuye el artículo 6 CE a dichas fuerzas como instrumentos fundamentales para la participación política, son sumamente preocupantes los datos que conocemos habitualmente, según los cuales los partidos no son asociaciones que inspiren confianza hacia la ciudadanía. Así, “en los últimos años las opiniones respecto a los partidos políticos han cambiado, reduciéndose el número de

²³⁵ DE OTTO PARDO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 59.

²³⁶ MICHELS, R., *Los partidos políticos*, vol. II, Amorrortu Editores, Buenos Aires (Argentina), 1996, p. 164.

²³⁷ Ídem, pp. 169 y ss.

ciudadanos que tienen actitudes positivas, al menos en abstracto, sobre ellos (...). Sólo el 50 por ciento dice que son instrumentos que permiten la participación ciudadana”²³⁸.

2.2. La introducción legislativa de las primarias en los partidos políticos en el ámbito autonómico

La mayoría de partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados han regulado de diferentes maneras en sus estatutos las primarias para la designación de sus candidatos electorales. Pero estos procesos de designación no pueden controlarse dentro del marco del proceso electoral, simplemente porque no es un requisito legal para la presentación de una candidatura. Así lo ha confirmado la jurisdicción ordinaria en la sentencia del Tribunal Supremo 3861/2014, de 25 de septiembre, donde se dice que la Constitución impone un funcionamiento democrático a los partidos, pero no cómo estas formaciones han de designar a sus candidatos. Por eso los Tribunales no pueden entrar a valorar si en un proceso de primarias se han producido eventuales vulneraciones del derecho a acceder a cargo público o del derecho de asociación, porque, sencillamente, no forman parte de este derecho y las primarias no se regulan por ley.

Debido a la crisis de los partidos, la crisis de la representatividad y otros factores, como la falta de incentivos reales para la participación²³⁹, existen propuestas que pretenden la introducción de las primarias para la designación de candidatos por vía legislativa.

No hay duda de que es necesario un mayor desarrollo del artículo 6 CE, que impone un funcionamiento democrático a los partidos políticos. Es decir, aunque el régimen de los partidos en España queda informado por dos principios básicos, el de libertad de organización y el de autonomía, se le añade una nueva dimensión al contenido del derecho de asociación, que son los derechos de participación democrática interna de los afiliados²⁴⁰. Así lo ha declarado también el propio Tribunal Constitucional: “a diferencia de lo que sucede en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos, dada su

²³⁸ OÑATE RUBALCABA, P., “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y de los diputados”, en LLERA RAMO, F. J. (coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 122.

²³⁹ ROURA ÁRBORE, S., “Notas para una política de reforma del Gobierno Local”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 8, 2004, p. 1154.

²⁴⁰ FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 64.

especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene su límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento” (STC 56/1995, FJ 3). García-Pelayo ha afirmado que esta garantía de democracia interna es “un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático (... para que)”²⁴¹ los partidos cumplan su función de ser la vía de ascenso de la sociedad o del pueblo hacia el Estado”²⁴². Solozábal Echavarría también sostiene que “la regulación jurídica del partido es una garantía imprescindible para asegurar la participación popular en la actuación del Estado”²⁴³. Sin embargo, en la sentencia citada, el Tribunal Constitucional ha declarado que el mandato constitucional de democracia interna se puede cumplir con una gran variedad de modelos posibles, no siendo obligatorio el uso de primarias, siempre que se respete el principio de participación de los afiliados, pero, como se verá a continuación, parte de la doctrina opina lo contrario. En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que los partidos políticos “no dejan de ser asociaciones privadas, a consecuencia de lo cual caen bajo la protección del derecho de asociación, regulado en el artículo 22 CE”²⁴⁴; pero, debido a su relevancia constitucional, encuentran ciertos límites a su capacidad de autoorganización: que su estructura y funcionamiento internos han de ser democráticos, como estipula el mismo artículo 6 CE, a lo que hay que sumar que “el significado constitucional del mandato de democracia interna se realiza precisamente a través de las mayores garantías de participación en su seno”²⁴⁵. Es decir, nuestra Constitución exige una mayor democracia en los partidos, pero no es tan exigente como otras Cartas Magnas, que obligan a la celebración de primarias en los partidos para la designación de sus candidatos²⁴⁶ o que mencionan expresamente la garantía en la competencia para la postulación interna de los candidatos²⁴⁷.

En la STC 226/2016, el Tribunal Constitucional ha dicho que “el mandato constitucional de funcionamiento democrático de los partidos políticos se traduce en el

²⁴¹ El paréntesis es mío.

²⁴² GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, p. 62.

²⁴³ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 45, 1985, p. 157.

²⁴⁴ GIMÉNEZ GLUCK, D., “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, septiembre-diciembre 2014, p. 213.

²⁴⁵ ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, p. 268.

²⁴⁶ Artículo 77.12 de la Constitución uruguaya.

²⁴⁷ Artículo 38 de la Constitución argentina.

reconocimiento del derecho de los afiliados a la participación en su organización y funcionamiento, por lo que exige que se incluyan en los estatutos de los partidos, como mínimo, los derechos y los deberes de los afiliados, de forma que se garantice su derecho a la participación tanto en la organización como en el funcionamiento interno del partido, en orden a conseguir su contribución en la formación de la voluntad del partido” (FJ 6). Esta sentencia, aunque no verse concretamente sobre los procesos de nominación de candidatos, está conectada con lo que se está analizando, ya que sienta doctrina sobre la relación entre la libertad de expresión y el derecho de asociación, en relación con los límites a la capacidad de autoorganización de los partidos políticos (FJ 2). En este caso “se plantea la cuestión de si puede admitirse una restricción adicional al ejercicio de la libertad de expresión cuando se ejerce por una persona afiliada a un partido político manifestando opiniones que pueden considerarse contrarias a los intereses de la asociación política” (FJ 4).

El Alto Tribunal recuerda aquí de nuevo que los partidos políticos no pueden considerarse meras personas jurídico-privadas titulares del derecho de asociación del artículo 22 CE, sino que el artículo 6 CE les otorga una particular posición y se han de considerar asociaciones de relevancia constitucional. Debido a ello “la cuestión relativa al ejercicio de los derechos fundamentales en su seno (...) adquiere una significación constitucional añadida. De hecho, trasciende a aquellos derechos en particular afectando a la propia esencia del Estado democrático en el seno del cual están llamados a actuar los partidos políticos” (FJ 6).

En esta resolución se aclara el alcance del control jurisdiccional del Tribunal Constitucional sobre las decisiones internas de los partidos políticos. Esta vigilancia “puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental” (FJ 8), como sucede en con la libertad de expresión.

En relación con lo que se está tratando –la selección de candidatos por los partidos políticos- la pregunta que deviene inmediatamente a continuación es: ¿podría entrar el Tribunal Constitucional a valorar que un determinado procedimiento de nominación de candidatos puede vulnerar el derecho de participación –artículo 23 CE- de los afiliados a un partido político? Dicho desde otro punto de vista: ¿el Tribunal Constitucional puede valorar esta cuestión o ha de esperar a que el legislador lo regule? ¿Puede sistematizarse la nominación de candidatos electorales por vía legislativa? Y, lo que es más importante

debido al objeto de estudio de este trabajo, ¿pueden hacerlo las Comunidades Autónomas?

La proposición de ley de reforma de la Ley Electoral que se registró en las Cortes de Castilla y León durante la legislatura 2015-2019, a la que se ha hecho referencia anteriormente, tenía como una de sus medidas más importantes la introducción de primarias obligatorias para la designación de los candidatos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León²⁴⁸. Esta propuesta recogía en su exposición de motivos razones relacionadas con la crisis de la representatividad que conllevaron la realización de esta iniciativa. Se puede leer que “no podemos desconocer que la realidad de la sociedad de nuestros días demanda profundos cambios que permitan recuperar el prestigio de las instituciones y una mayor vinculación de los ciudadanos con las decisiones políticas” (párrafo tercero) o que “el diagnóstico de desafección de la sociedad respecto a sus representantes políticos es origen común de las demandas sobre la modificación de las normativas electorales que comparten muchas Comunidades Autónomas en nuestro país” (párrafo cuarto). La Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales vaciló sobre su constitucionalidad en el momento de la presentación²⁴⁹. En concreto, se duda sobre su compatibilidad con la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, debido a que “nada exige la celebración de primarias dentro de los partidos políticos para elegir el candidato, en este caso a la Presidencia de la Comunidad”, lo cual “supondría invadir sus competencias de autoorganización”. La posibilidad de que se introdujeran primarias también ha sido propuesta en Asturias en la proposición de ley de reforma de su Ley Electoral a la que se ha hecho referencia con anterioridad²⁵⁰ y en anteriores legislaturas se han registrado iniciativas con el mismo objetivo en otros lugares, como Madrid²⁵¹. En el caso de Asturias no se mencionan expresamente las primarias, sino que se dice que el candidato de los partidos a presidir la Comunidad Autónoma ha de elegirse “mediante un proceso democrático que garantice la concurrencia de candidatos y la

²⁴⁸ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, núm. 85, IX legislatura, 19 de febrero de 2016, pp. 11.131 y ss. Finalmente, al cabo de la legislatura, la propuesta murió en fase de discusión en Comisión, después de su toma en consideración por la Cámara, sin que se llegase a discutir el texto definitivo.

²⁴⁹ Escrito remitido a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León con registro de entrada nº 424 y fecha 18 de enero de 2017 en las Cortes de Castilla y León.

²⁵⁰ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias de 3 de febrero de 2016, nº 19.1, serie A.

²⁵¹ Proposición de Ley 3/2013 RGE.443, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, nº 104, 31 de enero de 2013, pp. 12963 y ss.

participación directa de, al menos, sus militantes” (artículo 21 de la proposición). A la posibilidad de que las Comunidades Autónomas o el Estado puedan regular este proceso me referiré un poco más tarde.

Lo que no es discutible es que se han de favorecer las estructuras de participación interna en los partidos políticos para evitar que la mayoría impida manifestarse a las corrientes minoritarias. Lo anterior puede llevar a un fortalecimiento para la propia organización, pero también puede causar contradicciones dado que puede llegar a colisionar con el principal fin del partido, que es el triunfo electoral²⁵², como se puso de manifiesto en los debates que tuvieron lugar en Podemos o el PSOE con la lucha por sus liderazgos en el año 2018. Dicho de otra manera, instituciones como las primarias pueden conllevar que la cohesión interna se debilite y el partido se desprestige ante el electorado por sus pugnas internas²⁵³. Pero también se corre el riesgo de que las primarias otorguen un poder excesivo a quien fue designado como líder del partido y que no integre a las corrientes no vencedoras tanto en los órganos de dirección como en las candidaturas electorales. Es decir, con las primarias para la designación de líderes se podría producir el efecto contrario: una menor democracia interna dada la legitimidad directa del ganador en el proceso, como en el caso concreto de algunos partidos políticos, y que la opinión pública criticó, cuando se elaboraron las listas electorales para las elecciones generales de abril de 2019²⁵⁴. Y es que las primarias ocasionan un nuevo problema para la elaboración de las listas si tenemos en cuenta nuestro sistema electoral, dado que “en un sistema electoral proporcional el ganador de las primarias encabeza una lista bloqueada y cerrada y pueden surgir dificultades sobre si la confección de la misma corresponde a éste o al partido”²⁵⁵.

Precisamente el peligro de las primarias está “en reducir la política (...) a una batalla por el liderazgo”²⁵⁶, aunque también se dice que ello serviría “para reflejar en las

²⁵² ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos”, op. cit., p. 272.

²⁵³ REVELES VÁZQUEZ, F., *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, 2008, p. 21.

²⁵⁴ https://elpais.com/politica/2019/03/18/actualidad/1552942933_546289.html

²⁵⁵ GARCÍA GUERRERO, J. L., *Escritos sobre partidos políticos (cómo mejorar la democracia)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 152.

²⁵⁶ GARCÍA SANTSMASES, A., “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000, p. 27.

candidaturas las diversas sensibilidades existentes en el seno de la organización”²⁵⁷. Como se acaba de apuntar, la posibilidad de introducir por vía legislativa las primarias en los partidos políticos es una cuestión discutida en la doctrina, en la que encontramos diversas opiniones. El legislador ha de lograr un equilibrio “entre los ámbitos individual y colectivo y garantizar unos mínimos de pluralismo en el interior de los partidos”²⁵⁸. Para Saiz Arnaiz, “el juego combinado de los artículos 6 y 23.1 de nuestra Norma fundamental obliga a entender que la exigencia constitucional de democracia interna se concreta, también, en el derecho de participación de los afiliados en la designación de quienes habrán de integrar las listas electorales de los partidos políticos”²⁵⁹, pero alcanzar el fin constitucional de garantizar el carácter democrático de la elaboración de las candidaturas puede hacerse “sin intervenir de modo tan restrictivo sobre la libertad asociativa”²⁶⁰.

No hay duda de que nuestra Constitución establece un límite a la libertad de autoorganización de los partidos: la exigencia de democracia interna. Y, cuando existe una previsión de este tipo, se permite que el legislador imponga restricciones a la libertad de estas asociaciones²⁶¹. Si lo relacionamos con la selección de candidatos, también está claro que esta exigencia de democracia interna entra en colisión con la libertad de elaboración de las candidaturas, “pero el Derecho Constitucional, al reconocer el papel de los partidos en el Estado, ofrece una cobertura más que suficiente para esta intervención”²⁶². Sin embargo, el legislador siempre ha de respetar, en esta regulación, el contenido esencial de la libertad de organización interna de los partidos. Por tanto, nos podemos cuestionar lo siguiente: ¿la exigencia legislativa de elecciones primarias puede afectar al contenido esencial del derecho de autoorganización de los partidos? ¿La exigencia de democracia interna se puede satisfacer de alguna otra manera?

²⁵⁷ MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, op. cit., p. 30.

²⁵⁸ SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000, p. 161.

²⁵⁹ SAIZ ARNAIZ, A., “Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 12-13, 2000-2001, p. 187.

²⁶⁰ Ídem, p. 191.

²⁶¹ BIGLINO CAMPOS, P., “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 2015, p. 209.

²⁶² SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 421.

Siguiendo a Pérez-Moneo, la importancia de la selección del candidato, con consecuencias internas y externas para los partidos, induce a pensar que dicho proceso “debería venir regulado por ley”²⁶³, además de que la designación de un candidato “no es una mera cuestión interna de los partidos; incide sobre el ejercicio del derecho de acceso de cualquier ciudadano en condiciones de igualdad a los cargos públicos”²⁶⁴. A esto se ha de añadir que, como sostienen diversos autores, en España “las circunscripciones plurinominales y las listas cerradas y bloqueadas provocan que la inclusión en una candidatura no dependa tanto de los resultados que cabe esperar del candidato como de las relaciones que este mantenga dentro de su propia formación”²⁶⁵ o, dicho de otra manera, “la selección de candidatos electorales que realizan los partidos políticos en nuestro país está más influida por vínculos de lealtad a la cúpula del partido que por los méritos o el atractivo electoral de los afiliados”²⁶⁶. Por tanto, parecería que las primarias pudieran ser un buen método para mejorar la perspectiva de los ciudadanos sobre los partidos y acercarlos más a los electores porque el actual método de selección provoca que el comportamiento de los seleccionados esté muy alejado de su objetivo principal, que no es otro que la defensa de los intereses generales²⁶⁷; aunque, como se ha dicho, esta mayor exigencia de democracia interna entra en dilema con la eficacia a la hora de conseguir el poder²⁶⁸. Asimismo, hay que tener en cuenta que si dicha “configuración legal es demasiado exhaustiva puede suponer una interferencia ilegítima en la libertad de los partidos de autoorganizarse, pero si es demasiado parca, la prevalencia incondicionada del derecho de autoorganización puede suponer un perjuicio de los derechos de los afiliados”²⁶⁹. Por este motivo, el legislador deberá ponderar su intervención y diferenciar

²⁶³ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 175-176

²⁶⁴ GARRIDO LÓPEZ, C., “La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla”, en CONTRERAS CASADO, M.; y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *Interiores del Príncipe Moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015, p. 195.

²⁶⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, op. cit., p. 204

²⁶⁶ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., pp. 501-502.

²⁶⁷ BLANCO VALDÉS, R., “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, pp. 163-164.

²⁶⁸ ANGELO PANEBIANCO, M. T., *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos*, Alianza, Madrid, 1990, p. 50; y ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos”, op. cit., p. 272.

²⁶⁹ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., “Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)” en ANSENSI SABATER, J. (coord.): *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 360.

las primarias, entre abiertas y cerradas. Así, “la repercusión que la nominación de candidatos tiene, pues, en la futura composición del Parlamento y, por lo tanto, en el propio funcionamiento de la representación, justifica un grado mayor de intervención pública”²⁷⁰. Las primarias abiertas “al transferir una decisión capital del partido al conjunto de la ciudadanía, suponen una renuncia tan importante a la autoorganización asociativa que una imposición legal de las mismas seguramente implicaría una afectación inconstitucional del derecho de asociación del artículo 22 CE”²⁷¹, aunque haya autores que piensen lo contrario²⁷², pero no ocurriría lo mismo con las primarias cerradas. A mayor abundamiento, “para salvaguardar el interés general, el Estado tiene derecho y el deber de intervenir en la fase electoral preparatoria de la misma manera que en la fase final, de prestar su ayuda para formular tanto el análisis como la síntesis de las opiniones electorales”²⁷³.

Efectivamente, en España, en cualquiera de sus ámbitos territoriales, el electorado no realiza la selección de candidatos, sino que escoge entre los que le son propuestos por los partidos²⁷⁴. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional: “si bien la titularidad del sufragio pasivo corresponde a todas las personas (...), su concreto ejercicio viene condicionado, en estas elecciones por sufragio universal directo, a que la persona así titular del derecho sea presentada como candidato por una de las organizaciones o agrupaciones habilitadas por la Ley para ello” (STC 78/1987, FJ 3). Dicho de otra manera: el ciudadano sólo es candidato en potencia y son los partidos los que realmente concretan a los elegibles²⁷⁵. Este poder de los partidos conlleva, sin lugar a dudas, que tengan un fuerte poder disciplinario sobre el candidato²⁷⁶. Se ha llegado a afirmar que “los parlamentarios no son realmente escogidos por los ciudadanos, sino por los partidos, los

²⁷⁰ BIGLINO CAMPOS, P., “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, op. cit., p. 215.

²⁷¹ GIMÉNEZ GLUCK, D., “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”, op. cit., p. 219.

²⁷² ESPÍN TEMPLADO, E., “Representación política y partidos políticos. Derecho de sufragio y régimen electoral”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y CLAVERO ARÉVALO, M. (dir.), *El Derecho Público de finales de siglo (una perspectiva iberoamericana)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1994, p. 131.

²⁷³ OSTROGORSKI, M., *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 100-101.

²⁷⁴ FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 223.

²⁷⁵ RODRÍGUEZ DÍAZ, A., “El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho Electoral”, en *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, p. 106.

²⁷⁶ SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, op. cit., p. 139.

cuales posteriormente someten su decisión a la ratificación del electorado”²⁷⁷ y que “los partidos políticos operan como un instrumento de control de la oferta electoral mediante el que una élite política sustituye a la sociedad en la definición de un aspecto esencial del proceso de legitimación democrática y la fuerza a optar por alternativas cerradas”²⁷⁸.

Quienes sostienen esta postura más proclive se apoyan en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con la exigencia legislativa de cuotas electorales de género en las candidaturas. La STC 12/2008 avaló que, efectivamente, el legislador pudiera introducir esta exigencia al considerar que dicha medida se proyecta sobre un ámbito externo y no interno en la vida de los partidos; por lo que en este ámbito –el externo-, “el legislador puede imponer condiciones para su presentación, orientadas a la consecución de fines legítimos”²⁷⁹ y “la regulación legal de las elecciones primarias es, por tanto, constitucionalmente posible”²⁸⁰. Pero este caso podría ser diferente al de las primarias, dado que “incorporar mujeres a las listas electorales es una medida que puede ser impuesta por el legislador ya que casi nadie duda de que no infringe, sino que perfecciona, el principio de igualdad formal”²⁸¹.

Del otro lado, hay autores que dudan de las primarias en los partidos políticos. Ya hemos aludido a algunas críticas, a las que se unen la de provocar fuertes confrontaciones en el seno de los partidos o legitimar decisiones adoptadas de antemano por los dirigentes²⁸², lo que traslada la responsabilidad de éstos hacia los inscritos en el partido; que, aunque puedan movilizar más a los afiliados del partido, no es claro que sea un mejor método para la selección de los candidatos en comparación con otros²⁸³; o que un mayor y excesivo protagonismo de los medios de comunicación en estos procesos internos puede producir que los conviertan en “debates presididos por la lógica mediática”²⁸⁴ o en

²⁷⁷ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó, “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 417.

²⁷⁸ PÉREZ ROYO, F. J., “La raíz del problema”, en diario *El País*, 17 de marzo de 1994

²⁷⁹ PAJARES MONTOLÍO, E., “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”, en CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.) *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 163.

²⁸⁰ GARRIDO LÓPEZ, C., *La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla*, op. cit., p. 196.

²⁸¹ BIGLINO CAMPOS, P., “La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación?”, op. cit., p. 11.

²⁸² FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 229.

²⁸³ PAJARES MONTOLÍO, E., *Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias*, op. cit., p. 156.

²⁸⁴ GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J., “Crisis de la democracia de partidos y segunda transición”, en *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017, p. 619.

“auténticos plebiscitos personales que otorgan o quitan la confianza a los líderes de las formaciones políticas”²⁸⁵. Se ha llegado a afirmar que, incluso, “si las primarias se generalizasen, cambiaría el modelo político impuesto en la transición política y en la constitución”²⁸⁶.

Mención aparte merece la posible afección que éstas pueden tener en la forma de gobierno²⁸⁷. La forma parlamentaria de gobierno se basa en una relación fiduciaria entre el Parlamento y el Ejecutivo, en concreto, el Presidente del mismo. La inclinación presidencialista de este modelo en el ámbito autonómico es mayor que en el estatal, por los motivos que se verán en el capítulo correspondiente a las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas, y, en todo caso, la posibilidad de que se obligara a los partidos políticos a elegir a su candidato a la Presidencia por primarias podría introducir una nueva relación fiduciaria entre dicho candidato y quienes lo hubieran elegido a través de este sistema (ya sean únicamente militantes del partido o también simpatizantes en caso de que se abrieran); y cabría preguntarse si dicha elección sería vinculante para el Grupo Parlamentario o la Presidencia de la Cámara a la hora de designar, posteriormente, a los candidatos a la Presidencia que se sometan a investidura en sesión plenaria. Por tanto, la introducción de las primarias enfatizaría el “parlamentarismo presidencialista” y podría llegar a transformar la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas²⁸⁸.

Solé Tura ya defendió que la elección del Presidente de las Comunidades Autónomas era una “elección prácticamente directa” y que “desde el punto de vista político, las elecciones en las Comunidades Autónomas son unas elecciones presidenciales”; hasta el punto de que “el papel político de los Diputados que deben elegir al Presidente equivale al de unos compromisarios, es decir, al de unos electores con voto comprometido de antemano”²⁸⁹.

²⁸⁵ SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, op. cit., p. 143.

²⁸⁶ BOIX, C., “Las elecciones primarias en el PSOE: ventajas, ambigüedades y riesgos”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 83, 1998, p. 38.

²⁸⁷ PAJARES MONTOLÍO, E., “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”, op. cit., p. 188; y PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Elementos y modelos de selección de candidatos electorales en los partidos políticos”, en CONTRERAS CASADO, M. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *Interiores del Príncipe Moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, op. cit., p. 228.

²⁸⁸ Esto lo he defendido en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La investidura de los Presidentes Autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 17, 2017.

²⁸⁹ SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 298-299.

Si se dieran por válidos los argumentos de quienes sostienen una postura a favor de la regulación de las primarias en los partidos políticos, habría que dirimir a continuación si el legislador ordinario está habilitado para ser quien regule las primarias en los partidos o si, en cambio, debería hacerlo el legislador orgánico porque afecta a algún derecho fundamental. En este sentido cabrían varias opciones: en primer lugar, entender que afecta a la organización de los partidos políticos –es decir, al derecho de asociación–, por lo que habría una reserva de Ley Orgánica y al Estado para regular el proceso de selección. La segunda es vincular esta regulación a la legislación electoral. Si se considera una condición básica de ejercicio del derecho de sufragio pasivo, estaría cubierto por la reserva de Ley Orgánica; mientras que, si se piensa que entra dentro del ámbito de organización institucional de las Comunidades Autónomas, podrían entrar a regularlo en sus leyes electorales²⁹⁰, como se propuso en las Cortes de Castilla y León.

Ya se ha aludido a que esta posibilidad afecta, al menos, a dos derechos fundamentales: el de asociación (artículo 22 CE) y el de participación (artículo 23 CE). Se podría considerar que este aspecto entraría más bien dentro del ámbito del artículo 23.2 CE, dado que formaría parte del contenido de acceso en condiciones de igualdad a un cargo público. Es cierto que los partidos políticos son los encargados de realizar esta fase previa al proceso electoral, pero tiene unas connotaciones externas tan importantes que se iría más allá del ámbito de su organización interna, aunque con los límites ya señalados. El Tribunal Constitucional ha recordado que las leyes a las que se remite el inciso final de este precepto “no han de ostentar siempre y en todo caso (...) rango orgánico” (STC 123/2017, FJ 2). Pero en este caso el contenido esencial del artículo 23.2 CE se vería afectado, por lo que la exigencia de Ley Orgánica se hace imprescindible en un primer momento. Las Comunidades Autónomas no podrían regular por sí mismas este aspecto, sino que debería ser el Estado quien estableciera unos contenidos, al menos, mínimos en la regulación de las primarias, aunque luego las Comunidades Autónomas pudieran desarrollar aspectos más concretos, dado que “la regulación de los aspectos no esenciales de un derecho puede corresponder también a las Comunidades Autónomas, siempre que el legislador autonómico disponga de competencias sectoriales sobre la

²⁹⁰ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Elementos y modelos de selección de candidatos electorales en los partidos políticos”, op. cit., pp. 210-211

materia”²⁹¹. Es aquí donde entraría en juego la competencia en la organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1ª CE).

En países de nuestro entorno, como Italia, sí que hay experiencias de introducción de primarias por vía legislativa en sus Regiones. Ello no se puede explicar sin la radical modificación que sufrió su forma de gobierno operada con las Leyes Constitucionales 1/1999 y 2/2001. Aunque en el siguiente capítulo se menciona con más desarrollo en qué consistió y cuáles son las diferencias con la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, es necesario explicar ahora que la Ley Constitucional 1/1999 estableció la elección directa del Presidente y el principio *simul stabunt e simul cadunt*. Por su parte, la reforma operada por la Ley Constitucional 2/2001 introdujo diversas modificaciones con alcance distinto en función de la concreta Región especial. En primer lugar, reconoció expresamente la posibilidad de que las Regiones especiales y las provincias autónomas de Trento y Bolzano-Alto Adigio regulasen de forma autónoma su propia forma de gobierno y, en consecuencia, las modalidades de la elección del Presidente de la Región²⁹². De este modo, la reforma constitucional abrió la puerta a la adopción de la elección directa de los Presidentes por parte de las Regiones con Estatuto especial; cosa que han terminado haciendo Sicilia, Cerdeña, Friuli-Venecia Julia y la provincia autónoma de Trento. Es decir, todas las Regiones especiales excepto Valle de Aosta y la provincia autónoma de Bolzano, que aún mantienen la designación del Presidente mediante investidura efectuada por la Asamblea regional.

Asimismo, la reforma de 2001 instauró de forma provisional el sistema electoral *Tatarellum* y la elección directa del Presidente regional en conjunción con la elección del Consejo Regional en tres Regiones especiales (Sicilia, Cerdeña y Friuli-Venecia Julia) y en la provincia autónoma de Trento. Por ello, la reforma de 2001 supuso la inclusión dentro de los Estatutos especiales de las reformas introducidas en las Regiones ordinarias a partir de 1999, con el objetivo de adecuar la dinámica institucional de las Regiones especiales a las de las Regiones ordinarias²⁹³. Al igual que para las Regiones ordinarias, el diseño de este sistema electoral supone que la distribución de escaños en el Parlamento

²⁹¹ BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº monográfico dedicado a la Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2005, p. 249.

²⁹² CATELANI, E., “La reforma de los estatutos en las regiones italianas”, en *Revista de estudios políticos*, nº 151, 2011, pp. 311-362.

²⁹³ GAVARA DE CARA, J. C., “Modelos comparados de regulación y homogeneidad en los regímenes electorales en los Estados compuestos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, pp. 83-142.

dependa primariamente de los resultados de la elección del Presidente, determinando en última instancia qué coalición se adjudica el premio de mayoría.

Las únicas excepciones, de nuevo, se encuentran en el Valle de Aosta, en la que sigue existiendo un sistema sin elección directa del Presidente aunque se conserva el premio de mayoría; y la provincia autónoma de Bolzano, que carece tanto de elección directa del Presidente como de premio de mayoría. No es una casualidad que las dos Regiones especiales donde existe un subsistema de partidos propio al existir un *cleavage* etno-lingüístico que se superpone al tradicional *cleavage* izquierda-derecha, sean precisamente las únicas en las que se ha decidido no seguir la pauta de la elección directa del Presidente regional²⁹⁴²⁹⁵.

La doctrina ha señalado que el modelo resultante, al que se añade el voto de preferencia establecido por las leyes electorales regionales, ha provocado una personalización de la política, con una campaña electoral centrada en el candidato y con partidos políticos que ponen su aparato al servicio del líder²⁹⁶. Pero también, como se verá cuando se habla del control parlamentario, se ha querido dotar de representación a la minoría como forma de freno y contrapeso al Poder Ejecutivo y así lo ha estipulado la Ley de 2 de julio de 2004, n. 165, en cuyo artículo 4 se dispone que las Regiones han de contar con un sistema electoral que facilite la formación de mayorías estables y asegure la representación de la minoría en el Consejo Regional. Se configura así “una arena competitiva de tipo plurality. Vence el candidato que obtiene más votos, prescindiendo de cuantos sean en total y aunque sea solo uno más del que ha conseguido el segundo candidato”²⁹⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, a diferencia de España, la posibilidad de introducir primarias para la designación del candidato a presidir la Región es mucho más oportuna, dada su elección directa por parte de los ciudadanos. Así lo ha regulado la Región de

²⁹⁴ GROSSO, E., “Regional electoral legislation in Italy. A short essay on raise and fall of the myth of territorial differentiation”, en *Perspectives on Federalism*, nº4(1), 2012, p. 116.

²⁹⁵ Para referirme a los sistemas electorales y la forma de gobierno de las Regiones especiales italianas me he basado en lo escrito en FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La evolución de los sistemas electorales y de la forma de gobierno de las Regiones italianas”, en PÉREZ MIRAS, A., TERUEL LOZANO, G. M., RAFFIOTTA, E. C. e IADICICCO, M. P. (dirs.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta de Constitución Española*, vol. III, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 472-474.

²⁹⁶ PITRUZZELA, G., “Forma di governo e legislazione elettorale”, en *Le Regioni*, nº 3-4, 2000, p. 505.

²⁹⁷ D’ALIMONTE, R., “Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti”, en *Atti del Seminario Veneto, 1970-2010. 40 anni di elezioni*, Venezia, 12 diciembre 2010, p. 17.

Calabria: la Legge regionale de 17 de agosto de 2009, n. 25, estipula la obligatoriedad de las elecciones primarias para la designación del candidato a la Presidencia de la Región.

También lo hizo Toscana (Legge regionale de 17 dicembre 2004, n. 70, vigente desde 2004 a 2014 y que se aplicó en dos ocasiones). El modelo no era obligatorio para los partidos políticos, sino facultativo (tanto para la elección del candidato a la Presidencia como los candidatos al Consejo Regional), pero la Ley se encargaba de regular una serie de garantías y deberes para los candidatos y electores. Sin embargo, este instrumento falló debido al poco uso político que se hizo de él, dado que tan solo se utilizó por dos fuerzas políticas y su legitimidad decreció²⁹⁸.

La contrapartida a esto, como ya se ha señalado, y en la línea de lo mantenido por los autores españoles citados críticos con las primarias, es que las Regiones italianas han sufrido una fuerte personalización de la política y su forma de gobierno ha cambiado radicalmente. Por ejemplo, se puede observar en que en algunas Regiones los partidos han optado por primarias abiertas para elegir a su líder²⁹⁹. Tan es así que la Corte Constitucional ha dicho que su forma de gobierno no se puede considerar parlamentaria, como se comenta en el apartado relativo al modelo institucional.

En definitiva, las diferencias entre el caso español y el italiano son claras.

Volviendo a nuestro país, se podría decir que el legislador orgánico podría entrar a regular los procesos internos de designación de candidatos electorales de los partidos políticos, algo que no podrían hacer por sí mismas las Comunidades Autónomas. Pero es difícil que se pueda imponer el método de las primarias de manera obligatoria por ley. Además de todo lo dicho hasta ahora, hay que precisar que el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siguiendo los cánones de la Comisión de Venecia, ha declarado que el límite a la autoorganización de los partidos en materia de nominación de candidatos son su transparencia y garantizar el derecho de participación de los miembros del partido en estos procesos. Pero que tanto la toma de decisiones de manera directa como indirecta son válidas para cumplir con este requisito, siempre que se garantice alguna forma de

²⁹⁸ FLORIDIA, A. y SCIOLA, F., “Il federalismo elettorale, dieci anno dopo: il gioco vale la candela?”, en *Le Regioni*, n° 3, 2015., p. 670.

²⁹⁹ <http://www.pdpiemonte.it/2018/12/trova-il-tuo-seggio-vieni-a-votare/>

representación de la base y rendición de cuentas hacia ellos, además de la mencionada transparencia³⁰⁰.

Se le podría exigir al legislador algo más sencillo, siguiendo a Biglino Campos: que impusiera “en los procesos de selección interna de los candidatos los requisitos inherentes al principio democrático, esto es, que el procedimiento sea público y que se lleve a cabo con pleno respeto al derecho de participación, la igualdad y la libertad de expresión de los afiliados”³⁰¹. Esto sucede en países como Alemania, donde no se exige a los partidos ningún método concreto de nominación de candidatos, pero sí que su selección interna se lleve a cabo a través de un proceso democrático con unas reglas fijadas en la ley, proceso que es susceptible de control por los tribunales³⁰². Lo mismo sucede en México, donde la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ha establecido en su artículo 225 que forma parte del proceso electoral el procedimiento para la selección de candidatos por parte de los partidos políticos. En el país latinoamericano el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha declarado que los partidos, en tanto organizaciones vinculadas con la selección de candidatos, se han de ajustar a lo previsto en la normativa partidista, y que los militantes afiliados al partido político tienen interés para controvertir tales determinaciones, cuando no se ajustan a Derecho. Por tanto, los militantes tienen derecho a recurrir aquellas decisiones del partido político que afecten a sus derechos político-electorales, en tanto que son miembros de esta asociación. La sentencia del juicio SUP-JDC-10842/2011 razona que “el sistema interno de cada partido político es uno y en este sentido deben interponerse sus preceptos, atendiendo en todo momento al marco constitucional y legal que otorga sustento a esa normativa, por lo que la toma de decisiones (...) deberá ser resuelta por el órgano facultado para ello y en cuyos casos deberá atenderse a los principios generales del derecho para lograr concretar los principios y valores del sistema democrático”. Lo anterior, junto con otros pronunciamientos, ha dado lugar a la jurisprudencia “Candidatos. Los militantes tienen interés jurídico para impugnar el procedimiento intrapartidista de selección (normativa del Partido Acción Nacional)”.

³⁰⁰ Para más información acerca de la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la cuestión véase DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos: el caso *Yabloko Russian Party and others v. Russia* (8 de noviembre de 2016)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019.

³⁰¹ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, en *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017, p. 502.

³⁰² FERNÁNDEZ VIVAS, Y., “El sistema electoral en Alemania a examen”, op. cit., pp. 486 y 488.

3. LOS INSTITUTOS CLÁSICOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hay que tener presente que en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia, el constituyente decidió no dar mucha importancia a los instrumentos de democracia directa y participativa para apostar decididamente por la democracia representativa. Ello se debió principalmente a las denominadas como “tesis del riesgo”, las cuales defendían que abrir las puertas a una mayor participación podía poner en grave peligro alguno de los logros democráticos.

Estos argumentos los observamos en los debates constituyentes en las dos instituciones que se pueden denominar clásicas de la democracia directa y participativa: el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Comenzando por la última, la iniciativa legislativa popular en el Anteproyecto de Constitución se regulaba de manera más amplia. En el artículo 157 se preveía la posibilidad de que se realizase una propuesta de reforma de la Constitución a través de una iniciativa legislativa popular, algo que finalmente no se estableció. Solé Tura argumentó que, sin embargo, ello no impedía “el desarrollo de la democracia semidirecta, sino que refuerza el protagonismo del Parlamento, de los partidos políticos como canales de expresión, y no tiene por qué incidir ni impedir el desarrollo de la democracia semidirecta que está prevista en el texto constitucional, que, en todo caso, no solo hay que plantearla, sino que hay preverlo todavía más”³⁰³. Alzaga diría que “no debía perderse la perspectiva de que la democracia moderna era principalmente representativa, que el mecanismo de iniciativa legislativa popular no estaba muy desarrollado en el resto de países continentales, que en aquellos donde se había implantado (Italia) estaba siendo abiertamente discutido y que era perentorio un gran consenso sobre su regulación posterior”³⁰⁴.

En cuanto al referéndum, el Anteproyecto también regulaba otras modalidades de este instituto que finalmente no vieron la luz. En concreto, preveía en su artículo 85 el referéndum abrogatorio o derogatorio de leyes, que tenía como precedente el artículo 66

³⁰³ http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF ; intervención de Solé Tura en pp. 3.465 y 3.466

³⁰⁴ Son palabras de Fernández Cañueto, que resume esta postura de Alzaga en FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y Constitución española*, Marcial Pons, Madrid, 2019, p. 164.

de la Constitución de la II República. Pero el texto resultó modificado en la ponencia constitucional debido a una enmienda *in voce* de Solé Tura, apoyada por todos los Grupos Parlamentarios a excepción del de Alianza Popular. Los argumentos del diputado muestran a la perfección que en el momento constituyente se prefería fortalecer a los partidos para robustecer a la democracia:

“El señor Fraga nos plantea el referéndum derogatorio y el referéndum contemplado en el párrafo primero como aspecto fundamental de democracia directa y como antídotos frente al mal de la partitocracia. Yo creo que el tema de la partitocracia se presta a muchísimas deformaciones; pero en un país donde precisamente no ha sido este el mal fundamental, sino precisamente la negación de la existencia de los partidos, creo que en este momento contemplar o denunciar el mal de la partitocracia es un mal servicio a la causa de la consolidación de la democracia que intentamos llevar adelante (...). Aquí el problema que tenemos hoy no es la partitocracia, sino conseguir que los partidos funcionen, conseguir que los partidos sean representativos, que los partidos tengan fuerza, que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de las grandes masas de la población y eso es fundamental (...)”³⁰⁵.

Estos argumentos coinciden con lo sostenido por autores como Jellinek, que han defendido que la iniciativa legislativa popular podía ser una limitación de las funciones del Parlamento y desprendía desconfianza ante la democracia representativa³⁰⁶. Pero otros como Kelsen han dicho que ambos institutos eran una forma de combinar el principio de democracia indirecta con la directa³⁰⁷ y una forma de combatir la fatiga del parlamentarismo³⁰⁸. La iniciativa legislativa popular también se introdujo en alguna de las Constituciones de entreguerras, como la de Weimar, donde se entendía como un instrumento para afrontar el excesivo alejamiento de la vida política de los ciudadanos que producía la democracia representativa y, por tanto, compatible con la democracia representativa³⁰⁹; algo que ya estaba presente mucho antes en una de las primeras manifestaciones de la iniciativa legislativa popular: el proyecto de Constitución de

³⁰⁵ *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, citado por FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y Constitución española*, op. cit., p. 168.

³⁰⁶ JELLINEK, G., *Reforma y mutación constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 86-87.

³⁰⁷ KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y el Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1988, p. 355.

³⁰⁸ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., pp. 48 y ss.

³⁰⁹ SANTAMARÍA, J., “Participación política y democracia directa”, en VV. AA., *Estudios de Sociología y Ciencia Política. En homenaje al profesor C. Ollero*, 1972, p. 49; y BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, 1987, p. 83.

Condorcet en 1793³¹⁰. La Constitución austríaca de 1920 también reguló la figura de una forma que supuso un cambio en su concepción: únicamente se reconocía la facultad de los ciudadanos a presentar proposiciones de ley al Parlamento y la decisión acerca de la oportunidad y contenido de la iniciativa quedaba reservada al órgano legislativo³¹¹.

En cualquier caso, los dos instrumentos pueden ser entendidos como una manera de solucionar conflictos difíciles en los que no exista un consenso claro ni siquiera en el seno de los partidos políticos, esto es, para tomar decisiones “en asuntos donde el acuerdo político se encuentre amenazado por la polarización de las posturas o donde el asunto político sea de relevancia tal que sólo sea justificable una acción con el consentimiento del ciudadano”³¹². Y además, tanto la iniciativa popular como el referéndum, se pueden entender como complementos del sistema de frenos y contrapesos de nuestro sistema, no como instrumentos que pretenden suplantar el normal funcionamiento de las instituciones representativas, tal y como lo piensan autores como De Vega³¹³.

Las limitaciones introducidas en el momento constituyente, tras cuarenta años de democracia, han sido discutidas y, en el ámbito estatal, se han elaborado propuestas que pretenden ampliar las materias sobre las que, por ejemplo, puede versar una iniciativa legislativa popular. En esa línea se planteó la propuesta de reforma constitucional que realizó la Junta General del Principado de Asturias en 2014³¹⁴ y que aún ni siquiera ha sido debatida en las Cortes Generales. Esta iniciativa prevé que la reforma constitucional pueda ser una materia objeto de una iniciativa legislativa popular. También dispone la introducción del referéndum derogatorio.

En el ámbito autonómico son varias las iniciativas que se han realizado para facilitar la elaboración de una iniciativa legislativa popular, también algunas Comunidades Autónomas han regulado las consultas populares no referendarias y existe un amplio debate sobre la posibilidad de que se puedan o no regular los referéndums autonómicos, como se verá a continuación.

³¹⁰ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal”, op. cit., p. 79.

³¹¹ Ídem., p. 84.

³¹² HERNÁNDEZ LICONA, J. M., *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Ciudad de México, 2007, p. 15.

³¹³ DE VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 122.

³¹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales: Congreso de los Diputados, nº 194-1, 24 de octubre de 2014.

3.1. La iniciativa legislativa popular

Es preciso comenzar diciendo que se ha preferido ubicar en este lugar la iniciativa legislativa popular, aunque hay que enlazarla con las peculiaridades en la función de control de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista de la participación en el Parlamento, cuestión que se aborda más adelante. Pero se ha pensado que era más idóneo tratarla ahora debido a su conexión con las consultas populares y por ser uno de los instrumentos más clásicos de la democracia participativa desde los primeros Estatutos de Autonomía.

La iniciativa legislativa popular tiene una diferencia muy importante con el referéndum u otras formas de democracia directa, dado que, en este caso, los ciudadanos no toman la decisión final, únicamente proponen la adopción de una medida legislativa. Se ha dicho que este instrumento tiene como objetivo “el hacer asequible a la comunidad, al pueblo, el derecho a participar en la modificación y creación del régimen jurídico al que están sujetos”³¹⁵ y que es “un instrumento de participación semidirecta a través del cual incorpora a la agenda pública aquellos intereses y/o demandas que la ciudadanía considera insatisfactoriamente regulados que responde, en última instancia, a la voluntad de establecer puentes entre las dos tipologías clásicas de la democracia: la representativa y la directa”³¹⁶. Por tanto, debido a su estructura, la iniciativa legislativa popular es un instrumento de participación³¹⁷ y no es como tal un instrumento de democracia directa, como puede ser el referéndum, dado que “carece del elemento esencial que distingue a esas instituciones, y que consiste en atribuir a los ciudadanos la capacidad de decisión directa, sin mediación de los órganos representativos”³¹⁸. Lo único que hace la iniciativa legislativa popular es conceder a los ciudadanos el derecho a iniciar el procedimiento legislativo³¹⁹.

³¹⁵ CIENFUEGOS SALGADO, D., “La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero”, en *Gaceta Nacional de Legislación y Jurisprudencia*, nº 3, 2000, p. 16.

³¹⁶ ALMAGRO CASTRO, D., “La iniciativa legislativa popular en la Constitución española: posibles mejoras a la luz de la Constitución brasileña de 1988”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº extr., 2018, p. 5.

³¹⁷ Pizzorusso ha definido a las instituciones de democracia participativa como “aquellas actividades que son desarrolladas por ciudadanos, en cuanto individuos o como representantes de formaciones sociales, con la finalidad de influir sobre la gestión de los poderes públicos, sin que por ello se traduzcan directamente en actos jurídicos que concluyan un procedimiento”. Definición citada por BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal”, op. cit., p. 91.

³¹⁸ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 46-47, 1985, p. 290.

³¹⁹ Ídem, p. 291.

Todas las Comunidades Autónomas introdujeron desde un primer momento la iniciativa legislativa popular en sus Estatutos de Autonomía. La única excepción fue Castilla y León, que la incorporó con la reforma de su Estatuto en 1999³²⁰. Y además todas ellas lo han hecho de una forma muy homogénea a la regulación estatal³²¹, esto es, atribuyendo el derecho a promoverla a los mayores de edad que tengan la condición política de ciudadano en la Comunidad Autónoma y que estén inscritos en el censo electoral. Es decir, se imponen “las mismas condiciones que para ejercer el derecho de sufragio, tanto a escala nacional como autonómica”³²². Pero alguna Comunidad Autónoma ha ampliado la titularidad de este derecho, otras también han facilitado la participación de los promotores de la iniciativa en el Parlamento y se han llevado a cabo reformas legislativas para facilitar su presentación, como se verá ahora. Resulta interesante señalar que esta no es la primera vez que un Estatuto de Autonomía regulaba esta institución, ya que el antecedente fue el artículo 10 del Estatuto del País Vasco de 1936, que afirmaba que “el pueblo manifestaría su voluntad por medio de las elecciones, el referéndum y la iniciativa en forma de proposición de ley”³²³.

Comenzando por esto último –el número de firmas necesarias para su presentación-, hay que tener en cuenta que este es uno de los principales problemas que presenta una iniciativa legislativa popular. En España, en términos comparados, el número de firmas necesario es muy alto, diez veces más que en Italia o cinco veces más que en Polonia³²⁴. En el debate constituyente ya se dijo que el importante número de

³²⁰ Debido a la no incorporación de la iniciativa legislativa popular en el Estatuto de Castilla y León desde un primer momento, se mantuvo un debate en la doctrina acerca de si era posible introducir la iniciativa legislativa popular en los ordenamientos autonómicos a través de una ley regional. Biglino Campos explica que existía un argumento para oponerse a esta posibilidad, dado que la regulación de la iniciativa legislativa popular podía ser un contenido referido a la organización de las instituciones de autogobierno y, por tanto, reservado al Estatuto, como dispone el artículo 147.2 c) CE. Pero recuerda que la STC 89/1984 dispuso que el desarrollo por ley de la organización de las instituciones autónomas propias no era contrario a la Constitución, a lo que añade que, en cualquier caso, lo que se estaría buscando con una ley autonómica que desarrollase la iniciativa legislativa popular antes de haberlo hecho el Estatuto es cumplir con el mandato de remover los obstáculos y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política que hace el artículo 9.2 CE. Véase BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, op. cit., pp. 295-296.

³²¹ CABEDO MALLOL, V. “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, p. 459.

³²² BILBAO UBILLOS, J. M., “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, en MATÍA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 371.

³²³ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, op. cit., p. 295.

³²⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “El principio democrático y las instituciones de participación directa replanteados”, en ARNALDO ALCUBILLA, E. y GONZÁLEZ-TREVIAJNO, P. (dirs.), *En pro de la regeneración política en España*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 298. Vidal Marín también

firmas requerido en nuestro país estaba encaminado a dificultar la puesta en marcha de la iniciativa legislativa popular³²⁵. Pero las Comunidades Autónomas contemplan, por lo general, unos porcentajes de firmas más bajos que en el ámbito estatal, aunque algunas lo superan³²⁶. Pero durante la última legislatura alguna Comunidad ha realizado cambios en su legislación para facilitar la presentación de una iniciativa legislativa popular a través de la disminución del número de firmas necesario. Es el caso de Castilla y León, que lo ha reducido del 1 al 0,75% a través de la Disposición Final tercera de la Ley 3/2016 que regula el Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y modificó la Ley 4/2001 reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. Es interesante señalar que esta Comunidad exige que, además del número de firmas, éstas han de corresponder a electores de la mayoría de circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma, que representen en cada una de ellas, como mínimo, el 0,75% del respectivo censo electoral (artículo 2 de la Ley 4/2001).

Otro de los problemas que puede presentar una iniciativa legislativa popular es el desenganche que se produce de la comisión promotora una vez que la han presentado y ha sido admitida a trámite por la Mesa³²⁷. Para evitarlo se han planteado diversas soluciones. En perspectiva comparada, en Suiza se ha establecido que en los pliegos de firmas se indiquen tres personas que tengan el derecho de retirada. Mientras, en Italia, la doctrina se ha situado de forma discrepante, dado que, para unos, no cabe la retirada más que con el mismo procedimiento de recogida de firmas; mientras que, para otros, basta con que se recojan suficientes firmas como para hacer descender el número de signatarios por debajo del mínimo exigido³²⁸. Sobre ese derecho de retirada, Aragón Reyes ha dicho que “quien tiene la capacidad de iniciar, tiene la capacidad de retirar” y, más concretamente, que quien “posee la iniciativa tiene la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo parlamentario (...) de tal manera que si a lo largo

hace referencia a otros países de nuestro entorno donde el porcentaje de firmas requerido es menor, como Rumanía, Hungría, Portugal o Austria. Véase VIDAL MARÍN, T., “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, en *InDret*, nº 2, 2015, p. 20.

³²⁵ VIDAL MARÍN, T., “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, op. cit., p. 19.

³²⁶ BILBAO UBILLOS, J. M., “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 377.

³²⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E., “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 196.

³²⁸ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, 1987, pp. 100-101.

de la fase de elaboración del texto aquél que lo inició decide retirarlo pueda hacerlo”³²⁹. Por tanto, dado que el artículo 87 CE atribuye la iniciativa legislativa a, al menos, 500.000 ciudadanos, se podría entender que, a su vez, tienen la capacidad de retirarla. Así sucede, por ejemplo, para las proposiciones de reforma de los Estatutos de Autonomía que las Comunidades Autónomas envían a las Cortes Generales para su debate. Según la resolución de 16 de marzo de 1993 del Congreso de los Diputados y la Norma Supletoria del Senado de 30 de septiembre de 1993, se permite que, aunque las Cortes Generales tengan derecho de enmienda a las propuestas de reforma, las Comunidades Autónomas retiren el texto si no les resulta satisfactorio³³⁰. Nos podríamos preguntar si esa misma regulación también podría caber para las iniciativas legislativas populares. Esto puede causar problemas dado que la iniciativa pertenece al Parlamento una vez que la hace suya a través del debate de toma en consideración. Esto sucede para toda proposición de ley, incluida la de los Grupos Parlamentarios, sin que ninguno de ellos pueda retirarla si se producen modificaciones que sean contrarias al espíritu con el que se presentó la iniciativa. Tan sólo lo pueden hacer antes del debate de toma en consideración (artículo 129 del Reglamento del Congreso de los Diputados), dado que ello podría romper la relación representativa de los diputados, que representan el interés general. Además, la naturaleza de una iniciativa legislativa popular no se puede comparar con la de un Estatuto de Autonomía que, aunque sea una Ley Orgánica (es decir, estatal), no deja de ser una especie de norma pactada (que no pactada) entre Estado y Comunidades Autónomas. Pero esto no sucede para los proyectos de ley que presenta el Gobierno, que puede retirarlos en cualquier momento (artículo 128 del Reglamento de los Diputados). Y esto es así porque la Constitución no reconoce en el artículo 87.1 CE el derecho de iniciativa a los Grupos Parlamentarios o a diputados singulares, sino al Gobierno, Congreso y Senado. Por tanto, los únicos que tienen capacidad de retirada son como tal el Congreso y el Senado, que lo deciden a través de un acuerdo de su Pleno. Pero el artículo 87.3 CE establece directamente la titularidad de la iniciativa legislativa para 500.000 ciudadanos, por lo que parece que podrían tener ese derecho de retirada con el que también cuenta el Gobierno, pero el problema sería cómo hacerlo. En cualquier caso, ha habido propuestas en Parlamentos autonómicos que han defendido la posibilidad de que la comisión

³²⁹ ARAGÓN REYES, M., “La iniciativa legislativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº16, 1986, p. 289.

³³⁰ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017, pp. 288-289.

promotora pueda retirar una iniciativa legislativa popular³³¹, aunque finalmente no han sido aprobadas. Lo que sí se ha regulado en algunas Comunidades es el establecimiento de un derecho de solicitud de retirada. Así lo dispone el artículo 127 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y el artículo 12.3 de la Ley 7/1984 reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Estas previsiones, efectivamente, pueden suponer una garantía para los promotores de una iniciativa legislativa popular, dado que permitiría salvar la eventual distorsión de los contenidos propuestos en la iniciativa³³², pero tan sólo comporta una solicitud de retirada, siendo quien toma la última decisión el Parlamento. Pero, de todas formas, se admita o no dicha solicitud, este puede ser un mecanismo de control popular a través del cual se permita visualizar cuál es la intención de la comisión promotora y qué han hecho finalmente los diputados.

Otra solución aportada por las Comunidades Autónomas para los anteriores casos ha sido atribuir a la comisión promotora la representación jurídica de la iniciativa legislativa popular y que ésta pueda defenderla en sede parlamentaria. Así lo han hecho Galicia (artículo 12 de la Ley 7/2015), Castilla y León (Disposición Final tercera de la Ley 3/2016) o Cataluña (artículo 140 del Reglamento del Parlamento). Las regulaciones lo prevén de manera distinta. Galicia dispone que la comisión promotora puede designar a uno de sus miembros para la defensa de la iniciativa en el debate de toma en consideración. Castilla y León establece que una persona designada por la comisión promotora, en todo caso, será llamada a comparecer ante la Comisión parlamentaria competente con carácter previo a la toma en consideración, pero también permite que el Reglamento de las Cortes desarrolle esta previsión y establezca otro momento en el cual comparezca. Y el Parlamento de Cataluña dispone que el debate de totalidad de la iniciativa legislativa popular comienza con la intervención de uno o más miembros de la comisión promotora y, además, tiene(n) derecho a intervenir después de los Grupos Parlamentarios que hayan presentado enmiendas a la totalidad³³³. En cualquier caso, sería conveniente que se regulase la posibilidad de que la comisión promotora, antes de la toma en consideración, pudiera disponer de la iniciativa y, por tanto, “retirla si entiende que

³³¹ Así sucede con la Propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017, artículo 39.

³³² GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 238.

³³³ El Reglamento del Parlamento de Cataluña ha suprimido el debate de toma en consideración para cualquier iniciativa. Por eso se habla de debate a la totalidad de la iniciativa legislativa popular y no de toma en consideración.

han cambiado las circunstancias que le llevaron a poner en marcha el procedimiento”³³⁴. Esta audiencia de los representantes de una iniciativa legislativa popular también está prevista en otros países descentralizados, como Italia. Ello se ha regulado en las Regiones de Calabria, Piamonte, Toscana o Véneto³³⁵. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que con la iniciativa legislativa popular, o cualquier iniciativa legislativa, lo único que se hace es poner en marcha el procedimiento legislativo, pero sin que por ello el final sea necesariamente la producción de una ley³³⁶.

En cuanto a la titularidad del derecho a presentar una iniciativa legislativa popular, el artículo 2 de la Ley 1/2006 reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en Cataluña dispone que, además de las personas que tienen la condición política de ciudadanos en esta Comunidad Autónoma, pueden ser firmantes de una iniciativa legislativa popular los menores de edad mayores de 16 años, los extranjeros comunitarios, de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza y los extranjeros que residan legalmente en España. Sobre esta normación se ha dicho que, primero, ampliar la edad de participación “supone una apuesta por ayudar a la concienciación de los más jóvenes a involucrarse en la democracia y la política autonómica” y que “se trata de una redacción valiente por ampliar en gran medida el sujeto del derecho” dado que “la interacción de los inmigrantes en la comunidad resulta primordial para su integración”³³⁷. El reconocimiento de que todos los residentes puedan participar en los procesos de democracia participativa se ha reconocido también en otros países. En concreto, en la Región italiana de Emilia Romagna se permite que también lo hagan en el referéndum y la Corte Constitucional ha dicho que esta regulación de las Regiones entra dentro del ámbito de las facultades que les son constitucionalmente reconocidas (sentencia 379/2004)³³⁸. Pero en España la regulación catalana podría albergar dudas acerca de su constitucionalidad. Esta se podría salvar si se entiende que “la minoría de edad no constituye una circunstancia que afecte a la

³³⁴ ARANDA ÁLVAREZ, E., “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, op. cit., p. 197.

³³⁵ VIZOLI, N., “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 48, 2014, p. 194.

³³⁶ ARAGÓN REYES, M., “La iniciativa legislativa”, op. cit., p. 288.

³³⁷ SÁNCHEZ, Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, en *Activitat parlamentaria*, nº 11, 2007, p. 40.

³³⁸ ROMANO, S., “La partecipazione come elemento caratterizzante della “Forma di Regione”. Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna”, en BUZZACCHI, C., MORELLI, A. y PIZZOLATO, F. (dirs.), *Rappresentanza politica e autonome*, Giuffrè editore, Milán, 2016, p. 335.

titularidad de derechos fundamentales sino, sencillamente, que condiciona su ejercicio”³³⁹ y, sobre los extranjeros con residencia legal, que la iniciativa legislativa popular al tener un carácter meramente propositivo y no decisorio, este derecho no se vería afectado por la exclusión que hace el artículo 13.2 CE a los derechos que constituyen un acto de soberanía, como puede ser el sufragio³⁴⁰. Asimismo, se ha manifestado que el constituyente, en el artículo 13.2 CE, se estaba refiriendo al sufragio y por eso la excepción que se establece es “salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o ley del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”³⁴¹. A mayor abundamiento, se ha defendido que la Ley reguladora de la iniciativa legislativa popular, en este caso de Cataluña, podría ampliar los ciudadanos que tienen legitimación activa para presentar una iniciativa legislativa popular porque el Tribunal Constitucional ha establecido que al legislador orgánico le corresponde únicamente la delimitación de los aspectos esenciales del derecho y, además, converge otro elemento, el hecho de que estamos “delante de una regulación en la que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva: la regulación de las instituciones de autogobierno”³⁴². Además, “en la medida que amplía el derecho fundamental (...) el legislador catalán, en una institución de autogobierno, en la medida que sea una disposición favorable o beneficiosa para el ejercicio del derecho, puede ampliar los titulares de este derecho fundamental”³⁴³. A mayor abundamiento, se mantiene por sectores de la doctrina que el criterio de la residencia en la titularidad de los derechos de participación política “favorece la expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo que son consustanciales a un sistema democrático” y, gracias a ello, “todas las personas residentes tienen una posición jurídica unitaria y sus derechos subjetivos no dependen de la cualificación concreta que se otorgue a su personalidad”³⁴⁴.

Cabe indicar también que Cataluña es la única Comunidad Autónoma que prevé la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa popular para modificar su Estatuto de

³³⁹ GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular”, op. cit., p. 220.

³⁴⁰ Ídem, p. 221. En el mismo sentido, LARIOS PATERNA, M. J., “La participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008, p. 188.

³⁴¹ LARIOS PATERNA, M. J., “La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referencia especial a la Llei catalana”, en *Activitat parlamentaria*, nº 11, 2007, p. 32.

³⁴² Ídem, p. 31.

³⁴³ Ibídem, p. 32.

³⁴⁴ PRESNO LINERA, M. A., “La titularidad del derecho de participación política”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, nº 104, 2002, p. 555.

Autonomía, según los artículos 222.1 y 223.1 de su Estatuto, con la firma de 300.000 ciudadanos catalanes con derecho a voto.

Lo que no se ha hecho aún en las Comunidades Autónomas, probablemente debido al régimen normativo existente para las consultas populares al que se hace referencia a continuación, han sido propuestas para regular la iniciativa popular de referéndum. Esto sí que está establecido en algunos Estados federados de Estados Unidos y en alguna Región italiana, entre otros países³⁴⁵. Esta iniciativa sí que estaba prevista en el artículo 66 de nuestro texto constitucional de 1931. En el ámbito estatal la inclusión de este instrumento se ha propuesto en alguna ocasión. En concreto, durante la X Legislatura se presentó una propuesta de reforma constitucional por el Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural que así lo preveía y también está incluida en la propuesta de reforma constitucional citada anteriormente que realizó la Junta General del Principado de Asturias. Este tipo de iniciativa estaba dispuesta en el Anteproyecto de Constitución, que reconocía la posibilidad de su propuesta con la firma de 750.000 electores para votar la derogación de leyes en vigor. Pero ello, de nuevo, no vio la luz en el texto final de la Constitución, dado que, en relación con lo que se decía al inicio de este epígrafe, se buscaba un parlamentarismo “bastante puro, es decir, celoso a la hora de preservar la primacía institucional del Parlamento y, a su través, la de una clase política muy refractaria a cualquier recorte en su recién estrenada posición”³⁴⁶.

En conclusión, aunque es cierto que la iniciativa legislativa popular puede causar problemas, como que el interés de parte no sea conciliable con los intereses generales o que, aun siéndolo, no resulte factible su materialización³⁴⁷; no lo es menos que las nuevas regulaciones y propuestas más ambiciosas en el ámbito autonómico son formas de participación que se deben explorar para evitar la dificultad de su ejercicio y garantizar que esta institución funcione como un mecanismo real de participación³⁴⁸. Hay que tener en cuenta que la iniciativa legislativa popular también puede ser un buen instrumento de control popular, dado que puede colocar en un aprieto ante la opinión pública a la mayoría

³⁴⁵ GARRIDO LÓPEZ, C., “La iniciativa popular de referéndum”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, 2019, pp. 319-327.

³⁴⁶ GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 146.

³⁴⁷ TUDELA ARANDA, J., “La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017, p. 143.

³⁴⁸ CASTEL GAYÁN, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011, p. 303.

parlamentaria o distorsionar la agenda legislativa del Ejecutivo³⁴⁹; y también puede servir a las minorías extraparlamentarias para generar debates en sede legislativa³⁵⁰. Y estas nuevas regulaciones suponen una forma de diferenciación con el inicio del Estado Autonómico, donde la iniciativa legislativa popular autonómica, debido a su carácter subsidiario y limitado, parecía “contradecir una de las finalidades básicas que, en principio, persigue la construcción del Estado regional: conseguir un mayor grado de democracia, robusteciendo los mecanismos de participación de los ciudadanos en los órganos de poder”³⁵¹.

3.2. Las consultas populares autonómicas

Antes de entrar en el fondo de este asunto, es preciso indicar que, en relación con lo dicho más arriba, el constituyente reguló de una forma muy residual el referéndum. En ese sentido, hay que recordar que del artículo 92 CE, que regula la figura del referéndum consultivo³⁵², se excluyeron otras dos modalidades de referéndum previstas en el Anteproyecto de Constitución: el referéndum abrogativo para la derogación de leyes vigentes y el referéndum de ratificación de leyes como paso previo a su sanción por la Jefatura de Estado³⁵³. Se decidió, en cambio, optar por una regulación en la que el referéndum, en caso de decidirse su convocatoria, fuera convocado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, “lo que supone que en la iniciativa coincide el Gobierno con la Cámara Baja, y evita el peligro de que se convierta en un instrumento al servicio de un Gobierno, más o menos proclive a tentaciones cesaristas, a la hora de afrontar una pugna con las Cortes”³⁵⁴. Con esta regulación “el referéndum del artículo 92 no es un medio de

³⁴⁹ MORALES ARROYO, J. M., “Una reforma conectada con el derecho de participación política”, en RUIZ-RICO RUIZ, G., PORRAS NADALES, A. y REVENGA SÁNCHEZ, M. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 207.

³⁵⁰ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 112.

³⁵¹ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, op. cit., p. 300.

³⁵² Aunque la Constitución defina al referéndum del artículo 92 CE como consultivo, hay autores que defienden que en realidad todo resultado de un referéndum nacional es vinculante: “‘consultivo’ no se contraponen necesariamente a ‘vinculante’, sino a ‘ratificador’ o ‘sancionador’. En una Constitución que atribuye al pueblo la soberanía, el resultado del referéndum nacional siempre es vinculante para el poder (dicho con más precisión, para los órganos del Estado), aunque ese referéndum sea consultivo”. Véase ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, op. cit., p. 73.

³⁵³ RODRÍGUEZ RUIZ, B., “La ciudadanía democrática y el lugar constitucional de la participación política”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 26, 2018, p. 26

³⁵⁴ ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2016, p. 451.

endosarle al pueblo la decisión que el poder es incapaz (por impericia o por temor) de adoptar, sino de comprobación de que la voluntad del pueblo coincide o no con la voluntad del poder”³⁵⁵. Pero el análisis que se hace en este apartado de las consultas populares es entendiéndolas, además de como instrumentos de participación, como una forma de control y un elemento del sistema de frenos y contrapesos a la mayoría parlamentaria, aunque para eso su iniciativa no debería partir únicamente del Gobierno, sino también de la minoría o, incluso, de la propia ciudadanía; y siempre como un medio extraordinario de participación ciudadana³⁵⁶.

El Tribunal Constitucional se ha encargado de definir al referéndum como una modalidad de consultar popular. Para estar ante una consulta de tipo referendaria, como ha establecido la STC 103/2008, su convocatoria debe ser autorizada por el Estado (como dispone el artículo 149.1.32 CE) y ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación es la de los procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías. Cuando no se cumplan las anteriores características, no se podrá hablar propiamente de referéndum³⁵⁷. Se podría decir que el Tribunal Constitucional, de entre los distintos criterios que ha usado la doctrina para definir a la institución, “ha acogido una posición orgánico-procedimental, es decir, ha considerado que estamos ante un referéndum en aquellos supuestos en los que hay un llamamiento al cuerpo electoral, independientemente de que los llamados no sean

³⁵⁵ ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, op. cit., p. 75.

³⁵⁶ Sobre el referéndum como instrumento de control véase GARRIDO LÓPEZ, C., “La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 181, 2018, pp. 135-165. En EEUU, a comienzos del s. XX, el referéndum y otros instrumentos de democracia directa se entendían como “una forma de limitar el poder de los dos grandes partidos y de sus líderes y de aprobar eficazmente leyes contra prácticas corruptas” (SÁENZ ROYO, E., “La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, 2016, p. 127).

³⁵⁷ En algunos países se ha diferenciado entre referéndum y plebiscito. La doctrina en México ha dicho que el referéndum “es un procedimiento mediante el cual el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo” (VÁZQUEZ ALFARO, J. L., “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 1999, p. 354.); mientras que el plebiscito “es la consulta que el gobierno hace al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar una forma jurídica” (HERNÁNDEZ LICONA, J. M., *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, op. cit., p. 15). Por tanto, al plebiscito se le considera como una especie del referéndum (CIENFUEGOS SALGADO, D., “La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero”, op. cit., p. 22). En países como Francia se reserva el concepto de plebiscito a consultas sobre hechos y personas (SÁENZ ROYO, E., “La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España”, op. cit., p. 126). En España, sin embargo, se usan referéndum y plebiscito como sinónimos.

solo los pertenecientes al cuerpo electoral (...), y a través de procedimientos y garantías de tipo electoral”³⁵⁸.

El debate en la doctrina gira acerca de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer su propia regulación sobre referéndums relativos a cuestiones que sean de su competencia y que tengan lugar en su territorio. Para algunos autores, las Comunidades Autónomas podrían regular tal aspecto debido a varios motivos. En primer lugar, el hecho de que el artículo 92 CE no consagra de modo explícito que el ámbito de las consultas populares sea todo el territorio nacional, añadido a que las instituciones de participación directa cuentan en la Constitución con una vis expansiva fruto del mandato contenido en el artículo 9.2 CE de maximización de la participación³⁵⁹. En segundo lugar, se podría aplicar de manera análoga lo que ha sucedido para las iniciativas legislativas populares, cuya regulación autonómica está exenta de debate³⁶⁰, aunque sobre esto la STC 51/2017 parece señalar una “justificación de por qué el alcance de la regulación autonómica en los mecanismos de participación directa es diferente en el caso del referéndum y la iniciativa legislativa popular, señalando que esta última no constriñe al Parlamento, pues solo realiza una propuesta cuya decisión final quedará siempre en manos del Parlamento”³⁶¹. En tercer lugar, también se puede argumentar que del artículo 92.3 CE se desprende que la reserva de Ley Orgánica solo se refiere a los referendos explicitados en dicho artículo, esto es, a los convocados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno y autorizados previamente por el Congreso de los Diputados. Por tanto, se dejaría al legislador ordinario competente, en este caso el autonómico, la regulación de las condiciones y del procedimiento de las consultas populares autonómicas sobre asuntos de su competencia³⁶². A mayor abundamiento, se podría decir que, de no

³⁵⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los referéndums y las consultas populares no referendarias de ámbito autonómico: algunas cuestiones controvertidas”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., pp. 70-73.

³⁵⁹ PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009, p. 439.

³⁶⁰ Véase LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Lete, Bilbao, 2008, p. 92; LÓPEZ RUBIO, D., “La STC 51/2017 sobre la ley catalana de consultas populares por vía de referéndum en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre los referendos autonómicos”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., pp. 301-302; PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, op. cit., p. 441; o GARRIDO LÓPEZ, C., “El referéndum autonómico en su laberinto”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019, p. 24. .

³⁶¹ MARTÍN NÚÑEZ, E., “Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., p. 92.

³⁶² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “Las consultas populares por vía de referéndum de las Comunidades Autónomas. Un comentario sobre la STC 51/2017, de 10 de mayo: por una reforma de la Ley Orgánica de

ser así, carecería de sentido el artículo 149.1.32 CE, dado que el artículo 92 CE ya está diciendo que el Estado ha de autorizar los referendos, por lo que el precepto del artículo 149 CE pareciera decir que reserva al Estado la competencia para autorizar otro tipo de referendos no previstos en el artículo 92 CE. Los anteriores autores se apoyan también en que algún Estatuto de Autonomía ha incorporado a su regulación referendos no previstos en la Constitución, como la Comunidad Valenciana o Castilla y León, sin que ello haya sido objeto de ninguna impugnación³⁶³. Precisamente, los dos anteriores estatuyentes regularon que la convocatoria de las consultas populares que se celebrasen en su territorio deberían contar con la autorización estatal, en virtud del artículo 149.1.32 CE (artículo 50.8 del Estatuto de Autonomía de Valencia y artículos 11.5 y 71.1.15º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Parece que, en estos casos, claramente se están refiriendo a las consultas populares referendarias, dado que para otro tipo de consultas populares no es precisa autorización estatal. Por su parte, Canarias, aunque no se refiera a ello su Estatuto, es la única que ha regulado el trámite de solicitud al Gobierno de la nación de la autorización de consultas populares por vía de referéndum sobre cuestiones políticas de especial trascendencia a través del artículo 200 del Reglamento de su Parlamento.

De otro lado, las posturas doctrinales que se mantienen contrarias a lo anterior arguyen que el artículo 92 CE no se puede utilizar para convocar consultas populares referendarias en ámbitos distintos al estatal porque su tenor literal se refiere a “todos los ciudadanos”, por lo que se trataría de un referéndum nacional³⁶⁴. Además, se deberían tener en cuenta competencias como las establecidas en los artículos 149.1.1 CE (condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos), 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) o la reserva de Ley Orgánica que hace el artículo 81.1 CE al desarrollo de los derechos fundamentales, entendiendo que el referendo es ejercicio del derecho de participación política previsto en el artículo 23.1 CE³⁶⁵, como así interpreta la STC 119/1995.

modalidades de referéndum para posibilitar estas consultas”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 9, 2017, p. 5.

³⁶³ PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, op. cit., p. 450.

³⁶⁴ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “El principio democrático y las instituciones de participación directa replanteados”, op. cit., pp. 304-305.

³⁶⁵ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 25, 2017, pp. 15-16.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto y entiende que la competencia del Estado sobre las consultas populares se extiende a la entera disciplina de las mismas (SSTC 31/2015 y 138/2015), pero en la STC 137/2015 dice que lo que se considera reservado al Estado no es la entera normación, sino su establecimiento y regulación. Comprende por tal los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria o sus procedimientos de desarrollo de garantías³⁶⁶.

La posición del Tribunal Constitucional ha sido criticada por la doctrina debido a que, entre otras razones, “la reserva estatal que se pudiese deducir del artículo 23 CE, contemplado en el referéndum autonómico como un supuesto del derecho de participación, no puede llevar a concluir que el legislador estatal pueda absorber todas las facultades sobre la materia a que se refiere el derecho, pues los derechos pueden versar sobre materias respecto de las que las Comunidades ostentan facultades”³⁶⁷. También parece ir en contra de lo que algunos autores han sostenido que debe contener una ley orgánica. En este sentido, De Otto ha expresado que el contenido de una ley orgánica debe reducirse al mínimo “para ensanchar correlativamente el espacio abierto a la ley ordinaria”, dado que “de no ser así se incrementará el sector sustraído a la voluntad del legislador ordinario”³⁶⁸.

En las resoluciones del Tribunal Constitucional parece haber un miedo a la posible fuerza desestabilizadora de los nacionalismos periféricos, ya que todas ellas han venido precedidas de decisiones tomadas en aquellas Comunidades Autónomas que querían celebrar un referéndum para decidir acerca de su futuro³⁶⁹, lo que puede ayudar a explicar “la precaria regulación y la restrictiva interpretación jurisprudencial del referéndum autonómico en nuestro país”³⁷⁰. Dicho de otra manera, “es precisamente la amenaza

³⁶⁶ Ídem., p. 26.

³⁶⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, op. cit., p. 165.

³⁶⁸ DE OTTO PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 10ª reimpresión, Barcelona, Ariel, 2007, p. 116.

³⁶⁹ Hay algún sector de la doctrina que defiende que el derecho a decidir podría deducirse implícitamente como derecho en la Constitución española. Véase BARCELÓ I SERRAMALERA, M., “El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, nº 9, 2016, pp. 361-391; CAGIAO Y CONDE, J. y FERRAIUOLO, G. (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016; o RIDAO MARTÍN, J., *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, Barcelona, 2014.

³⁷⁰ GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., “El referéndum autonómico y la peculiaridad española”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., p. 15.

constante de la consulta secesionista lo que ha contaminado toda la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el referéndum consultivo autonómico y le ha llevado a una posición excesivamente restrictiva, y no exenta de vaivenes, sobre el contenido de las competencias autonómicas sobre referéndum”³⁷¹. Temor que también podría estar presente en la jurisprudencia de otros países, como la Corte Constitucional italiana, en cuya sentencia 496/2000 dijo que no es posible que una Región pregunte a sus ciudadanos a través de un referéndum sobre la posibilidad de que ésta presente una propuesta de ley constitucional para aumentar sus materias competenciales³⁷². Y la perspectiva no es halagüeña si se tiene en cuenta el espacio europeo, con referéndums como el Brexit o el griego sobre el rescate de la Unión Europea³⁷³, lo que ha supuesto que algunos entiendan que estas consultas ponen “en riesgo la estabilidad de nuestros delicados sistemas democráticos y cuestiona los principios de solidaridad y respeto a las libertades que sustentan el proyecto europeo”³⁷⁴.

En definitiva, el Tribunal Constitucional atribuye a la Ley Orgánica reguladora de las diversas modalidades de referéndum el monopolio de la regulación referendaria³⁷⁵. Pero también es cierto que esta Ley podría “no ser la única que cumple con la reserva constitucional en materia de referéndum, pues la literalidad del artículo 92.3 CE cuando se remite a ella, hace referencia (...) a las modalidades de referéndum previstas *en esta Constitución*”³⁷⁶ y hay quien defiende que esta Ley debería ser, no la que regulase la entera disciplina del referéndum, sino en la que se produjese “el desarrollo directo y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el

³⁷¹ PÉREZ ALBERDI, M. R., “Sobre el encaje constitucional de los referéndums autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., p. 109.

³⁷² Para un análisis más detallado de esta sentencia, véase PEGORARO, L., “Referéndums regionales, plebiscitos, secesiones: un precedente italiano y su enseñanza para España”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 609 y ss.

³⁷³ Sobre estos dos referéndums merece la pena mencionar las obras de SÁNCHEZ FERRO, S., “El papel de los partidos políticos en los referéndums en Reino Unido: especial referencia al referéndum de independencia de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit., pp. 153-200; y MARTÍN CORTÉS, I., “El referéndum del no en Grecia: una consulta de dimensiones internacionales”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit., pp. 237-266.

³⁷⁴ GARRIDO LÓPEZ, C., “La iniciativa popular de referéndum”, op. cit. p. 342

³⁷⁵ ALONSO GARCÍA, M. N. y SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “Consultas populares autonómicas: ¿hay vida más allá de Cataluña?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 267.

³⁷⁶ AGUADO RENEDO, C., “El referéndum autonómico”, en MATIA PORTILLA, F. J., (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 403.

ejercicio del derecho fundamental de participación política directa por medio del referéndum”³⁷⁷. Es sorprendente además que esta Ley haya eludido mencionar los referéndums autonómicos, cuando en su disposición adicional sí que se refiere a las consultas municipales por vía de referéndum, cuya regulación se remite a lo establecido en la legislación de régimen local a salvo de la competencia exclusiva del Estado para su autorización. Debido a ello se ha de deducir que “con las modalidades de referéndum previstas en la Constitución no se cierra el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento jurídico”³⁷⁸.

También es importante la distribución de competencias en este aspecto. El Tribunal Constitucional ha dicho que la convocatoria de referéndums autonómicos “no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32 CE” (STC 103/2008, FJ 3). Lo que parece que el artículo 149.1.32 CE quiere hacer es evitar el condicionamiento de la voluntad general por sólo una fracción del mismo, lo cual “es una de las diferencias entre los sistemas genuinamente federales, y los que (como el nuestro o el italiano), aun siendo (incluso muy) descentralizados, (...) siguen teniendo por sustrato esencial la planta ideológica –por así designarla- de la forma estatal unitaria”³⁷⁹. Pero también hay autores que consideran que la interpretación correcta de este precepto “reserva únicamente al Estado un control mediante la autorización del referéndum autonómico para garantizar la lealtad constitucional con ocasión de su eventual puesta en práctica, mientras que a las Comunidades Autónomas con competencias en consultas populares les correspondería las competencias de legislación y ejecución”, siempre teniendo en cuenta “el contenido de otras cláusulas que en la Norma Fundamental reservan al Estado el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81 CE) y la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1 CE)”³⁸⁰. En relación con todo lo anterior, podría interpretarse

³⁷⁷ PÉREZ ALBERDI, M. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, 2015, p. 124.

³⁷⁸ PÉREZ ALBERDI, M. R., “Sobre el encaje constitucional de los referéndums autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017”, op. cit., pp. 108-109.

³⁷⁹ Ídem., pp. 417-418..

³⁸⁰ PÉREZ ALBERDI, M. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”, op. cit, p. 121

que sería inconstitucional cualquier ley autonómica que desarrollase un referéndum autonómico si antes no lo ha hecho la Ley Orgánica que regula esta materia, aunque las Comunidades Autónomas sí que podrían regular aspectos procedimentales sobre las consultas populares referendarias autonómicas siempre que el Estado no lo hubiera hecho antes³⁸¹. El propio Tribunal Constitucional ha dicho que no se debe excluir que los Estatutos puedan reconocer a las Comunidades “algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen (...) unas y otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma” (STC 137/2015, FJ 4). Vista esta jurisprudencia, podría deslindarse que “el Estado tiene atribuciones en la competencia exclusiva para la autorización del referéndum y el establecimiento y la regulación de los aspectos sustanciales del referéndum, en relación con los arts. 81.1 CE, 23.1, 149.1.1 y 92.3 CE”³⁸². Pero las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias compartidas en materia de consultas referendarias siempre que se cumplieran tres condiciones: que estas competencias se prevean en sus Estatutos, que los aspectos esenciales del derecho de participación política mediante referéndum estén regulados por Ley Orgánica y que la autorización de las consultas y la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del voto estén reservadas al Estado³⁸³. Aunque hay sectores de la doctrina que mantienen que los Estatutos de Autonomía podrían regular directamente los referéndums autonómicos, ya que “al igual que las Comunidades Autónomas pueden aprobar sus leyes electorales a partir de la competencia en organización de sus instituciones de gobierno, las mismas tendrían la competencia para la regulación del referéndum autonómico ya que la organización de sus instituciones de gobierno incluye (...) la regulación de la participación política de sus ciudadanos en las mismas”³⁸⁴. En este sentido, los propios Estatutos de Autonomía ya han introducido nuevos referéndums sin que los haya previsto

³⁸¹ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas”, op. cit., pp. 28-29.

³⁸² PÉREZ ALBERDI, M. R., “Sobre el encaje constitucional de los referéndums autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017”, op. cit., p. 121.

³⁸³ GARRIDO LÓPEZ, C., “El referéndum autonómico en su laberinto”, op. cit., p. 38.

³⁸⁴ SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 159. En el mismo sentido DE LA QUADRA SALCEDO-JANINI, “Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas”, op. cit., p. 27.

la Ley Orgánica que los regula, como los de agregación y segregación de enclaves o de reforma de los Estatutos³⁸⁵.

De conformidad con lo anterior, la Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña quedó sin efecto, según lo expuesto en la STC 51/2017. Una sentencia que, al menos, parece ser menos restrictiva que las anteriores dado que ha dicho que se podrían establecer otras modalidades de referéndums más allá de las previstas por el constituyente, aunque siempre debería ser el legislador orgánico quien las estableciese por primera vez y las Comunidades Autónomas podrían legislar “en la materia regulando cuestiones accesorias y complementarias de su régimen jurídico” (FJ 7), confirmando lo ya dicho en la STC 137/2015. En este sentido, como sostiene López Rubio, se podría hacer un paralelismo con lo que sucede en el terreno electoral, donde “las Comunidades Autónomas hacen previsión en sus Estatutos de Autonomía de cuestiones relativas a las elecciones en su ámbito territorial, y la mayoría cuenta con sus propias leyes electorales” y, por tanto, aquí “el legislador orgánico, pues, cumple con su mandato determinando los titulares del derecho y el modo genérico en que debe ejercer el mismo, pero la Comunidad Autónoma se encarga de fijar los supuestos de ejercicio”³⁸⁶. Este mismo autor defiende que la posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen en materia de referéndum debería estar dentro de su competencia de autoorganización institucional³⁸⁷, pero ello es discutible dado que la STC 103/2008 ya señaló que no puede decirse que haya competencias implícitas ligadas al principio democrático o la autoorganización institucional. Y esta es una cuestión que nos diferencia con la regulación estatutaria del referéndum en Italia. Allí el instituto referendario no pertenece a ninguna materia competencial, sino que constituye, “junto con la potestad legislativa y la iniciativa legislativa popular, los instrumentos característicos de la acción de gobierno que corresponde regular a la propia región”³⁸⁸. La Corte Constitucional italiana ha dicho que la materia referendaria está entre los contenidos que obligatoriamente tiene que regular el Estatuto (sentencia 372/2004). En las Regiones italianas se entiende, además de como mecanismo de participación democrática, como un instrumento de control entre la

³⁸⁵ GARRIDO LÓPEZ, C., “El referéndum autonómico en su laberinto”, op. cit., p. 39.

³⁸⁶ LÓPEZ RUBIO, D., “La STC 51/2017 sobre la ley catalana de consultas populares por vía de referéndum en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre los referendos autonómicos”, op. cit., p. 299.

³⁸⁷ Ídem., p. 300-301.

³⁸⁸ MARTÍN NÚÑEZ, E. “Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites”, op. cit., p. 93.

comunidad regional y sus órganos electivos, que “contribuye a realizar la relación entre las orientaciones que se maduran en la comunidad regional y la actividad de los órganos regionales”³⁸⁹. Pero en este país el uso del referéndum regional no ha estado exento de polémica y la Corte Constitucional italiana también se ha tenido que pronunciar acerca de su uso para una posible consulta independentista. Así, ha dicho que una iniciativa de este tipo un es un ejercicio ilegítimo de poder por parte de las instituciones regionales (sentencia 188/2015)³⁹⁰ y que un límite de los referendos regionales es que no es posible formular un referéndum consultivo regional sobre un proyecto de revisión constitucional, porque se violaría el límite del orden constitucional y político del Estado, ya que la Constitución regula expresamente cómo puede participar el cuerpo electoral en estos casos (sentencia 470/1992)³⁹¹.

La Ley catalana permitía la posibilidad de solicitar al Estado la convocatoria de un referéndum para una materia de especial trascendencia en la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista participativo, merece la pena indicar que incluía la posibilidad de activar las consultas, como sucede en el ordenamiento jurídico italiano, a través de una iniciativa popular. Se necesitaban las firmas de al menos un 3% de la población, y tenían derecho para hacerlo los catalanes, ciudadanos comunitarios o de un país que tuviera suscrito con España convenio de reciprocidad en materia de sufragio en las elecciones municipales o los residentes legales en España. De esta forma, se establecía una nueva vía de intervención directa de los ciudadanos en un proceso decisorio sin que tuvieran que seguirse “los cauces más tradicionales representados por las organizaciones políticas”³⁹².

Esta jurisprudencia ha sido confirmada por las SSTC 114, 120, 121 y 122/2017, en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de referéndum de autodeterminación. Concretamente, en la primera de estas sentencias se dispone que las competencias sobre referendos se extienden “no solo a la autorización de tales consultas

³⁸⁹ ROMANO, S., “La partecipazione come elemento caratterizzante della “Forma di Regione”. Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna”, op. cit, p. 338.

³⁹⁰ BIGLINO CAMPOS, P., “La funcionalidad del referéndum en los Estados miembros y finalidades del federalismo”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit. p. 37.

³⁹¹ Sobre otros problemas en el uso del referéndum en Italia véase ROLLA, G., “Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit., pp. 201-236.

³⁹² LÓPEZ RUBIO, D., “Referéndum y consultas populares en Cataluña”, en PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 293.

(art. 149.1.32 CE), sino también al establecimiento y regulación de las mismas (...). Si bien la previsión por el constituyente de unos concretos supuestos de referéndum no agota el elenco de otros admisibles en nuestro ordenamiento, solo a la Ley Orgánica a la que remite el citado artículo 92.3 CE correspondería la previsión genérica o en abstracto de tales consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental” (FJ 3).

En cualquier caso, siguiendo a Biglino Campos, hay que tener presente que la regulación del referéndum en Estados descentralizados tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras, “puede incrementar la influencia de la opinión pública en los órganos representativos”, pero también tiene efectos adversos debido a la proximidad facilitada por el ámbito territorial. Por ejemplo, “podría facilitar que ciertos grupos de interés y de *lobbies* económicos intentaran manipular la figura para llevar ante el electorado decisiones que les favorezcan” o “potenciar un uso cesarista, o al menos propagandista del referéndum, en caso de que la institución convocante lo utilizara como moción de confianza para dar mayor legitimidad a medidas ya adoptadas o, simplemente, para difundirlas”³⁹³. Además de que, en caso de regularse, debería hacerse de una manera en la que no se dé tanta importancia a los partidos políticos, como ocurre ahora en el ámbito estatal³⁹⁴.

Todo lo anterior, sin embargo, no se puede hacer extensivo a la modalidad de consultas populares no referendarias, cuyo fundamento es “el mandato de carácter general dirigido a los poderes públicos de promover la participación en distintos ámbitos”³⁹⁵. Ello es así porque este tipo de participación no se encuentra contenida en el artículo 23 CE, por lo que el Tribunal Constitucional ha entendido que el legislador autonómico puede regularlas (STC 31/2010, FJ 69). De esta manera, Comunidades como Andalucía (Ley 7/2017) y Cataluña (Ley 10/2014) han regulado este tipo de participación, aunque la mayoría de ellas establecen una competencia estatutaria sobre consultas populares. Las únicas que no han asumido competencias en este sentido son País Vasco, Galicia,

³⁹³ BIGLINO CAMPOS, P., “La funcionalidad del referéndum en los Estados miembros y finalidades del federalismo”, op. cit., p. 34.

³⁹⁴ Sobre esta cuestión véase BIGLINO CAMPOS, P., (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit.

³⁹⁵ ALONSO GARCÍA, M. N., “La distinción género-especie: reflexiones sobre las consultas populares no referendarias y su regulación estatutaria”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., op. cit., p. 138.

Navarra, Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid³⁹⁶. Y, a diferencia de lo que ocurre a nivel estatal, en varios Estatutos se ha dispuesto el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por los ciudadanos (artículos 26.9 EA Cataluña, 30 EA Andalucía, 15.2 c) EA Islas Baleares, 11.5 EA Castilla y León y 31 e) EA Canarias). Durante la última legislatura también ha habido intentos de regular las consultas populares no referendarias en otras Comunidades Autónomas, como Castilla y León. Allí se elaboró el Proyecto de Ley de Diálogo Civil, pero no llegó a debatirse en las Cortes una vez finalizada la legislatura³⁹⁷.

4. EL REVOCATORIO DEL MANDATO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1. Origen y concepto del referéndum revocatorio del mandato

Antes de entrar en el fondo del presente epígrafe, es preciso hacer una pequeña mención al concepto de representación política. Ésta no es más que una modalidad o variante de la técnica de representar, pero con el importante cometido de poner de manifiesto la unidad política del Estado³⁹⁸. Y es que, como ha expresado Rubio Llorente, “la voluntad del pueblo solo surge cuando éste actúa como unidad, como entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción” y “la formación y expresión de esta voluntad del pueblo en cuanto unidad de decisión y acción, ha de encomendarse a especialistas que sean elegidos por el pueblo, pero que actúan conjuntamente, lo representan y forman y expresan la voluntad de éste”³⁹⁹. Se observa, entonces, que en la representación política hay un triángulo imprescindible: “el actor, al desempeñar un papel ajeno realiza un acto del que otro es autor. Pero al realizarlo personifica al soberano, por lo que las acciones ya no son del individuo actor, ni del autor, sino del sujeto soberano, que resulta el tercer

³⁹⁶ PÉREZ ALBERDI, M. R., “Sobre el encaje constitucional de los referéndums autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017”, op. cit., p. 113.

³⁹⁷ Hago un análisis más detallado sobre este Proyecto de Ley en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 16, 2018, pp. 65-66.

³⁹⁸ CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Los malentendidos de la representación”, en ARAGÓN REYES, M; JIMÉNEZ CAMPO, J. y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (coords.), *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 783-787.

³⁹⁹ RUBIO LLORENTE, F., “El parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pp. 147-148.

elemento”. De esta forma “el representante no se constituye a imagen y semejanza del instituyente o mandante, sino que son éstos los que reciben la imagen de aquel que ellos instituyeron”⁴⁰⁰.

Siguiendo los cánones de la democracia liberal clásica, por tanto, la representación política y el mandato representativo hay que entenderlos de tal forma que el representante lo es de toda la nación y no (sólo) de sus electores. Es de sobra conocido que el principal autor que criticó esta concepción fue Rousseau, para quien la soberanía “jamás deberá enajenarse, ya que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo”⁴⁰¹. Sin embargo, razones de tipo técnico, sociológico y de división del trabajo impusieron que el pueblo encomendase a representantes elegidos actuar para que se formase su voluntad⁴⁰², estando aquí presentes tanto el principio democrático como el de división del trabajo⁴⁰³. De esta manera, cuando nace el Parlamento, se convierte en la instancia legitimadora del orden político liberal, ya que traduce y expresa en su estructura los criterios que definen la racionalidad que preside el funcionamiento de la sociedad. En coherencia con lo anterior, como se ha señalado, el representante es de todo el pueblo y por ello “no está vinculado a la voluntad de sus electores, no está vinculado por mandato imperativo alguno”⁴⁰⁴.

En este contexto podemos entrar a valorar mejor el referéndum revocatorio del mandato. De todo lo anterior se desprende que la incompatibilidad de la revocación con los presupuestos esenciales de la representación política encuentra diversas justificaciones en una democracia liberal, dado que la prohibición de mandato imperativo⁴⁰⁵ ha venido ligada íntimamente a la imposibilidad de que los electores puedan revocar a sus representantes. En este sentido, como señala Ortega Santiago, la exigencia de una relación de confianza entre los electores y sus elegidos, como que éstos sean responsables frente a aquéllos por su actividad pública, encontraría su concreción práctica en las elecciones periódicas. Pero, a juicio de este autor, la opción de proscribir la

⁴⁰⁰ CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Los malentendidos de la representación”, op. cit., p. 791.

⁴⁰¹ ROSSEAU, J. J., *El contrato social o principios de Derecho Político*, Elaleph, 1999, p. 23.

⁴⁰² CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Los malentendidos de la representación”, op. cit., p. 805.

⁴⁰³ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., pp. 74 y ss.

⁴⁰⁴ RUBIO LLORENTE, F., “El parlamento y la representación política”, op. cit., p. 150.

⁴⁰⁵ La Comisión de Venecia ha señalado este principio “debe prevalecer como una piedra angular del constitucionalismo europeo democrático”. “Report on the imperative mandate and similar practices”. CDL-AD(2009)027, párr. 39 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e)

revocación del mandato dentro de esta estructura representativa encuentra su justificación en decisiones de carácter político más que jurídico. Si se tiene en cuenta la relación de confianza entre representantes y representados, se deriva la responsabilidad de los cargos públicos frente a sus representados y la necesidad de que existan mecanismos de actuación de dicha responsabilidad, por lo que la institución del referéndum revocatorio de los elegidos por parte de sus electores no sería incompatible con la representación política tal y como se entiende en una democracia liberal. La revocación del mandato presupone anteriormente la existencia de representantes a los que corresponde decidir libremente sobre asuntos públicos que no pueden ser decididos directamente por sus representados. La revocación, entonces, sirve para exigir responsabilidad a los representantes que se han apartado de las opciones políticas queridas por sus representados, pudiendo considerarse como una consecuencia anudada al derecho de elección. Aunque la periodicidad de las elecciones sea considerada como el medio más adecuado para renovar la confianza entre electores y elegidos, nada impide que, dentro de la lógica representativa del Estado liberal, ésta se pueda renovar durante la legislatura a través de un referéndum revocatorio⁴⁰⁶. Nos adentraríamos aquí no tanto en la vinculación que existe entre prohibición de mandato imperativo y revocación del mandato⁴⁰⁷, sino en la relación de esta última con el principio democrático. Aunque es cierto que la condición representativa del mandato impide derivar a favor de los electores frente a los elegidos acciones que puedan suponer inoperatividad en el comportamiento de éstos, no es menos cierto que hay situaciones en las que lo que el representante hace no es utilizar su legítima libertad de actuación para cada cuestión puntual, sino defraudar globalmente la opción votada por sus representados. En este segundo caso, como se ha acaba de apuntar, no estaríamos en el terreno del mandato imperativo, sino en el superior del principio democrático, entendido como deber general de fidelidad a los propios electores⁴⁰⁸, terreno en el que se enmarcaría el referéndum revocatorio. Si se acude al pensamiento de Sieyès, se puede encontrar la vía para incorporar la revocación del mandato en una democracia liberal con prohibición de mandato imperativo. Para este autor, la nueva organización de Francia había de llevarse a cabo a través de asambleas

⁴⁰⁶ ORTEGA SANTIAGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores*, op. cit., pp. 147 y ss.

⁴⁰⁷ Sobre la evolución histórica de la representación parlamentaria y la prohibición de mandato imperativo me remito al resumen que Jellinek realiza en el capítulo “La representación y los órganos representativos” en JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, op. cit., 1981.

⁴⁰⁸ GARRORENA MORALES, A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pp. 35-36.

escalonadas de electores y compromisarios que culminaba en la Asamblea Nacional. En la base de esta pirámide con distintos niveles se situaban las asambleas primarias, cuya función principal es, entre otras, la de confeccionar las listas de elegibilidad. Para este autor en esa función ha de incluirse el derecho a inscribir y el de radicar, esto es, apartar de las listas de elegibles a determinados ciudadanos. En cuanto a los diputados, considera que los territorios encargados de la elección han recibido este encargo de la nación entera, ha sido ésta quien ha atribuido a los territorios la competencia para decidir en nombre de la nación al elegir a los diputados, por lo que la circunscripción electoral concreta y los electores de la misma no tienen un derecho particular para revocar a los representantes que designa⁴⁰⁹. Entonces la nación, es decir, el poder constituyente, puede proporcionar la regla y las condiciones de la revocación de los representantes del Estado. Por tanto, siguiendo este argumento, la revocación del mandato no sería incompatible con el gobierno representativo ni con la prohibición de mandato imperativo, pero para los representantes de la nación ha de preverse en la Constitución.

Una vez aclarado todo lo anterior, se puede conceptualizar el revocatorio del mandato, que ha sido definido de diversas maneras. Para García-Pelayo es aquel “derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, lo cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria”⁴¹⁰. Otros han dicho que se trata de “una modalidad de participación política directa de los ciudadanos, en el control de la legitimidad de los funcionarios electos popularmente”⁴¹¹ o de “la facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario o elegido, cuando este se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general”⁴¹². De todas las anteriores afirmaciones se puede definir al referéndum revocatorio como una institución de democracia participativa que, a iniciativa popular o de otros actores, permite remover a través de un referéndum a un representante público

⁴⁰⁹ SIEYÈS, E. J., *Escritos y discursos de la revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 129.

⁴¹⁰ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 184.

⁴¹¹ AYALA CORAO, C., “El referendo revocatorio de los funcionarios de elección popular en Venezuela”, en *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Aranzadi, Madrid, 2006, p. 2920.

⁴¹² DOMÍNGUEZ NASSAR, J., *El Estado y sus Instituciones*, Repromul, Valencia, 1979, p. 283.

por diversos motivos. No se puede considerar un instrumento de democracia directa, incluso algunos autores defienden que es una institución propia de la democracia representativa, dado que “permite al elector ejercer el mismo poder que tienen en las elecciones, solo que en sentido inverso”⁴¹³. De aquí se extrae la doble naturaleza de la revocación del mandato: en primer lugar, es un instrumento de control político popular a los representantes y, además, es un derecho de participación política⁴¹⁴.

Desde el punto de vista histórico, los primeros casos en los que se introdujo el revocatorio del mandato se remontan a las antiguas colonias inglesas en América durante el siglo XVII. El segundo de los antecedentes históricos del revocatorio fue Suiza. Su incorporación al ordenamiento es atribuida por algunos autores a la introducción en varias Constituciones cantonales por Napoleón en 1802, cuando éste ocupó el país, difundiéndose posteriormente a numerosos cantones durante el movimiento democrático en la década de los sesenta del siglo XIX⁴¹⁵. Más tarde se incorporaría en la Constitución de Weimar de 1919. Su artículo 43 establecía que “al presidente del Reich, elegido por siete años (reelegible por otros siete años) e irresponsable ante las Cámaras, se le puede revocar su mandato a petición del Reichstag y mediante el voto popular. El Reichstag para tomar esa decisión requiere de la mayoría de dos tercios. Una vez logrado el acuerdo de petición de destitución, el presidente cesa en el ejercicio de su rango. Si la petición de destitución es rechazada por el cuerpo electoral eso equivale a una reelección del presidente y el Reichstag quedará disuelto”⁴¹⁶.

Donde también estuvo regulado este instrumento fue en los países socialistas. Para Lenin “el derecho de representación está limitado, porque, si bien es cierto que el pueblo tiene derecho a votar una vez cada dos años, ocurre con frecuencia que sus votos llevan al Parlamento a hombres que ayudan a aplastar el pueblo mismo, y éste carece del derecho democrático a destituirlos de sus puestos, de tomar medidas eficaces para poner fin a sus

⁴¹³ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., p. 506.

⁴¹⁴ DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los Ayuntamientos españoles”, op. cit., pp. 121-122.

⁴¹⁵ SERDÜLT, U., “Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012, p. 227.

⁴¹⁶ GÁMIZ PARRAL, M. N., CALDERÓN ROSAS, E., MARTÍNEZ ORTIZ, J. H. y ALANÍS HERRERA, M. M., *Revocación de mandato*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, 2006, p. 155.

acciones”⁴¹⁷. En los regímenes socialistas la idea que subyace detrás del revocatorio, en cambio, es la de mandato imperativo. El diputado tenía el deber de dar cuenta con regularidad a sus electores de la actividad política que desempeñaba. Por eso todas las Constituciones de los países socialistas reconocían entre los derechos políticos de los ciudadanos la facultad de revocar representantes⁴¹⁸.

Actualmente, como se analiza a continuación, donde está implantado y tiene más tradición es en el continente americano, en algunos casos como contrapeso al poder del Presidente o del Gobernador en una forma de gobierno presidencialista. Pero también está presente en varios países de Europa, como Moldavia y Rumanía para el Presidente de la República; Letonia y Liechtenstein para el Parlamento en su conjunto (lo que implica también la destitución del Primer Ministro); o Reino Unido, “donde es posible revocar a los miembros del Parlamento que hayan sido condenados a penas privativas de libertad mediante sentencia firme, que hayan sido suspendidos del ejercicio de sus funciones por la Cámara o que hayan reclamado el reintegro de gastos sobre datos falsos o equívocos”⁴¹⁹. También está regulado para la destitución del Primer Ministro en países africanos u oceánicos como Etiopía, Kirguistán, Kiribati, Nigeria, Liberia, Palaos y Uganda⁴²⁰.

4.2. El caso concreto de la revocación del mandato en América

4.2.1. Crisis de la representatividad en el presidencialismo americano

No se trata en este pequeño apartado de hacer un análisis detallado de cada una de las regulaciones de la revocación del mandato en América, sino de señalar sus ordenamientos como ejemplo de este instrumento de participación que existe al otro lado del continente y las diferencias que se pueden establecer con nuestro modelo

⁴¹⁷ LENIN, V., *La democracia socialista soviética*, Progreso, Moscú, 1980, p. 34.

⁴¹⁸ Artículo 107 Constitución de la URSS de 1977, artículo 88 Constitución polaca de 1952, artículo 29 de la Constitución checoslovaca de 1960, artículos 21.2 y 57.2 de la Constitución de la RDA o artículo 7 de la Constitución búlgara de 1971. Todas estas constituciones se pueden consultar en GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., *Textos constitucionales socialistas*, Colegio Universitario de León, León, 1977.

⁴¹⁹ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., p. 506.

⁴²⁰ “Report on the recall of mayors and local elected representatives” de la Comisión de Venecia, párr. 26-27: CDL-AD (2019)011 rev [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)011rev-e)

parlamentario. Se estudia de forma más enfática el caso de América Latina, pero también se hace referencia a los Estados Unidos.

En América Latina también existe una fuerte crisis de la representatividad, causada, entre otros motivos por (i) la existencia de desigualdades económicas y sociales dentro de la sociedad (ii) la anteposición de los intereses partidarios y a los de la ciudadanía, (iii) un Poder Legislativo sujeto a grupos de poder que se desvincula del pueblo y (iv) una falta de democracia interna de los partidos políticos⁴²¹.

La principal diferencia que encontramos en los países de América, con respecto a lo que predomina en nuestro continente, es que su forma de gobierno es presidencialista, con las fuertes críticas que ha sufrido este sistema en cuanto a la forma de resolver crisis políticas. Mainwaring ha afirmado que el sistema presidencial es menos favorable para la democracia porque está mal provisto para enfrentar crisis, en contraposición al parlamentarismo, debido a que no existen instrumentos claros para deponer a un Presidente impopular que puede haber perdido el apoyo del Poder Legislativo⁴²². En el mismo sentido, debido a que existe una legitimidad democrática dual del Presidente – Poder Ejecutivo- y del Poder Legislativo, cuando la mayoría de este último representa una opción política diferente a la del Presidente, “puede darse un conflicto entre poderes que los recursos procesales-constitucionales difícilmente resolverán”⁴²³. En el sistema presidencialista, a diferencia del parlamentario, no es posible establecer un control con consecuencias sobre el Gobierno debido al período fijo del Presidente y su directa legitimidad⁴²⁴.

Si tenemos en cuenta ambos factores –crisis de la representatividad y de los partidos políticos y forma de gobierno presidencialista- es más fácil comprender por qué son varios los países que han incorporado a su ordenamiento jurídico la revocación del mandato. En la doctrina latinoamericana existe una tensión en torno a este instrumento, “quienes la defienden afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora última de la soberanía; quienes la rechazan advierten contra los riesgos de limitar y condicionar

⁴²¹ GÁMIZ PARRAL, M. N., CALDERÓN ROSAS, E., MARTÍNEZ ORTIZ, J. H. y ALANÍS HERRERA, M. M., *Revocación del mandato*, op. cit., p. 138.

⁴²² MAINWARING, S., “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995, pp. 124 y 125.

⁴²³ CARPIZO, J., “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales-Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 1, México, 1999, p. 60.

⁴²⁴ URCUYO FORUNIER, C., “Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación”, en *Revista Parlamentaria. Perspectivas de la forma de gobierno*, nº 1, Costa Rica, 1995, p. 21.

excesivamente a los representantes y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, generando debilidad institucional”⁴²⁵. Pero la realidad es que el contexto en el que se ha introducido el referéndum revocatorio es que se ha entendido como un instrumento de control, que aparece “en el marco de un sistema presidencialista como contrapartida a la elección directa del gobernante por la ciudadanía” dado que “pueden ser los propios ciudadanos quienes ejerzan el control” a través de la revocación del mandato y no sólo con su voto periódico⁴²⁶. Por eso se entiende que su principal función es habilitar una forma de participación ciudadana negativa, un instrumento de rendición de cuentas vertical y no horizontal⁴²⁷, cuya finalidad es “constituirse en herramienta de control y de exigencia de responsabilidad sobre los gobernantes”⁴²⁸, con el objetivo de “reiterar o modificar, por incumplimiento, la encomienda que había sido otorgada a un mandatario”⁴²⁹. Es decir, se concibe que la revocación del mandato ayudaría a flexibilizar el sistema presidencialista “al ofrecer una vía institucional legítima a la población (...) para reemplazar a gobernantes deslegitimados, devenidos impopulares, o que sufrieron una drástica pérdida de confianza en la población”⁴³⁰; dado que, a través de este derecho, “los electores conservan el poder de control sobre la conducta de sus representantes”⁴³¹. A ello hay que sumar que, debido a la debilidad de otros mecanismos de rendición de cuentas, la revocación del mandato se ha vuelto un instrumento muy popular⁴³².

⁴²⁵ WELP, Y. y SERDÜLT, U., “Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos”, en LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (compiladores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, 2014, p. 110.

⁴²⁶ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, en *Revista de Derecho UNED*, nº 18, 2016, p. 123.

⁴²⁷ EBERHARDT, M. L., “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?”, en *Elecciones* (Perú), nº 13, 2013, pp. 15-16.

⁴²⁸ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, op. cit., p. 124.

⁴²⁹ VVAA, *Revocación del mandato*, op. cit., p. 154.

⁴³⁰ EBERHARDT, M. L., “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?”, op. cit., p. 40.

⁴³¹ ÁLVAREZ B. DE BOZO, M., “El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde”, en *Cuestiones Políticas*, nº 25, Venezuela, 2000, p. 135.

⁴³² WELP, Y. y SERDÜLT, U., “Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos”, op. cit., p. 114.

4.2.2. La normación de la revocación del mandato en América

La mayoría de países de América Latina que han implantado la revocación del mandato lo han hecho después de sufrir fuertes crisis políticas. En Perú, con la Constitución de 1993, tras el autogolpe de Fujimori y sin incluirse la revocación presidencial; en Ecuador, en 1997, tras la destitución del Presidente Bucaram por el Congreso, extendiéndose en la Constitución de 2008 a todos los cargos con la llegada del Presidente Correa al poder; en Venezuela, con el ascenso de Chávez a la Presidencia y la promulgación de la Constitución Bolivariana de 1999 (aunque el revocatorio ya se reconocía para los Alcaldes desde 1989); en Bolivia, con la Constitución de 2009, tras la Guerra del Gas, la caída del Presidente Sánchez Lozada y la Demanda ciudadana en la política de hidrocarburos en 2004⁴³³; o, más recientemente, con la llegada de López Obrador al poder en México en 2018, que anunció grandes paquetes de medidas contra la corrupción en el país y ha logrado introducir este instituto jurídico en la reforma constitucional realizada a finales de 2019 .

Sin embargo, este instrumento ya se conocía en el continente americano y se había introducido en Estados Unidos (la primera ciudad que lo hizo fue Los Ángeles en 1903), en Argentina (se reguló en las provincias de Córdoba en 1923 y Entre Ríos en 1933) y Cuba (Constitución de 1940)⁴³⁴. Posteriormente en este último país se adoptaría en la nueva Constitución promulgada con la Revolución Socialista, dentro de los postulados desarrollados por Lenin⁴³⁵, a los que se ha hecho referencia antes. Más adelante, fue Colombia la primera de las nuevas Constituciones latinoamericanas en ordenar la revocación del mandato en 1991.

Actualmente la revocación del mandato en América está regulada en Estados Unidos, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, Panamá, Ecuador, Bolivia y México

⁴³³ EBERHARDT, M. L., “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?”, op. cit., pp. 20-21.

⁴³⁴ WELP, Y., “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada”, en *Elecciones* (Perú), n° 13, 2013, pp. 56-57.

⁴³⁵ La tradición de la ordenación de la revocación del mandato en los países socialistas fue una constante debido a la idea expresada por Lenin en el Decreto de 2 de diciembre de 1917 según la cual “toda institución electiva, o asamblea representativa, sólo puede ser considerada realmente democrática y representante efectiva de la voluntad popular, si se reconoce y aplica el derecho de los electores a revocar a sus elegidos”; pero queda fuera de este estudio debido a las radicales diferencias con las democracias liberales. Para más información, me remito a DUEÑAS CASTRILLO, A. I., *La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2015, pp. 21-29.

(dejando fuera el caso de Cuba al no considerarse un país con una democracia liberal). En el ámbito presidencial tan sólo se reconoce para Venezuela, Ecuador, Bolivia y México. A continuación se analizan someramente algunos casos, que se han seleccionado debido a su tradición con este instrumento (como pueden ser Estados Unidos, Colombia y Perú), su ejercicio y nueva regulación (casos de Ecuador y Venezuela) y su introducción en el ordenamiento jurídico más reciente (México).

Estados Unidos (en adelante, EEUU) es el claro ejemplo de una democracia liberal clásica donde existe este instituto. El primer caso de regulación lo podemos ver en las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachussets en 1631 y la Carta de Massachussets de 1691 pero, como ya se ha señalado, fue en la primera década del siglo XX cuando se introdujo formalmente. Actualmente son diecinueve los Estados, más el distrito de Columbia, los que regulan la revocación del mandato para representantes electos a nivel estatal⁴³⁶. El umbral de firmas necesarias para iniciar el proceso de revocación varía en cada Estado y va desde el 12% necesario en California hasta el 40% que se precisa en Kansas⁴³⁷.

California constituye un buen caso objeto de estudio. El porcentaje de firmas necesario para iniciar el procedimiento revocatorio es el más bajo de todo el país y pueden ser sujetos a un referendo de este tipo el Gobernador, los senadores, los miembros de la Asamblea y los jueces (para estos últimos tres casos el porcentaje se eleva hasta el 20%). La convocatoria para el referendo incluye la propia revocación y la elección del eventual sucesor en caso de efectiva remoción del mandato. En el caso de que la mayoría de votos en el referendo revocatorio sea favorable a la destitución, el representante quedará removido (artículo 2, secciones 13 a 19 de la Constitución de California).

El 7 de octubre de 2003 se realizó por primera vez un referendo revocatorio sobre el Gobernador del Estado, que por aquél entonces era Gray Davis, quien resultó removido de su cargo. El motivo de tal revocación obedeció a una mala gestión y administración en el ejercicio de sus funciones. Hubo 135 candidatos para Gobernador, resultando elegido para su sustitución Arnold Schwarzenegger con un nuevo período de gobierno de cuatro años, tal y como establece el artículo 5, sección 2, de la Constitución de California.

⁴³⁶ <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx> Consultado el 19 de junio de 2020.

⁴³⁷ QVOTRUP, M., “La experiencia estadounidense de 1776 a 2012”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012, pp. 207 y ss.

En Colombia la revocación del mandato también fue introducida en la Constitución de 1991 para superar algunos de los problemas de la crisis de la representatividad y de los partidos políticos. Con esta nueva Constitución, según la Corte Constitucional de este país (sentencia T-383/1993), se ha querido inaugurar un modelo de democracia no sólo basado en la elección de los representantes por el electorado, sino también en distintas formas de democracia directa, como es la revocación del mandato⁴³⁸. De esta manera, según la Corte (sentencia C-490 de 2011), los derechos de participación política no se agotan en el voto, sino que se ofrece una nueva relación entre el Estado y la sociedad dentro de estas modalidades de democracia participativa:

“La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual: (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político (...)”.

Es dentro de este contexto como se ha introducido la revocación. El artículo 40 de la Constitución faculta a todo ciudadano a revocar el mandato de los representantes como el derecho que tienen en la participación para conformar el ejercicio y el control político; y el artículo 103 enumera el revocatorio como uno de los instrumentos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. De esta forma, la revocación del mandato tiene una doble característica, como derecho político fundamental y deber de rango constitucional⁴³⁹ que se introdujo para hacer efectivo un derecho de participación política, como es el control del poder ciudadano; y además como mecanismo de participación⁴⁴⁰. La Corte ha interpretado que la revocación del mandato consiste en “la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido”, además de ser un instrumento que permite “el control político directo sobre el poder público”. Como

⁴³⁸ ROBLEDO SILVA, P., “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 329-330 y 332.

⁴³⁹ HERNÁNDEZ, P., *El referendo en Colombia. Una dualidad entre norma y realidad*, Fundación Instituto de Administración Pública –IDAP-, Bogotá, 2000, p. 15.

⁴⁴⁰ ROBLEDO SILVA, P., “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, op. cit., p. 339.

consecuencia de lo anterior, “las promesas electorales bajo el nuevo esquema constitucional deben cumplirse, lo cual explica que los electores puedan adelantar la revocatoria del mandato” (sentencia 150/2015). Es decir, la revocación del mandato está intrínsecamente relacionada con el voto programático establecido en el artículo 259 de la Constitución, que la Corte Constitucional ha definido como “una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (Alcaldes y Gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991” (sentencia C-011/1994). Por tanto, aquí, el revocatorio es una modalidad de mandato imperativo, dado que se opta por limitar la libertad de actuación política del gobernante⁴⁴¹.

Debido a los elevados requisitos para activar un referéndum revocatorio y que además fuera válido, la Ley estatutaria 1757 de 2015 decidió flexibilizarlos y redujo el porcentaje de firmas del 40 al 30% y el umbral necesario de participación para que la revocación tenga efectos del 55 al 40% (artículos 9 y 41). En cualquier caso, se ha observado que los partidos políticos juegan un importante papel en este instrumento participativo y que su actuación “resulta necesaria, pues, su aporte financiero, simbólico y social estimula la participación ciudadana”⁴⁴². Por eso la Ley 1757 regula la implicación de los partidos en estos procesos. La importancia del apoyo político o su ausencia se puede observar en los intentos de revocación del mandato, por un lado, del Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno, para el período 2008-2011; y, por otro, del Alcalde Mayor del mismo municipio, Gustavo Petro, para el período 2012-2015. Aunque ninguna de las dos iniciativas tuvo éxito, únicamente la segunda, debido al apoyo partidario, consiguió reunir las firmas necesarias⁴⁴³.

En caso de remoción, se convocarán elecciones dentro de los dos meses siguientes (artículo 45). Nunca se podrá iniciar un proceso revocatorio si no ha transcurrido al menos

⁴⁴¹ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, op. cit., p. 126.

⁴⁴² ROBLEDO SILVA, P., “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, op. cit., p. 343.

⁴⁴³ Ídem, pp. 352-354.

un año desde que fue designado el representante y tampoco dentro del último año de su mandato (artículo 6).

Perú es el país, con diferencia, donde más se ha utilizado este instrumento. En menos de dos décadas, más de cinco mil autoridades fueron sometidas a un proceso de este tipo⁴⁴⁴. La Constitución de 1993 reconoce a los ciudadanos los derechos de remoción o revocación de autoridades en el artículo 2.17 y el 31 añade el derecho a participar en los asuntos públicos a través de esta herramienta. Como señala Blancas Bustamante, la introducción de nuevas formas de participación en Perú en ese momento “resulta llamativo no solo por la novedad que representa en sí mismo, sino porque este decidido impulso a la participación política de la ciudadanía tuvo lugar en el contexto de un régimen autoritario que precisamente se valió del cambio de constitución para convalidar jurídicamente un modelo antidemocrático de ejercicio del poder”⁴⁴⁵.

La regulación de la revocación del mandato se desarrolla por la Ley n° 26.300, de derechos de participación y control ciudadanos, de 3 de mayo de 1994, y la incluye dentro de los procedimientos de control. Las autoridades sujetas a revocación se encuentran en el artículo 20 de esta Ley: Alcaldes y Regidores, Presidentes regionales, Vicepresidentes regionales y Consejeros regionales. Se podría decir que, a diferencia de lo que sucede en otros países, una razón por la cual no se incluye para el Presidente de la nación o congresistas y diputados podría ser que éstos “representan a la nación y encarnan a los poderes del Estado: Legislativo y Ejecutivo, respectivamente. En cambio, las autoridades regionales y municipales constituyen administraciones en esos ámbitos”⁴⁴⁶.

La Ley aludida establece que la solicitud se ha de presentar por el 25% de los electores del ámbito respectivo, con un máximo de 400.000 firmas (artículo 22), lo cual, por ejemplo, en la Lima metropolitana significa alrededor del 7% del electorado⁴⁴⁷. El fundamento que se alega no debe ser probado (artículo 21) debido a que éste es político y no jurídico. El referéndum no será válido si no concurren a votar un mínimo del 50% de electores y, para que la revocación sea efectiva, debe obtener la mayoría absoluta de los votos válidos (artículo 20). En cuanto a los efectos, se origina un proceso de sucesión

⁴⁴⁴ WELP, Y., “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada”, op. cit., p. 56.

⁴⁴⁵ BLANCAS BUSTAMANTE, C., “La revocación de las autoridades regionales y municipales”, en *Elecciones* (Perú), n° 13, 2013, p. 80.

⁴⁴⁶ Ídem, p. 88.

⁴⁴⁷ Ibídem, p. 91.

en el respectivo gobierno regional o local. Por ejemplo, si el revocado es el Presidente regional, lo sustituye el Vicepresidente (artículo 24). Es decir, no se convocan elecciones anticipadas, a diferencia de otras regulaciones. Constituye una excepción lo regulado en el artículo 25: si el número de miembros del Consejo Regional o del Concejo Municipal revocados es superior a un tercio de éstos, se convocarán nuevas elecciones. En cualquier caso, no se inicia un nuevo mandato, sino que la elección se limita a completar el período de los revocados. Tampoco se podrá solicitar la revocación ni en el primero ni en el último año del mandato (artículo 21).

Las razones por las cuales se puede explicar el gran uso de este instrumento en Perú se pueden dividir en políticas y politológicas. Las primeras son, a su vez, dos: una deficiente gestión de los representantes en el ejercicio de su cargo y la pérdida de confianza de la población. La distorsión generada por el sistema electoral aplicable a la elección de autoridades es la politológica. El premio de mayoría que se otorga a la lista ganadora le da la mayoría absoluta de los miembros del Concejo Municipal e impide generar espacios de concertación que faciliten la gobernabilidad en los municipios⁴⁴⁸.

Como ya se ha señalado, Ecuador⁴⁴⁹ introdujo el revocatorio del mandato en su Constitución en 1998, debido a la necesidad de implementar instrumentos para complementar el desempeño de la democracia representativa⁴⁵⁰. Para introducirla se realizó una consulta popular el 25 de mayo de 1997 con la siguiente pregunta: ¿está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley? Luego tan sólo se estableció la posibilidad de ejercer este instrumento sobre Alcaldes, prefectos y diputados, no sobre todas las autoridades elegidas por el voto popular, por lo que se podría decir que la regulación posterior distorsionó la voluntad expresada en el voto de la consulta⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ MÁRQUEZ CALVO, J., “Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009”, en *Elecciones* (Perú), n° 13, 2013, pp. 127-128.

⁴⁴⁹ Para lo referente a Ecuador me baso en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Tradicionales y nuevas formas de participación política. Un análisis comparativo entre España y Ecuador”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 12, 2016.

⁴⁵⁰ CASTELLANOS SANTAMARÍA, A.S., “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, op. cit., p. 83.

⁴⁵¹ VERDUGO SILVA, J. T., *La revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la Comunidad Andina y del continente americano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007, p. 106.

La única norma que reguló la revocación del mandato entre 1998 y 2008 fue la propia Constitución, que la reconocía como derecho fundamental en su artículo 26 y en el artículo 109 disponía los cargos y las causas por las cuales podían ser revocados: corrupción e incumplimiento del plan de trabajo, de manera parecida, en este último caso, a como lo hace la Constitución colombiana.

Para ejercer la iniciativa de la revocación, el artículo 110 establecía un porcentaje del 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. En cuanto a los plazos, el artículo 111 indicaba que, para los casos de corrupción, la revocación podía solicitarse en cualquier momento del período para el que fue elegido el mandatario; mientras que si se incumplía el plan de trabajo, al igual que en las regulaciones que ya se han analizado, se podía hacer después de transcurrido el primer año y antes del último del período en el ejercicio de funciones del representante cuestionado. En ambos casos, sólo se podía ejercer una vez dentro del mismo período.

Para que surtiera efectos, el artículo 112 establecía la obligatoriedad en la participación de la consulta a todos los ciudadanos y el representante sería destituido si existía el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción electoral.

Dado que no existió durante estos años una norma jerárquica inferior a la Constitución que regulase la revocación, fue el Tribunal Supremo Electoral quien dictó el Reglamento para Consulta Popular y Revocación del Mandato, de 11 de julio de 2001, para suplir esta laguna. Para los casos de corrupción, el Reglamento dispuso adicionalmente en su artículo 50 que era necesario una sentencia ejecutoria previa que determinase que la autoridad cuestionada se encontraba involucrada en algún acto de corrupción. Para el incumplimiento del plan de trabajo, el Tribunal Supremo Electoral se erigió como el órgano encargado de velar por si realmente existió o no dicho incumplimiento para luego dar lugar al proceso de revocación. Por tanto, dicho proceso quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral⁴⁵².

En la práctica no hubo ninguna experiencia entre 1998 y 2008 debido, probablemente, al alto porcentaje requerido de firmas para iniciar la revocación⁴⁵³.

⁴⁵² CASTELLANOS SANTAMARÍA, A. S., “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, op. cit., p 91.

⁴⁵³ VERDUGO SILVA, J. T., *La revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la Comunidad Andina y del continente americano*, op. cit., p. 114.

Debido a ello, durante el período legislativo 2003-2007 se presentaron hasta siete proyectos de reforma de la Constitución que mantenían, por un lado, que se debía ampliar a todas las autoridades de elección popular la posibilidad de revocación del mandato y, por otro, que había que disminuir el porcentaje de firmas necesario al 25 o al 20%⁴⁵⁴.

Con la promulgación de la Constitución de 2008 se disminuyó el porcentaje de firmas requerido al 10%, excepto para el Presidente de la República que es del 15%. También se eliminaron las causas de la Constitución y se reiteró la regla de la mayoría absoluta para que surta efectos y los plazos, esto es, que sólo se pudiera solicitar una vez finalizado el primer año de mandato y nunca dentro del último, pudiéndose realizar solo una vez en un mismo período.

El artículo 61 reconoce como derecho la revocación del mandato, desarrollándose posteriormente en el Título IV, relativo a la participación y organización del poder. El artículo 105 establece los plazos y porcentajes requeridos que se acaban de señalar y el 106 el apoyo necesario de mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para el Presidente de la República, que es de mayoría absoluta, pero de los sufragantes. En caso de que triunfe la revocatoria, el cargo será reemplazado por quien corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

La normación de la revocación se ha desarrollado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 12 de abril de 2010. Aquí sí que se establecen unos presupuestos habilitantes mínimos en los artículos 25 y siguientes. En concreto, de manera similar a 1998, el incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y el incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y en la ley.

También se establecen unos porcentajes diferentes a los mencionados en la Constitución para algunos casos, que se introdujeron tras las indicaciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia número 001-11-SIO-CC, de 26 de enero de 2011. En concreto, se requiere del 25% de firmas para iniciar el proceso revocatorio para las circunscripciones de hasta 5.000 electores, del 20% para las circunscripciones de 5.001 a 10.000, del 17,5% para aquellas que vayan de 10.001 a 50.000, del 15% para las de 50.001 a 150.000 y del 12,5% para las que sean de entre 150.001 y 300.000. En los demás casos

⁴⁵⁴ Ídem, p. 120.

se precisa del 10% de los respaldos excepto, una vez más, para el caso del Presidente de la República que, conforme a la Constitución, es del 15%.

En cuanto a las causas, se introdujeron a propósito de la presentación de una acción de inconstitucionalidad realizada a finales de 2010 por el Secretario General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. La Corte Constitucional dijo que era necesario (i) una mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; (ii) disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y (iii) correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso. Debido a ello, en mayo de 2011, se introdujeron las causas a las que se acaba de aludir⁴⁵⁵.

En cuanto al reemplazo de la autoridad removida al que hace referencia el artículo 106 de la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana no dispone nada más de lo establecido en la Carta Magna; mientras que el artículo 91 del Código de Democracia tan sólo hace referencia a que “en el caso de elecciones anticipadas previstas en la Constitución o revocatoria del mandato, la posesión de los respectivos cargos no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados”.

La Constitución sí que hace referencia de forma expresa al reemplazo del Presidente de la República. Su artículo 146 dispone que “en caso de falta definitiva de la Presidenta o del Presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial”, a lo que se añade que “ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período”. Por tanto, aquí la regla general es la sustitución del Presidente, a no ser que

⁴⁵⁵ CASTELLANOS SANTAMARÍA, A. S., Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, op. cit., p. 96.

se produzca una falta simultánea junto con la de éste de la Vicepresidencia, en cuyo caso se realizarán nuevas elecciones a no ser que falte un año o menos para la conclusión del mandato.

La revocación del mandato en Venezuela⁴⁵⁶ no es una novedad de la Constitución de 1999. Sus antecedentes se remontan al siglo XIX, en el momento de su independencia y de su primera Constitución. A partir de 1958 se desarrollan las figuras participativas comenzando a escala local, con los referendos revocatorios de los Alcaldes y de los jueces de paz. Finalmente, desde 1992, se propone su incorporación a la Constitución, que acabará por introducirse en 1999⁴⁵⁷.

Es interesante hacer una mención a la regulación vigente inmediatamente anterior a la actual. Como resume Ayala Corao⁴⁵⁸, el referendo revocatorio para Alcaldes estaba regulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (en adelante, LORM). Se establecía que se podía convocar un referendo revocatorio en aquellos casos en los cuales la Cámara Municipal no aprobase la Memoria del Alcalde. Como consecuencia de ello, se acordaba expresamente su suspensión hasta que se celebrase el referendo revocatorio, que se debía convocar en un plazo máximo de 30 días.

Esta Ley tenía omisiones legislativas si la comparamos con otras regulaciones. Por ejemplo, no se establecían los porcentajes para saber cuándo un referendo revocatorio tendría efectos. Por tanto, valía con la mayoría simple de votos en el referendo sin necesidad de un porcentaje mínimo de participación.

En cuanto a sus efectos, si el resultado fuera positivo, el Alcalde quedaba removido de sus funciones. Si la revocación se llevaba a cabo antes de que hubiera cumplido la mitad del período de su mandato, se debía proceder a la convocatoria de nuevas elecciones; mientras que si ocurría después, el Concejo o Cabildo debía designar a uno de sus miembros para que ejerciera el cargo vacante.

La nueva Constitución de 1999 ha establecido como principio la democracia participativa y menciona expresamente la revocación del mandato en su artículo 6: “el

⁴⁵⁶ Muchas de las cuestiones sobre Venezuela que trato aquí tuve la oportunidad de estudiarlas en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., *La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos*, op. cit., pp. 36-43.

⁴⁵⁷ AYALA CORAO, C., *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*, Los libros de el Nacional, Caracas, 2004, p. 31.

⁴⁵⁸ Ídem, pp. 35-38.

gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. También menciona expresamente la revocación del mandato como uno de los mecanismos de participación en el artículo 70 y se regula con más detalle en el artículo 72. La figura se introdujo en el Capítulo sobre los derechos políticos, por lo que no es una mera técnica de gobierno o de estructuración del esquema de los mandatos de los poderes públicos⁴⁵⁹.

En la inclusión del referendo revocatorio en la nueva Constitución venezolana se tuvieron en cuenta cuatro principios: la cualidad de la elección, la intervención popular durante la fase de iniciativa y en la votación, la garantía de legitimidad y la necesidad de asegurar estabilidad y gobernabilidad. Asimismo, la función del referendo revocatorio pasó a ser una vía para solucionar crisis políticas⁴⁶⁰.

Merece la pena reproducir el contenido íntegro del artículo 72 constitucional:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieran votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato”.

Con esta regulación se establece en Venezuela una vinculación de los ciudadanos con sus representantes de carácter imperativo. Como consecuencia, se tiene “el derecho

⁴⁵⁹ AYALA CORAO, C., *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*, op. cit., p. 73.

⁴⁶⁰ GUZMÁN HERNÁNDEZ, T. Y., “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 308-309.

de solicitarle cuenta de su gestión al mandatario y éste está obligado a rendirla, con la posibilidad de revocar dicho mandato en caso de incumplimiento”⁴⁶¹.

Se observa, por tanto, que para promover el mecanismo es necesario un número de firmas equivalente al 20% de los inscritos en la circunscripción electoral correspondiente; y la revocación tiene efectos cuando participa al menos el 25% de los electores y se logra un total de votos igual o superior al que obtuvo el representante cuestionado en la última elección.

El plazo para poder solicitar el revocatorio (el paso de la mitad del período de mandato) ha sido interpretado por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de tal manera que dicho período es necesario para que “el representante tenga un tiempo suficiente para gobernar o legislar, derecho que le asiste a toda autoridad elegida por el pueblo” (sentencia de 5 de junio de 2002).

Sobre el quórum para que el revocatorio tenga efectos, se han de cumplir dos requisitos: (i) asistencia de los electores al acto de votación igual o superior al 25% y (ii) mayoría de votos emitidos a favor de la revocación que sea igual o mayor al de electores que eligieron al representante. A estas dos reglas constitucionales se le ha añadido otra en las Normas de Referendos Revocatorios dictadas por el Consejo Nacional Electoral. En su artículo 60 se establece que, además, el número de votos en contra de la revocación debe ser inferior al de los votos a favor de ésta.

En cuanto a las consecuencias de la revocación, la primera es la finalización anticipada del mandato del representante removido, procediendo a su sustitución. Para el caso del Presidente de la República, según el artículo 233 constitucional, se ha de proceder a una nueva elección. Mientras, se encarga de la Presidencia de la República el Vicepresidente del Ejecutivo. Sin embargo, según el mismo precepto, si la revocación se produjese en los últimos dos años de período de mandato, el Vicepresidente asume la Presidencia hasta completarlo.

La Sala Constitucional ha interpretado que el Presidente revocado no puede participar en la elección que se ha de efectuar para cubrir su falta, dado que “lo contrario

⁴⁶¹ ÁLVAREZ B. DE BOZO, M., “El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde”, op. cit., p. 143.

supondría una amenaza de fraude a la soberana voluntad popular que se habría expresado mediante el proceso comicial referendario (...)” (sentencia de 28 de agosto de 2003).

Para los Gobernadores de los Estados, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado dispone que han de ser las Constituciones de los Estados las que regulen cómo suplir su falta, según el artículo 16. En cualquier caso, como principio general, se ha dispuesto en el artículo 18 que si la falta se cumple antes de la mitad del período, se ha de realizar una nueva votación. En caso de que las Constituciones no prevean el mecanismo de nombramiento y elección de los Gobernadores, de manera transitoria, el artículo 21 ha dispuesto que si la falta se produce en la segunda mitad del período, la Asamblea Legislativa procede a designar un nuevo Gobernador para el resto del período.

Como ya se ha dicho, la revocación del mandato se ha interpretado como una manera de solucionar crisis políticas, como sucedió la única vez que ha sido utilizado en Venezuela. En 2004 se usó este instrumento contra el Presidente Hugo Chávez en un clima de movilización social, que involucró un acuerdo entre Gobierno y oposición. El sector opositor, agrupado en la Coordinadora Democrática, apoyado también por medios de comunicación y parte del sector empresarial privado, recogió en cuatro días 3.600.000 firmas, de las cuales 2.400.000 fueron validadas, en un clima de desconfianza y enfrentamiento. El resultado del referéndum, con una participación del 70%, fue el rechazo a la destitución (59,06% frente al 40,64%), por lo que el Presidente Chávez quedó ratificado en el cargo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a raíz de este proceso, ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la revocación del mandato en el caso *San Miguel Sosa y otros vs. Venezuela*, de 8 de febrero de 2018. El problema a resolver fue que tres personas con relación laboral con el Estado fueron despedidas, supuestamente, debido a que firmaron la solicitud de revocatoria del Presidente Chávez tras la publicación de la conocida como “Lista Tascón”.

En esta sentencia la Corte recuerda que el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos reconoce “el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente, mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos” (párrafo 111). Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que el derecho a solicitar y participar en un

procedimiento revocatorio es un derecho político protegido por la Convención (párrafo 112). En torno a ello, se establecen una serie de normas que se han de respetar en esos procesos. En primer lugar, el acto de firmar la solicitud de referendo en aquellos países donde está reconocido este instrumento “conlleva intrínsecamente el ejercicio de un derecho de participación política (...) y protegido entonces por el artículo 23 de la Convención” (párrafo 117). En segundo lugar, se establece el deber de no publicar los nombres de los firmantes por parte del Estado dado que, en caso contrario, se podría considerar que el proceso no tuvo las garantías suficientes ante posibles actos o amenazas de represalia, como el caso que analiza la sentencia (párrafo 133). Por último, se declara el deber de no utilizar por parte del Estado con fines políticos los nombres de los firmantes (párrafo 151). Por estos motivos el Estado de Venezuela fue condenado por la Corte.

México es el último país de América que ha regulado la revocación del mandato. En diciembre de 2019 se aprobó la reforma constitucional por la cual se introdujo para el Presidente de la República⁴⁶². La institución no era desconocida en este país. Ya se normaba en varios Estados mexicanos⁴⁶³ y, como se verá a continuación, se han realizado previamente varias propuestas de reforma constitucional que han pretendido introducir este mecanismo de control y participación.

En México existe poca experiencia en materia de participación, ya que fue a partir de la reforma constitucional operada en 2012 cuando se introdujeron nuevos mecanismos participativos, como la consulta ciudadana. En relación con la revocación del mandato, durante doce años (2003-2015), esto es, cuatro legislaturas, se presentaron un total de 24 iniciativas para introducirla⁴⁶⁴.

Estas iniciativas, como ha señalado la doctrina mexicana, de forma parecida a como se ha dicho anteriormente, se realizan en el contexto de entender la revocación del mandato como una opción para que el pueblo tenga “la posibilidad de dar por terminada la cesión de poder hecha a favor del gobernante electo, cuando se ha dejado de cumplir

⁴⁶² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019. La propuesta introduce también la consulta popular, pero sólo nos referiremos a la revocación de mandato.

⁴⁶³ Artículo 17 Constitución de Aguascalientes, artículo 12 Constitución Baja California, artículos 53 y siguientes Ley de Participación de Chihuahua, artículo 25 Constitución de Ciudad de México, artículo 19 Constitución de Guerrero, artículo 11 Constitución Jalisco, artículo 19 bis Constitución Morelos, artículos 59 y siguientes Ley de Participación de Nuevo León, artículo 25 Constitución Oaxaca, artículo 150 Constitución Sinaloa, artículo 30 Constitución Yucatán y artículo 14.3 Constitución Zacatecas.

⁴⁶⁴ CORZO SOSA, E., “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, op. cit., pp. 360 y 364.

con el mandato otorgado, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada”⁴⁶⁵; y como un mecanismo de participación y control⁴⁶⁶. De esta forma, la aplicación del mecanismo revocatorio en México potenciaría “el principio democrático consagrado en el artículo 39 de la Constitución Federal ya que la potestad de separar de su cargo a un funcionario antes de que concluya su periodo, debiera ser considerado como una consecuencia natural del ejercicio del poder soberano que reside y dimana del pueblo”⁴⁶⁷.

En la presente legislatura se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación del mandato en la Cámara de Diputados, que la Comisión de Puntos Constitucionales agrupó con la intención de hacer una única propuesta⁴⁶⁸. La diferencia con otros mandatos previos es que estas iniciativas también han sido presentadas por el partido actualmente en el Gobierno (MORENA)⁴⁶⁹. La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados ha señalado, en relación con estas propuestas, la disposición de la mayoría de partidos con representación parlamentaria de implementar este mecanismo como “un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político (...) que restringe la tendencia del ejercicio del poder con todas sus consecuencias, en cuanto a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del mando”, además de que con ella se “busca resolver una crisis de confianza hacia el gobierno, al destituir a quien tiene un cargo y lo realiza negativamente”⁴⁷⁰. Además, ha señalado como argumentos favorables a introducir el referéndum revocatorio, entre otros, el fortalecimiento de la soberanía popular, una mayor cercanía entre representantes y representados, un incentivo a la responsabilidad o un fortalecimiento del sistema representativo⁴⁷¹.

⁴⁶⁵ CIENFUEGOS SALGADO, D., “La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero”, op. cit., p. 22.

⁴⁶⁶ ZAPATA CRUZ, J. C., “La participación indirecta de la sociedad en el Estado de derecho mexicano”, en *Hechos y Derechos*, n° 40, México, 2017.

⁴⁶⁷ LIMÓN MAGAÑA, W. Y., “¿Revocación del mandato = a juicio político? El caso de Aguascalientes”, en *Justicia y Sufragio*, México, 2018, p. 29.

⁴⁶⁸ En materia de revocación de mandato se han presentado hasta siete propuestas de reforma constitucional de diputados pertenecientes a diversos Grupos Parlamentarios, en concreto: Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Morena y Partido Revolucionario Institucional. Datos extraídos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de México, LXIV Legislatura, 14 de marzo de 2019, año XXII, número 5238-II.

⁴⁶⁹ CORZO SOSA, E., “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana”, op. cit., p. 364.

⁴⁷⁰ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de México, LXIV Legislatura, 14 de marzo de 2019, año XXII, número 5238-II, pp. 34 y 35.

⁴⁷¹ Ídem, pp. 39-41.

La Comisión realizó un dictamen en el que destacó las siguientes propuestas de reforma en cuanto a la revocación del mandato:

1) Adicionar en el artículo 35 el derecho de los ciudadanos a votar en los procesos de revocación del mandato, haciendo mención expresa al del Presidente de la República. Este proceso se puede iniciar a solicitud del propio Presidente, el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras o el 3% de electores.

2) En esa misma adición se disponía el límite temporal de que se ha de solicitar durante el primer período ordinario del segundo año de la Legislatura.

3) La revocación del mandato sería vinculante cuando concurran al menos el 40% de los electores y voten a favor la mayoría absoluta de quienes acudieron a las urnas.

4) Se añadía en el artículo 83 el objetivo de la revocación del mandato del Presidente: la decisión ciudadana de que permanezca o no como titular del Poder Ejecutivo del país.

5) Se proponía añadir en el artículo 116.I que las Constituciones de los Estados puedan regular el proceso de revocación de sus Gobernadores, que se debería llevar a cabo durante el tercer año del período para el cual fue elegido.

Se observa, por tanto, que se ha pretendido introducir la revocación del mandato como un derecho político de los ciudadanos y no tanto como expresión de la soberanía popular. En relación con ello, Corzo Sosa ha dicho lo siguiente:

“(…) la diferencia entre ubicar la revocación de mandato como expresión de la soberanía estatal o como un derecho político es relevante, ya que en el primer caso la revocación del mandato viene a constituirse como producto de la decisión del pueblo soberano, exactamente en correspondencia a la elección de un representante popular, mientras que la revocación como un derecho político no es sino el ejercicio individual de un derecho, con independencia de si deba formularse o no una voluntad política para decidir una determinada cuestión (...). Hablar, en cambio, de un derecho político es reconocer el derecho de cualquier persona, con independencia de si ejerció el voto o no lo hizo, pero considerando que es destinatario de las acciones gubernamentales que la persona electa realice en un determinado momento”. Pero –continúa el autor- “ambas posiciones no son contradictorias, sino más bien complementarias. La revocación del mandato debe ser vista como una institución de la democracia participativa en tanto expresión de

la soberanía popular pero al mismo tiempo como un derecho político que tienen los ciudadanos en cuanto destinatarios de la acción gubernamental”⁴⁷².

Tras el paso de la propuesta por el Senado y por las legislaturas de los Estados, conforme al artículo 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la redacción final de la reforma ha ido en la línea de lo que ya se anunciaba en la propuesta, aunque se han modulado algunos puntos:

1) El artículo 35 regula que la petición formulada por al menos el 3% de los inscritos en la lista nominal de electores para iniciar una revocación del mandato del Presidente debe corresponder por lo menos a 17 entidades federativas que, a su vez, representen al menos el 3% de la lista nominal de electores en cada una de ellas. Sólo se podrá solicitar por este medio. De la propuesta inicial se elimina la posibilidad de que el proceso lo pudiera iniciar el propio Presidente o los integrantes de cualquiera de las Cámaras.

2) El límite temporal finalmente dispuesto es que se ha de solicitar durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del período constitucional y en una sola ocasión.

3) Se mantiene la vinculatoriedad del resultado del referéndum revocatorio cuando concurren a la votación, al menos, el 40% de los electores y voten a favor de la revocación la mayoría absoluta de quienes acudieron a las urnas.

4) Se elimina la mención que se pretendía hacer en el artículo 83 de la Constitución sobre el objetivo de la revocación del mandato del Presidente. Finalmente se dispone en el artículo 81 la posibilidad de la revocación del Presidente, que es elegido de forma directa por todos los ciudadanos, según el propio precepto.

5) Se regula definitivamente cómo se dispondrá la elección del nuevo Presidente en caso de que la revocación fuera exitosa. El artículo 84 dispone que asumirá provisionalmente la Presidencia del Ejecutivo quien ocupara la Presidencia del Congreso y, en los treinta días siguientes a la revocación, será el propio Congreso quien elija a un nuevo Presidente.

6) Finalmente el artículo 116.I establece que las Constituciones de los Estados han de establecer las normas para la revocación del mandato de los Gobernadores.

⁴⁷² CORZO SOSA, E., “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana”, op. cit., p. 371.

De la propuesta de reforma constitucional realizada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se observaban varios problemas, si la comparamos con los ordenamientos jurídicos analizados hasta ahora, algunos de los cuales han sido resueltos con la redacción final de la reforma pero otros no:

1) La reforma constitucional sólo hace mención expresa a la regulación de la revocación del Presidente y de los Gobernadores de los Estados, pero no queda claro si el proceso revocatorio también puede extenderse a diputados federales, senadores, diputados de las entidades locales o de los integrantes de los ayuntamientos⁴⁷³.

2) No se establece ninguna causa que fundamente el inicio del proceso revocatorio, por lo que parece que la propuesta hace referencia una revocación libre sujeta a cuestiones eminentemente políticas, como la falta de confianza de los ciudadanos hacia el Presidente.

3) La propuesta de reforma no regulaba cómo proceder en caso de remoción del Presidente o representante removido, lo cual ha sido mejorado con la redacción final de la reforma en su artículo 84. Pero la regulación final es contradictoria con lo dispuesto en la propia Constitución. La previsión en la cual se dice que, en caso de éxito de la revocación del mandato, el nuevo Presidente será elegido por la Cámara de Diputados, es discordante con el artículo 81 de la Constitución, que establece que el Presidente será elegido de manera directa. Podría haber sido mejor una regulación en la cual se estableciera que el nuevo Presidente sería elegido por los ciudadanos hasta el final de la legislatura, para mantener una cohesión interna en el texto constitucional.

4) El porcentaje para iniciar el proceso revocatorio del Presidente es muy bajo. Tan sólo se pide el 3% de las firmas de los electores (los porcentajes más bajos, como se ha visto, son del 7% en la ciudad de Lima, el 10% en Ecuador para representantes que no sean el Presidente o el 12% para el Gobernador de California). Aunque es cierto que la redacción final de la reforma, con la obligatoriedad de que concurra ese mismo porcentaje de firmas en 17 Estados para que se inicie el proceso revocatorio, ha endurecido los requisitos de la propuesta inicial. Pero este bajo porcentaje, junto con la ausencia de

⁴⁷³ La propuesta realizada por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano sí que incluía la mención expresa de que podrían ser sujetos de revocación de mandato el Presidente de la República, los diputados federales, senadores, Gobernadores de las entidades federativas, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. Gaceta Parlamentaria, número 5121-I, de martes 25 de septiembre de 2018.

causas, puede traer como consecuencia desestabilidad política y abuso de un instrumento que ha de tener un carácter muy excepcional.

5) La redacción final ordena la revocación del mandato como una forma de control popular al Presidente. Era preocupante la posibilidad establecida en la propuesta según la cual podría iniciar el proceso revocatorio el propio Presidente, como si fuera una autoenmienda a su mandato o una forma de reforzar su posición a lo largo de la legislatura. La supresión de la posibilidad de que lo inicien el 33% de cualquiera de los miembros de las Cámaras supone otorgar un mayor protagonismo a los electores en este procedimiento.

4.3. Precedentes de la revocación del mandato en España

4.3.1. Antecedentes históricos⁴⁷⁴

La figura del revocatorio del mandato en el ordenamiento jurídico español no es extraña, sino que cuenta con dos antecedentes históricos de su regulación en el ámbito local: el Estatuto Municipal de 1924⁴⁷⁵ y la Ley Municipal de 1935⁴⁷⁶.

La primera de las normas fue publicada durante la Dictadura de Miguel Primo de Rivera por lo que, en la práctica, no tuvo ningún efecto, como se ha dicho ya en el primer capítulo. A nivel de curiosidad, el Estatuto reconoció por primera vez el sufragio activo y pasivo de las mujeres en España, aunque de manera limitada. El quinto punto de su exposición de motivos expresa que “hacemos electores y elegibles, no sólo a los varones, sino también a la mujer cabeza de familia”. En cuanto al revocatorio, el artículo 102 lo reconocía de esta manera para los Alcaldes: “el Alcalde podrá ser destituido por medio de referéndum. Para ello, ha de mediar petición en la forma que establece esta ley. También podrá ser destituido por acuerdo de dos terceras partes del número legal de Concejales”. El artículo 147 se vuelve a referir a este derecho de referéndum, estableciendo que se habrá de ejercer en base a los plazos y garantías que fije la Carta Constitucional. Por su parte, el Régimen de Carta de los municipios, regulado en los artículos 142 y ss., tenía como finalidad resolver la dificultad de la variedad de tipos de

⁴⁷⁴ Para realizar este apartado me he basado en lo escrito en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los Ayuntamientos españoles”, op. cit., pp. 130-134.

⁴⁷⁵ Gaceta de Madrid, nº 69, de 9 de marzo de 1924.

⁴⁷⁶ Gaceta de Madrid, nº 307, de 3 de noviembre de 1935.

convivencia comunal y, según el cuarto punto de la exposición de motivos, “estriba en el derecho de dictarse su propia norma de funcionamiento (...). A su amparo, cada Ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del ciudadano”. Por tanto, el referéndum revocatorio del Alcalde se realizaba conforme a lo que establecía la Carta Constitucional de cada municipio. En cualquier caso, se debían tener en cuenta las bases para la regulación del referéndum que se establecían en los artículos 219 y ss., aunque estos preceptos no hicieran referencia expresa al revocatorio. Conforme a ello, la solicitud de referéndum debía hacerse por la vigésima parte de los electores o por las tres cuartas partes del número legal de concejales. Lo anterior se publicaría en el Boletín Oficial de la Provincia y para que surtiera efectos, conforme al artículo 223, debía tener “el voto favorable de la mayoría de los votantes, que nunca podrá ser inferior a la tercera parte del total de electores inscritos en el Municipio (...). Si no acudiese al referéndum la tercera parte de los electores, podrá tomar el acuerdo de que se trata la Corporación municipal, por mayoría de cuatro quintos del número legal de sus miembros”. Esta última consideración no se aplicaría para la destitución del Alcalde dado que, como se ha visto, dos tercios de los concejales podían removerlo.

En último lugar, el Estatuto Municipal de 1924 hace referencia en el artículo 224 a los aspectos procedimentales para la solicitud, remitiéndose al artículo 25 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, en relación con el artículo 54 del Estatuto, que desarrolla cómo se han de presentar las listas para las elecciones municipales y que también se remite a la citada Ley. En él se dice que las firmas han de indicar la profesión y número de orden que tienen en las listas del censo; mientras que el artículo 25 de la Ley Electoral regula cómo se ha proceder en el caso de que un candidato sea propuesto por la vigésima parte de los electores, cuestión que se aplicaría por analogía a la iniciativa de referéndum en el ámbito municipal.

El segundo antecedente histórico lo encontramos durante la II República, en la Ley Municipal de 1935. Esta norma reconoce la autonomía y la personalidad jurídica de los municipios, pudiendo regularse ellos mismos a través de una Carta Municipal para “adoptar una organización peculiar para su gobierno y un sistema económico acomodado a las necesidades del Municipio”, según el artículo 98.

El artículo 38 de esta norma regula que los Alcaldes podrán ser de elección popular directa o de entre y por los concejales, desprendiéndose del conjunto del texto

que ello se deja al arbitrio de la Carta municipal de cada municipio. El artículo 81 es el que permite la revocación popular del Alcalde, al disponer que podrá ser destituido, además de por la decisión de la mayoría absoluta de los concejales, por “votación popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores”. Además, si el Alcalde fuera elegido a través de los concejales, sólo podrá ser destituido a través del procedimiento revocatorio por los electores. En caso de que la remoción prosperase, el artículo citado se remite *in fine* a las normas para la nueva elección del Alcalde: “serán de aplicación a la destitución del Alcalde por el pueblo las normas de procedimiento anteriormente establecidas para su elección por el mismo”. El artículo 79, por su parte, dispone que “cuando, por cualquier causa, cese en su cargo el Alcalde así designado, los electores podrán solicitar en los quince días siguientes que se celebre elección para el nombramiento de sustituto, por los mismos trámites establecidos en los artículos anteriores. Si la petición no fuere formulada en dicho plazo o en la antevotación no se obtuviese el mínimo de votos necesarios, se considerará transferido al Ayuntamiento el derecho a elegir Alcalde”. Cabe aquí preguntarse, por tanto, si, en caso de revocación popular, la convocatoria para elegir un nuevo Alcalde es automática o debe ser a instancia de los electores, como mantiene el artículo 79. Del tenor literal del último párrafo del artículo 81 parece desprenderse que, para el caso de su cese popular, no hiciera falta, por lo que el artículo 79 tan sólo debería aplicarse en caso de remoción por los concejales. De esta forma, se celebrarían nuevas elecciones para designar al sustituto del Alcalde de la manera establecida en los artículos 75 y siguientes de la Ley Municipal.

Los artículos 89 y ss. regulan la intervención vecinal por medio de referéndum. De nuevo, al igual que sucede con el Estatuto Municipal de 1924, no se hace referencia expresa al revocatorio del Alcalde, pero las normas establecidas en estos preceptos se pueden aplicar por analogía. El artículo 90 indica que, para solicitar el referéndum, se habría de hacer por el 20% de los electores inscritos, al igual que la norma de 1924. Sin embargo, el artículo 92 parece contradecir dicho precepto, ya que establece unos números tasados de firmas que hay que recoger en los municipios, distinguiéndolos en función de su población: 50 para los de hasta 2.500 habitantes, 100 para los de hasta 5.000, 200 en los de hasta 10.000, 400 hasta 20.000, 500 hasta 50.000, 750 hasta 100.000, 1.000 hasta 500.000 y 1.500 en los de más de 500.000. Por tanto, el porcentaje va variando en función de la población del municipio, sin que, en ningún caso, pueda ser superior al 20%. Al contrario que en el Estatuto Municipal de 1924, no se establece un mínimo de

participación para que el acuerdo pueda ser adoptado. Lo que hace el artículo 92 es establecer que la votación se habrá de realizar el segundo domingo siguiente al día en que se presente la petición y ésta sea declarada válida y tal y como ordene la ley electoral.

4.3.2. La interpretación del Tribunal Constitucional del revocatorio por los partidos políticos

Actualmente, el artículo 67.2 CE prohíbe el mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales. Su mandato es libre y no hay delegación ni transmisión, jurídicamente hablando, de voluntades entre los representados y los representantes. Es decir, aunque los ciudadanos hayan votado a una determinada lista presentada por un partido político, manifestando de esta manera su voluntad por un programa concreto, éste nunca tendrá un valor jurídico propiamente dicho. Por tanto, al representante de las Cortes Generales no se le puede exigir nunca una responsabilidad jurídica por no atenerse al mandato recibido por los electores, sino únicamente una responsabilidad política encarnada en la periodicidad de las elecciones y la posibilidad de que el electorado le castigue no religiéndole. Aunque, como se verá a continuación, el constituyente puede optar por otra fórmula.

El mandato representativo ha sido tratado por el Tribunal Constitucional, que estableció su jurisprudencia en las importantes sentencias 5 y 10/1983. Ambas entran en el fondo de la constitucionalidad del antiguo artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 21 de julio de 1978, que regulaba una especie de revocación del mandato por los partidos de las personas que integraban sus listas y hubieran resultado elegidas de la siguiente forma: “tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato”.

En la STC 5/1983 se debate si el precepto antes mencionado viola el artículo 23.2 CE en cuanto al derecho de permanecer en los cargos públicos en condiciones de igualdad. El Tribunal Constitucional se refiere a la alusión *in fine* que hace esta norma constitucional a “los requisitos que señalan las leyes”. En concreto, indica que ello no ha de comprenderse de forma absoluta, sino que el derecho a permanecer en los cargos públicos “será susceptible de amparo en la medida que las leyes establezcan una causa de

remoción que viole un derecho fundamental o que no se ajuste a las condiciones de igualdad que marca el art. 23.2 CE” (FJ 3).

El Tribunal Constitucional, además, argumenta que para que los representantes den efectividad al derecho reconocido en el artículo 23.1 CE de los ciudadanos a participar en asuntos públicos, “la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, y no de la voluntad del partido político (...). En definitiva, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores”. Se podría argumentar aquí que el Tribunal Constitucional deja una pequeña puerta abierta a la posible regulación de la revocación del mandato, como se expondrá más adelante, dado que, con este instrumento, son los electores los que muestran su voluntad acerca de la permanencia o no del representante en el cargo. El Alto Tribunal vincula la representación en el Estado democrático a una de las manifestaciones del derecho de participación de los ciudadanos, esto es, la elección de representantes por sufragio universal. Se aleja, por tanto, del razonamiento liberal clásico que sostenía que los representantes públicos representaban a la nación y no a los ciudadanos⁴⁷⁷.

El Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que el antiguo artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 es inconstitucional, “en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad –mediante la expulsión– el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público de su art. 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el art. 23.1 de la misma” (FJ 4). A mayor abundamiento se puede sostener que tal norma vulneraría el principio de igualdad, ya que no se trataría de la misma forma a los representantes elegidos a través de una lista propuesta por un partido político que a los que hubieran sido electos por una lista de una agrupación de electores.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 10/1983, concibe que “la titularidad del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión popular” (FJ 2); argumentación que, de nuevo, podría dejar abierta la

⁴⁷⁷ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, p. 201.

posibilidad de dar entrada en nuestro ordenamiento a la institución del revocatorio, siempre y cuando éste dependiera, en última instancia, del cuerpo electoral. Esta idea adquiere más fuerza cuando la sentencia aclara que “aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución la idea de representación va unida a la de mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representantes”. Y es que, como ya se ha dicho, el artículo 67.2 CE dispone que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo; por lo que, para introducir cualquier tipo de revocatorio para representantes con funciones legislativas, sería preciso modificar la Constitución. Es más, se continúa sosteniendo que “si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o la licitud de la facultad de revocación concedida a los electores, o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un Poder Público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí”, refiriéndose en este último caso a los partidos políticos, aunque hay posturas doctrinales que mantienen lo contrario y sostienen que la titularidad del escaño es del partido político, dado que los electores votan a éstos y no a los candidatos singulares considerados como tal⁴⁷⁸. Otros mantienen que, derivada de esta jurisprudencia constitucional, el mandato representativo del diputado “se ha convertido de facto en un mandato imperativo condicionado por las órdenes del partido a que pertenezca, con lo que se genera una prevalencia de la realidad política sobre la realidad jurídica que entraña una mutación constitucional”⁴⁷⁹.

Por otro lado, aunque el artículo 67.2 CE prohíbe el mandato imperativo, hay autores que argumentan que ello no sería contradictorio con la regulación de la revocación del mandato para casos específicos, al vincularlo con el principio democrático. Nada impediría que los electores, además de no renovar su confianza en los elegidos a través

⁴⁷⁸ GARCÍA GUERRERO, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 152-156.

⁴⁷⁹ DE VEGA GARCÍA, P., “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985, p. 41.

de la periodicidad de las elecciones, también lo pudieran hacer con la revocación del mandato⁴⁸⁰.

En cualquier caso, la jurisprudencia que se acaba de analizar impide que se desarrolle para los miembros de las Cortes Generales una regulación por vía legislativa del referéndum revocatorio, pero, en relación con los argumentos expuestos, se podría discutir la posibilidad de realizar una modificación del artículo 67.2 CE para que, sin eliminar la prohibición de mandato imperativo, se introdujera expresamente la posibilidad de que los electores puedan renovar la confianza de los representantes a través de este instrumento⁴⁸¹. Una jurisprudencia que, tal y como se señala en el último epígrafe de este apartado, también afecta a los diputados autonómicos.

4.4. Las propuestas sobre la revocación del mandato de senadores designados por las Comunidades Autónomas. La STC 123/2017

Durante la legislatura 2015-2019 han existido hasta tres propuestas para introducir el revocatorio del mandato en las Comunidades Autónomas, y una de ellas fue aprobada como ley. Pero en estos casos, como se verá en las siguientes líneas, no estamos hablando de un referéndum revocatorio, sino de la posibilidad de que los senadores de designación autonómica puedan ser revocados por aquellas Asambleas Legislativas que los eligieron. No se puede hablar aquí, por tanto, de *full recall* ni de *mixed recall*⁴⁸², porque la ciudadanía no interviene en ningún momento. Estas iniciativas, además, han provenido de los dos partidos que obtuvieron representación por primera vez en las elecciones autonómicas de 2015, Podemos y Ciudadanos, con el objetivo de “potenciar la vinculación del senador designado” y la “dimensión territorial y la representatividad autonómica”⁴⁸³, “potenciar el sistema de control parlamentario del proceso de

⁴⁸⁰ La Constitución Política de la República Dominicana establece, por un lado, en su artículo 77 la prohibición de mandato imperativo y, por otro, la imposibilidad de referendos revocatorios en el artículo 210. En la línea de lo expresado, parece aquí que el constituyente dominicano ha querido desligar la revocación del mandato de la prohibición de mandato imperativo, dado que lo establecido en el artículo 210 carecería de sentido si se entendiera que con la prohibición de mandato imperativo ya no es posible la revocación del mandato de los representantes.

⁴⁸¹ DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Artículo 71”, en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 174-179.

⁴⁸² GUZMÁN HERNÁNDEZ, T. Y.: “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, op. cit., p. 302.

⁴⁸³ Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 8 de febrero de 2017, serie A, n° 94, pp. 2222 y 2225.

designación de estos senadores” o “articular mecanismos de emergencia que puedan revocar el nombramiento de senadores”⁴⁸⁴.

La primera proposición de ley que se presentó en la que se incluía esta posibilidad fue en las Cortes Valencianas por el Grupo Parlamentario de Podemos. El contexto en el que se hizo fue el debate sobre la senadora Rita Barberá, designada por la Cámara parlamentaria valenciana, acusada de un supuesto blanqueo de capitales cuando era alcaldesa de la capital del Turia⁴⁸⁵.

Esta proposición de ley fue acordada con el Partido Socialista del País Valenciano y Compromís, dando lugar a la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana.

En esta Ley se regulaba que se pudiera iniciar un proceso revocatorio a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios que representen, al menos, una décima parte de los miembros de la Cámara. Además, deberán exponerse las causas que justifiquen la falta de confianza del senador y éste deberá comparecer de manera obligatoria ante la Cámara en la Comisión correspondiente antes del debate en el Pleno. Llama la atención que en este debate no se daba oportunidad al senador que se quiere remover de intervenir, sino que eran los Grupos proponentes los que comenzaban la discusión y se articulaba de igual manera que para las proposiciones no de ley (artículo 14 bis). Por tanto, “la Ley considera que el derecho de defensa del senador afectado queda respetado al permitírsele hacer alegaciones en la comparecencia previa en Comisión”⁴⁸⁶. Las causas para justificar la revocación eran el incumplimiento de las obligaciones del senador establecidas en la ley y el desprestigio de las instituciones. Respecto a las primeras, se refería a la falta de comparecencia de un senador en la Cámara, que el artículo 16 entiende como obligatoria.

El apartado 7 del artículo 14 bis establecía que la revocación sería efectiva si votaban afirmativamente dos tercios de los miembros de la Cámara y siempre que “no se produzca ningún voto negativo entre los diputados o diputadas que sean miembros de

⁴⁸⁴ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 26 de septiembre de 2017, nº 317, p. 40309.

⁴⁸⁵ <https://valenciaplaza.com/podemos-compromis-y-pspv-estudiaran-medidas-legales-si-rita-barbera-no-comparece-el-lunes-en-les-corts>.

⁴⁸⁶ NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, en *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, p. 139.

(sic)⁴⁸⁷ grupo parlamentario proponente del senador o senadora”. Se observa que existía un contraste entre los bajos requisitos para proponer la iniciativa con los más exigentes para que la revocación prosperase⁴⁸⁸. Podemos decir, entonces, que este instrumento se configuraría como una figura de control *en* el Parlamento (de la diferencia entre control *en* el Parlamento y control *por* el Parlamento se habla en el apartado sobre la función de control al Gobierno) en caso de que la iniciativa no saliera adelante, al igual que sucede con la propuesta realizada en las Cortes de Castilla y León a la que me refiero más abajo.

Para cubrir la vacante, el artículo 15 disponía que el senador removido sería cubierto por su suplente y, en caso de no existir, se cubriría de la forma prevista en la ley. Se entiende, entonces, que “hay una causa sobrevenida de extinción del mandato del senador designado”, lo que “podría afectar a la inviolabilidad de las Cortes Generales establecida en el artículo 66.3 y al principio de autonomía parlamentaria reconocido en el artículo 72.1 CE”⁴⁸⁹.

Esta Ley fue recurrida por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular y se resolvió en la STC 123/2017, que se analiza un poco más adelante.

La segunda iniciativa que se presentó lo hizo, en términos muy parecidos, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de la Rioja⁴⁹⁰. El artículo 8 de esta proposición de ley contenía también una regulación sobre la revocación del mandato del senador elegido por el Parlamento riojano. En este caso, la iniciativa corresponde a un quinto de los diputados, teniendo que detallar las causas que justifiquen la pérdida de confianza de la Cámara. No se establecen expresamente cuáles son estas circunstancias, por lo que podríamos hablar de una revocación libre. El debate se desarrollará, conforme a este precepto, según lo establecido en el Reglamento de la Cámara, previéndose la obligatoriedad de que participe en él el senador cuestionado. Es decir, se deja para una posterior regulación reglamentaria cómo se ha de proceder para la discusión de la revocación del senador. Para que sea efectiva la revocación, hace falta la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, a diferencia de la regulación valenciana.

⁴⁸⁷ La Ley está mal redactada, donde pone “de” debería poner “del”.

⁴⁸⁸ NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, op. cit., p. 133.

⁴⁸⁹ Ídem, pp. 139-140.

⁴⁹⁰ Proposición de Ley del procedimiento de designación, de las causas de cese y de las relaciones con el Parlamento del senador en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 8 de febrero de 2017, serie A, nº 94.

El artículo 9.4 también preveía la comparecencia obligatoria del senador cuando se lo solicite el Parlamento y, al menos, una vez al año para informar de su actuación en el Senado en relación con los temas de interés para la Comunidad Autónoma.

En caso de cese, el senador sería cubierto conforme al procedimiento establecido por la propia ley, según el artículo 7.2.

Esta proposición de ley fue tomada en consideración con los votos a favor de los Grupos Parlamentarios Popular y de Ciudadanos. Se abrió la fase de enmiendas pero, sin embargo, al final de la legislatura no se llegó a votar su tramitación final en el Pleno.

La tercera iniciativa que proponía la revocación de senadores de designación autonómica fue presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos en las Cortes de Castilla y León⁴⁹¹. Aquí simplemente se hacía una mención de manera mucho más vaga que en los anteriores casos en el artículo 7.2 a que “el mandato de los Senadores elegidos por el procedimiento establecido en esta Ley concluye (...) en aquellos supuestos en que hubiesen perdido por unanimidad de la Cámara, la confianza que las Cortes de Castilla y León le hubieran otorgado en el momento de su designación”. No se disponía, a diferencia de lo que se ha visto en las otras propuestas, quiénes son los titulares de la iniciativa de revocación ni cómo se ha de desarrollar el debate. Simplemente se decía que es necesaria una “unanimidad” de los procuradores de las Cortes de Castilla y León para entender revocado el mandato de los senadores que designaron.

El artículo 9.1 también preveía una comparecencia obligatoria de los senadores al menos una vez al año ante el Pleno de las Cortes para informar de las actividades que ha realizado en virtud de su designación.

Esta proposición de ley ni siquiera se llegó a votar su toma en consideración.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de enjuiciar en la STC 123/2017 la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana, que fue recurrida por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular. Hasta entonces, como se ha visto más arriba, sólo se había enjuiciado la posibilidad de que los

⁴⁹¹ Proposición de Ley por la que se regula el nombramiento y el control parlamentario de los Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 26 de septiembre de 2017, nº 317.

partidos políticos revocaran a los representantes que habían ido en sus listas, por lo que el Tribunal Constitucional ha complementado dicha jurisprudencia.

El recurso hace referencia a que la Ley establece una forma de control a los senadores que sería incompatible con el artículo 23.2 CE, la prohibición de mandato imperativo establecida en el artículo 67.2 CE o la inconstitucionalidad de la norma debido a que vulnera la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81.1 CE (FJ 1).

El Tribunal Constitucional recuerda que, efectivamente, los senadores de designación autonómica cuentan con una singularidad propia, pero que ello no hace que se diferencien del estatus de los demás (FJ 3):

“La posición constitucional de los senadores de designación autonómica es del todo igual a la de los demás miembros de las Cortes Generales, lo que en particular (...) debe predicarse de la condición constitucional que ostentan como representantes del pueblo español en su conjunto y, en estrecha relación con ello, de su no vinculación, también por disponerlo así la Constitución, a mandato imperativo alguno”.

Y:

“La de los senadores de designación autonómica es también, en suma, *repraesentatio in toto*, no *singulariter*, por más que su título de origen explique, en términos políticos, que los Estatutos de Autonomía y las correspondientes leyes autonómicas se refieran a ellos, con toda frecuencia, como senadores en representación de la respectiva Comunidad Autónoma”.

En relación a los artículos 23.2 y 67.2 CE, el Tribunal Constitucional dice en el mismo fundamento jurídico, siguiendo con la jurisprudencia ya analizada más arriba, que:

“El mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone, pues, la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hiciera pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada de modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría asimismo, adicionalmente, sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin construcciones ilegítimas (art. 23.2 CE)”.

A mayor abundamiento de los argumentos del Tribunal, se puede indicar que el constituyente en ningún momento quiso equiparar el modelo de representación en el Senado al que, por ejemplo, se impone en el Bundesrat alemán, donde sus miembros

“representan a los Gobiernos de los Länder y todos ellos votan en el mismo sentido según las instrucciones de sus respectivos gobiernos en lo que podemos llamar mandato imperativo”⁴⁹².

Las propuestas concretas que hace la Ley sobre la revocación del mandato, entiende el Tribunal, configura una relación fiduciaria, además de que “no está al alcance de norma autonómica alguna ni imponer (...) cualesquiera deberes o controles sobre los miembros de órganos constitucionales del Estado ni apoderar (...) para la libre disposición sobre la composición personal de tales órganos” (FJ 6).

El Tribunal Constitucional ventila de esta manera la cuestión sobre el revocatorio, estableciendo que es inconstitucional la revocación por la Asamblea Legislativa autonómica de los senadores que ésta haya designado. No hace alusión el Alto Tribunal a la diferencia que el constituyente hace para estos senadores, que habla de “designación” y no de “elección” lo que, como recuerda Navarro Marchante, para algunos autores ha significado que se pueda introducir la revocación de estos parlamentarios⁴⁹³.

Sobre las comparecencias de los senadores, el máximo intérprete de la Constitución ve con buenos ojos este tipo de regulación dado que “pueden favorecer el más fluido intercambio de información, a través de los senadores designados y hasta donde proceda, entre el Senado y la respectiva asamblea autonómica”, pero con fines estrictamente informativos. Con ello se estaría realizando “un concreto aspecto de sus competencias sobre la propia organización institucional”, más aún si tenemos en cuenta que la naturaleza de la relación entre la Asamblea Legislativa Autonómica y el senador es de cooperación⁴⁹⁴. Sin embargo, el carácter obligatorio de estas competencias es inconstitucional porque las Comunidades Autónomas no tienen competencia para ello al no poder imponer normas sobre un órgano del Estado (FJ 4).

Por último, al igual que sucede con la revocación del mandato, la rendición de cuentas de los senadores que se preveía en la Ley es igualmente inconstitucional, dado que “supone situar a aquellos en una inequívoca situación de subordinación a la asamblea, o de dependencia política de la misma (...) y contraviene (...) lo prescrito en el artículo

⁴⁹² NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”. op. cit., p. 126.

⁴⁹³ Ídem, p. 149. El autor cita a ASENSI SABATER, J. y SEVILLA MERINO, J., “La designación de senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado”, en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*, Corts Valencianes, p. 107.

⁴⁹⁴ Ibídem, p. 149.

67.2 CE”. A ello añade que se rompe “con la naturaleza constitucional de la representación política de todo el pueblo español a cuya formación concurren también estos senadores designados”. Y es que “los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE no son designados por las asambleas legislativas autonómicas en calidad de mandatarios” (FJ 5). Lo anterior es lógico si se tiene en cuenta que “no puede hablarse de representación nacional si al tiempo rige el mandato imperativo”⁴⁹⁵.

4.5. Entonces, ¿es posible introducir el referéndum revocatorio en las Comunidades Autónomas?

Como se ha visto, los antecedentes históricos de la regulación de este instituto jurídico en España hacen referencia al ámbito municipal, cuya autonomía, entonces y ahora, no es política, sino meramente administrativa. De cualquier forma, el “nivel local representa la voluntad de los ciudadanos y responde ante ellos por medio de elecciones”⁴⁹⁶, tal y como estipula el artículo 140 CE. Se podría discutir que en este nivel se introdujera normativamente el revocatorio del mandato dado que ni en la Constitución ni en las leyes que regulan el régimen representativo de las Entidades Locales (Ley de Bases del Régimen Local y LOREG) se establece la prohibición de mandato imperativo y, en segundo lugar, porque sus representantes no tienen funciones legislativas.

Ya se ha señalado que el Tribunal Constitucional ha podido dejar una puerta abierta a esta regulación en su jurisprudencia⁴⁹⁷, dado que “lo propio de la representación (...) es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados” y “el desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella” (FJ 2, STC 10/1983). Así lo han sostenido también autores como Bastida Freijedo, según el cual “el ciudadano como representado es cotitular de un derecho fundamental, que se vaciaría de contenido si se rompiese de forma ilegítima dicha presunción”⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ GARCÍA ROCA, F. J., *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 123.

⁴⁹⁶ SALVADOR CRESPO, M. T., “La forma de gobierno local en España”, en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 724-725.

⁴⁹⁷ STC 10/1983, FJ 2, citada más arriba: “Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo (...)”.

⁴⁹⁸ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, op. cit., p. 202

Si tenemos en cuenta lo anterior, se podría argumentar que es posible introducir por vía legislativa el revocatorio del mandato para las Entidades Locales, eso sí, siempre a través de Ley Orgánica dado que afecta al núcleo esencial del artículo 23.2 CE. Pero el caso de los diputados de las Comunidades Autónomas es diferente⁴⁹⁹.

Ya se ha indicado que el artículo 67.2 CE hace mención expresa a la prohibición de mandato imperativo para diputados y senadores. Por tanto, a éstos no se les podría exigir nunca una responsabilidad jurídica por no atenerse al mandato recibido, sino sólo una responsabilidad política encarnada en la periodicidad de las elecciones, aunque también se ha indicado que hay sectores doctrinales que piensan que la revocación del mandato entra dentro del principio democrático y no tanto de la prohibición de mandato imperativo. Pero, a diferencia de lo que sucede en el plano municipal, el caso de las Comunidades Autónomas se podría decir que es análogo al de diputados y senadores y se les habría de aplicar lo contenido en el artículo 67.2 CE y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

Efectivamente, las Comunidades Autónomas están presididas por el principio dispositivo, según el cual éstas pueden calificar su autonomía (política o administrativa), la determinación (número y clase), composición y funciones de los órganos de su autogobierno. Como se verá en el apartado referido al modelo institucional autonómico, este principio se ve limitado por ciertas normas constitucionales, como el artículo 152.1 CE, que impone una organización institucional específica para aquellas Comunidades que accediesen a su autonomía por la vía rápida, dejando a la entera disposición de las demás que eligieran la forma de gobierno en sus respectivos Estatutos, aunque esto se ha sido matizado por el Tribunal Constitucional. Otro precepto constitucional limitador del autogobierno de las Comunidades Autónomas sería el artículo 67.2 CE, como se acaba de decir.

En virtud del principio dispositivo que preside el modelo institucional del Estado Autonómico, se podría argumentar que las Comunidades podrían haber optado por un modelo de representación donde no estuviera prohibido el mandato imperativo o, aun

⁴⁹⁹ Actualmente se regula la revocación en el ámbito municipal en varios países europeos como Croacia, Alemania (en los *Länder* de Brandengurg, Sachsen, Schleswig-Holstein y Westphalia), Rumanía, Polonia, Rusia, Eslovaquia y Suiza (en los cantones de Uri y Ticino) y Moldavia. El caso moldavo es interesante, dado que sigue la argumentación utilizada en el texto: la Corte Constitucional de este país dijo que la prohibición de mandato imperativo impedía el revocatorio de mandato, pero que esta sólo se aplicaba a los representantes en el Parlamento nacional, como dispone el artículo 68.2 de su Constitución, pero no al nivel local. "Report on the recall of mayors and local elected representatives", op. cit., parr. 32-35 y 44-48.

estándolo, se hubiera establecido expresamente la posibilidad de la revocación del mandato por entenderse que se encuentra dentro del principio democrático. Pero el modelo institucional final de cada una de las Regiones españolas es que todas ellas tienen funciones legislativas y, por tanto, sus diputados tienen una consideración análoga a la de senadores y diputados de Cortes Generales. Si se diferenciase su régimen, podría vulnerarse el artículo 23.2 CE dado que no se estaría accediendo en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Dicho de otra manera, podría argumentarse a favor de que las Comunidades Autónomas pudieran haber regulado el revocatorio del mandato como institución propia de su autogobierno en virtud del principio dispositivo o que no existe prohibición de mandato imperativo para los diputados autonómicos a no ser que lo diga expresamente el Estatuto de Autonomía⁵⁰⁰, porque el artículo 67.2 CE tan sólo se refiere a parlamentarios de las Cortes Generales. Sin embargo, ello no se puede sostener dado que los diputados autonómicos cuentan con las mismas funciones que aquéllos: legislativas.

Sería diferente un escenario en el cual alguna Comunidad Autónoma hubiese optado por tener únicamente competencias administrativas y no legislativas. Aquí cabrían los mismos argumentos que se han dado para el ámbito municipal. Pero ello es actualmente difícil de sostener, sobre todo porque el Tribunal Constitucional parece haber limitado el modelo institucional autonómico en su sentencia 225/1998. Además, la manera de sustituir a los posibles parlamentarios removidos se antojaría hartamente complicada si tenemos en cuenta que nuestro sistema electoral es proporcional.

⁵⁰⁰ Los únicos Estatutos que no hacen referencia a esta prohibición son los de País Vasco, Comunidad Valenciana y Navarra.

CAPÍTULO TERCERO

LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. EL MODELO INSTITUCIONAL Y LA FORMA DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

1.1. El diseño institucional elaborado por el constituyente y la interpretación del Tribunal Constitucional

El constituyente de 1978 estableció el modelo institucional de las Comunidades Autónomas que accedieran a su autonomía por la denominada vía rápida en el artículo 152.1 CE. Según este precepto debían contar con “una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”. Es decir, una forma parlamentaria de gobierno. El artículo finaliza estableciendo que un Tribunal de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Para las demás Comunidades Autónomas parece que jugaría un papel clave el principio dispositivo, como ha indicado Aragón Reyes. Para este autor, de los artículos 147.2 c) y 148.1.1ª CE se desprende que no cabe Comunidad Autónoma sin instituciones de autogobierno, pues no cabe Comunidad Autónoma sin Estatuto y tales instituciones son contenido necesario de éste. De ellos también se puede concluir que el establecimiento, denominación y rasgos estructurales básicos de esas instituciones constituyen una materia reservada al Estatuto; quedando, pues, reservado al principio

¹ Parte de lo elaborado en este epígrafe ha sido abordado en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La investidura de los Presidentes Autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, op. cit., pp. 3-7 y 18-21, en lo que respecta al diseño institucional y sus diferencias en el Estado Autonómico.

dispositivo, la calificación (política o administrativa), determinación (número y clase) y composición y funciones de los órganos de autogobierno. Este principio dispositivo se encontraría limitado por las normas constitucionales, como el artículo 152.1 CE², dado que los rasgos esenciales de la organización territorial del Estado se encuentran en la Constitución³.

El resto de Comunidades Autónomas, es decir, aquellas que se constituyeron por la vía lenta, finalmente también acogieron este modelo institucional. Ello se debió, principalmente, a los Acuerdos Autonómicos de 1981 entre la UCD y el PSOE, gracias a los cuales se generalizó este modelo en todas las Comunidades, dado que iban a contar con Poder Legislativo propio⁴. Hay que tener en cuenta que este poder era una “característica necesaria ex Constitutione para algunas de ellas, y poder potencial para las demás”⁵. Ello supuso una semejanza y similitud de los diferentes sistemas territoriales entre sí y “una recepción acrítica de los modelos organizativos tradicionales”⁶. Hoy se sigue hablando de un excesivo mimetismo de los Parlamentos Autonómicos y la doctrina está de acuerdo en que “formalmente, las Comunidades Autónomas reproducen el modelo estatal”⁷ o en que “en el desarrollo institucional autonómico convergen dos fuerzas en tensión constante: la tentación por la reproducción mimética al modelo estatal y un constante anhelo por expresar de forma manifiesta la peculiaridad territorial”⁸.

Pero se podría decir que, aunque finalmente todas las Comunidades hicieran suyo el modelo dispuesto en el artículo 152.1 CE, no era obligatorio para las que se constituyeron por la vía lenta de acceso a la autonomía. Es decir, la Constitución no especificaba para estas Comunidades el alcance del autogobierno desde, entre otros, el

² ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª edición, Madrid, 2013, pp. 847-849.

³ TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, op. cit., p. 47.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, p. 36.

⁵ TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 44.

⁶ PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, op. cit., p. 85.

⁷ TUDELA ARANDA, J., “El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.) *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, p. 27.

⁸ DURÁN ALBA, J. F., “El cierre del sistema institucional castellano y leonés tras la última reforma estatutaria: semejanzas y diferencias con el modelo estatal”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº extr. 1, 2004, p. 178.

punto de vista institucional⁹. Si bien es cierto que “no les está tampoco prohibido; comprendiéndose toda decisión sobre estos extremos en la discrecionalidad del futuro legislador que apruebe los singulares estatutos”¹⁰. En este sentido, como advirtió Cruz Villalón en el inicio del proceso autonómico, era sorprendente el hecho de que las Comunidades Autónomas que optaran por la vía lenta quedasen “en la más completa indeterminación, a resultas de lo que cada Estatuto diga”¹¹.

Lo que cabe preguntarse es si las Comunidades Autónomas de vía lenta, una vez acordado que también tendrían Poder Legislativo propio, podrían haber optado por un modelo institucional diferente al establecido por el constituyente en el artículo 152.1 CE. En respuesta a esta pregunta, la doctrina se encuentra dividida¹². Hay autores que piensan que, como se ha dicho, esta materia era decisión del estatuyente en cada caso concreto. A su favor se puede expresar también la máxima de Rubio Llorente, según el cual “la libertad del legislador sólo está limitada por lo que la Constitución prohíbe”¹³, por lo que perfectamente podría haber existido alguna Comunidad Autónoma que prefiriese un Ejecutivo dual. Sin embargo, los que piensan de manera contraria arguyen que “las Comunidades Autónomas de vía ordinaria podrían optar por dotarse o no dotarse de un Parlamento propio, pero –en el supuesto de hacerlo– debían seguir obligatoriamente el modelo del artículo 152.1 CE para las Comunidades Autónomas de Estatuto especial. Aceptar, como mera hipótesis de trabajo, que las Comunidades Autónomas que se crearon al amparo del artículo 143 CE podían establecer un Parlamento bicameral, basado en criterios electorales mayoritarios y sin tener en cuenta el factor territorial, nos parece que es situarse muy lejos de un modelo coherente con el conjunto del sistema constitucional y de la voluntad de los redactores de la Constitución”¹⁴. Es decir, la distinción entre Comunidades que hace el artículo 152.1 CE estaría destinada a diferenciar aquellas

⁹ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Política y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 591.

¹⁰ VANDELLI, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 238. Al hacer esta afirmación cita a otros autores como GERPE LANDIN, M., “Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978, pp. 67-68; RUBIALES TORREJÓN, A., “Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial”, p. 186, entre otros.

¹¹ CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, op. cit., p. 381.

¹² OLIVER ARAUJO hace un excepcional resumen, al que me remito, de qué autores piensan de una y otra forma en las citas nº 36 y 38 en OLIVER ARAUJO, J., “España en la encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 49-50.

¹³ RUBIO LLORENTE, F., “Un referéndum que nadie quiere”, en diario *El País*, 11 de febrero de 2013.

¹⁴ OLIVER ARAUJO, J., “España en la encrucijada”, op. cit., pp. 45-46.

Comunidades que tendrían poder político de las que contarían únicamente con competencia administrativa¹⁵.

El Tribunal Constitucional entró en el fondo de esta cuestión en la STC 225/1998 sobre la Ley Electoral canaria. El Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad en relación con el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1992, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, que establecía un régimen transitorio regulatorio de la composición electoral del Parlamento de Canarias. Su contenido podía infringir el principio de representación proporcional establecido en el artículo 152.1 CE, al introducir un elemento característico del sistema mayoritario, como es la inclusión de la lista más votada en la circunscripción en detrimento del principio de representación territorial; o la elevación de las barreras electorales del 3 al 6 por ciento en el ámbito de la Comunidad Autónoma y del 20 al 30 por ciento en cada circunscripción insular, según el recurrente.

La Comunidad Autónoma de Canarias, en su día, no se constituyó por el procedimiento del artículo 151 CE por lo que, si se tiene en cuenta lo dicho anteriormente, parece que no debería aplicarse a ésta lo dispuesto en el artículo 152.1 CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no razona de la misma manera en el FJ 6 de la sentencia:

“(...) de conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y Regiones (artículo 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE podían contar o no según sus Estatutos con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el artículo 152.1 CE para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el artículo 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional; en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, proceso de acercamiento que también es lógica que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional. Ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE

¹⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en VVAA, *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. I, UNED, Madrid, 1978, pp. 349-352.

como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”.

Lo que hace aquí el Tribunal Constitucional, por tanto, es limitar el modelo autonómico en su plano institucional: ya no existe principio dispositivo en este ámbito, tampoco para las Comunidades Autónomas que no se constituyeron por la vía del artículo 151 CE. Se hace una interpretación extensiva del artículo 152.1 CE mediante la cual se establece que, aquellas Comunidades Autónomas que hubieran optado por seguir un modelo basado en la autonomía política, es decir, con Poder Legislativo propio, han de respetar el contenido del artículo 152.1 CE, sin que puedan elegir su forma de autogobierno. Por tanto, a la luz de esta sentencia se ha extendido “el modelo institucional del artículo 152 CE a todas las Comunidades Autónomas, convirtiendo el precepto en un canon de la organización institucional autonómica limitador del principio dispositivo”¹⁶.

Esta línea mantenida por el Tribunal Constitucional, en un primer momento, fue seguida por algún autor, que dedujo del artículo 152.1 CE la existencia de una línea divisoria entre las Comunidades “de verdadera sustancia política” y aquellas que “se mueven solamente en el nivel secundario de la simple centralización administrativa”¹⁷. Según este argumento, una vez todas las Comunidades Autónomas han adquirido Poder Legislativo, lo lógico es que el artículo 152.1 CE se haga extensible a todas ellas.

Pero la decisión del Alto Tribunal no fue unánime. El voto particular formulado por el magistrado Cruz Villalón aduce lo contrario, manteniendo que el artículo 152.1 CE “comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, lo que nunca ha sido el caso de Canarias”. Por tanto, lo que ha hecho el Estatuto de esta Comunidad Autónoma ha sido optar

“(…) por dotar a la Comunidad Autónoma por una Asamblea como la que se prevé en el artículo 152.1 CE. Desde luego, ha optado por una Asamblea con poderes legislativos pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podría dejar de optar; y, sobre todo, el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto en el

¹⁶ DURÁN ALBA, J. F., “Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria”, en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León-Revista Jurídica de Castilla y León, 2005, p. 368.

¹⁷ RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 1, UNED, Madrid, 1978, p. 351.

artículo 143 CE no convierte a ésta automáticamente y sin más en la Asamblea Legislativa del 151 CE, con todas sus exigencias.

La realidad, a partir de la Constitución que tenemos, es que el Estatuto de Autonomía de Canarias no está vinculado por el artículo 152.1 CE y, en concreto, por el mandato, ahí contenido, de establecer un sistema de representación proporcional para la Asamblea Legislativa en dicho artículo prevista (...).

Si se tiene en cuenta esta sentencia se puede decir que el máximo intérprete de la Constitución ha dejado poco margen para innovar sobre estas cuestiones a las Comunidades Autónomas. Pero, en relación con la democracia en nuestros entes subestatales, se puede decir que establece un mínimo común y, como se verá un poco más adelante, se les deja espacio para que puedan añadir más instrumentos que mejoren su sistema. El Tribunal Constitucional cierra por tanto la puerta a sistemas electorales mayoritarios, que no es más que evitar la concentración del poder y otorgar mayores garantías democráticas al sistema institucional autonómico.

Pero parte de la doctrina es conforme al voto particular enunciado, hasta tal punto de que algunos autores han afirmado que la posición del Tribunal Constitucional constituye “una extensión analógica que, por otra parte, vulneraría el principio dispositivo, clave en el diseño de nuestro Estado Autonómico”¹⁸. A mayor abundamiento, como afirmó Solé Tura, esta diferenciación en la Constitución entre el modelo institucional de las Comunidades Autónomas tenía como explicación que “en los Estatutos tramitados por la vía del artículo 151 CE las Cortes no tienen la responsabilidad total y única del procedimiento de elaboración y aprobación”¹⁹. Pero, Según Garrorena Morales, lo que sostiene implícitamente esta sentencia es que “porque todas las Comunidades se han comportado de igual manera, generando así –en razón de eso que solemos llamar el valor normativo de lo fáctico- una efectiva convención según la cual el esquema organizativo del 152.1 se ha convertido, a partir de dicha realidad, en un dato irreversible de nuestro modelo territorial que, en consecuencia, se impone como Derecho a todos los territorios que opten por acceder a una verdadera autonomía política”²⁰.

¹⁸ GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., “La forma de gobierno autonómica tras las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 22, junio 2010, p. 141.

¹⁹ SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, op. cit., p. 294.

²⁰ GARRORENA MORALES, A., “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”, pp. 66-67.

Siguiendo de nuevo a Garrorena, este pronunciamiento jurisprudencial parece ser también una actualización del criterio que había mantenido antes el propio Tribunal Constitucional. En la STC 193/1989 dijo que “la representación de las distintas zonas del territorio” a la que alude el artículo 152.1 CE era una “exigencia que (...) sólo es aplicable a los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE (...)”²¹. Este autor también defiende que la STC 247/2007 podría haber iniciado una nueva interpretación, diferente de la mantenida en la 225/1998. Efectivamente, aquí el Tribunal Constitucional vuelve a afirmar que “el art. 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas” (FJ 12), “lo que, así expresado, con un plural que no excluye a ninguna de ellas, bien podría parecer una confirmación de su anterior postura, no obstante lo cual la forma en la que el Tribunal prosigue permite abrir un espacio a la duda, ya que decir que el artículo 152.1 CE pone ese límite a la disponibilidad de las Comunidades “al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE” tanto puede ser un modo de afirmar que el precepto tiene su alcance territorial acotado a dicho ámbito (...) como una mera forma de decir que el constituyente concretó tal modelo, hoy extensible a todas las Comunidades Autónomas, *con ocasión* de su expreso establecimiento para las Comunidades del 151”²². Además, el Tribunal Constitucional añade que “las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 han incorporado a sus Estatutos (...) el entramado institucional previsto en el art. 152.1 CE sólo en principio para las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 CE”, porque “no estando prohibida por la Constitución, tal estructura (...) encuentra acomodo en lo dispuesto en el artículo 147.2 c) CE” (FJ 12). Esta afirmación del máximo intérprete de la Constitución “bien podría suponer el inicio de una aproximación del Tribunal Constitucional a las tesis de quienes consideran que es este último precepto, y no el artículo 152.1, el que rige a la hora de determinar la organización de tales Comunidades”²³.

También hay que tener en cuenta lo dictado en la STC 89/2019, en relación con el artículo 155 CE. Según esta resolución, debido a la aplicación de esta norma, se “permite la alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico”, aunque

²¹ Ídem, p. 70.

²² Ibídem, p. 74.

²³ Ibídem, p. 75.

“la aplicación del procedimiento previsto en este precepto no puede dar lugar a una restricción o limitación de la autonomía indefinida en el tiempo” (FJ 4). Es decir, la aplicación del artículo 155 CE puede operar como una excepción temporal al modelo institucional autonómico diseñado en el artículo 152.1 CE, siempre que las medidas que se tomen sean necesarias, “atendiendo a la situación creada” (FJ 13). Así, el Tribunal Constitucional, sobre las medidas adoptadas en Cataluña con la aplicación del artículo 155 CE, esgrime lo siguiente en el FJ 13:

“Es también indiscutible que la medida (disolver una asamblea autonómica y convocar luego elecciones)²⁴ supone una evidente afectación al autogobierno de la comunidad autónoma, en cuanto este tiene su sede esencial en la existencia de una asamblea democráticamente elegida (art. 152.1 CE). Sin embargo, ya hemos apreciado que el art. 155 CE puede comportar una alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. De esta manera, la intervención directa de una asamblea legislativa, como es la disolución y posterior convocatoria de elecciones autorizada por el Senado en los términos que se han expuesto, no está excluida del art. 155 CE sino que, por el contrario, encuentra amparo en la cláusula abierta y genérica de medidas necesarias a las que se refiere el precepto constitucional”.

También cabría preguntarse si en los estados de alarma, excepción o sitio la organización institucional autonómica se vería afectada. Efectivamente, en estos casos el funcionamiento ordinario del Estado queda modificado, también en la distribución territorial del poder, como se ha visto con la crisis sanitaria a causa de la COVID-19. Hay que tener en cuenta que en ninguna de estas situaciones se hace referencia a la organización territorial, ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica que las desarrolla, a diferencia de otros países de nuestro entorno, como Alemania o Reino Unido. Nada se dice sobre cómo pueden afectar las medidas tomadas por el Gobierno del Estado a las instituciones autonómicas. La explicación la podemos encontrar en que la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, se dictó en un momento muy primigenio del Estado Autonómico. Pero hay que precisar que el poder en cualquiera de estos estados se sigue ejerciendo de acuerdo con la Constitución y el ordenamiento jurídico, por lo que todos los poderes del Estado, incluidos los autonómicos, deberán seguir funcionando como tales, pero ponderando el nuevo fin constitucional de

²⁴ Los paréntesis son míos.

superación de la emergencia que haya provocado cualquiera de los estados mencionados en el artículo 116 CE²⁵.

En conclusión, como se adelantaba al inicio, se puede decir que la forma de gobierno²⁶ de las Comunidades Autónomas es la parlamentaria y, además, ha hecho suya las principales características del parlamentarismo racionalizado existentes en el Estado.

Si vamos a la forma de gobierno del Estado, existe consenso en la doctrina en apuntar que, aunque el Parlamento debiera ser el centro de la actividad política dentro de un sistema de estas características, lo cierto es que el Ejecutivo y, en concreto, la figura del Presidente se encuentra en una situación de preeminencia. Hasta tal punto lo anterior es tal que se ha llegado a calificar la forma de gobierno estatal como “parlamentarismo presidencial” o “parlamentarismo presidencialista”²⁷. Aunque, como se analizará con más detalle en el apartado relativo al control al Gobierno, hay autores que piensan que los Parlamentos autonómicos están recobrando parte de su protagonismo debido al ciclo político surgido en 2015²⁸.

Si la situación predominante del Presidente del Gobierno de España es tal, que ni siquiera representa al Estado ni a la nación, competencia reservada al Rey, ello se acentúa en el caso de las Comunidades Autónomas, dado que “la doble condición del Presidente de la Comunidad Autónoma como representante supremo de la misma y directo del Consejo ejecutivo acentúa efectivamente el locus central que tiene esta figura en la organización institucional autonómica”²⁹. Esta preponderancia del Presidente no lo es sólo como órgano unipersonal, sino que el Poder Ejecutivo se encuentra muy por encima del Poder Legislativo, de tal modo que algunos autores han llegado a calificar a los sistemas autonómicos como semipresidenciales. En este sentido, Solé Tura prefirió usar

²⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 86-87, 2020, pp. 78-87.

²⁶ Cuando se habla de forma de gobierno de las Comunidades Autónomas entendemos por tal a “la relación existente entre los órganos superiores del Estado y, en concreto, entre los denominados órganos constitucionales”, o, en este caso, entre los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas. PUNSET BLANCO, R., “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº4, 1981, p. 84.

²⁷ ARAGÓN REYES, M., “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 123, 2002, p. 49.

²⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 42, 2017.

²⁹ REVENGA SÁNCHEZ, M., “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14, 1986.

esta categoría “para subrayar el hecho peculiar de que el sistema general de las Comunidades Autónomas equivale al de un conjunto de sistemas republicanos en el seno de una monarquía parlamentaria, en la medida en que los Presidentes de las Comunidades Autónomas reúnen la doble condición de Presidentes del Gobierno y Presidentes de la Comunidad”³⁰. No resulta sorprendente esta calificación si tenemos en cuenta que la integración de funciones de gobierno junto con funciones de representación puede llegar a chocar de alguna manera con esta forma parlamentaria de gobierno, donde “la separación entre órganos con funciones de gobierno y funciones de representación parece ser consustancial al sistema”³¹; o, a mayor abundamiento, si la forma de gobierno responde a la pregunta de quién manda u ostenta la dirección política³². De la misma manera, Vidal Marín mantiene que si se tiene en consideración el funcionamiento en la práctica de los sistemas electorales y de los sistemas de partidos autonómicos, “no podemos sino llegar a la conclusión que la precitada forma de Gobierno parlamentaria aparece contaminada con ciertos y claros tintes presidencialistas”³³.

En cualquier caso, hay que precisar que “la función de máxima representación de la Comunidad tiene un carácter marcadamente simbólico, por cuanto que no atribuye al Presidente auténticos poderes de decisión, ni se traduce en demasiados actos jurídicos”³⁴ y que su papel no puede equipararse al del Rey en tanto en cuanto no tiene atribuidas funciones de carácter arbitral y moderador³⁵. Pero, precisamente debido a los problemas apuntados, en el momento constituyente se expresaron ideas acerca de la necesidad de una figura en las Comunidades Autónomas que quedase al margen de la política específica del Consejo de Gobierno, para evitar la acumulación de poder en una persona. Se ponía como ejemplo a evitar el caso de Cataluña durante la II República, donde Lluís

³⁰ SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales”, op. cit., p. 293 y ss. Con el posicionamiento de SOLÉ TURA también coinciden otros autores como BALAGUER CALLEJÓN. Ver BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989, p. 217.

³¹ CORONA FERRERO, J. M., “El Presidente de la Comunidad Autónoma”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 14, 2003, p. 37.

³² GARCÍA ROCA, F. J., “Sobre el autogobierno constitucional en Castilla y León”, en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 212.

³³ VIDAL MARÍN, T., “La investidura de los Presidentes Autonómicos: la eliminación de la designación automática. ¿Acierto del legislador?”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 15, 2007, p. 3.

³⁴ BIGLINO CAMPOS, P., “El Presidente y la Junta”, en GARCÍA ROCA, F. J. (coord.). *Derecho Público de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1999, p. 166.

³⁵ Ídem., p. 167.

Companys reunía en su persona los cargos de Presidente de la Generalitat, President del Consell y líder de ERC³⁶. Al final esta opción no salió adelante.

Pero también es cierto que en el ámbito autonómico se encuentran ciertas características parlamentarias que no se formulan en el ámbito estatal. Por ejemplo, la exigencia de que el Presidente sea parlamentario, lo cual “comporta una acentuación del carácter parlamentario del sistema de gobierno”³⁷, que trae como ventaja una mayor legitimidad democrática para el Presidente “otorgada por la propia elección por parte de los ciudadanos del que va a ser candidato a la Presidencia del Gobierno regional”³⁸; pero también tiene inconvenientes, sobre todo para las posibles negociaciones en las crisis de gobierno, ya que impediría nombrar a un Presidente extraparlamentario a través de una moción de censura constructiva³⁹.

1.2. Comparación con los modelos más cercanos: el sistema institucional de las Regiones en el Estado Integral de la II República y el Estado Regional italiano⁴⁰

Como se ha dicho en el capítulo inicial, se han elegido estos dos modelos de Estados regionales descentralizados por ser las principales influencias para el Estado Autonómico español. En ese capítulo se ha analizado cómo se trató la finalidad democrática en la descentralización del poder en los momentos constituyentes de ambas Constituciones. Pero ahora se pretende observar cuál fue el modelo institucional que eligieron para sus entes subestatales, que sirvió como inspiración para el constituyente de 1978.

³⁶ AGUILÓ LUCÍA, L., “Los estatutos de autonomía y el control parlamentario”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978, p. 317.

³⁷ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, en *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 5, 2001, p. 45.

³⁸ VIDAL MARÍN, T., “La investidura de los Presidentes Autonómicos: la eliminación de la designación automática. ¿Acierto del legislador?”, op. cit., p. 6.

³⁹ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, op. cit., p. 44. Esto sucedería, por ejemplo, en el caso de Pedro Sánchez, Secretario General del PSOE, si en el ámbito estatal también existiese dicha exigencia.

⁴⁰ Para este apartado he tomado como referencia parte de lo que he publicado en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Una aproximación en la evolución de la forma de gobierno en las Regiones italianas y en las Comunidades Autónomas españolas. ¿Un nuevo escenario en la democracia representativa?”, en PÉREZ MIRAS, A.; TERUEL LOZANO, G. M., RAFFIOTTA, E. C. e IADICICCO, M. P. (dirs.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta de Constitución Española*, vol. IV, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 469-473; y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El Estado autonómico español”, en BERNAL, M. y PIZZOLO, C. (dirs.), *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Universidad Nacional de Córdoba-Astrea, Córdoba (Argentina), 2018, pp. 174-176.

1.2.1. La forma de gobierno de las Regiones en la II República

En la Constitución española de la II República no existía ningún precepto parecido al artículo 152.1 CE. Por tanto, no había un límite constitucional que regulase las instituciones de autogobierno de las Regiones, por lo que el modelo por el que podían optar era totalmente libre.

En las siguientes líneas se estudiarán los supuestos de Cataluña, País Vasco y Galicia, dado que fueron los tres Estatutos que durante la II República superaron el trámite del referéndum para su posterior aprobación por las Cortes Generales republicanas, aunque también se produjeron iniciativas en favor de la autonomía en Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Asturias, Navarra, Castilla y León y Extremadura⁴¹. Sin embargo, el único que estuvo vigente en todo su territorio fue el catalán, mientras que el gallego no pudo aprobarse por el Poder Legislativo debido al Golpe de Estado de 1936. Es interesante apuntar que el resultado de los tres plebiscitos fue notablemente favorable a la autonomía de todos los territorios, con un porcentaje elevado de votación. El resultado en Cataluña de votos a favor de su Estatuto “fue del 74,86% del censo, siendo el 99,2% de los votantes; en el País Vasco del 84,02% del censo, siendo del 96,59% de los votantes; y en Galicia del 76,96% del censo total, siendo del 99,24% de los votantes”⁴².

Durante la II República, Cataluña constituyó uno de los principales problemas en el ordenamiento territorial español, como ya se ha comentado. Debido al pacto de San Sebastián, tras la contundente victoria de ERC en las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 y sus posiciones federales, Companys proclama la República Federal Española el 14 de abril desde el balcón del Ayuntamiento de Barcelona. Una hora más tarde, desde el mismo lugar, Macià anunció el Estado catalán, divulgando la voluntad de integrarlo en la Federación de Repúblicas Ibéricas. De esta forma, antes de que se proclamara la República Española en Madrid, en Cataluña se había dado por constituido un Estado catalán –según ERC, en consonancia con lo acordado en el Pacto de San Sebastián- y por constituir una Federación de Repúblicas Ibéricas.

⁴¹ CHERNICHERO DÍAZ, C. A., *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, op. cit., pp. 111-114. Los proyectos de Estatutos de las Regiones y otros textos se pueden consultar en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN-ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

⁴² Ídem, p. 63.

Ante lo anterior, el Gobierno provisional republicano se reunió con las autoridades catalanas y se comprometieron a elaborar un Estatuto de Cataluña para presentarlo como ponencia ante las futuras Cortes Constituyentes. El objetivo era reiniciar el proceso, para partir del acto de reconocimiento de la Generalitat de Cataluña por el Gobierno provisional de la República, con el compromiso de aprobar en las Cortes el Estatuto de Autonomía que presentara la Generalitat.

De esta manera, el 15 de septiembre de 1932 se promulga el Estatuto de Cataluña. El artículo 14 disciplina sus instituciones de autogobierno. Contaría con un Parlamento, elegido por un plazo no mayor de cinco años, por sufragio universal directo, igual y secreto. El Presidente de la Generalitat, elegido por el Parlamento regional, asume la representación de Cataluña. Tanto él como los Consejeros debían dimitir en caso de el Parlamento les negase la confianza.

En Cataluña se celebran las primeras elecciones autonómicas el 20 de noviembre de 1932 y su Parlamento se reúne por primera vez el 5 de diciembre de ese mismo año. Aunque tendría que haberse renovado en noviembre de 1937, el Parlamento decide prorrogar su vida legal debido a la Guerra Civil. La primera tarea fue aprobar su Reglamento Interior, que siguió con mucha fidelidad el aprobado para las Cortes Constituyentes republicanas. Desde su constitución, el Parlamento de Cataluña celebra un total de 259 sesiones. Hay que tener en cuenta que hubo un período de suspensión de 16 meses y que durante la Guerra tan sólo se reunió en 5 ocasiones. A pesar de ello, tuvo actividad legislativa, destacando la Ley Municipal o la que creó el Tribunal de Casación y el de la Procuraduría de Cataluña⁴³.

De lo visto hasta ahora se puede decir que en Cataluña se instaura una forma de gobierno parlamentaria. A la vez, no se diferencia entre el Presidente de la Comunidad y el de la Generalitat. Es decir, el Presidente asume las funciones propias de un Jefe de Estado, de representación de la Región, y de Jefe de Gobierno, como sucede en las actuales Comunidades Autónomas.

Por otro lado, también existen características propias de una forma de gobierno cercana a la asamblearia. Los Consejeros debían tener la confianza del Parlamento para

⁴³ Para más información sobre el ordenamiento interno y la actividad del Parlamento de Cataluña durante la II República ver PITARCH, I. E., "El Parlamento de Cataluña en la segunda Generalidad (1932-1939)", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 3, 1978, pp. 55-78.

seguir en sus cargos, por lo que se daba una situación de superioridad del Parlamento respecto al Ejecutivo. Es decir, se permitían las mociones individuales a los Consejeros que, en caso de aprobarse, suponían la remoción de su puesto, algo que está actualmente regulado en el País Vasco, y que se menciona más adelante.

Como expone Sanz de Hoyos⁴⁴, el 16 de abril de 1931 también se intentó proclamar el Estado vasco por los representantes municipales, algo que impidió el Gobierno provisional de la República. Desde entonces, se inició una campaña a favor del Estatuto de Autonomía y se encargó la redacción de un proyecto a la Sociedad de Estudios Vascos. El texto propuesto fue aprobado por las provincias vascas el 5 de noviembre de 1933, pero posteriormente rechazado por la Cortes (era el momento en el que gobernaba la CEDA). Con la victoria en febrero de 1936 del Frente Popular, se iniciaron de nuevo los contactos para alcanzar el Estatuto de Autonomía, que fue aprobado por las Cortes el 1 de octubre de 1936. Por tanto, sólo estuvo vigente en Vizcaya y en las comarcas limítrofes de Guipúzcoa y Álava, ya que el resto del territorio estaba en manos del bando golpista.

El artículo 10 del Estatuto establece cuáles son los poderes del País Vasco. El apartado a) dispone una novedad respecto al Estatuto de Cataluña, que es la relación necesaria de representantes por cada habitante, que no deberá ser menor de uno por cada 25.000 habitantes. El Parlamento será elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto. No se hace mención alguna al sistema electoral con arreglo al cual se elegirían a los diputados.

El apartado b) dispone expresamente que el órgano ejecutivo deberá contar con la confianza del legislativo. Es decir, que el Parlamento no elegiría sólo a su Presidente, sino también a sus Consejeros. En ello también se diferencia del Estatuto catalán, que simplemente establecía la obligación de dimitir a los Consejeros en caso de falta de confianza del legislativo.

Además, de nuevo, no se distingue entre Presidente de la Región y Presidente del Ejecutivo, sino que este último asumirá también la representación de la Región. A diferencia del caso catalán, fue imposible que el Parlamento Vasco pudiera reunirse en ninguna ocasión. Por eso se decidió que el primer Lehendakari, elegido el 7 de octubre de 1936, fuera elegido por los concejales de los Ayuntamientos no ocupados por los

⁴⁴ SANZ DE HOYOS, C., *Conversión del Estado unitario en Estado federal*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 96-97.

franquistas, tal y como estipulaba la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía.

Por tanto, se instaura una forma de gobierno con una situación de clara preeminencia del Parlamento respecto al Ejecutivo. Como se verá en el siguiente epígrafe, hoy en día es la única Comunidad Autónoma que reconoce la posibilidad de que su Parlamento destituya a cualquier miembro del Gobierno.

Por su parte, aunque se aprobó un Proyecto de Estatuto de Galicia en la Asamblea Regional de Municipios celebrada en Santiago de Compostela del 17 al 19 de diciembre de 1932, el resultado de las elecciones de 1933 implicó el aplazamiento del referéndum hasta el 28 de junio de 1936, después de la victoria del Frente Popular. Tres días antes del Golpe de Estado, el proyecto de Estatuto fue entregado al Presidente de las Cortes⁴⁵. El alzamiento del 18 de julio impidió que se aprobase finalmente por el Legislativo republicano.

A pesar de lo anterior, podemos considerar el texto del Proyecto de Estatuto de Galicia como el más interesante de los tres plebiscitados en lo que a las instituciones de autogobierno se refiere. Es de obligada referencia Vilas Nogueira, que, sin lugar a dudas, es quien mejor analiza este caso⁴⁶.

El artículo 6 del Proyecto de Estatuto aporta una mención al sistema electoral que en los textos antes analizados no se dispone: la necesidad de que el sistema de representación para elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa sea proporcional, con una duración del mandato de tres años. Previsiones tan precisas no aparecieron ni tan siquiera en la Constitución republicana. Se introdujeron con la pretensión de democratizar la vida política y luchar contra el caciquismo, que se desenvolvía mejor en un sistema mayoritario. La duración del mandato se redujo para no hacerla coincidir con la del Presidente de la Región. Asimismo, el artículo 12 también incluía que una ley de la Región debía regular la forma en la que los gallegos residentes en el extranjero estarían representados en la Asamblea.

El artículo 7 dispone que el Presidente de la Región será elegido por votación popular directa y secreta para un período de cuatro años. Se establece un límite del

⁴⁵ Ídem., p. 98.

⁴⁶ VILAS NOGUEIRA, X., *O Estatuto Galego*, Edicions do Rueiro, A Coruña, 1977. Sobre las instituciones de autogobierno: pp. 251 y ss.

mandato de ocho años, aunque, una vez transcurridos otros cuatro, podía volver a presentarse un candidato que ya hubiera sido Presidente anteriormente. Según Vilas Nogueira, el proyecto de Estatuto adoptaba un sistema de Ejecutivo dual, que se organizaba en la línea del parlamentarismo híbrido.

El Presidente de Galicia asume la representación de la Región (artículo 7.1), nombra y separa al Presidente de la Junta y, a propuesta de éste, a los miembros de la misma. En todo caso, deberá cesarlos en el caso de que la Asamblea Legislativa les niegue, explícitamente, su confianza (artículo 8). Aunque no se llegó a poner en práctica, se podría considerar que estamos ante una posible figura de parlamentarismo negativo, donde la confianza de la Asamblea hacia el Jefe de Gobierno se da por asumida, a no ser que se diga expresamente lo contrario, al igual que sucede con los Consejeros. A mayor abundamiento, el Presidente de la Región no estaba obligado a designar a un miembro de la mayoría parlamentaria como Presidente de la Junta, pero había de tener en cuenta que debía contar con la confianza parlamentaria, al igual que el resto de los miembros del Gobierno. La redacción final del proyecto cambió, porque en el anteproyecto de Estatuto el Presidente de la Región nombraba a los miembros de la Junta y éstos designaban de entre ellos quién tenía que presidir el Ejecutivo. Por tanto, la figura del Presidente de Galicia actuaba como una especie de Jefe de Estado de la Región.

El artículo 9 regulaba la relación entre el Presidente y la Asamblea. En su apartado primero se decía que “el Presidente de Galicia podrá disolver la Asamblea, por una sola vez durante su mandato, mediante decreto motivado, y convocando, al mismo tiempo, nuevas elecciones, que habrán de celebrarse dentro del plazo de sesenta días. Si la nueva Asamblea, por mayoría absoluta, estimase improcedente el decreto de disolución, se considerará terminado el mandato presidencial”. Este precepto se inspira en el artículo 81 de la Constitución, reduciendo a una sola vez durante el mandato presidencial la posibilidad de disolución de la Asamblea, mientras que la Carta Magna preveía la posibilidad de una segunda disolución. Se reforzaba, en este sentido, la posición de la Asamblea ante el Presidente regional.

Aunque, en principio, la designación del Presidente por votación popular parecía excluir su responsabilidad parlamentaria, el proyecto establecía en el apartado 2 del artículo 9 que “cuando la Asamblea, por el voto de sus tres quintas partes, declarase su incompatibilidad con el Presidente, éste cesará en sus funciones, y se someterá dicho acuerdo a la decisión del cuerpo electoral dentro del plazo de treinta días. Si el resultado

fuese contrario al acuerdo, el Presidente recobrará inmediatamente sus funciones y la Asamblea quedará disuelta; debiendo procederse, en otro caso, a nueva elección presidencial en el término de dos meses”. Por tanto, siempre la destitución o la censura era popular, nunca legislativa. La norma, de nuevo según Vilas Nogueira, transparenta la preocupación por el equilibrio entre los distintos órganos regionales, lo que les llevó a configurar un sistema quizás complicado en exceso.

La forma de gobierno del Proyecto de Estatuto gallego también contenía tintes asamblearios ya que, conforme al artículo 8, la Junta se compondría del número de miembros que la Asamblea determinase.

Por último, el Proyecto de Estatuto contemplaba figuras de democracia participativa y directa, como la posibilidad de revocación del mandato de los diputados de la Asamblea (artículo 6, párrafo tercero), el referéndum y la iniciativa de referéndum abrogativo de leyes si así lo solicitaba el 15% de electores (artículo 10, párrafo primero) y la iniciativa legislativa popular, que podía ser acordada por un 15% de electores (artículo 10, párrafo segundo).

1.2.2. La forma de gobierno en las Regiones ordinarias italianas

Este apartado se centra en el estudio de las Regiones ordinarias italianas dado que su regulación se asemeja mucho más a la de las Comunidades Autónomas. En el caso de las Regiones especiales, su ordenación es singular en cada una de ellas, y no podemos hablar de una normación de su sistema institucional uniforme como el que existe para las Regiones ordinarias, que viene estipulado en la disposición transitoria de la Ley Constitucional 1/1999, como a continuación se analiza.

El constituyente italiano disciplinó los rasgos de la forma de gobierno de las Regiones en tres artículos: el 121, 122 y 123 CI. Antes de la modificación constitucional de 1999, los autores enmarcaron la forma de gobierno regional en la parlamentaria, dado que los artículos 121 y 122 CI disponían sus principales rasgos: un Consejo Regional elegido por sufragio universal directo, un Presidente elegido por éste (relación de confianza entre ambos expresa) y un Gobierno (Junta Regional) elegido por el propio Consejo⁴⁷. Debido a este último rasgo, para otros autores la forma de gobierno regional

⁴⁷ GALIZIA, M., “Aspetti dell’organizzazione regionale (note preliminari), en VVAA, *Studi in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milán, 1969.

era más propia de los modelos asamblearios, en virtud de la concentración de las funciones de dirección política en el órgano legislativo⁴⁸. En general, se podría decir que, sin llegar a una forma de gobierno asamblearia, el modo de organización de las Regiones era parlamentario, pero con un Ejecutivo particularmente débil⁴⁹.

A comienzos de los años 90 se discute en Italia la necesidad de una reforma para otorgar un nuevo rol a las Regiones, debido a su falta de competitividad política. Ya en 1993 se operó una modificación para otorgar más importancia a los Alcaldes en los municipios, a través de su elección directa, y el ejemplo sirvió para la promulgación de la Ley 43/1995, que disciplinó que las listas electorales regionales debían tener un cabeza de lista que desarrollase el rol de candidato a la Presidencia de la Junta Regional. No se podía establecer una elección directa, pero sí que era una indicación política, no jurídicamente vinculante, para la elección que realizaría luego el Consejo Regional⁵⁰. Gracias a esta regulación “el Presidente de la Junta Regional, o Gobernador Regional, rompe de modo clamoroso la barrera del anonimato y se impone a la atención de la opinión pública regional y, en algunos casos, nacional”⁵¹.

La reforma de 1999, por tanto, viene a completar lo que había comenzado la regulación de la Ley 43/1995. Las principales novedades que introduce son: mayores competencias al Presidente de la Junta y al Ejecutivo (artículo 121 CI), la elección directa del Presidente de la Junta, salvo que el Estatuto disponga otra regulación, y la elección por éste de los miembros de la Junta Regional (artículo 122 CI) y el cambio de redacción del artículo 123 CE, que pasará a establecer que los Estatutos de Autonomía disciplinan “la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento” de la Región.

Aunque la reforma iba encaminada a dotar de mayor autonomía a las Regiones y no a imponerlas el sistema electoral mayoritario y la elección directa del Presidente de la

⁴⁸ BARTHOLINI, S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, CEDAM, Padova, 1961, pp. 161 y ss.

⁴⁹ GIANFRANCESCO, E., “La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana”, en CASTELLÀ ANDREU, J. M. y OLIVETTI, M. (coords.), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009, p. 195.

⁵⁰ OLIVETTI, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Roma, 2002, pp. 214-215.

⁵¹ GIANFRANCESCO, E., “La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana”, op. cit., p. 199. Traducción del autor.

Junta⁵², este modelo se ha extendido y la fórmula transitoria que preveía la Ley Constitucional 1/1999 la han hecho suya todas las Regiones (al igual que sucedió con la fórmula del artículo 152.1 CE para las Comunidades Autónomas de *vía lenta*), demostrando una “fantasía del legislador regional poco fértil”⁵³ en este sentido.

Es común entre la doctrina señalar que el modelo resultante ha provocado una personalización de la política⁵⁴ y una campaña centrada en el candidato⁵⁵. Se ha establecido así un modelo electoral que asegura una mayoría estable, en relación con la elección directa del Presidente, y también una representación de la minoría⁵⁶. El legislador regional se ha visto influenciado, en este sentido, por la sentencia de la Corte Constitucional 196/2003, que estableció que las leyes regionales electorales tienen como fin dotar a la forma de gobierno regional de instrumentos adecuados de equilibrio y funcionamiento desde el momento de la constitución de los órganos de las Regiones (FJ 2.1). Por tanto, es natural que en un sistema donde la elección del Presidente sea directa, la ley electoral esté encaminada a dotarle de una mayoría segura. Por eso es lógico que en algunas Regiones, como Toscana y Calabria, hayan regulado las primarias para la designación por los partidos del candidato a la Presidencia, a lo que me he referido cuando se ha hablado de la participación en los partidos políticos.

Teniendo en cuenta lo anterior, coincido con Grianfrancesco en que es difícil encuadrar la forma de gobierno de las Regiones en los modelos tradicionales del presidencialismo o del parlamentarismo⁵⁷. Más aún si tenemos en cuenta lo que ha dicho la Corte Constitucional al respecto en la sentencia 12/2006. Según este pronunciamiento la forma de gobierno de las Regiones no es parlamentaria dado que “no existe entre el Presidente de la Junta y el Consejo Regional una relación fiduciaria asimilable a la típica de las formas de Gobierno parlamentario, pero sí una relación de consonancia política instituida

⁵² MAGIAMELI, S., “Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale”, en *Le Regioni*, nº 3-4, 2000, pp. 571-572.

⁵³ FLORIDIA, A. y SCIOLA, F., “Il federalismo elettorale, dieci anno dopo: il gioco vale la candela?”, op. cit., p. 644. Traducción del autor.

⁵⁴ Fenómeno —el de la personalización de la política— que ya existía con anterioridad debido, entre otros motivos, a la desideologización de los partidos tras la caída del muro de Berlín y que se ha acentuado aún más con estas reformas. Véase PEGORARO, L., “Entre sociedad y Estado: los partidos políticos. Un acercamiento desde la perspectiva del Derecho Constitucional comparado”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 23, 2018, p. 6.

⁵⁵ Por todos, PITRUZZELA, G., “Forma di governo e legislazione elettorale”, op. cit.

⁵⁶ TARLI BARBIERI, G., “La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali”, en *Le Regioni*, nº 1, 2013.

⁵⁷ GIANFRANCESCO, E., “La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana” op. cit., p. 206.

directamente por los electores (...). La articulación concreta de las relaciones políticas entre el Presidente de la Junta y el Consejo toma muestra de la simultánea investidura política de ambas por parte del cuerpo electoral (...). Es intrínseca a este modelo una inicial presunción de consonancia política que puede ser superada por un acto típico como la moción de confianza”⁵⁸ (FJ 5).

Se pueden observar aquí elementos típicos del parlamentarismo negativo (presunción de confianza entre Legislativo y Ejecutivo implícita). También existen otros propios de una forma de gobierno “neoparlamentaria”, como el reconocimiento de la figura del líder de la oposición en el artículo 5 de la Ley Constitucional 1/1999 y la garantía de la representación de la minoría, con un premio de mayoría⁵⁹. Pero la Corte Constitucional expresa que no existe una relación típica del parlamentarismo clásico, sino que en realidad, con la simultánea elección del Presidente y Consejo, los electores confieren un único mandato dirigido a gobernar y representar a la Región, que se confiere con actos de *indirizzo* provenientes de ambos órganos. Como resume Sias, los conceptos de presunción de consonancia política y de relación de confianza son distintos. El segundo nace en un momento posterior a las elecciones y constituye el fundamento de la legitimación del Poder Ejecutivo y la condición para la permanencia del órgano. Mientras que la presunción de consonancia política no implica consecuencias de carácter jurídico en orden a la legitimación del Presidente y de su permanencia en el cargo, la cual resulta condicionada a las relaciones que se desarrollan con el Consejo durante el curso de la legislatura⁶⁰.

Olivetti ha llamado a esta forma de gobierno de las Regiones italianas “de legislatura con elección directa del líder del Ejecutivo”. Entre otras, sus características se resumen en que (i) el cuerpo electoral tiene el poder de elegir directamente al líder del Ejecutivo, además de al Poder Legislativo; (ii) el Poder Ejecutivo no coincide con la figura del Presidente, sino que es un órgano colegiado, aunque se encuentre en una situación de supremacía; (iii) la Asamblea Legislativa tiene el poder de aprobar una moción de censura, pero no es necesario que exista una relación de confianza entre ésta y el Presidente; (iv) se aplica el principio *simul stabunt et simul cadent*, por lo que, en

⁵⁸ Traducción del autor.

⁵⁹ MANGIAMELI, S., “Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale”, op. cit., p. 567.

⁶⁰ SIAS, M., “Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta contestuale e consonante”, en *Le Regioni*, nº 1, 2011.

caso de dimisión del Presidente o disolución del Consejo, se procede a la nueva elección simultánea de ambos órganos⁶¹.

Como contrapeso al gran poder que la Ley Constitucional 1/1999 ha otorgado al Presidente, ha reconocido también el rol del líder de la oposición en el artículo 5.1. Éste dispone que es electo como miembro del Consejo Regional el candidato al cargo de Presidente de la Junta que haya conseguido un número de votos válidos inmediatamente inferior a los del candidato proclamado electo. De esta manera se reconoce un estatuto de la oposición parlamentaria que luego han concretado los distintos reglamentos de los Consejos Regionales, a lo que me refiero con más detenimiento en la parte del trabajo que se refiere al control parlamentario.

Se puede concluir que la forma de gobierno de las Regiones italianas ha variado radicalmente desde la reforma constitucional de 1999. Si antes se podía hablar de un sistema parlamentario con un Ejecutivo débil, ahora la forma de gobierno “de legislatura con elección directa del líder del Ejecutivo” tiene como principal característica la de un Ejecutivo muy fuerte con un Presidente en situación de supremacía. Pero, a la vez, se han introducido importantes frenos y contrapesos a ese poder presidencial, entre los cuales cabe destacar el rol que se la ha atribuido a la oposición *ad intra* de los Consejos Regionales en el control al Ejecutivo.

En cualquier caso, la reforma introducida por la Ley Constitucional 1/1999 ha dado a luz un modelo muy distinto del presente en las Comunidades Autónomas. Y aunque al final todas las Regiones ordinarias italianas hayan optado por mantener el sistema institucional que se dispuso de manera transitoria, esta misma Ley les otorga más autonomía para elegir sus instituciones, dado que el artículo 123 CI disciplina expresamente que los Estatutos serán quienes determinen la forma de gobierno de cada una de ellas, siempre en armonía con la Constitución.

1.3. Algunas diferencias entre Comunidades Autónomas: el procedimiento de investidura del Presidente y la moción individual en el País Vasco

Aunque ya se ha señalado que el modelo institucional autonómico es bastante homogéneo entre todas las Comunidades y que supuso un mimetismo y recibimiento

⁶¹ OLIVETTI, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, op. cit., pp. 222. y ss.

acrítico de la forma de gobierno estatal, es cierto que existen ciertas diferencias entre ellas. Una la podemos encontrar en el procedimiento de investidura del Presidente y otra en el caso particular de la regulación de las mociones individuales en el País Vasco.

1.3.1. La investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma⁶²

1.3.1.1. El papel de la Presidencia de las Cámaras y de los partidos políticos

Es necesario indicar que la regulación del procedimiento de nombramiento del Presidente “no es una cuestión baladí o de mera técnica organizativa, sino que expresa y asume el significado esencial de la forma de gobierno parlamentaria: la expresión de voluntad del Parlamento como presupuesto formalmente determinante del acceso al cargo de Presidente y la instauración ab initio de un vínculo fiduciario institucional que sirve de título para el ejercicio por parte de éste de la función de gobierno”⁶³.

La mayoría de Comunidades Autónomas tomó como referencia el artículo 99 CE para la investidura de sus Presidentes, pero no todas optaron inicialmente por el mismo patrón. En el modelo estatal, el Presidente del Congreso “se limita al refrendo de la propuesta regia y a la de ser mero portavoz de la misma” y, en el ámbito autonómico, “en unos Estatutos de Autonomía y Leyes autonómicas reguladoras del Gobierno se otorga ese papel al Presidente del Parlamento; en otros a los grupos parlamentarios o a las fuerzas políticas con representación parlamentaria”⁶⁴. Sánchez Agesta, primariamente, interpretó que el del Rey es “un acto discrecional, aunque, como es natural, está condicionado por estas consultas previas y por la proporción de los grupos parlamentarios en el Congreso”⁶⁵. Sin embargo, parece no tener en cuenta la previsión del artículo 99.1 CE del necesario refrendo del Presidente del Congreso en la propuesta regia. Aunque es cierto que hay dos posturas encontradas en la doctrina, entre las que entienden que dicho refrendo es puramente certificante de legalidad y las que defienden que también es de oportunidad política, se podría decir que por la expresión refrendo de la legalidad constitucional no se ha de entender “únicamente la comprobación de los requisitos

⁶² Para la redacción de este subapartado me he basado en lo escrito en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La investidura de los Presidentes Autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, op. cit., pp. 7-18.

⁶³ REVENGA SÁNCHEZ, M., “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 92.

⁶⁴ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Investidura de los Presidentes Autonómicos y parlamentarismo negativo”, en *Revista Jurídica de Asturias*, nº 17, 1993, p. 12.

⁶⁵ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1987, p. 271.

formales, sino la adecuación de la propuesta a la ratio del artículo 99 CE. En este sentido, y de manera excepcional, el Presidente del Congreso debería negar el refrendo a una propuesta de candidato que de forma manifiesta resultara incompatible con la composición de la Cámara y fuera totalmente inviable derivar de la misma la investidura parlamentaria”⁶⁶. Hay que tener en cuenta, además, que la función última del refrendo es “la traslación de responsabilidad desde el monarca hasta el sujeto que refrenda, en consonancia con la inviolabilidad de la persona del rey y su no sujeción a responsabilidad”⁶⁷. En este mismo sentido, Solozábal Echavarría mantiene que la intervención del Presidente del Congreso “refrenda la regularidad constitucional del rey, que asume su responsabilidad”⁶⁸. Por tanto, el responsable último y único del acto del Rey es el Presidente del Congreso, “tanto de la propuesta como de la fase anterior, la de las consultas regias con los representantes de las fuerzas parlamentarias”⁶⁹, al igual que el encargado de proponer al candidato a presidir las Comunidades Autónomas, en casi todas ellas, es el Presidente de la Asamblea. Dicho de otra manera, “el refrendo del Presidente del Congreso confirma que éste es el que asume la responsabilidad del acto del Rey, lo que despeja las dudas acerca de las posibilidades discrecionales del Monarca a la hora de proponer un candidato a la Presidencia”⁷⁰. De no ser así, se otorgaría una de las funciones políticas más importantes al Rey, algo inconcebible en cualquier Monarquía Parlamentaria, ya que la figura del monarca acabaría adquiriendo responsabilidad y pondría, por tanto, en riesgo a la propia monarquía⁷¹.

La falta de una figura como el Rey que sea proponente de candidatos en las Comunidades Autónomas ha conllevado una regulación no uniforme entre ellas⁷². Fueron siete las Comunidades Autónomas que establecieron inicialmente un modelo diferenciado

⁶⁶ VINTRÓ CASTELLS, J., *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, p. 291.

⁶⁷ REVENGA SÁNCHEZ, M., “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, p. 106.

⁶⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, p. 53.

⁶⁹ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 2004, p. 58.

⁷⁰ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 22, 2016, p. 8.

⁷¹ ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, p. 20.

⁷² BASTIDA FREIJEDO, F. J., “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, op. cit., p. 45.

del estatal: Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, País Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra. La única de estas Comunidades Autónomas que modificó su procedimiento de investidura y lo acercó al establecido en las demás fue, precisamente, esta última: Navarra. Sin embargo, su sistema, junto con el andaluz y el castellano-manchego, era el más singular de los citados, por lo que es obligatorio detenerse a analizarlo, aunque sea de manera breve, para estudiar posteriormente los demás.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), establecía, hasta la reforma realizada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, que, de no conseguirse la mayoría requerida (mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda y sucesivas votaciones) en el plazo de dos meses, sería designado el candidato del partido que tuviera mayor número de escaños (artículo 29.3). El apartado segundo del citado artículo establecía que quien realizaba la propuesta de candidato era el Presidente de la Cámara. Esta no era una regulación novedosa, sino que el estatuyente navarro, al igual que el andaluz y el castellano-manchego, tuvo en cuenta la cláusula prevista en el artículo 28 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, en la que se preveía que si ningún miembro de la Corporación era elegido Alcalde por el voto de la mayoría absoluta de sus concejales, se proclamaría de forma automática como tal el concejal que encabezara la lista más votada por los electores del municipio⁷³.

Este sistema entra dentro de los considerados como “parlamentarismo negativo”. Bastida Freijedo explica que éste se presenta como un instrumento de racionalización parlamentaria y está inspirado en las monarquías del norte europeo, donde el Primer Ministro nombrado por el Rey no tiene que someterse a una votación de investidura (caso de la antigua regulación de la LORAFNA) o el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento no obtiene un voto en contra de la mayoría de los miembros de la Cámara⁷⁴, como podría resultar de las votaciones nominales en la investidura. En este caso, al igual que sucede en la trayectoria seguida por la Constitución holandesa, las de las tres Monarquías escandinavas y el Reino Unido, conforme a las cuales se puede formar Gobierno sin precisarse de la previa investidura del Parlamento, “la presunción del favor

⁷³ VIDAL MARÍN, T., “La investidura de los Presidentes Autonómicos: la eliminación de la designación automática. ¿Acierto del legislador?”, op. cit., p. 10.

⁷⁴ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Investidura de los Presidentes Autonómicos y parlamentarismo negativo”, op. cit., p. 28.

parlamentario al Gabinete ministerial es iuris tantum, es decir, admite la prueba en contrario del voto de censura”⁷⁵, pero siempre en un momento posterior para entender destruida dicha confianza. De la misma manera, Vidal Marín interpreta que a través de esta cláusula de designación automática “la confianza se entiende otorgada no expresamente, pero sí tácitamente y por obra del propio Estatuto de Autonomía”⁷⁶, aunque hay autores que mantienen que esta posibilidad de investidura automática carece de sentido en una forma de gobierno parlamentaria⁷⁷. Este sistema tiene como ventaja garantizar el nombramiento de un Presidente del Ejecutivo sin necesidad de disolver el Parlamento, pero como inconveniente la debilidad del posible Gobierno.

El procedimiento de investidura de la antigua LORAFNA ha sido objeto de dos sentencias del Tribunal Constitucional. La primera de ellas, la STC 16/1984, resuelve el problema del término “candidato”. La LORAFNA establecía que es candidato el propuesto por el Presidente de la Cámara, previa consulta con los Grupos Parlamentarios, teniendo que someter su programa a votación del Pleno de la Cámara. Sin embargo, la Presidencia del Parlamento Foral de Navarra entendió que en el supuesto extraordinario de transcurso del plazo de dos meses, no se requería haber sido previamente candidato ni haber sometido su programa a votación del Pleno. Es decir, esta segunda interpretación supone que “la designación ha de llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiera concurrido o no a la fase previa de investidura” (FJ 5). El Tribunal Constitucional valora en este pronunciamiento que, en todo caso, ha de darse la oportunidad a la Asamblea de pronunciarse en un debate de investidura, ya que, de no ser así, “aceptar que la propuesta del Presidente del Parlamento pueda realizarse en favor de un candidato que no haya dado oportunidad alguna a la Asamblea de pronunciarse sobre un programa resultaría así un fraude a la voluntad de la ley” (FJ 8). Aunque quizás escape de lo que ahora se está tratando, es preciso hacer un pequeño comentario acerca de dicha afirmación: el procedimiento extraordinario habla del candidato “del” partido con más escaños, siempre que hayan transcurrido dos meses a partir de la primera votación, en cuyo plazo se podrían tramitar otras propuestas de candidato por el Presidente de la Cámara en la forma prevista en el apartado 2 del antiguo

⁷⁵ ALZAGA VILLAAMIL. O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, op. cit., p. 482.

⁷⁶ VIDAL MARÍN, T., “La investidura de los Presidentes Autonómicos: la eliminación de la designación automática. ¿Acierto del legislador?”, op. cit., p. 12.

⁷⁷ BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 276.

artículo 29 de la LORAFNA. Podría parecer, por tanto, al contrario de lo que opina el Tribunal Constitucional, que estaríamos ante un claro ejemplo de parlamentarismo negativo, como se ha mencionado antes. Este es el modelo previsto, por ejemplo, en Suecia, consistente en “una presunción de confianza definida en términos negativos, de no hostilidad contra el candidato, salvo que la mayoría de los miembros del Parlamento haga explícita su beligerancia”⁷⁸ (pero siempre en un momento posterior al de investidura). Así, el Presidente de la Cámara no tendría por qué realizar una nueva propuesta, sino que bastaría con que el partido con más número de escaños propusiese a su candidato.

Por su parte, la STC 15/2000 se refirió a la Ley Foral Reguladora del Gobierno y la Administración Foral. Dicho sea de paso, es criticable, por un lado, la falta de seguridad jurídica de algunas Comunidades Autónomas en las cuales el procedimiento de investidura se desarrolla conjuntamente a través de la ley y de los reglamentos de las respectivas Cámaras. Ello también podría suponer, por otro lado, una vulneración de la autonomía parlamentaria, ya que dicho procedimiento, más allá de los Estatutos de Autonomía, debería ser objeto de desarrollo exclusivamente reglamentario.

La Ley Foral Reguladora del Gobierno y la Administración Foral fue modificada por la Ley Foral 9/1991, que dotó de una nueva redacción al artículo 20.8, el cual pasó de hablar de “partido” a partidos, federaciones de partidos, agrupación o coalición electoral, para el caso extraordinario de investidura automática cuando transcurrido el plazo de dos meses no se hubiera investido a un Presidente. El Tribunal Constitucional, en dicha sentencia, se refiere precisamente a si dicha modificación contenía una innovación estatutaria, ya que la LORAFNA únicamente hablaba de “partidos”. Sin embargo, el Alto Tribunal dictamina que “lo que hace la Ley es adecuar la investidura automática recogida en la LORAFNA al principio democrático y a las previsiones de la LOREG en cuanto a la legitimación para presentar candidaturas electorales. Por eso, la Ley Foral no es una modificación encubierta de la LORAFNA, sino que precisa el significado del término partido contenido en el Estatuto navarro del único modo que es posible”⁷⁹.

⁷⁸ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Investidura de los Presidentes Autonómicos y parlamentarismo negativo”, op. cit., p. 30.

⁷⁹ ORTEGA SANTIAGO, C., “Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación”, op. cit, p. 355.

Actualmente, la mayoría de Comunidades Autónomas sigue el modelo estatal de investidura del Presidente del artículo 99 CE en sus Estatutos de Autonomía, como se ha dicho antes. Pero algunas tienen ciertas peculiaridades.

Son cuatro las autonomías que no confieren la potestad de proponer a un candidato a la Presidencia de la Comunidad al Presidente de sus Parlamentos, sino a los Grupos Parlamentarios (País Vasco -artículo 164 del Reglamento del Parlamento del País Vasco- y Comunidad Valenciana -artículo 27 del Estatuto de Autonomía-) o a los diputados individualmente considerados (Asturias -artículo 3 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias - y Extremadura - artículo 25 del Estatuto de Autonomía-); y otras dos, Andalucía (aunque en esta última ya no se aplica, como se verá) y Castilla-La Mancha, disponen la investidura automática del Presidente una vez expirado el plazo sin que hubiera resultado elegido un candidato por la Asamblea, a las que me referiré un poco más adelante. De las que inicialmente establecieron un modelo diferenciado, tan solo Navarra lo ha asimilado al patrón estatal.

En el caso del País Vasco, no se otorga ninguna función al Presidente del Parlamento; de manera distinta, en la Comunidad Valenciana el Presidente es quien finalmente propone al candidato con más apoyo de entre los Grupos Parlamentarios quien se someterá a la votación del Pleno en la sesión de investidura, pero no puede presentar a alguien que no haya sido propuesto previamente por algún Grupo Parlamentario.

En Asturias, “conciérne individualmente a los miembros de la Junta la presentación de los candidatos, siempre que cada propuesta esté avalada por cinco parlamentarios, aunque no pertenezcan a un mismo grupo o partido”. Es decir, “se trata de un sistema que permite formar Gobierno sin necesidad de acuerdos parlamentarios y que obliga a pactar un candidato a los partidos de la oposición si quieren impedir que el partido ganador, pero de forma relativa, se alce con la Presidencia”⁸⁰. El Presidente únicamente “proclama”, según el tenor literal del artículo 3 de la Ley 6/1984 del Principado, a los candidatos propuestos por los diputados. Por su parte, en Extremadura, el Presidente de la Asamblea es quien finalmente propone al candidato, que previamente ha de ser presentado, al menos, por una cuarta parte de los miembros de la Cámara. En este caso la votación no es nominal.

⁸⁰ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, op. cit., p. 20.

En el País Vasco y Asturias la votación sí es nominal, lo que asegura que será investido uno de los candidatos presentados, a no ser que se dé un empate entre alguno de ellos.

En las demás Comunidades Autónomas, como sucede en el ámbito estatal, la función del Presidente de la Cámara se ha visto como una labor de arbitraje⁸¹, como órgano de “equilibrio y moderación de la Cámara”⁸², aunque también se puede mencionar alguna peculiaridad en el procedimiento. Por ejemplo, el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón obliga al Presidente de la Cámara a que, en caso de que el primer candidato a la investidura no obtuviese el respaldo correspondiente, realice nuevas propuestas mediando entre ellas un plazo de 10 días. Ello conlleva que el Presidente no es totalmente libre a la hora de convocar una nueva sesión de investidura sino que, obligatoriamente, ha de convocar una nueva sesión en ese plazo de diez días. Ello otorga la ventaja de dar la posibilidad a la Cámara de un nuevo pronunciamiento, pero podría darse el caso de no retorno porque no existiesen nuevos candidatos a proponer.

1.3.1.2. Expiración del plazo para nombrar Presidente

La mayor diferencia que podemos encontrar en los procedimientos de investidura autonómicos, en comparación con el estatal, es que muchas Comunidades Autónomas regulan un plazo obligatorio, en primer lugar, para que se realice la propuesta de candidato y, en segundo lugar, para que el Presidente de la Cámara convoque la sesión de investidura.

En el ámbito estatal, el Rey no está sometido a plazo para proponer al candidato a la Presidencia del Gobierno, “por lo que el momento de la propuesta del candidato queda a criterio del Monarca, que dispondrá de un tiempo razonable en función de la composición de la Cámara y los acuerdos políticos que pudieran adoptarse”⁸³.

⁸¹ REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 96.

⁸² BASTIDA FREIJEDO, F. J., “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, op. cit., p. 45.

⁸³ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, op. cit., p. 6.

Del análisis antes realizado sobre la figura del Presidente del Congreso cabe afirmar que este es el verdadero mediador en la investidura del Presidente del Gobierno⁸⁴. Por tanto, es lógico que cuente con “un margen discrecional muy notable”⁸⁵. Pero, en todo caso, no debería ser “función del Presidente del Congreso convocar en función de que el candidato propuesto haya conseguido los apoyos necesarios, pues esto significaría otorgarle un papel que no es el que le corresponde”⁸⁶, sino que se ha de fijar “atendiendo a la conveniencia del candidato, pudiendo serle de utilidad esa flexibilidad temporal para poder elaborar sin apreturas de tiempo su discurso programático y para buscar los más amplios apoyos políticos al mismo”⁸⁷. A juicio de Álvarez Vélez, el Presidente debe convocar “el Pleno de investidura con rapidez, para evitar el seguir con un Presidente del Gobierno en funciones, y no cuando el candidato consiga los acuerdos”⁸⁸. Aunque el sistema electoral del Congreso de los Diputados “se diseñó en la Transición con la intención inequívoca de favorecer la concentración de la representación, para evitar la excesiva fragmentación del Parlamento y propiciar, de este modo, la estabilidad gubernamental”⁸⁹, los resultados electorales tras las elecciones generales de 2015 trajeron consigo un Congreso de los Diputados mucho más fragmentado de lo que la tradición parlamentaria española estaba acostumbrada desde la promulgación de la Constitución de 1978. Como consecuencia de ello, la sesión de investidura celebrada a finales de agosto del año 2016 tras las elecciones generales de junio de ese año no fue convocada por la Presidencia del Congreso hasta que el candidato a la Presidencia del Gobierno no obtuvo los apoyos necesarios. En el caso de la sesión de investidura celebrada en julio de 2019 tras las elecciones de abril del mismo año sucedió algo parecido: no se celebró hasta que el candidato a la Presidencia del Gobierno entendió que era mejor para sus propios intereses. Ocurrió lo mismo con la sesión de investidura de enero de 2020 tras las elecciones de noviembre de 2019, que no tuvo lugar hasta que se confirmó que el

⁸⁴ ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, op. cit., p. 23.

⁸⁵ DELGADO RAMOS, D., “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 26, 2012, p. 213.

⁸⁶ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, op. cit., p. 9.

⁸⁷ VINTRÓ CASTELLS, J., *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, op. cit., p. 292.

⁸⁸ ÁLVAREZ VELEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, op. cit., p. 10.

⁸⁹ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017, p. 242.

candidato contaba con los votos suficientes para ser elegido Presidente del Gobierno⁹⁰. En todos estos casos se ha permanecido en una difícil situación de Gobierno en funciones de manera indefinida, sin que comenzara a correr el plazo de dos meses para la disolución de las Cámaras en el caso de no investirse un Presidente en este tiempo fijado en el artículo 99 CE.

Para evitar este problema⁹¹, casi todas las Comunidades Autónomas no han dejado libertad al Presidente de sus respectivos Parlamentos para convocar esa sesión de investidura, sino que imponen la convocatoria en un plazo determinado⁹² por el reglamento de la Cámara, que van desde los treinta días previstos desde la constitución del Parlamento en Galicia, hasta los diez días en las Comunidades de Aragón, Canarias, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Principado de Asturias y Región de Murcia. En Cantabria el plazo es de veinte días, mientras que en Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Extremadura e Islas Baleares es de quince días. En estos últimos casos no se especifica si son días hábiles o naturales, “por lo que se ha de entender, como es habitual en Derecho Parlamentario, que sean días hábiles, lo que, obviamente, supone una cierta ampliación de plazo”⁹³.

Por último, como se señalaba anteriormente, hay dos Comunidades Autónomas que prevén actualmente (como hacía antes Navarra) la investidura automática en el caso de que en dos meses no se hubiera obtenido la investidura de la Asamblea: Andalucía y Castilla-La Mancha.

⁹⁰ Cabría hacer un análisis de la falta de independencia del Presidente del Congreso de los Diputados, que, en muchas ocasiones, es la extensión del Ejecutivo en el Congreso, posible causa por la cual se ha tardado tanto en convocar estas sesiones de investidura. Aragón Reyes mantiene que “una condición para que el Presidente del Congreso desempeñase ese papel fundamental es que este cargo lo ocupe por una persona respetada por todos los grupos de la Cámara, caracterizada por su solvencia, neutralidad y no sometimiento a las instrucciones de partidos”. ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, op. cit., p. 23.

⁹¹ Es cierto que la disolución de las Cámaras en caso de no investirse a un candidato como Presidente se entiende como un problema, pero, como razona Balaguer Callejón, hay que recordar que esta previsión es una apelación al pueblo, “un mecanismo de democracia directa en la medida en que rompe con el principio de representación para permitir que el pueblo se manifieste directamente con la finalidad última de restaurar el principio de representación”. Es, así, una llamada al pueblo “para que decida ante un grave conflicto político, que los grupos políticos por sí mismos no pueden resolver”. BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 269.

⁹² Solozábal Echavarría mantiene que esta previsión sobre los plazos no sobraría al respecto en la propia Constitución española en la investidura del Presidente del Gobierno. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”, op. cit., p. 51.

⁹³ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, op. cit., p. 21.

El artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha regula el procedimiento extraordinario de elección del Presidente de la misma forma que lo hacía la LORAFNA, cuyo procedimiento se ha examinado anteriormente, por lo que para su análisis me remito a lo anteriormente dicho. En el plazo de dos meses sin que se hubiera investido a ningún Presidente, “quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”.

En el caso de Andalucía existe una contradicción clara entre dos regulaciones: de un lado, el tenor literal del artículo 118.3 del Estatuto de Autonomía, que prevé la disolución automática del Parlamento en caso de que ningún candidato obtuviera su confianza en el plazo de dos meses; de otro, el artículo 138.7 del Reglamento del Parlamento, que dispone la investidura automática del candidato del partido con mayor número de escaños una vez transcurrido dicho plazo. Por tanto, teniendo en cuenta que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y forma parte del bloque de constitucionalidad, aquí el reglamento debería ser reformado para adecuarlo al Estatuto.

Para autores como Pérez Royo, estas previsiones de designación automática de los Presidentes “es de constitucionalidad más que dudosa, por no decir de una inconstitucionalidad manifiesta, ya que el supuesto que se contempla es el de la investidura de un candidato que no alcanza la mayoría relativa, es decir, un candidato contra el que se pronuncia expresamente la mayoría de la Cámara”⁹⁴. Sin embargo, cuando el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de posicionarse a este respecto, ha mantenido la constitucionalidad de la norma, como ha ocurrido con las sentencias que han analizado el procedimiento que estaba previsto en la LORAFNA a las que se ha hecho referencia.

1.3.2. La moción de censura individual en el País Vasco

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, como el de las demás Comunidades Autónomas, estipula en su artículo 32 que el Gobierno responde políticamente de sus actos de manera solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa que tenga cada miembro del Gobierno por sus actos. Este artículo ha sido sucintamente desarrollado por la Ley 7/1981 del Gobierno Vasco, que se refiere únicamente a que para la remoción del

⁹⁴ PÉREZ ROYO, F. J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 49, 1986, p. 16.

Vicepresidente no hace falta proponer un candidato alternativo y que también se puede apreciar la responsabilidad directa de un Consejero a través de este instrumento.

La relación de confianza entre los miembros del Gobierno y el Parlamento está regulada en el Reglamento del Parlamento vasco. En él se establecen la cuestión de confianza (artículos 169 y 170) y la moción de censura constructiva al Lehendakari (artículo 171). Pero también se prevé la moción de censura individual al Vicepresidente y a los Consejeros del Gobierno vasco, que se sustanciará con arreglo al procedimiento establecido para la moción de censura del Presidente (artículo 172), salvo para el nombramiento del nuevo Consejero como consecuencia del removido por la moción, que se habrá de atender a lo establecido en el Estatuto: su nombramiento lo hace el Lehendakari (artículo 33).

La moción de censura individual no es nueva y ya estaba prevista en el artículo 75 de la Constitución de la II República o en el artículo 54 de la Constitución de Weimar. Pero supone una novedad en cuanto a la regulación de la moción de censura en España, ya que en la actualidad es el único caso en el que se reconoce la posibilidad de remoción por el Parlamento de los miembros del Gobierno nombrados por el Presidente. Tanto en el ámbito estatal como en el del resto de las Comunidades Autónomas sólo están previstas las mociones de reprobación individuales a los Ministros o a los Consejeros, que únicamente afean una conducta sobre un tema de política general que haya tenido el responsable de una cartera en el Gobierno, sin ningún tipo de consecuencia.

La moción de censura constructiva y la individual a los Consejeros se pueden entender como dos mecanismos alternativos destinados a distintos ámbitos de responsabilidad. Por un lado, “la que incumbe al Lehendakari por elaborar la dirección política y, por ende, a los consejeros en cuatro (sic) miembros del Gobierno, por participar en el programa de gobierno y en esas directrices”, y, por otro, “la que corresponde al consejero en el área de su conocimiento como vértice de un departamento administrativo”⁹⁵.

Quienes alegan que esto podría ir en contra de la responsabilidad solidaria del Gobierno a la que hace alusión el Estatuto, se les puede contestar con un argumento

⁹⁵ GARCÍA ROCA, F. J., “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, nº 46-47, 1985, p. 224.

histórico: “la responsabilidad colectiva surge como un medio para mantener la disciplina del partido frente a la Corona” y, luego, con la finalidad de “mantener la cohesión del Gabinete ante la opinión pública”⁹⁶, y ello no es incompatible con la responsabilidad individual de cada miembro del Gobierno. Además, como se ha señalado, existen ejemplos precedentes en los que se han previsto las mociones individuales.

Lo que sí que es cierto es que el uso abusivo de mociones individuales podría perjudicar la estabilidad del Gobierno, “pero el requisito de mayoría absoluta para su aprobación es probablemente una garantía suficiente frente a mociones inmotivadas o reiteradas”⁹⁷.

Por tanto, se puede afirmar que la moción de censura individual ordenada en el País Vasco “puede ser un buen medio para hacer eficaz la responsabilidad política del Gobierno sin recurrir a otra técnica parlamentaria mucho más gravosa e impracticable: la censura constructiva”⁹⁸ del Lehendakari.

2. EL ACTUAL PARLAMENTO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS⁹⁹

Ya se ha venido diciendo que la desafección ciudadana provocada por la crisis de la representatividad, de los partidos políticos y del propio Parlamento es un hecho que no ha pasado desapercibido en las Comunidades Autónomas. Una crisis que ha venido como consecuencia, entre otros motivos, de la crisis económica y de que los Estados se hayan visto obligados a acudir a mecanismos del mercado para endeudarse, lo que les ha hecho que tengan que servir, además de al pueblo del Estado, al pueblo del mercado, lo que ha

⁹⁶Ídem, p. 224.

⁹⁷Íbidem, p. 226.

⁹⁸Íbidem, p. 226.

⁹⁹ Para la elaboración de este epígrafe me he basado en algunas reflexiones que he tenido ocasión de trabajar ya y que han sido publicadas en los siguientes artículos: DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia representativa”, en *federalismi.it*, nº 2, 2018; DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la legislatura 2015-2019”, op. cit.; DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El necesario control al gobierno. Un análisis en el nuevo escenario autonómico tras las elecciones de mayo de 2015”, en *Revista de Derecho Político*, nº 104, 2019; y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Una aproximación en la evolución de la forma de gobierno en las Regiones italianas y en las Comunidades Autónomas españolas. ¿Un nuevo escenario en la democracia representativa?”, op. cit.

traído consigo también una crisis del Estado social¹⁰⁰, cuyo principal sostenedor son las Comunidades Autónomas.

Pero es que en las Comunidades esa crisis ha tenido una enorme relación con los problemas derivados de un mal funcionamiento del Estado de Derecho. La tendencia liberalizadora de todas las Administraciones Públicas ha permitido que no funcionaran correctamente los mecanismos de control propios del Derecho Administrativo¹⁰¹. Los mayores casos de corrupción se han visto en el ámbito autonómico. Y el control social en nuestros entes subestatales también es más débil, debido, entre otras cuestiones, a las grandes subvenciones que reciben los medios de comunicación por parte de los Ejecutivos autonómicos. Por eso habría que decir más bien que la legitimidad que está en juego no es tanto la de origen como la de ejercicio¹⁰².

Como ya se apuntó en las páginas iniciales, la mayor riqueza ideológica en las Comunidades Autónomas ha provocado que se realicen reformas que han afectado al funcionamiento de sus Parlamentos, principalmente en el ámbito del control al Gobierno y de la participación de los ciudadanos. Para la realización de este epígrafe se parte de la idea transversal presente en todo el trabajo: la descentralización territorial del poder es sinónimo de mayor democracia. Y, más concretamente para lo que se trata ahora, se tiene como base que no existe otra democracia posible que no sea la representativa y que los instrumentos de participación están llamados a complementarla y que éstos, a su vez, funcionan como un medio de control al poder público.

Lo que se pretende en las siguientes líneas es enumerar y analizar las propuestas y debates que se están teniendo en este aspecto en las Comunidades Autónomas y tratar de responder a algunas de las preguntas que se formularon en el capítulo inicial de este trabajo.

2.1. El cambio de paradigma en el nuevo escenario político. ¿Los Parlamentos autonómicos recobran su protagonismo?

Como ya se ha apuntado en el epígrafe precedente, la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas es parlamentaria. Por tanto el Parlamento debería ser, como

¹⁰⁰ RUBIO LLORENTE, F., citado por BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., pp. 486-487.

¹⁰¹ Ídem, p. 487.

¹⁰² BIGLINO CAMPOS, P., “La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación?”, op. cit., pp. 16-17.

única institución que cuenta con una legitimación popular directa, el órgano central del sistema, tal como apuntaba Kelsen¹⁰³. Pero ya se ha visto que en el sistema institucional autonómico el Presidente se encuentra en una situación de preeminencia, lo que supone “una grave alteración del régimen parlamentario”¹⁰⁴.

Esta debilidad del Parlamento se muestra especialmente en la función de control al Gobierno, donde se manifiesta más su desequilibrio con el Ejecutivo y la erosión de la autonomía parlamentaria¹⁰⁵. De esta manera, “los gobiernos suelen estar en disposición de controlar la agenda parlamentaria en relación con estos instrumentos (de control)”¹⁰⁶ a través de los grupos parlamentarios de la mayoría”¹⁰⁷. Esto se acentúa aún más si tenemos en cuenta que el Gobierno posee el “resorte eficaz” de la Presidencia de la Cámara para controlar al Legislativo¹⁰⁸. Asimismo, el desarrollo de los diferentes reglamentos parlamentarios y las prácticas adquiridas han comprometido en exceso la eficacia de la función de control¹⁰⁹, sin los consiguientes contrapoderes o frenos propios de esta situación¹¹⁰ (o, lo que sería más grave, con un resultante funcionamiento del sistema caracterizado por la neutralización de los que ahora existen¹¹¹), lo que genera “grandes desequilibrios en nuestro sistema”¹¹². Dicho de otra manera, “los reglamentos parlamentarios se han caracterizado por su marcado carácter pro-gubernamental, de tal forma que su diseño (...) se orienta a definir dispositivos y procedimientos que funcionan como potentes estabilizadores del Gobierno”¹¹³. Esto no es nuevo y hace ya cuarenta años la doctrina apuntaba que la actividad gubernamental se había extendido a temas propios

¹⁰³ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 50.

¹⁰⁴ ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, op. cit., p. 30

¹⁰⁵ TUDELA ARANDA, J., “El parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.), op. cit., p. 41.

¹⁰⁶ El paréntesis es mío.

¹⁰⁷ TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, p. 98.

¹⁰⁸ SEVILLA ANDRÉS, D., “Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)”, en RAMÍREZ, M. (ed.), op. cit., p. 143.

¹⁰⁹ TUDELA ARANDA, J., “España: Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las autonomías”, en LANZARO, J. (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, p. 277.

¹¹⁰ TUDELA ARANDA, J., “El parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 122.

¹¹¹ GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, op. cit., p. 148.

¹¹² Ídem, p. 284.

¹¹³ PANIAGUA, J. L., “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en LANZARO, J. (ed.), op. cit., p. 238.

del Parlamento, hasta tal punto que se preguntaban si ello podría suponer una nueva forma de absolutismo¹¹⁴; y que si los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta la posible organización institucional de las Comunidades Autónomas, no arbitraban mecanismos correctores para hacer posible la responsabilidad política, su forma de gobierno se aproximaría al presidencialismo¹¹⁵. Es decir, que la debilidad de nuestro parlamentarismo se debe también, principalmente, a la escasa capacidad de control político del Legislativo sobre el Ejecutivo¹¹⁶.

En resumen, se podría decir que los Parlamentos autonómicos han visto erosionada su posición institucional fruto de una deriva presidencialista de la forma de gobierno y por el debilitamiento de sus funciones¹¹⁷. Dicho de otra manera, que la crítica a la inutilidad del Parlamento frente al protagonismo de los Ejecutivos¹¹⁸ es mayor en las Comunidades Autónomas. Y esto no es algo nuevo. Schmitt ya apuntó como una crítica a la democracia el dominio total o absolutista de la mayoría parlamentaria¹¹⁹.

Pero con el escenario político surgido tras las elecciones autonómicas de 2015 y confirmado por las elecciones de 2019, el Parlamento puede haber recobrado, al menos en parte, su situación de centralidad política. Y ello es debido al mayor pluralismo existente en su seno y al posible agotamiento –quizás momentáneo- del bipartidismo en España¹²⁰. La evolución de la fragmentación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se muestra en las siguientes tablas:

¹¹⁴ RIEZU, J., “Control y reducción del Parlamento por el Gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad política”, en RAMÍREZ, M. (ed.), op. cit., p. 88.

¹¹⁵ MARTÍNEZ DE LA PEÑA GONZÁLEZ, D., “La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por la Asamblea”, en RAMÍREZ, M. (ed.), op. cit., p. 338.

¹¹⁶ ARAGÓN REYES, M., “Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 24.

¹¹⁷ PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., “Conclusiones”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 432.

¹¹⁸ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, op. cit., p. 119.

¹¹⁹ ARAGÓN REYES, M., “Estudio preliminar”, en SCHMITT, C., *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008, p. XXV.

¹²⁰ Véase AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “El agotamiento del bipartidismo. Crónica política y legislativa del año 2015”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 106, 2016; o SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, op. cit.

COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LA LEGISLATURA 2011-2015				
	PP	PSOE	IU	OTROS
Andalucía	50	47	12	
Aragón	30	22	4	7 (PAR)/4(CHA)
Asturias	10	16	5	13(FAC)/1(UPyD)
Canarias	21	15		21(CC)/3(NCa)
Cantabria	20	7		12 (PRC)
Castilla y León	53	29	1	1(UPL)
Castilla-La Mancha	25	24		
Cataluña	19	20	13	50(Ciu)/21(ERC)/9(C's)/3(CUP)
Com. de Madrid	72	36	3	8(UPyD)
Com. de Murcia	33	11	1	
Com. Valenciana	55	33	5	6(Compromís)
Extremadura	32	30	3	
Galicia	41	18	9 (AGE)	7 (BNG)
Islas Baleares	35	24 ¹²¹		
La Rioja	20	11		2(PR)
Navarra	4	9	3	19(UPN)/8(Na-Bai)/7(Bildu)
País Vasco	10	16		27(PNV)/21(Bildu)/1(UPyD)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados electorales ofrecidos por el Ministerio del Interior

¹²¹ PSOE, PSM-IV-ExM, PSOE-PACTE, PSM-EN, GxI+PSOE.

COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LA LEGISLATURA 2015-2019					
	PP	PSOE	PODEMOS	C's	OTROS
Andalucía ¹²²	33	47	15	9	5(IU)
Aragón	21	18	14	5	6(PAR)/2(CHA)/1(IU)
Asturias	11	14	9	3	5(IU)/3(FAC)
Canarias	12	15	7		18(CC)/5(NCa)/3(ASG)
Cantabria	13	5	3	2	12(PRC)
Castilla La-Mancha	16	14	3		
Castilla y León	42	25	10	5	1(IU)/1(UPL)
Cataluña ¹²³	11	16	11	25	62(JxSí)/10(CUP)
Com. de Madrid	48	37	27	17	
Com. de Murcia	22	13	6	4	
Com. Valenciana	31	23	13	13	19(Compromís)
Extremadura	28	30	6	1	
Galicia ¹²⁴	41	14	9(EN MAREA)		6(BNG)
Islas Baleares	20	14	10	2	7(Otros) ¹²⁵ /6(MES)
La Rioja	15	10	4	4	
Navarra	2	7	7		15(UPN)/9(Geroa-Bai)/8(Bildu)/2(IU)
País Vasco ¹²⁶	9	9	11		29(PNV)/17(Bildu)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados electorales ofrecidos por el Ministerio del Interior.

¹²² Resultados de las elecciones andaluzas de 2015. El Parlamento se renovó el 2 de diciembre de 2018.

¹²³ Composición del Parlamento de Cataluña entre septiembre de 2015 y diciembre de 2017.

¹²⁴ En esta Comunidad Autónoma se celebraron elecciones el 25 de septiembre de 2016.

¹²⁵ EL PI, MPM, GxI+PSIB

¹²⁶ Resultados de las elecciones autonómicas en el País Vasco de 25 de septiembre de 2016.

COMPOSICIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS TRAS LAS ELECCIONES DE 2019						
	PP	PSOE	PODEMOS	C's	VOX	Otros
Andalucía ¹²⁷	26	33	17 ¹²⁸	21	12	0
Aragón	16	24	5	12	3	3(CHA)/3(PAR)/1(IU)
Asturias	10	20	4	5	2	2 (IU)/2(FAC)
Canarias	11	25	4	2	0	20 (CC ¹²⁹)/5(NC)/3(AS G)
Cantabria	9	6	0	3	2	15 (PRC)
Castilla La-Mancha	10	19	0	4	0	0
Castilla y León	29	35	2	12	1	1 (UPL ¹³⁰)/1(XAV ¹³¹)
Cataluña ¹³²	4	17	8	36	0	34(JxC)/32(ERC)/4(CUP)
Com. de Madrid	30	37	7	11	4	19 (MM)
Com. de Murcia	16	17	2	6	4	0
Com. Valenciana	19	27	8	18	10	17 (Compromís)
Extremadura	20	34	4	7	0	0
Galicia ¹³³	41	15	0	0	0	19 (BNG)
Islas Baleares	16	19	6	5	3	4(MES)/3 (El Pi ¹³⁴)/2(MXME ¹³⁵)/1 (GxF ¹³⁶)
La Rioja	12	15	2	4	0	0
Navarra	19 ¹³⁷	11	2	0	0	9(GBAI)/8(Bildu)/1(IE ¹³⁸)
País Vasco ¹³⁹	5 ¹⁴⁰	10	8	0 ¹⁴¹	1	31 (PNV)/22 (Bildu)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados electorales ofrecidos por el Ministerio del Interior.

¹²⁷ Resultados de las elecciones andaluzas de 2 de diciembre de 2018.

¹²⁸ Adelante Andalucía: coalición entre Podemos e IU.

¹²⁹ Grupo formado por Coalición Canaria (18), Partido Nacionalista Canario (1) y Agrupación Herreña Independiente (1)

¹³⁰ Unión del Pueblo Leonés

¹³¹ Por Ávila.

¹³² Composición del Parlamento de Cataluña tras las elecciones del 21 de diciembre de 2017.

¹³³ Resultados de las elecciones autonómicas en Galicia el 12 de julio de 2020.

¹³⁴ Proposta per les Illes Balears

¹³⁵ Mes per Menorca, fuera del Grupo Parlamentario del MES.

¹³⁶ Gent per Formentera

¹³⁷ Navarra Suma.

¹³⁸ Federación de IU en Navarra.

¹³⁹ Resultados de las elecciones autonómicas en el País Vasco de 12 de julio de 2020.

¹⁴⁰ Coalición de PP y Ciudadanos.

¹⁴¹ Ciudadanos se presentó en coalición con el PP. Sus resultados están reflejados en el cuadro de dicho partido.

Se puede observar que se ha pasado de tener nueve Parlamentos autonómicos con mayorías absolutas antes de 2015, es decir, la mayoría de Comunidades Autónomas (Galicia, Cantabria, Comunidad Valenciana, Comunidad de Murcia, Castilla La-Mancha, Comunidad de Madrid, Castilla y León, La Rioja e Islas Baleares) a tener uno sólo tras las elecciones de 2015 (Galicia) y tres después de las elecciones de 2019 (Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia). En este nuevo contexto, la mayoría de Comunidades Autónomas se han visto obligadas a celebrar pactos de investidura para formar Gobierno o cuentan con Gobiernos de coalición¹⁴² (aunque alguna Comunidad Autónoma – principalmente las que tienen partidos fuertes de ámbito regional- ya estaba acostumbrada a Gobiernos de este tipo). Se ha demostrado, por tanto, que el debate parlamentario es más importante para la estabilidad del Gobierno. Por ejemplo, en Castilla La-Mancha, durante la legislatura 2015-2019, se formó Gobierno, primariamente, gracias a un pacto de investidura y, después, se llegó a un acuerdo entre el PSOE y Podemos para que estos últimos se insertaran en el Gobierno y poder aprobar, así, los presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2017¹⁴³. Esto demuestra que estamos ante un nuevo ciclo político, que si bien puede generar cierta incertidumbre, también nuevos modelos de gobernabilidad¹⁴⁴.

Aunque se ahonde en ello más adelante, otros ejemplos se han podido ver en el caso de la crisis del gobierno murciano entre marzo-abril de 2017, donde su Presidente finalmente dimitió tras estar relacionado con casos de corrupción y después de que el Grupo Parlamentario Socialista de esa Comunidad registrara una moción de censura contra él. Lo mismo sucedió con el debate de la moción de censura a Cristina Cifuentes presentada por el Grupo Parlamentario de Podemos en la Asamblea de Madrid en abril de 2018, lo que supuso la dimisión de la Presidenta de la Comunidad, o con la constitución de hasta tres comisiones de investigación en las Cortes de Castilla y León durante la legislatura 2015-2019 tras más de 18 años desde que se formara la última. En definitiva, un mayor protagonismo de los Parlamentos autonómicos, no sólo desde el punto de vista del control en sentido estricto, sino también en la organización y el régimen interno del Parlamento, la investidura de los Presidentes, la aprobación de los presupuestos y la

¹⁴² Aunque no era la regla general, en el ámbito autonómico este tipo de Gobiernos no era lejano. Sobre estas experiencias véase

https://elpais.com/politica/2020/01/10/actualidad/1578674528_196094.html?ssm=TW_CC

¹⁴³ https://politica.elpais.com/politica/2017/08/09/actualidad/1502304239_774273.html

¹⁴⁴ DELGADO SOTILLOS, I., “La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020, p. 262.

actividad legislativa, como ya han apuntado sectores de la doctrina¹⁴⁵. Ello ha hecho que algunos autores digan que se está pasando a un “parlamentarismo presidencialista” en las Comunidades Autónomas, mutación en su forma de gobierno que se ha debido al cambio en el sistema de partidos¹⁴⁶.

2.2. La función de control al Gobierno.

2.2.1. La actualidad de la función de control al Gobierno

No es el objetivo de este subepígrafe explicar cuál era la concepción clásica de los liberales sobre el Parlamento, que lo entendían como una reunión de representantes libres e iguales que encarnaban la soberanía de la nación y estaban encargados de controlar a un Gobierno del que desconfiaban, como mecanismo para equilibrar su posición con el Ejecutivo¹⁴⁷. Noción que ha cambiado de forma drástica, dado que en la actualidad “los verdaderos destinatarios de la discusión son los ciudadanos y no tanto unos parlamentarios a los que hay que persuadir o con los que hay que colaborar para tomar la decisión más racional”¹⁴⁸. En las siguientes líneas se trata de apuntar cómo esa relación entre Parlamento-Gobierno clásica ha quedado sobrepasada y que lo que se concebía como principal función del Parlamento, el procedimiento legislativo, ha podido quedar relegada en favor del control al Ejecutivo.

El constituyente decidió arregar al Gobierno la centralidad de nuestro sistema, al conferir a éste en el artículo 97 CE la dirección política interior y exterior, dejando al Parlamento un papel secundario¹⁴⁹. Esto, unido a que el Gobierno está apoyado por una mayoría parlamentaria, hace que se asegure la identidad de voluntades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo¹⁵⁰. La consecuencia de ello es la progresiva reducción del

¹⁴⁵ BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 42, 2017.

¹⁴⁶ MAGDALENO ALEGRÍA, A., “El Gobierno de las Comunidades Autónomas. Del presidencialismo parlamentario a un (eventual) parlamentarismo presidencialista”, en SANZ PÉREZ, A. L.; y CORONA FERRERO, J. M., (coords.); *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional*, Parlamento de Cantabria-Fundación Manuel Giménez Abad, Torrelavega (Cantabria), 2019, p. 235.

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 60, septiembre-diciembre 2000, p. 91.

¹⁴⁸ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, op. cit., p. 106.

¹⁴⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E., “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, p. 107.

¹⁵⁰ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control parlamentario y minorías”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 88, abril-junio, 1995, p. 223.

Parlamento “a la condición de máquina de legislar dominada por el Gobierno y el traslado de la hegemonía al gabinete primero y al líder de la mayoría después”¹⁵¹, dejando al órgano legislativo la categoría fundamental de la función de control¹⁵².

A pesar de lo anterior, se decidió mantener en nuestra Carta Magna la concepción clásica y establecer en el artículo 66.2 CE que son las Cortes Generales quienes “controlan la acción del Gobierno” (una fórmula que luego acogieron los Estatutos de Autonomía). Sin embargo, como apuntaba Riezu, “los sistemas políticos democráticos constitucionales han sufrido modificaciones de hecho que alteran considerablemente las formulaciones teóricas tradicionales”¹⁵³. Por tanto, se ha preferido partir de la realidad práctica en el Parlamento y en las relaciones interorgánicas para el análisis de esta situación.

La doctrina más consolidada ya ha escrito que el conflicto político no se puede entender en términos interorgánicos¹⁵⁴, debido a que las relaciones Legislativo-Ejecutivo descansan sobre la relación Gobierno-partido de la mayoría parlamentaria y, éstas, a su vez, en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo y al líder del partido. Es cierto que el Gobierno utiliza de manera legítima el principio de mayoría, aunque éste no ha de constituir una dictadura sobre la minoría, sino que la voluntad colectiva es un resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos¹⁵⁵. Hay que tener en cuenta que, además del principio de mayoría, en el Estado democrático “del mismo modo resultan imprescindibles la igualdad y la libertad, que obligan a la participación de todos los individuos con el mismo valor político en la formación de la voluntad colectiva que va a obligarles”¹⁵⁶. Pero el líder del partido mayoritario ha sido siempre el Presidente del Gobierno –situación que ha cambiado en alguna Comunidad Autónoma fruto de los Gobiernos de coalición en los que no está el partido más votado– y “éste ocupa la cúspide del poder: a él están subordinados el Gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del

¹⁵¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “El régimen parlamentario y el sistema de partidos”, en RAMÍREZ, M. (ed.), op. cit., p. 206.

¹⁵² Ídem, p. 208.

¹⁵³ RIEZU, J., “Control y reducción del Parlamento por el Gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad política”, op. cit., p. 88.

¹⁵⁴ Por todos, SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control parlamentario y minorías”, op. cit., p. 224; o PEGORARO, L., *Derecho constitucional comparado*, Universidad Libre de Colombia, Bogotá, 2011, p. 549.

¹⁵⁵ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 85.

¹⁵⁶ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, op. cit., p. 101.

Legislativo”¹⁵⁷. De esta manera aparece lo que algunos han denominado “parlamentarismo mayoritario”, donde “el electorado designa de hecho en un mismo acto una mayoría legislativo-gubernamental, al elegir un *ticket* de personas para desarrollar un programa de gobierno y a un político para que lo dirija”¹⁵⁸.

No todos los autores piensan de la misma manera y hay otros, como Punset, que defienden que el control se ha de seguir entendiendo como una concepción interorgánica: “no son ni la mayoría ni la minoría de las Cámaras quienes realizan el control, sino el Congreso o el Senado”¹⁵⁹. Esta afirmación tiene sentido si la relacionamos con una concepción del control actualizada, y diferenciamos control *en* y *por* el Parlamento, como ha defendido Rubio Llorente. Este autor explica que la soberanía popular sólo es compatible con la división de poderes que se frenan y contrapesan para que el poder constituido no sea ilimitado. Es preciso, a su vez, distinguir la función de control en sistemas presidencialistas y sistemas parlamentarios dado que, en los primeros, la relación entre poderes es de igualdad, ya que Legislativo y Ejecutivo tienen una legitimidad popular de origen. Por eso, aquí, la finalidad del control es la de someter la actuación del órgano controlado a una voluntad superior: la del pueblo. Sin embargo, en los segundos, la Asamblea ha de ser superior al Gobierno en tanto en cuanto es la única con legitimidad popular directa, por lo que la representación popular (Parlamento) ha de controlar al Ejecutivo, el cual cuenta con su confianza. En este contexto habría que tener en cuenta que la voluntad del Parlamento es la voluntad de la formalización de la voluntad de la mayoría parlamentaria formada antes del debate. Por tanto, ya no existe una dialéctica parlamentaria en la cual los diputados individuales se persuadían para tratar de convencer el uno al otro, por lo que la dualidad de sujetos Parlamento-Ejecutivo es sólo aparente. De esta forma, dado que muchos de los instrumentos de control en sentido estricto dependen del principio de mayoría, se ha de entender que el control se ejerce en toda la actividad del Parlamento, esté destinada o no al control como tal. Así, habría que distinguir entre Parlamento entendido como órgano, destinado a la formación de la voluntad popular, y Parlamento como institución, que es donde se debate la acción del

¹⁵⁷ ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 702.

¹⁵⁸ MOLAS, I., “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril, 1989, p. 48.

¹⁵⁹ PUNSET BLANCO, R., “El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 162.

Gobierno¹⁶⁰. De esta manera es como también lo entiende Punset cuando realiza la afirmación antes citada¹⁶¹. Pero otros autores opinan de manera diferente y entienden que el debate de una ley no puede considerarse como tal un acto de fiscalización por “el solo hecho de que en el curso de su procedimiento sea sujeta al control del Parlamento y en particular de la oposición”¹⁶².

Por otro lado, autores como Embid Irujo siguen afirmando que “el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión”¹⁶³. Ello lo explica debido a que en el parlamentarismo racionalizado los instrumentos reglamentarios están destinados a crear mayorías parlamentarias para garantizar la estabilidad gubernamental, motivo por el cual “el control, como tal, no puede ser más que atributo último de la mayoría parlamentaria y nunca de la minoría”¹⁶⁴.

Aunque lo anterior sea cierto, ello conlleva el riesgo de que finalmente sea la mayoría quien controle a la minoría en el propio Parlamento¹⁶⁵. Esto puede suceder más fácilmente en aquellas Asambleas Legislativas no profesionalizadas (como ocurre en Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja), dado que es la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno quien controla las subvenciones a los Grupos Parlamentarios y ello puede ocasionar problemas de chantajes políticos. Que la mayoría parlamentaria controle a la minoría es sumamente peligroso si se concibe el control parlamentario de la acción gubernamental como una forma de frenar los excesos del poder público que contribuye a crear una opinión pública libre¹⁶⁶, lo que además podría llevar a parecer que en el Estado democrático los menos quedan al margen y solo los más cuentan¹⁶⁷. El excesivo peso de los partidos políticos, concebidos como los nuevos “Príncipes”¹⁶⁸, y su

¹⁶⁰ RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, op. cit., pp. 687 y ss.

¹⁶¹ PUNSET BLANCO, R., “El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno”, op. cit., p. 169.

¹⁶² PEGORARO, L., *Derecho constitucional comparado*, op. cit., p. 165.

¹⁶³ EMBID IRUJO, A., “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1992, p. 11.

¹⁶⁴ Ídem, p. 17.

¹⁶⁵ GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, op. cit., p. 164.

¹⁶⁶ GARCÍA ROCA, F. J., “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 37, 2017, p. 12.

¹⁶⁷ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, op. cit., p. 102.

¹⁶⁸ GRAMSCI, A., *La Política y el Estado moderno*, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid, 2009, p. 99.

traslación a los Grupos mayoritarios, dan la sensación de que “el control es ineficaz, porque la mayoría que apoya al Gobierno no fiscaliza su actuación”¹⁶⁹. Por eso mismo, las iniciativas de control que realiza el Grupo o Grupos Parlamentarios de apoyo al Gobierno, en la mayoría de casos, poco aportan a la función de control o, lo que sería peor, “ayudan a hacer oposición de la oposición”¹⁷⁰. Lo mismo sucedería con las iniciativas de la oposición de *indirizzo* político que son aprobadas, algo que ya sucede como consecuencia del pluralismo de las Cámaras, sobre las cuales el Gobierno hace caso omiso. A ello se le une la dificultad de exigir responsabilidad a éste, dado que la moción de censura en nuestro ordenamiento jurídico es constructiva y está destinada al blindaje del Gabinete¹⁷¹, aunque en el ámbito estatal, precisamente por la actual pluralidad existente en el Congreso de los Diputados, se aprobara por primera vez desde 1978 una moción de censura, cuyo uso ha sido criticado por parte de la doctrina debido a su aspecto más destructivo que constructivo¹⁷². Por todo lo anterior, se puede afirmar que no existe una disponibilidad real de los instrumentos de control para las minorías¹⁷³, pero no sólo para poner en marcha los distintos instrumentos de control, sino también en la organización parlamentaria¹⁷⁴, donde juegan un papel sumamente importante las Mesas. Por eso, se apunta que es necesario una adaptación a las nuevas realidades sociales de estas instituciones para consolidar las funciones que cumplen¹⁷⁵.

¹⁶⁹ FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, op. cit., p. 90.

¹⁷⁰ ARANDA ÁLVAREZ, E., “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, op. cit., p. 109.

¹⁷¹ PUNSET BLANCO, R., “El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno”, op. cit., p. 167.

¹⁷² Ver SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019; o DE CARRERAS, F., “Un Gobierno en apuros”, en diario *El País*, 26 de septiembre de 2018.

¹⁷³ Se ha de hacer aquí una pequeña precisión sobre qué se entiende cuando hablamos de mayorías y minorías. Aunque es cierto que existan minorías parlamentarias, en función de su representación dentro del Parlamento, hay que tener en cuenta cuál es el papel que juegan en las Asambleas Legislativas. En este sentido, habrá que prestar atención al voto que realicen en la sesión de investidura y el papel que desarrollan durante la legislatura. No nos referimos a lo largo del texto a aquellas minorías –numéricas– que pueden formar parte o apoyar al Gobierno, sino a aquellas que desarrollan una tarea opositora.

¹⁷⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario”, en MATÍA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 318.

¹⁷⁵ OEHLING RUIZ, H., “Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno”, en RAMÍREZ, M., (ed.), op. cit., p. 130; y LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Valencia, 2002, p. 32.

En relación con lo anterior, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, la situación generada por el coronavirus ha supuesto un problema a la hora de controlar al Gobierno. Las diferentes medidas adoptadas por los Parlamentos, que se han mencionado con anterioridad, ha provocado en muchos casos que “en un momento de máxima concentración del poder, cuando el control era más necesario que nunca, el Parlamento casi desaparecía de la escena”¹⁷⁶. Dicho de otra manera, se produjo “la paradoja de que, contra un mayor poder ejecutivo, hubo una especie de vacío parlamentario, al menos en un primer momento, pues desaparece, en parte, la función de orientación y control”¹⁷⁷. Y si eso ha ocurrido en todas las Asambleas Legislativas, el papel del Senado ha quedado tanto o más difuminado porque el artículo 116 CE no le atribuye ninguna función sobre el estado de alarma pero, sin embargo, su papel debía haber sido mucho más importante en la coordinación entre las Comunidades Autónomas en la lucha contra la enfermedad, a través de la Comisión General de Comunidades Autónomas¹⁷⁸.

Se puede entrar a valorar el importante papel que juegan los órganos de gobierno de los Parlamentos en la función de control, principalmente en la calificación y ordenación de los debates, dada su composición como reflejo del Pleno y, por tanto, controlados por la mayoría, algo que ha ocurrido con más intensidad en algún Parlamento autonómico durante el estado de alarma por COVID-19¹⁷⁹. Normalmente la mayoría monopoliza el orden del día y limita las posibilidades de debate y presentación de alternativas¹⁸⁰, como sucedió en la legislatura 2016-2019 con la ilimitada presentación de prórrogas en el plazo de enmiendas a proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados. Como analiza Gómez Corona¹⁸¹. El Tribunal Constitucional comenzó avalando la inadmisión de escritos por parte de la Mesa, realizando un control material que muchas veces iría más allá de las propias atribuciones que los reglamentos reconocen

¹⁷⁶ TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y crisis sanitaria”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 7.

¹⁷⁷ FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M., “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p. 64.

¹⁷⁸ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020, p.23.

¹⁷⁹ GRECIET GARCÍA, E., “La Asamblea de Madrid y el COVID-19: lo que nunca debió suceder”, op. cit., p. 141.

¹⁸⁰ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, op. cit., p. 127.

¹⁸¹ GÓMEZ CORONA, E., “El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, pp. 365-396.

al órgano¹⁸². Sin embargo, el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE se ha convertido en la forma de acceso a la actividad parlamentaria por parte del Alto Tribunal. Además, posteriormente, el Tribunal Constitucional dio un vuelco a su jurisprudencia para convertirse en garante de la correcta actuación de las Mesas, lo que supone mayores garantías para las minorías, aunque no se puede dudar de la importancia que los órganos de gobierno tienen en el Parlamento y de los posibles abusos que pueden realizar frente a las minorías. Más adelante se alude a la normación en algún reglamento de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que ha tratado de mejorar esta situación.

A mayor abundamiento, el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que “es indudable que la función de control político del Gobierno que corresponde a los parlamentarios forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes y que, por ello mismo, las normas parlamentarias que instrumentan y ordenan el ejercicio de esa función deben aplicarse por igual a todos los miembros de la Cámara, sin que se obstaculice indebidamente su ejercicio. Por tanto, cuando ello concurra, los parlamentarios afectados pueden interponer recurso de amparo frente a los actos o resoluciones que indebidamente les impidan ejercer su mandato de representación, pues en tales casos la quiebra de la legalidad parlamentaria conlleva una consecuente vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE, en los términos ya expuestos”¹⁸³.

Como conclusión adelantada de este primer epígrafe, es importante, a mi juicio, entender que la principal función de los Parlamentos, hoy, es la de controlar la dirección política del Gobierno. Asimismo, la fiscalización es ejercida por las minorías parlamentarias, por lo que de la dialéctica Parlamento-Ejecutivo se ha pasado a otra Gobierno-oposición o Gobierno-mayoría¹⁸⁴, dado que, a su vez, no sólo se controla al Gobierno, “sino también la acción de la mayoría parlamentaria que le apoya”¹⁸⁵. Dicho de otra manera, el control y el Parlamento son “el hábitat natural de la oposición y las

¹⁸² STC 161/1988, ATC 155/1993, STC 95/1994.

¹⁸³ ATC 215/2000, F.J. 2º.

¹⁸⁴ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, op. cit., p. 129.

¹⁸⁵ LÓPEZ GUERRA, L., “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996, p. 88.

minorías, y un contrapeso imprescindible del eje mayoría-gobierno”¹⁸⁶. Además, se ha de tener en cuenta cómo se desarrolla realmente el control parlamentario para que las normas que diseñan los procedimientos de control no sean un fracaso¹⁸⁷, por lo que es necesario reformar dichos preceptos y entenderlos como un derecho de las minorías, como sucede en países como Alemania¹⁸⁸. El propio Tribunal Constitucional ha afirmado que el reglamento parlamentario es garantía de los derechos de las minorías¹⁸⁹. Además, ello supondría un fortalecimiento de los rasgos parlamentarios, un mayor equilibrio entre poderes¹⁹⁰ y, principalmente, una mayor legitimación de ejercicio en las funciones del Parlamento entendido como expresión de la diversidad de voluntades. Un control político que, además, como se ha dicho ya antes, se hace más importante si cabe en las Comunidades Autónomas debido a la debilidad que existe en su seno en otro tipo de controles. Una idea –la de control- que es necesario ligarla con la de responsabilidad de los poderes públicos como una de las soluciones para mejorar la crisis de la representatividad¹⁹¹.

2.2.2. Peculiaridades de las Comunidades Autónomas

Ya se ha mencionado que la función de control opera actualmente como el principal cometido del Parlamento, su vitalidad “depende en gran parte del lugar que se dé por la mayoría a las minorías”¹⁹² y su eficacia “de que las minorías vean reconocido ese papel”¹⁹³. Lo anterior es especialmente importante porque la realización del derecho a la participación a través de representantes es tal si la mayoría y minoría parlamentaria pueden cumplir, de manera efectiva, con sus funciones¹⁹⁴.

¹⁸⁶ GARCÍA ROCA, F. J., “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, op. cit., p. 12.

¹⁸⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E., “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, op. cit., p. 108.

¹⁸⁸ GARCÍA PECHUÁN, M., “El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, en PAU I VALL, F., *El control del Gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 68-70.

¹⁸⁹ STC 114/2017, FJ 6.

¹⁹⁰ ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 706-708.

¹⁹¹ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., p. 488.

¹⁹² GARCÍA ROCA, F. J., “El Control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 42, 1995, p. 174.

¹⁹³ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control parlamentario y minorías”, op. cit., p. 254.

¹⁹⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario”, op. cit., p. 309.

Se pasa ahora a analizar, desde el punto de vista del Parlamento y del control parlamentario, cuáles son las aportaciones y los debates que se han dado y se siguen dando en las diversas Asambleas autonómicas. Para ello, se parte de las siguientes premisas: primera, como ya se ha dicho en el capítulo inicial de este trabajo, el reconocimiento de la autonomía política incrementa los espacios de participación y otorga mayores garantías de pluralismo¹⁹⁵; segunda, las normativas autonómicas pueden servir para la “experimentación parlamentaria”¹⁹⁶ o, dicho de otra manera, como “laboratorios de democracia para la reforma legislativa pendiente o en curso en otras Comunidades Autónomas, así como para el Estado central”¹⁹⁷; y, por último, el control se entiende de manera amplia, en la línea mantenida por los autores ya citados, como todo acto que se produce en la Cámara, ya sea control *por* o control *en* el Parlamento.

Antes de entrar en consideraciones más concretas, es preciso señalar, de manera general, algunas de las deficiencias en el control parlamentario que afectan a las Comunidades Autónomas, a las que me he referido también un poco más arriba. Siguiendo a Sánchez Muñoz, esta función es más débil en los Parlamentos autonómicos debido a tres motivos principales: la falta de definición de control, la inadecuación de algunos instrumentos y la falta de repercusión en la sociedad. Los factores del desequilibrio los podríamos encontrar en la diferencia de medios entre la mayoría y la oposición de manera general y, en concreto, en materias como la presupuestaria; la actitud contraria al control por el Ejecutivo, que intenta evitar someterse a éste, por ejemplo, con la creación de fundaciones; la falta de pluralidad en los nombramientos de órganos por parte del Parlamento; y la inadecuación de los instrumentos de control clásico, ya que no están disponibles, de manera general, para las minorías, pero también en relación con las programaciones de la Cámara y sus órganos de gobierno¹⁹⁸ aunque, como se verá a continuación, hay excepciones que merecen la pena destacar y que en el actual contexto político se han podido poner en marcha.

¹⁹⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “Pueblo, ciudadanía y participación en el Estado autonómico”, en MATIA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid-Comares, Granada, 2012, pp. 39 y ss.

¹⁹⁶ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario”, op. cit., p. 327.

¹⁹⁷ CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, junio 2013, p. 206.

¹⁹⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario”, op. cit., pp. 310 -318.

En los Parlamentos autonómicos se han dado graves momentos de abusos de la mayoría por la minoría. Ya se han mencionado hechos como que el Grupo Parlamentario dominante, aprovechando su mayoría absoluta, reforme normas tan importantes como el Estatuto de Autonomía para disminuir el número de escaños. O episodios como el ocurrido en la sesión de principios de septiembre de 2017 del Parlamento de Cataluña, cuando se aprobaron la Ley del Referéndum de Autodeterminación y la Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República, posteriormente declaradas inconstitucionales por las SSTC 114/2017 y 124/2017 respectivamente. En ambas sentencias se explica que se llevó a término una inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo en el Reglamento del Parlamento. Los derechos de los diputados se vieron lesionados porque no contaron con la documentación necesaria para el debate con la suficiente antelación, no pudieron realizar enmiendas con las garantías necesarias y tampoco pudieron solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre las iniciativas, tal y como les permite el propio Estatuto de Autonomía. Como ha dicho el propio Tribunal Constitucional en la primera de las sentencias aludidas, las reglas del procedimiento legislativo “son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político” y “la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE)”. Sin embargo, en esta ocasión, las leyes se aprobaron “al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC). De ella la mayoría se sirvió para improvisar y articular “ad hoc” un insólito cauce en cuyo curso quedaban por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados”. El Alto Tribunal recuerda que “es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55 EAC), representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los

reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes”, manera por la cual se asegura “el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad” (FJ 6 STC 114/2017). Es decir, que aunque las Asambleas Legislativas autonómicas estén haciendo esfuerzos por mejorar la regulación de los instrumentos de control (y así lo ha hecho el propio Parlamento de Cataluña), uno de los problemas más importantes presentes en ellas es el abuso de la mayoría sobre la minoría. Por eso es importante que los Grupos minoritarios cuenten con instrumentos específicos a su alcance y que se puedan garantizar suficientemente, como se explica a continuación.

Otro de los factores que conlleva una insuficiencia en el control parlamentario y que afecta directamente a la forma de gobierno es, como ya se ha dicho, la importancia que tienen el Ejecutivo y la figura del Presidente en la Comunidad Autónoma. No se han introducido excesivos cambios en los ordenamientos regionales que sirvan como contrapeso a este poder, salvo alguna excepción a la que me referiré luego. Puede resultar interesante observar en este aspecto el caso de las Regiones italianas. Ya se ha visto que allí la forma de gobierno regional cambió radicalmente desde la reforma constitucional operada por la Ley Constitucional 1/1999, debido a que el Presidente es elegido de manera directa por la ciudadanía. Pero, como se adelantaba en la parte donde se tratan las elecciones en las Comunidades Autónomas, el artículo 5.1 de esta Ley otorga un papel específico al líder de la oposición y se le reconoce a ésta un estatuto como forma de equilibrar el poder del Presidente. Y es que la dinámica electoral de las Regiones italianas ha supuesto que la oposición cese de ser una noción meramente parlamentaria (es decir, oposición entendida como aquellos diputados que no han votado a favor de la investidura del Presidente, como sucede en España¹⁹⁹) para convertirse en un actor político de investidura directa, ya que hace su ingreso en el Parlamento provisto de un propio programa de gobierno alternativo al del Ejecutivo²⁰⁰. Y cuando se ha hablado de la subjetividad de la oposición en los Consejos Regionales, se ha dicho que tendía a

¹⁹⁹ RUIZ RUIZ, J. J., “El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, p. 278. GARRORENA MORALES también ha defendido la necesidad de institucionalizar un estatuto de la oposición. Ver GARRORENA MORALES, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno –VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 430.

²⁰⁰ RIZZONI, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bolonia, 2012, pp. 256-257.

constituirse en el verdadero órgano de control al Gobierno²⁰¹. Por eso se ha dicho que el reglamento parlamentario garantiza a la oposición hacerse emerger con claridad, para buscar su propia posición política²⁰².

Por eso en Italia está previsto el estatuto de la oposición en los Estatutos de Autonomía de las Regiones como un ulterior elemento de refuerzo del control político. Se ha aceptado así la conformación bipolar del sistema de partidos y hay autores que sostienen que la principal innovación tras la reforma constitucional de 1999 ha sido otorgar una relevancia autónoma a la oposición parlamentaria²⁰³. Por eso el ordenamiento jurídico de las Regiones italianas hace suyo lo que ya disciplinaba la Ley Constitucional 1/1999 y reconoce un rol específico para la oposición y su líder²⁰⁴.

Pero ha sido principalmente en el Reino Unido donde más tempranamente²⁰⁵ se atribuyó un rol particular a la oposición, otorgando ciertas prerrogativas a su líder, estableciendo instituciones como el *shadow cabinet*, dotando al *Speaker* de neutralidad o a través del *question time*²⁰⁶. En este país se ha definido a la oposición como aquel sujeto político que ejercita una función, de un lado, negativa y de crítica de control al Gobierno y, de otro, positiva de *indirizzo* político alternativo²⁰⁷. La oposición también está reconocida constitucionalmente en otros países como Portugal, Francia, Túnez, Colombia, Ecuador²⁰⁸ o en los Länder alemanes²⁰⁹. Este reconocimiento constitucional

²⁰¹ Ídem, p. 261.

²⁰² GIANFRANCESCO, E., “Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitr imparziali”, en GIANFRANCESCO, E. y LUPO, N. (dirs.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss university press, Roma, 2007, p. 16.

²⁰³ BURATTI, A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene Editore, Nápoles, 2010, pp. 176-179.

²⁰⁴ Se pueden mencionar el artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía de Abruzzo, el artículo 7.7. c) de la Ley 4/2009 de Campania, el artículo 29.2 del Estatuto de Autonomía de Emilia Romagna, el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de la Toscana y el artículo 2 de la Ley 25/2004 de Toscana, el artículo 2.5 de la Ley 2/2005 de Lazio, el artículo 19.6 c) de la Ley 27/2004 de Marcas, el artículo 2.9 de la Ley 2/2005 de Apulia, el artículo 2.9 de la Ley 2/2010 de Umbria y el artículo 13 del Reglamento de su Consejo Regional, el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de Friuli-Venecia Julia, el artículo 1 bis.11 de la Ley 29/1951 (incorporado por la Ley 7/2005) de Sicilia o el artículo 72.1 m) de la Ley Provincial 2/2003 de Trento.

²⁰⁵ El *Ministers of the Crown Act* de 1937 es la norma que formaliza el estatuto de la oposición en Reino Unido. Véase PEGORARO, L., “Entre sociedad y Estado: los partidos políticos. Un acercamiento desde la perspectiva del Derecho Constitucional comparado”, op. cit., p. 12.

²⁰⁶ RIZZONI, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, op. cit., pp. 49-74.

²⁰⁷ PETRILLO, L., “Lo statuto dell’opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi Statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali”, en *Consiglio Regione Toscana*, 2006, p. 2.

²⁰⁸ RUIZ RUIZ, J. J., “El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución”, op. cit., p. 277.

²⁰⁹ GENNUSA, M. E., “Lo “statuto” dell’opposizione”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, nº 1, 2001, pp. 241 y ss.

ha sido calificado por algunos autores como una “conquista evolutiva en la historia de las formas de organización política”²¹⁰. Es decir, no se trata de garantizar la oposición-función, sino lo que De Vergottini ha llamado oposición-institución²¹¹.

En España no se hace mención a la oposición parlamentaria. Tan sólo Cataluña ha dotado, por primera vez, al jefe de la oposición de un estatuto propio a través de la reforma del Reglamento del Parlamento de 2015. Por ejemplo, el artículo 77 señala como atribuciones la de ser consultado sobre los asuntos de mayor importancia, a iniciativa del Presidente de la Generalitat, la posibilidad de proponer mejoras en la acción de Gobierno o una serie de prerrogativas en el protocolo de la Cámara. En nuestro país se ha preferido proteger los derechos de las minorías parlamentarias a través de la protección por el Tribunal Constitucional del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE gracias al recurso de amparo parlamentario. Ahora bien, hay que tener presente que, según el Tribunal Constitucional, “la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan sólo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control a la acción del gobierno” (STC 159/2019, FJ 5). Precisamente son los reglamentos parlamentarios los que deben fijar y ordenar esos derechos de los diputados que quedan integrados en el estatus de su cargo y, por tanto, amparados por el artículo 23.2 CE (por todas, SSTC 10/2018, FJ 3; 47/2018, FJ 3; y 159/2019, FJ 5). Pero se podría afirmar que, además de esta protección, es posible “conciliar la garantía de unos derechos específicos de oposición con el principio mayoritario, en la medida en que esos derechos no están dirigidos a influir en el Poder Ejecutivo ni a vetar o bloquear sus propuestas, sino a dar efectividad a una moderna concepción del principio de separación de poderes que impida la ausencia de control y la concentración de poder resultante de la agregación del gobierno a su mayoría parlamentaria”²¹².

También se ha mencionado antes que algunas Comunidades Autónomas han reducido su número de parlamentarios y que sus Parlamentos no son profesionales, es

²¹⁰ RIZZONI, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, op. cit., p. 18.

²¹¹ DE VERGOTTINI, G., “Il regime della opposizione”, en CALDERISI, P.; CINTIOLI, F.; y PTRUZZELLA, G. (dirs.), *La Costituzione promessa*, Rubbettino, Catanzaro, 2004, p. 34.

²¹² RUIZ RUIZ, J. J., “El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución”, op. cit., p. 279.

decir, que sus diputados no perciben un sueldo fijo por su trabajo. En el apartado relativo a las elecciones se ha hecho referencia a que esto afecta, sin lugar a dudas, a la proporcionalidad de los Parlamentos autonómicos, pero no cabe duda de que también perturba la función de control al Gobierno. Y es que, si se quiere poner en valor la institución parlamentaria, hay que tener en cuenta que la democracia cuesta dinero y que la retribución de los parlamentarios está relacionada con la generalización del sufragio universal, la democratización de las Cámaras y es la mejor manera para evitar comportamientos corruptos²¹³; además de que, en cuanto al número de diputados, las Leyes Electorales autonómicas se han de ver desde el punto de vista del principio de igualdad, por lo que se ha de garantizar la posibilidad de que los grupos minoritarios puedan obtener representación²¹⁴, lo que mejoraría la función de control porque se evitaría el excesivo protagonismo de los Ejecutivos y su dirigismo al Grupo Parlamentario mayoritario, lo que trae como consecuencia una mayor legitimidad de ejercicio de los Parlamentos autonómicos²¹⁵. En definitiva, se puede sostener que el pluralismo y el respeto a las minorías, al menos hasta el actual escenario partidista, no ha recibido una protección suficiente en las Comunidades Autónomas²¹⁶.

2.2.2.1. Desde el punto de vista del control al Gobierno por la oposición

En las siguientes líneas se analizan algunas de las particularidades en las normativas autonómicas con respecto a diversos instrumentos de control al Gobierno disponibles por la oposición, aunque, como se acaba de señalar, lo realmente deseable sería llevar a término la reglamentación de un estatuto de la oposición para que ciertos mecanismos de control queden en manos de la minoría. Ya se ha dicho que está regulado en países de nuestro entorno como Portugal, donde el artículo 176 de la Constitución establece un derecho para la oposición a configurar el orden del día de la Asamblea de la República y el artículo 178 dictamina que las comisiones de investigación se constituirán de forma obligatoria si así lo solicitan una quinta parte de los diputados. En este mismo sentido, el artículo 44.1 de la Ley Fundamental de Bonn dispone que se ha de constituir una comisión

²¹³ ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, op. cit., pp. 148-149.

²¹⁴ Ídem., p. 139.

²¹⁵ Ibídem, p. 160.

²¹⁶ BIGLINO CAMPOS, P., “Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas. Aires de cambio”, *Cuadernos de Alzate*, nº 48-49, 2016, pp. 155 y ss.

de investigación si lo piden un cuarto de los miembros del Bundestag. Es decir, se ha de reinterpretar el Parlamento como la sede privilegiada de la representación de la oposición y entender a ésta como parte constitutiva del sistema²¹⁷. Pues bien, algunas Asambleas Legislativas autonómicas ya han desarrollado ciertas iniciativas que se podrían vincular con este estatuto de la oposición. En cualquier caso, hay que partir de la base de que si se deja más margen a la oposición para el uso de determinadas iniciativas han de regularse de tal forma que “no las utilice con fines exclusivamente demagógicos para desestabilizar al Gobierno, intentando buscar un equilibrio entre un control responsable y un dejarse controlar responsablemente”.²¹⁸

Comenzando por las comparecencias parlamentarias, es preciso distinguir entre las que realizan las autoridades públicas, que acuden al Legislativo para rendir cuentas de su actividad, con las de expertos, asociaciones y ciudadanos, que “pretenden informar y asesorar a los parlamentarios –ante la opinión pública- respecto a la correspondencia entre los objetivos de la norma y la realidad social sobre la que incide”²¹⁹. La facultad de solicitar comparecencias está reconocida a la minoría parlamentaria cuando así lo hagan dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión, sin que haga falta la aprobación por la Mesa o la propia Comisión, en el artículo 67, apartados 3 y 4, del Reglamento de la Junta General de Asturias. De esta manera se reconoce un derecho a las minorías que no se hace en otros reglamentos parlamentarios²²⁰. Lo mismo ha sucedido en la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017, cuyo artículo 163 permite a diputados y Grupos Parlamentarios la propuesta de comparecencias. La Mesa de la Comisión, posteriormente, las ordenará atendiendo a la proporción numérica de cada Grupo Parlamentario. También se regulan procedimientos específicos para las audiencias en el procedimiento legislativo en Andalucía, Islas Baleares, Cantabria, Cataluña²²¹ o en la reforma de las Cortes Valencianas de 2015. Ambas –las

²¹⁷ PETRILLO, L., “Quale statuto costituzionale per l’opposizione parlamentare?”, en *federalismi.it*, nº 3, 2005, pp. 13-20.

²¹⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 26, 2015, p. 189.

²¹⁹ CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad” op. cit., p. 208.

²²⁰ LARIOS PATERNA, M. J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, pp. 274 y ss.

²²¹ OSÉS ABANDO, J., “Parlamento y sociedad civil en la función legislativa”, en *Quaderni Regionali*, nº 3, 2012, pp. 646-647.

comparecencias y las audiencias- pueden contribuir a traer a la sociedad al Parlamento y permitirle conocer mejor cuáles son los estados de la opinión²²².

Durante la última legislatura autonómica se tramitó una moción de censura en la Comunidad de Madrid y otra, aunque finalmente no se discutió, fue registrada en la Comunidad de Murcia. Todas las Comunidades Autónomas han reproducido el modelo estatal de este instrumento, a excepción del País Vasco. Ya se ha tratado en otro lugar, como una diferencia singular en el modelo institucional de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de que los Consejeros vascos puedan ser removidos de su cargo a través de una moción de censura y los problemas y ventajas que ello puede conllevar.

También se ha dicho que la moción de censura no es una figura novedosa de la Constitución de 1978, ya que se introdujo en nuestro ordenamiento por la Constitución de la II República. Pero lo que sí que incorporó nuestra actual Carta Magna es el carácter constructivo de la moción de censura. Es preciso indicar que el origen de la moción de censura constructiva está en las reflexiones doctrinales que se hicieron durante la República de Weimar. Sobre esta cuestión, Schmitt explicaba que “si los motivos se contradicen abiertamente y, por ejemplo, votan por una moción de censura los comunistas y los nacionales alemanes, la disparidad de motivos excluye abiertamente el correlato necesario y racional de la moción de censura, a saber, la posibilidad de la retirada de la confianza y de la formación de un nuevo gobierno”, por lo que “la moción de censura es entonces un acto de mera obstrucción”²²³. Más tarde, Schmid, parlamentario alemán a quien se le considera el padre de la moción de censura constructiva, alegaba a favor de la moción de censura constructiva de la siguiente manera:

“El derrocamiento de un gobierno que se ve en dificultades sólo tiene sentido si quienes quieren que caiga están preparados para relevarlo (...). Mi idea era la siguiente: en una democracia parlamentaria debe existir la posibilidad de derribar al gobierno surgido de las urnas cuando entran en liza acontecimientos que evidencian la necesidad de una reorientación del programa de gobierno. Esto es, uno no derroca un gobierno declarando sencillamente que ya no lo quiere, sino que, juntamente con la declaración de desconfianza, uno elige otro gobierno”²²⁴.

²²² GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, op. cit., p. 183.

²²³ SCHMITT, C., *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlín, 1928, p. 345, citado por SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, op. cit., p. 117.

²²⁴ SCHMITT, C., citado por SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, op. cit., p. 118.

Este fue el origen que dio lugar a la moción de censura constructiva introducida por la Ley Fundamental de Bonn y que luego hizo suya la Constitución española de 1978, con el principal argumento de asegurar la estabilidad del Gobierno. Por eso se ha criticado cómo se utilizó este instrumento la única vez que ha salido victorioso el candidato alternativo propuesto en la moción: la discutida los días 31 de mayo y 1 de junio de 2018, cuando Pedro Sánchez fue designado nuevo Presidente del Gobierno. Aunque, como se ha señalado antes, se ha dicho que el uso que se hizo entonces de este instrumento fue de espíritu destructivo, dada la heterogeneidad de los apoyos y sin “que exista propiamente una concordancia constructiva de gobierno”²²⁵.

Pero lo que se pretende ahora es centrarse en lo que ha sucedido en el ámbito autonómico, más concretamente en los casos de Murcia y Madrid. En la primera de las Comunidades Autónomas, en marzo de 2017, el PSOE registró una moción de censura para destituir al Presidente de la Comunidad²²⁶, acusado de estar implicado en varios casos de corrupción. Sin embargo, no obtuvo el respaldo de todos los partidos de la oposición dado que no había acuerdo en la forma de destituir al Presidente, aunque sí que había consenso en que éste debía abandonar su cargo. Ciudadanos, por su parte, mantenía que lo lógico era convocar elecciones anticipadas, incluso jugó con la opción de plantear una moción de censura con un candidato alternativo cuyo único cometido sería convocar, en cuanto llegara al cargo, elecciones anticipadas²²⁷. Es decir, una moción de censura instrumental, que se asemeja a “la moción negativa tradicional puesto que, en puridad, la formación de un Gobierno efectivo queda postergada y desconectada de la moción”, lo que se apartaría de la letra de la Constitución y “eludiría la voluntad del Constituyente de una moción negativa”²²⁸. Finalmente esta moción no se debatió en sede parlamentaria porque el Presidente de la Comunidad dimitió el día anterior a su discusión²²⁹.

En el caso de la Comunidad de Madrid, fue el tercer partido en importancia en número de escaños, el Grupo Parlamentario de Podemos, quien, al igual que sucediera con la primera de las mociones que se presentaron en el ámbito estatal contra Mariano Rajoy, la registró. Ello significa, en primer lugar, que la moción es un instrumento que,

²²⁵ SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, op. cit., p. 124.

²²⁶ https://politica.elpais.com/politica/2017/03/24/actualidad/1490349702_015101.html

²²⁷ https://www.elconfidencial.com/espana/2017-03-28/ciudadanos-mocion-censura-psoe-murcia-elecciones-pedro-antobio-sanchez_1356329/

²²⁸ SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, op. cit., p. 132.

²²⁹ https://www.elconfidencial.com/espana/2017-04-04/presidente-murcia-dimite-pedro-antonio-sanchez-corrupcion_1360478/

al menos en su iniciativa, sí que está en manos de la minoría. En este caso se presentó también debido a casos de corrupción relacionados con la “operación Lezo”²³⁰. Esta era una moción destinada al fracaso desde el mismo momento de su registro porque no contó con más apoyo que el del Grupo proponente, pero demuestra que es una forma de control en el Parlamento, aunque finalmente no se tome la decisión de destituir al Presidente²³¹.

Estos ejemplos demuestran que el uso realizado de las mociones ha sido, al igual que en el ámbito estatal, con la intención de formar mayorías negativas que están de acuerdo en derribar a un Gobierno, como sucedía en Murcia, pero no de formar uno nuevo, sin que se puedan convocar elecciones anticipadas como consecuencia de dicha moción. Es sabido por todos que la introducción de la moción de censura constructiva se enmarca dentro del parlamentarismo racionalizado y tiene la intención de dotar de una estabilidad suficiente al Gobierno. Pero también es cierto que “la inclusión de un candidato a la presidencia comporta la unificación artificial, la confusión de dos procesos que, en la lógica parlamentaria, están claramente diferenciados, como son la exigencia de responsabilidad política mediante la moción de censura y la investidura”²³². De esta forma, el Gobierno “queda salvaguardado frente al Parlamento y el equilibrio de poderes queda roto en beneficio del Ejecutivo”²³³. Por tanto, aunque también sirva para controlar al Gobierno en el Parlamento, podría caerse en la contradicción, con la actual regulación, de que “lo único que se garantiza realmente es un debate sobre el programa por el candidato propuesto por quienes han formulado la moción de censura”²³⁴. Dicho de otra manera, “podría personalizarse en exceso el debate de la moción, centrándolo no tanto en la gestión del gobierno cuestionado cuanto en la figura emergente del candidato postulado”²³⁵. En este sentido, Solé Tura y Aparicio Pérez han mantenido que, de este modo, podría darse el caso de que “el órgano presuntamente controlado, el Gobierno, se convierte en controlador y los proponentes de la moción de censura se transforman en los defensores de un programa alternativo que es objeto de examen y crítica por parte de los

²³⁰ <http://www.elperiodico.com/es/politica/20170529/mocion-de-censura-podemos-cristina-cifuentes-8-de-junio-6069680>

²³¹ <http://www.20minutos.es/noticia/3058815/0/mocion-censura-cifuentes/>

²³² SORIANO HERNÁNDEZ, E., “El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 15, 2006, p. 30.

²³³ MEDINA RUBIO, R. A., “La moción de censura en el anteproyecto constitucional de 1978”, en RAMÍREZ, M., (ed.), op. cit., p. 282.

²³⁴ SORIANO HERNÁNDEZ, E., “El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 34.

²³⁵ SIMÓN YARZA, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015, p. 101.

censurados”²³⁶ y que puede degenerar en un debilitamiento institucional del Parlamento, mientras el Gobierno se mantiene en una situación de debilidad²³⁷. Lo anterior, como se ha comentado, se puede poner en duda a la luz de lo que sucedió finalmente en la Comunidad de Madrid o en el ámbito estatal con la moción de censura no exitosa en 2017. A mayor abundamiento, en el caso de la moción de censura que ganó Pedro Sánchez, este llegó a declarar que “quien activaba la moción de censura” era “el Presidente del Gobierno de España”, un escenario que hubiera cambiado con su dimisión²³⁸.

En casos de crisis de Gobierno, y cuando el Presidente no use su facultad de disolución del Parlamento, se podría defender que es interesante la fórmula de una moción de censura no constructiva donde la mayoría de Grupos esté de acuerdo en la destitución del Presidente, con el objetivo de convocar elecciones anticipadas, dado que “las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo, siendo lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada”²³⁹. Ello podría parecer una solución parecida a la propuesta por Ciudadanos en Murcia a través de una “moción instrumental”. Pero la realidad es que el actual escenario político en dos Comunidades Autónomas donde existían mayorías absolutas antes de 2015 ha puesto de manifiesto la utilidad de la moción de censura constructiva para controlar al Gobierno y que no es del todo insatisfactoria su regulación para garantizar la estabilidad gubernamental. Asimismo, en la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León²⁴⁰, a la que se alude también más adelante en varias ocasiones, se proponía una regulación similar a la del País Vasco para la remoción de Consejeros, algo que también han propuesto autores como Torres del Moral²⁴¹, y una novedosa regulación para que compareciera el Presidente cuando se alterase la composición de los Gobiernos de coalición en el caso de que no presentase una

²³⁶ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M.A., *Las Cortes Generales*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 210.

²³⁷ Ídem., p. 211.

²³⁸ SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, op. cit., p. 126.

²³⁹ DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian Question* como paradigma de los efectos del fenómeno”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 105, septiembre-diciembre 2015, p. 79.

²⁴⁰ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017. Esta propuesta ni siquiera se llegó a debatir su toma en consideración.

²⁴¹ http://www.diariodeleon.es/noticias/castillayleon/catedratico-sugiere-introducir-mocion-censura-consejeros_1048483.html

cuestión de confianza²⁴², algo que está previsto en el artículo 169 del Reglamento del Parlamento Vasco.

En relación con la moción de censura, en último lugar, cabe indicar que, aunque por motivos muy distintos a los anteriores, y relacionados en este caso con el desafío independentista catalán, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña también anunció que podría haber presentado una moción de censura con el objetivo de convocar elecciones²⁴³, unos meses antes de los comicios celebrados en diciembre de 2017.

En cuanto a las comisiones de investigación, la mayoría de la doctrina sostiene que su regulación ha de cambiar para que la iniciativa de su constitución esté en manos de la minoría parlamentaria, dado que es una de las formas más importantes de control. Por ejemplo, Aranda Álvarez defiende que la comisión se constituya automáticamente a instancia de una quinta parte de los parlamentarios o de dos Grupos Parlamentarios si ningún otro Grupo se posicionase en contra, en cuyo caso se debería debatir en Pleno y sólo podría ser rechazada mediante una mayoría cualificada. Teniendo en cuenta ello, para la no proliferación en exceso de este tipo de comisiones, cada Grupo debería tener limitada la propuesta de constitución para no entorpecer el trabajo parlamentario²⁴⁴. Sánchez Muñoz, por su parte, argumenta lo mismo porque, en caso de que sólo se exigiese una mayoría absoluta para que fuera rechazada, no se resolvería el problema, como había sucedido hasta 2015 en Castilla y León²⁴⁵.

Efectivamente, en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León existe una interesante regulación de la constitución de las comisiones de investigación, dado que, como estipula su artículo 50, se podrá constituir una comisión de investigación a instancia de dos Grupos Parlamentarios o un quinto de los procuradores, entendiéndose creada si ningún Grupo manifestare su oposición en el plazo de quince días. Si así ocurriese, se debatirá la oposición de este Grupo en el Pleno y no se creará la comisión si se opone la mayoría absoluta de los procuradores. Esta regulación ha impedido que se constituyese

²⁴² Artículos 50 y 51 de la propuesta de reforma de Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017, p. 35.797.

²⁴³ <http://www.elmundo.es/cataluna/2017/09/06/59b051afe5fdea346b8b45f7.html>

²⁴⁴ ARANDA ÁLVAREZ, E., “El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 175, 2017, p. 46.

²⁴⁵ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 431.

cualquier comisión de investigación durante los más de 18 años de mayorías absolutas²⁴⁶, pero ha posibilitado la creación de hasta tres comisiones de investigación entre 2015 y 2019²⁴⁷. Si la regulación fuese otra y la propuesta de constitución se debiera votar, no hubieran salido adelante, dado el empate que había en número de procuradores del partido que sustentaba al Gobierno y el resto de la oposición. Esta previsión normativa ha visibilizado su virtualidad, pero se ha mostrado insuficiente, como ya se apuntaba antes. No sólo por el hecho del que advertía Sánchez Muñoz, sino también porque en la práctica la organización de los trabajos de estas comisiones no ha podido desarrollarse como es debido, dado que han estado controlados por la mayoría que sustenta al Gobierno, como criticó la oposición²⁴⁸. Tan es así que dos procuradores del Grupo Parlamentario Socialista interpusieron un recurso de amparo parlamentario ante el Tribunal Constitucional en febrero de 2018 denunciando estos hechos. El Alto Tribunal, en su sentencia 12/2019, ha declarado que se había vulnerado el derecho a ejercer las funciones representativas (artículo 23.2 CE) de los procuradores castellanoleoneses debido a que “el discurrir de los trabajos de la Comisión, desde una perspectiva estrictamente objetiva y concretamente en lo relativo a la imprescindible práctica de las comparecencias que pueden favorecer la indagación sobre los asuntos que se investigan, se ha traducido en una dinámica que paraliza, perturba, obstruye o cuando menos dilata y demora su finalidad, y con ello restringe el ejercicio del cargo por parte de los Procuradores miembros de la misma” (FJ 5). La sentencia se refiere al caso concreto de la comisión de investigación “sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos en Castilla y León, sobre la adquisición de terrenos en Portillo para la Construcción de un Parque Empresarial y la del edificio Centro de Soluciones Empresariales de la Junta de Castilla y León en Arroyo de la Encomienda, y sobre las oficinas del sector público de Castilla y León, como inclusión de ADE Internacional EXCAL, en ciudades de exterior de España, gestionadas directamente o a través de

²⁴⁶ <http://www.burgosnoticias.com/actualidad/000594/las-cortes-crearan-la-segunda-comision-de-investigacion-sobre-el-hubu-en-un-mes>

²⁴⁷ (i) Comisión de investigación sobre los parques eólicos en Castilla y León: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 30, 6 de octubre de 2015, pp. 2.560 y ss.

(ii) Comisión de investigación sobre los sobrecostos del Hospital Universitario de Burgos: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 50, 10 de noviembre de 2015, pp. 5.866 y ss.

(iii) Comisión de investigación sobre la gestión de las Cajas de Ahorro: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 291, 21 de junio de 2017, pp. 35.850 y ss.

²⁴⁸ <http://www.elnortedecastilla.es/castillayleon/201605/10/paralizadas-comisiones-investigacion-cortes-20160510100323.html>

terceros”²⁴⁹. La constitución de comisiones de investigación con un objeto así de grande demuestra que su labor puede ser prácticamente inabarcable.

De la anterior experiencia se demuestra que es necesaria una regulación más ambiciosa de las comisiones de investigación, en dos sentidos: uno, en su constitución y, otro, en la organización de sus trabajos y funcionamiento. Cabe destacar las regulaciones, entre otras, del Parlamento Europeo, que permite la constitución de comisiones de investigación a instancia de un cuarto de los parlamentarios, como estipula el artículo 226 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²⁵⁰; pero, en especial, la regulación del Bundestag alemán.

Ya se ha señalado que en Alemania existe un derecho de la oposición a ejercer su función de control pero, en el caso de las comisiones de investigación, se va más allá, dado que se entiende que también son posibles las constituidas por la mayoría contra la minoría con el objeto de fiscalizar las actuaciones del Gobierno anterior que no pudieron ser controladas. Lo más interesante de esta regulación es que se permite crear las comisiones a instancia de un cuarto de los diputados y la regulación de sus trabajos está en manos de la minoría, ya que el Presidente estará obligado a convocar una sesión de la comisión si así se lo pide un cuarto de los miembros de ésta²⁵¹. También el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa dispone la posibilidad de que un Presidente de un Grupo de la oposición o minoritario pueda solicitar la constitución de una comisión de investigación una vez por período de sesiones. Pero en este caso se somete a votación y se aprueba si así lo decide el Pleno por la mayoría²⁵², por lo que la oposición no cuenta con una disposición real de este instrumento de control.

²⁴⁹ La comisión de investigación sobre los parques eólicos de Castilla y León asumió, primero, el objeto de la investigación “sobre la adquisición de terrenos en Portillo para la construcción de un Parque Empresarial y la del edificio Centro de Soluciones Empresariales de la Junta de Castilla y León en Arroyo de la Encomienda” (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 71, 30 de diciembre de 2015, p. 8996) y, posteriormente, el objeto sobre las oficinas del sector público de Castilla y León, con inclusión de ADE Internacional EXCAL, en ciudades del exterior de España, gestionadas directamente o a través de terceros” (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 314, 19 septiembre de 2017, p. 39762). Es decir, en una sola comisión de investigación se juntaron los trabajos que debían haberse realizado en tres.

²⁵⁰ GARZÓN CLARIANA, G., “El control parlamentario del Ejecutivo en la Unión Europea”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 25.

²⁵¹ GARCÍA PECHUÁN, M., “El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, op. cit., pp. 67 y ss.

²⁵² GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, 2008, p. 115.

La regulación alemana, en cuanto a la constitución, es la que ha seguido el Parlamento catalán, cuyo Reglamento permite la constitución de una comisión de investigación de manera automática a instancia de tres Grupos Parlamentarios o un tercio de los diputados en su artículo 67.3, con la limitación de que los proponentes sólo podrán formalizar una cada año. Es interesante apuntar que la propuesta de reforma de Reglamento de las Cortes de Castilla y León también establecía en el artículo 25 que podría ser creada por la minoría parlamentaria y ésta ordenaría sus trabajos. A su vez, se proponía la posibilidad de crear un comisionado instructor que sirviera de apoyo a la comisión de investigación²⁵³.

Sobre las preguntas orales en las sesiones de control, sería deseable que éstas contaran con una mayor capacidad de improvisación y que los formulantes y miembros del Gobierno no se limitaran a leerlas y repetirlas, tanto la pregunta como la contestación, casi de forma memorística. De la misma manera, si de verdad se pretende controlar al Ejecutivo, no sería una mala propuesta que el interviniente que finalizase el turno fuese quien realiza la pregunta y no el miembro del Gobierno. Se podría tomar como referencia el *Question Time* británico, que permite que tras la respuesta de cada pregunta se puedan plantear cuestiones suplementarias alterándose diputados de los diferentes partidos. Se introduce, así, un elemento sorpresa que no se consigue con las preguntas ya registradas. Estas intervenciones han de estar relacionadas con la pregunta original, quedando al arbitrio del *Speaker* rechazarlas si se desvían de ésta²⁵⁴. Esta es la novedad que planteaba la propuesta de Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León en su artículo 58²⁵⁵.

Sobre los instrumentos de *indirizzo* político, estoy de acuerdo con Aranda Álvarez cuando manifiesta que es necesario el seguimiento de las proposiciones no de ley y mociones para que, cuando éstas se aprueben, no queden en “una mera recomendación que ni tan siquiera tiene un seguimiento para conocer su cumplimiento”, por lo que “quizás sería necesario establecer criterios de cumplimiento y, al menos, de revisión si se han tenido en cuenta a los efectos de poder deducir la responsabilidad política”²⁵⁶.

²⁵³ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017, p. 35.787.

²⁵⁴ SÁNCHEZ DE DIOS, M., “El control parlamentario del Gobierno en el Reino Unido: un caso paradigmático”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 53.

²⁵⁵ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017, p. 35.800.

²⁵⁶ ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, op. cit., p. 161.

Aunque es cierto que los reglamentos, en la mayoría de ocasiones, presentan disposiciones encaminadas a ello²⁵⁷, no lo es menos que éstas se muestran insuficientes. Así lo ha recogido la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón y lo hacía la propuesta de reforma del Reglamento las Cortes de Castilla y León²⁵⁸. En esta última se puede destacar que se establecía la obligatoriedad de la Junta de dar cuenta del grado de cumplimiento de las proposiciones no de ley aprobadas en el primer mes siguiente al período de sesiones al que fue votada. Si no lo diese, el asunto se incorporaría en el orden del día del siguiente Pleno que se celebre a instancia de cualquier Grupo Parlamentario o procurador. Es interesante mencionar que países como Francia ya han otorgado, en este caso a través de la reforma constitucional de 2008, la función de evaluación de las políticas públicas de manera expresa al Parlamento²⁵⁹.

Sobre la debilidad de la oposición en la función presupuestaria del Parlamento y, por tanto, en el debido control de la ejecución de los presupuestos aprobados, cabe destacar la posibilidad de crear oficinas presupuestarias que sirvan de apoyo a los Grupos Parlamentarios. Esto ya se prevé en Parlamentos autonómicos como el de Andalucía (artículo 62 del Reglamento), Cataluña (artículo 245 del Reglamento) y Murcia (artículo 81 del Reglamento); y se ha previsto en la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón (artículo 106) y se disciplinaba en la propuesta de reforma del Reglamento de Castilla y León (artículo 31).

Para cerrar este epígrafe, no se pueden dejar de lado los órganos de gobierno de las Cámaras. Es cierto que las Mesas no son, en ningún caso, los órganos de representación de los Grupos Parlamentarios –que corresponde a la Junta de Portavoces-, pero no lo es menos, como ya se ha apuntado, que en muchas ocasiones la mayoría ejerce su *rodillo* y evita que las iniciativas de la minoría puedan debatirse. Los diputados siempre pueden acudir al Tribunal Constitucional si creen vulnerados sus derechos, pero los pronunciamientos del Alto Tribunal muchas veces llegan tarde, por lo que no se ven reestablecidos los derechos de los parlamentarios a pesar de que se les pudiera dar la

²⁵⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 154.4 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

²⁵⁸ Artículos 274 y 60, respectivamente.

²⁵⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, op. cit., p. 99.

razón²⁶⁰. También cabe el riesgo de politizar y cargar de trabajo –aún más- al Alto Tribunal cuando existen otras fórmulas que podrían solucionar este problema.

Dada la mayor pluralidad de las Asambleas autonómicas, al inicio de la legislatura 2015-2019 se reformó el Reglamento de las Cortes de Castilla y León para favorecer esta pluralidad en su órgano de gobierno. Allí se aprobó una iniciativa presentada por todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Mixto, para que la Mesa pasara de cinco a seis miembros y pudieran tener representación todos los partidos con Grupo propio²⁶¹. Por su parte, en el caso de las Cortes Valencianas, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios Socialista, Compromís y Podemos, se aprobó una reforma del Reglamento para, en este caso, avanzar en la composición paritaria de los órganos de gobierno²⁶².

Cabe destacar la regulación contenida en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 49 dispone que las Presidencias de las Mesas de las Comisiones deberán distribuirse proporcionalmente por la Mesa de la Cámara, de conformidad con la Junta de Portavoces. Esta parece ser la línea también de la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón (artículo 69) y de la que se contenía en la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (artículo 22).

Por último, sobre esta cuestión, se puede señalar alguna otra propuesta formulada (aunque no sea estrictamente en el ámbito autonómico), como un Estatuto de neutralidad de la Presidencia de la Cámara²⁶³ o su posible remoción si no se respetase tal neutralidad²⁶⁴; o tratar de evitar que la mayoría pueda rechazar la inclusión en el orden del día de las iniciativas de la oposición²⁶⁵.

²⁶⁰ Se puede mencionar por ejemplo el caso citado sobre la violación de los derechos de los parlamentarios en las Cortes de Castilla y León. El recurso de amparo fue registrado el 13 de febrero de 2018 y no se resolvió hasta el 28 de enero de 2019. Aunque el plazo de resolución del Tribunal Constitucional en este caso concreto pueda haber estado por debajo de lo que acostumbra, se muestra insuficiente si se quiere después restablecer a la parte recurrente su derecho.

²⁶¹ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 43, 27 de octubre de 2015, p. 5.088.

²⁶² Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, nº 37, 27 de noviembre de 2015, pp. 3.428 y ss.

²⁶³ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 432.

²⁶⁴ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, op. cit., p. 104.

²⁶⁵ Durante la legislatura 2011-2015, el Grupo Parlamentario Vasco propuso reformar los arts. 67.1 y 68.1 del Reglamento del Congreso para establecer que “en ningún caso podrá ser rechazada la inclusión de una iniciativa en el orden del día con la negativa de un solo grupo parlamentario aunque éste disponga de la mayoría absoluta de la cámara siempre que el resto de los grupos desee incluirlo” y que “el orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta de los miembros de la Cámara. Para que dicho acuerdo sea considerado válido la mayoría que lo apruebe ha de estar conformada al menos por dos grupos parlamentarios”. Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº B-132-1, 6 de septiembre de 2013, pp. 1-2.

2.2.2.2. Desde el punto de vista de la participación ciudadana en el Parlamento

La Constitución española dejó poco espacio para la participación, a lo que se ha referido con más detenimiento el epígrafe dedicado a los institutos clásicos de democracia directa y participativa. Lo que sí que se puede realzar ahora es que, siguiendo a autores como Almagro Castro, para que exista una verdadera democracia es necesaria una participación real e influyente del conjunto de ciudadanos en la formación de la voluntad política y que el *Talón de Aquiles* de nuestro sistema es la falta de rendición de cuentas de los representantes, es decir, la falta de control hacia éstos. En todo caso, también hay que indicar que la participación ha de controlarse para no poner en peligro la estabilidad del sistema, pero es indudable que una mayor participación conlleva beneficios sociológicos tales como una mayor conciencia, espíritu social cooperativo o un incremento de la afección democrática hacia las instituciones que ahora se cuestionan. Esta puede ser una de las soluciones para dar respuesta a las demandas sociales provenientes de sociedades plurales y complejas como las actuales²⁶⁶. Dicho de otra manera, “la participación ciudadana es esencial para la democracia en tanto aporta mayor conocimiento e información de los problemas reales de las personas, así como aporta un mejor control sobre los gobernantes”²⁶⁷. Es decir, se trata de evitar con los nuevos –o no tan nuevos- canales de participación que la supuesta independencia de los representantes no se torne en dependencia únicamente de los partidos a los que pertenecen²⁶⁸. Como ha dicho Pitkin, la tensión entre el ideal y el logro en la representación trae consigo un desafío:

“(…) construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del público; y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con

²⁶⁶ ALMAGRO CASTRO, D., “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 174, 2016, pp. 173 y ss.

²⁶⁷ GÜEMES, C. y RESINA, J., “Participación ciudadana y confianza. Un ejercicio de alquimia democrática”, en GÜEMES, C., RESINA, J. y CRUZ-RUBIO, J. (eds.), *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*, GIGAPP-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, p. 75.

²⁶⁸ SANZ MORENO, J. A., “El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt versus Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 162, octubre-diciembre 2013, p. 135.

tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas”²⁶⁹.

Esto es lo que parece que están haciendo las Comunidades Autónomas. Durante la última legislatura han abordado reformas y propuestas de reforma sobre participación en sede parlamentaria, sobre todo debido a las iniciativas de los partidos que entraron por primera vez en las Asambleas autonómicas en 2015. Este mayor impulso participativo en el ámbito autonómico podría llevar a inferir que “para que la participación ciudadana sea posible, es altamente recomendable la descentralización territorial del poder, pues cuanto más pequeño sea el ámbito en cuestión, más sencilla, eficaz y eficiente será su ejercicio mediante la participación”²⁷⁰, además de que “el nivel local o autonómico suele tener una mayor cercanía al ciudadano”²⁷¹. Y si tenemos en cuenta que los nuevos medios tecnológicos agilizan estas formas de participación, este tipo de iniciativas podrían mejorar “la permeabilidad de las instituciones y potenciar su responsabilidad ante los ciudadanos”²⁷². A esto se refieren las siguientes líneas.

Ya se ha mencionado antes, pero es preciso recordar ahora, que uno de los problemas de nuestro sistema democrático y, en concreto, del Parlamento, es el excesivo protagonismo de los partidos políticos y de su correa de transmisión en las Asambleas, los Grupos Parlamentarios. Éstos apenas dejan margen al parlamentario individual y algunos autores están proponiendo como medida para mejorar la legitimidad de ejercicio del Parlamento una mayor participación de la ciudadanía para solventar el actual “cuestionamiento de la calidad del funcionamiento de la democracia representativa”²⁷³; de manera que los representantes hagan efectivo el derecho de participación a través de la representación configurada como un proceso desde el punto de vista democrático, para que la voluntad de los representantes sea la manifestada por los electores en el momento

²⁶⁹ PITKIN, H., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 267.

²⁷⁰ CARMONA ARIAS, S., *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*, McGraw-Hill Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2019, p. 37.

²⁷¹ SÁNCHEZ AMOR, I., “Los Parlamentos autonómicos como laboratorios de la democracia en el marco de la reforma constitucional”, en SANZ PÉREZ, A. L. y CORONA FERRERO, J. M., (coords.); *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional*, Parlamento de Cantabria-Fundación Manuel Giménez Abad, Torrelavega (Cantabria), 2019, p. 141.

²⁷² BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., p. 495.

²⁷³ SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos políticos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, op. cit., p. 414.

de la elección²⁷⁴. Esta es una justificación que ha hecho que varios Parlamentos autonómicos regulen figuras de participación popular en sus sedes.

En primer lugar, cabe destacar la regulación de las preguntas de iniciativa ciudadana, establecidas en los artículos 165 del Reglamento del Parlamento andaluz, 174 del Reglamento del Parlamento canario o 178 del murciano. En todos ellos se permite a personas físicas y jurídicas la presentación de este tipo de preguntas, debiendo asumirse por los diputados para que se formulen en el Pleno. Así lo establece también el artículo 17 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa popular de Galicia²⁷⁵. La misma regulación se ha insertado en el artículo 266 del nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón. Ello supone el problema, otra vez, del protagonismo de los Grupos Parlamentarios y de que, en muchas ocasiones, este tipo de preguntas no se lleguen a formular²⁷⁶. Por eso han existido otras propuestas más ambiciosas que han tenido lugar en algunos Parlamentos y que se han formulado, en este caso, en la Asamblea de Extremadura y también en las Cortes de Castilla y León. En el primer caso, en el artículo 56, se preveía la modificación del artículo 273 del Reglamento para que se incluyeran 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 Asamblea extremeña, pudiéndose plantear directamente por el proponente a través del llamado *escaño ciudadano*, que estaba previsto en el artículo 276²⁷⁷. Esta propuesta de reforma del Reglamento fue rechazada²⁷⁸ y en Castilla y León se preveía una regulación igual, pero ni siquiera se debatió su toma en consideración²⁷⁹.

²⁷⁴ BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, op. cit., p. 212.

²⁷⁵ Aunque no sea objeto análisis, no me resisto a criticar que esta regulación nunca debería haberse hecho por vía legislativa, sino a través de su incorporación en el Reglamento del Parlamento gallego, en virtud de su autonomía parlamentaria.

²⁷⁶ Los datos sobre este tipo de preguntas son los siguientes: en Andalucía, tras las elecciones de 2018, se han realizado tres preguntas de iniciativa ciudadana y se han asumido 2. En Canarias, durante la legislatura 2015-2019, se registraron 34 preguntas y sólo dos fueron asumidas. En Murcia, desde que esta figura está recogida en su Reglamento en 1995, se han realizado 23 preguntas y 12 han sido asumidas. En la última legislatura sólo se registró una. En Galicia, desde la aprobación de la Ley 7/2015, se han realizado 42 preguntas de iniciativa popular, de las cuales 12 fueron asumidas. En Aragón, tras la reforma de su Reglamento, no se registró ninguna pregunta de iniciativa popular. Estos datos se recogieron a través de peticiones de información a los Parlamentos de estas Comunidades Autónomas en las últimas dos semanas de julio de 2019.

²⁷⁷ Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura, nº 34, 9 de septiembre de 2015, pp. 15-16.

²⁷⁸ Diario de Sesión de la Asamblea de Extremadura, nº 28-C, 25 de septiembre de 2015.

²⁷⁹ Artículos 35 y 59 de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 290, 19 de junio de 2017, p. 35.792 y p. 35.800.

Sobre la posibilidad de plantear proposiciones no de ley de carácter ciudadano, destaca la regulación gallega contenida en la referida Ley 7/2015. En su artículo 16 se dispone esta posibilidad, con la firma de, al menos, 2.500 ciudadanos y la necesidad de que la asuma cualquier Grupo Parlamentario para que se pueda sustanciar en sede parlamentaria. Esta regulación es la misma que en el artículo 270 del nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón, pero en este caso no se exige un número mínimo de firmas²⁸⁰; mientras que en la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en su artículo 61, se establecía un número mínimo de firmas del 0,1%, sin la obligatoriedad de que fuera asumida por ningún Grupo Parlamentario para su debate y la posibilidad de que un ciudadano actuase en representación de los firmantes en el debate parlamentario. Es una regulación muy similar a la que se proponía para el Reglamento de la Asamblea de Extremadura en el artículo 275.

En cuanto al procedimiento legislativo, entendido aquí como una forma de control *en el Parlamento*, se han regulado en algunos lugares las enmiendas de iniciativa ciudadana. De esta manera se ha querido avanzar en una mayor participación ciudadana en el procedimiento legislativo²⁸¹, que autores como Presno Linera reivindican como forma de concreción de la democracia deliberativa²⁸². Con la misma finalidad, Castellà Andreu ha defendido la posibilidad de introducir en los reglamentos parlamentarios este tipo de enmiendas²⁸³.

La Ley 7/2015 gallega introdujo en su artículo 15 la posibilidad de intervención popular en la elaboración de las leyes a través de la emisión de sugerencias y aportaciones a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa. En las Cortes Valencianas existe la posibilidad de presentar enmiendas de carácter ciudadano desde la reforma de su Reglamento de 2015, donde se

²⁸⁰ En Galicia, desde su entrada en vigor, se han registrado 12 proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana, de las cuales han sido 4 asumidas, 6 no llegaron al mínimo de firmas, una fue retirada y otra está en la fase actual de recogida de firmas. En Aragón se han presentado 2 proposiciones no de ley de este tipo, ambas asumidas, desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento en 2017. Datos recogidos a través de peticiones de información a los Parlamentos de estas Comunidades Autónomas en las últimas dos semanas de julio de 2019.

²⁸¹ BURGUERA AMEVE, L., “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 171, 2016, p. 118.

²⁸² PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, p. 86.

²⁸³ CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad” op. cit., p. 212.

han incorporado a través del artículo 117, que deben ser asumidas por algún Grupo Parlamentario para su debate. 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 participación²⁸⁴, de forma parecida a la regulación gallega (aunque en el caso canario no está como tal establecido en ninguna norma). La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017 y la propuesta en las Cortes de Castilla y León de las que se viene hablando están en la línea de lo defendido por Castellà. En el primer caso, el artículo 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. No se permite que lo sean por un diputado individual, algo contradictorio ya que en el artículo 164 del Reglamento sí que figura la posibilidad de la presentación de enmiendas por parlamentarios singulares. La propuesta castellanoleonesa era más ambiciosa. En su artículo 34 se establecía la posibilidad de presentar enmiendas a colectivos interesados por la correspondiente iniciativa legislativa que estuvieran registrados en las Cortes de Castilla y León y a cualquier persona interesada que reuniera, al menos, el 0,75% de las firmas del censo electoral en el plazo de un mes, pudiendo intervenir para su defensa tanto en Pleno como en Comisión a través del *escaño ciudadano*, según los artículos 35 y 36. No se establecía el requisito de asunción por ningún Grupo. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, gracias a su reforma de 2014, ha permitido 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 Andalucía²⁸⁵. Lo que parece que se ha pretendido con estas regulaciones es institucionalizar una práctica habitual en las Cámaras: la presentación de aportaciones en forma de enmienda que hacen este tipo de entidades a los Grupos Parlamentarios y que

²⁸⁴ <http://www.parcn.es/participacion/index.py>

²⁸⁵ En las Cortes de Aragón, en la legislatura que finalizó en 2019 y desde la vigencia de su nuevo Reglamento, se presentaron 201 propuestas de enmienda, de las cuales 200 asumidas. En Canarias, los datos disponibles en la web del parlamento de Canarias sobre aportaciones a los procedimientos legislativos disponibles se encuentran desde la proposición de ley de memoria histórica de Canarias registrada en diciembre de 2017. Desde entonces, de 23 iniciativas legislativas se habían presentado aportaciones tan sólo a tres y el número total de aportaciones ciudadanas era de 29. En las Cortes Valencianas, en la legislatura en la que se aprobó la reforma que incorporaban estas enmiendas, se presentaron un total de 259 iniciativas, de las cuales 84 fueron asumidas por los Grupos Parlamentarios. Datos recogidos a través de peticiones de información a los Parlamentos de estas Comunidades Autónomas en las últimas dos semanas de julio de 2019. La información del Parlamento de Andalucía ha sido imposible de conseguir tras realizar varias peticiones de información.

luego registran como suyas, lo que puede dar más transparencia al procedimiento legislativo.

Este tipo de participación en el procedimiento legislativo, como se acaba de decir, algunos autores la consideran dentro de las teorías de la democracia deliberativa, según las cuales, participación es sinónimo de deliberación, ya que participando en los asuntos públicos los ciudadanos se hacen mejores deliberadores²⁸⁶. Ello conlleva un esfuerzo no solo jurídico, sino también social, en tanto en cuanto la apertura de la deliberación a la sociedad “requiere previamente del cultivo de las virtudes y de un fuerte compromiso cívico de la ciudadanía”²⁸⁷. En este aspecto juegan un papel importante las nuevas tecnologías, pero hay que tener en cuenta que su presencia abre un panorama de futuro para el Parlamento que, en el ámbito español, tanto a nivel estatal como autonómico, ya se ha incorporado al Ejecutivo gracias a las Leyes de Transparencia y de Buen Gobierno. Para los estudiosos de la deliberación, internet favorece la democracia deliberativa al permitir que públicos subalternos encuentren espacios compartidos a los que antes no tenían acceso²⁸⁸. Hay que tener en cuenta que, en ningún caso, la deliberación es el fundamento de la decisión, sino una forma de mejorar la calidad y la legitimidad decisoria²⁸⁹. Además, se razona que la posibilidad de participar de manera directa “revitalizará el interés del ciudadano en los asuntos públicos”²⁹⁰. Pero tampoco hay que olvidar que “los ciudadanos que participan pueden ser los que tienen más tiempo libre (plutocracia) pero que no representan a muchos otros, o pueden ser los que tienen la capacidad de organizarse porque defienden intereses particulares que pueden permitirse financiarlos, o los que están especialmente motivados porque son más radicales que los demás”²⁹¹. En el ámbito internacional destacan experiencias como las de “E-democracia” del Parlamento de Brasil²⁹²; o el trabajo en *open data* que está realizando el Senado

²⁸⁶ FUNG, A. y WRIGHT, E. O. (eds.), *Depending democracy*, Nueva York, Verso, 2003, p. 213.

²⁸⁷ GARCÍA ALONSO, R., “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”, en *Estudios Políticos* (Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia), nº 47, 2015, p. 56.

²⁸⁸ SIMONE, M., “Mediated Networks for Deliberative Democracy: Connecting Enclave and Shared Spheres”, en *Social Semiotics*, vol. 16, nº 6, pp. 1-23.

²⁸⁹ ZAFRA VÍCTOR, M., *Participación ciudadana y calidad de la representación*, en RUIZ-RICO RUIZ, G., PORRAS NADALES, A. y REVENGA SÁNCHEZ, M. (coords.), op. cit., p. 253.

²⁹⁰ RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. *Parlamento abierto: el Parlamento en el siglo XXI*, UOC, Barcelona, 2017, p. 23.

²⁹¹ FUENTES, G., GÜEMES, M. e ISAZA, C., “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana”, en *Revista Enfoques* (Chile), vol. II, nº 11, 2009, p. 71.

²⁹² RUBIO, R. y GONZALO, M.A., “Vías de participación en el Parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., op. cit., p. 163.

italiano²⁹³. En las Comunidades Autónomas, el Parlamento pionero en esta cuestión fue el Parlamento Vasco a través de la plataforma ADI (Aporta, Debate e Influye). En la reforma de su Reglamento operada en 2008 se introdujo la consagración normativa de una serie de principios de actuación que perfilan todo un estatuto de derechos de los ciudadanos sobre transparencia, acceso a la información generada, control de las intervenciones y de las iniciativas formuladas por cada parlamentario y planteamientos de propuestas a través de un portal de participación. De esta forma, los artículos 108 y 109 del Reglamento establecen una batería de compromisos de buen gobierno parlamentario²⁹⁴. Otros Reglamentos, como el del Parlamento de Cataluña²⁹⁵ (artículos 222 a 226) o, recientemente, las reformas de las Cortes valencianas (artículos 187 a 190) y de las Cortes de Aragón (artículos 300 a 311) han incorporado títulos específicos sobre el Parlamento abierto²⁹⁶.

Por último, sobre este aspecto de participación ciudadana, se puede mencionar la regulación sobre el establecimiento de un Registro de Grupos de Intereses existente en el Parlamento de Cataluña (artículos 220 a 226 del Reglamento), para que éstos puedan participar en las actividades parlamentarias. Esto era algo que también estaba previsto en el artículo 68 de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

Por tanto, se puede decir que “hoy es posible abrir ventanas para que los representados puedan, aunque tan solo sea limitadamente, participar en los ámbitos de debate y discusión parlamentaria”²⁹⁷. Las propuestas y medidas que están haciendo los Parlamentos autonómicos en este sentido son favorables para la democracia, dado que “los niveles de democracia de un determinado país no son sino la suma del respeto y fomento de la misma por el conjunto de sus actores, todas las instituciones del sistema constitucional se benefician de las prácticas que fomenten el principio democrático de manera efectiva en los parlamentos autonómicos”²⁹⁸. Pero todo ello se ha de concebir de una forma moderada, porque también podría originar injusticias, porque es posible que

²⁹³ Ídem., p. 158.

²⁹⁴ OSÉS ABANDO, J., “Parlamento y sociedad civil en la función legislativa”, op. cit., p. 649.

²⁹⁵ Su portal de participación tiene una denominación muy parecida a la que se propuso en la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, *Escò* 136: <https://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html>

²⁹⁶ Sobre este aspecto véase RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *Parlamento abierto: el Parlamento en el siglo XXI*, op. cit., 2017.

²⁹⁷ Ídem., p. 25.

²⁹⁸ SÁNCHEZ AMOR, I., “Los Parlamentos autonómicos como laboratorios de la democracia en el marco de la reforma constitucional”, op. cit., p. 141.

se genere “una brecha entre quienes, por su situación personal, pueden dedicar su actividad a la cosa pública y el resto de las personas que, por tener que desempeñar una actividad laboral para subsistir, carecen del tiempo, los medios y la vocación necesaria para hacerlo”²⁹⁹.

2.2.3. Breve referencia al problema de los decretos-leyes autonómicos³⁰⁰

El decreto-ley se ha incorporado de manera general en el ordenamiento jurídico autonómico después de todas las reformas estatutarias de los 2000³⁰¹. En este apartado se hace una pequeña valoración, a partir de la experiencia que se ha tenido en el ámbito estatal, de las consecuencias que esto puede tener para las Comunidades Autónomas desde el punto de vista del control al Ejecutivo.

Los Estatutos de Autonomía han hecho suya la noción que el constituyente estableció para el decreto-ley, que lo ordenó como una norma con rango de ley que puede realizar el Ejecutivo para casos de urgente y extraordinaria necesidad (artículo 86 CE). No se puede negar que esta es una cuestión importante y que responde a razones en las cuales se ha de dar una respuesta normativa rápida. Además, la preponderancia institucional del Ejecutivo es una realidad innegable³⁰².

Pero no se puede dejar de recordar que los decretos-leyes son fórmulas que pueden devenir en peligrosamente ilegítimas, en tanto en cuanto terminan por sacrificar la legitimidad democrática de las decisiones políticas o “cuando en vez de ser utilizados para abordar necesidades extraordinarias y urgentes, se convierten en una forma sutil de sustraerse a las formas que disciplina el propio sistema democrático”³⁰³. Es importante, a su vez, advertir que el presupuesto habilitante debiera darse únicamente cuando existe “una necesidad imposible de satisfacer haciendo uso bien del procedimiento legislativo

²⁹⁹ BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, op. cit., pp. 489-490.

³⁰⁰ Para la redacción de este subepígrafe me he basado en parte de las consideraciones realizadas en DUEÑAS HERRERO, L. J. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incoherente gobernanza de las relaciones de trabajo en España y el uso desproporcionado del Decreto-Ley”, en VVAA, *El futuro del trabajo: cien años de la OIT*, Ministerio de Trabajo-Migraciones y Seguridad Social-Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2019.

³⁰¹ En alguna Comunidad Autónoma, como Galicia, este instrumento normativo en manos del Ejecutivo aún no está presente.

³⁰² CARMONA CONTRERAS, A.M., “El decreto-ley en tiempos de crisis”, en *Revista Catalana de dret públic*, nº 47, 2013, p. 3.

³⁰³ GARCÍA MAJADO, P., “El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 25, 2016, p. 22.

ordinario, o bien de cualquiera de las técnicas de agilización procedimental para la tramitación y aprobación de la ley prevista por la Constitución y los Reglamentos parlamentarios”³⁰⁴. Y es que para el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante ha de llevarse a cabo una valoración de todos los factores que determinaron al Gobierno a dictar la legislación de urgencia, que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley”³⁰⁵.

Empero lo anterior, lo cierto es que la relajación del presupuesto habilitante del decreto-ley ha conseguido que “una figura excepcional haya pasado a convertirse, prácticamente, en un cauce normativo alternativo al procedimiento legislativo ordinario”³⁰⁶. Es cierto que no se puede discutir la virtualidad y necesidad de que el Gobierno haga uso del decreto-ley, entendiéndose como una excepción al principio de separación de poderes³⁰⁷. Sin embargo, lo que estaba previsto como un supuesto excepcional “se ha deslizado hacia una cierta anormal normalidad, asumida con mucha frecuencia por el TC”³⁰⁸, hasta el punto de que “la ocupación normal por el decreto-ley del espacio de la ley es hoy una realidad innegable”³⁰⁹. Lo precedente, además de la excesiva laxitud de la interpretación del presupuesto habilitante por parte del Tribunal Constitucional, como se ha apuntado ligeramente, se debe a la debilidad de nuestro sistema parlamentario³¹⁰. Esto podría haberse visto agravado en la situación del estado de alarma por COVID-19, aunque aquí los decretos-leyes estarían más justificados si se tiene en cuenta la situación de emergencia del momento, pero no es menos cierto que quizás también se hiciera un uso abusivo de esta manera de legislar durante dicho período. Aunque esto no afectó tanto al ámbito autonómico porque, directamente, el Ejecutivo

³⁰⁴ GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus democracia parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia”, en *Eunomía*, nº 4, 2013, p. 108.

³⁰⁵ STC 137/2011, FJ. 4.

³⁰⁶ GARCÍA MAJADO, P., “Del uso al abuso: el decreto-ley en la España democrática”, en *Diálogos Jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº 2, 2017, p. 236.

³⁰⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “El Decreto-Ley autonómico: regulación y crítica”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 10, 2011, parte Tribuna, p. 5.

³⁰⁸ MARTÍN REBOLLO, L., “Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015, p. 24.

³⁰⁹ ARAGÓN REYES, M., “Uso y abuso del Decreto-Ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, en *El Cronista*, nº 60, 2016, p. 14.

³¹⁰ Ídem., p. 14.

estatal se arrogó para sí las competencias de las Comunidades más importantes. En cualquier caso, sería recomendable que se pusieran en marcha medidas encaminadas a que el Parlamento recobrase el protagonismo que merece en la tramitación de los decretos-leyes para que no se produzca la minusvaloración del principio democrático que ahora existe debido a esta forma de proceder. Efectivamente, el constituyente estableció que este tipo de normas tan sólo tendrían una validez de treinta días hasta que el Congreso las convalidase, pudiéndose tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. En la doctrina se ha debatido sobre si este trámite era una obligación establecida por la Carta Magna o un posible debate sucesivo. La posterior ordenación del mismo en el Reglamento del Congreso (artículo 151) zanjó el tema apostando por esta segunda opción. Por esta razón, además, al tratarse de una competencia parlamentaria unicameral, “no puede considerarse una manifestación de la función legislativa y que su participación se limite a aceptar o rechazar en su totalidad el texto presentado por el Gobierno sin posibilidad de presentar enmiendas”³¹¹. Así, se observa cómo, gracias al decreto-ley, el Ejecutivo puede eludir el control político *en* el Parlamento que ejercen las minorías³¹², sin que tengan la oportunidad de mostrar, a través de la presentación de enmiendas, sus alternativas a la propuesta del Gobierno –o, si se prefiere, de la mayoría parlamentaria-, produciéndose una minusvaloración del principio democrático, además de que afecta de manera notable a nuestra forma de gobierno³¹³.

Por las anteriores razones, sería positivo que este instrumento normativo se circunscribiera únicamente a aquellos casos en los cuales la excepcionalidad y urgencia del hecho habilitante requiera de medidas que no puedan ser solventadas a través de los procedimientos legislativos de urgencia o de lectura única establecidos en los reglamentos parlamentarios. Y este es el caso de las Comunidades Autónomas, lo cual ha sido criticado por la doctrina, dado que la carga de los Parlamentos autonómicos, que además son unicamerales, no se puede comparar con la de las Cortes Generales y sus tiempos

³¹¹ GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus democracia parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia”, op. cit., p. 111.

³¹² RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, op. cit., pp. 687 y ss.

³¹³ Esto se agrava mucho más en el caso de las Comunidades Autónomas, donde la regulación del decreto-ley estatal se ha trasladado prácticamente de manera íntegra a los ordenamientos jurídicos autonómicos, con todos sus vicios, y además sin atender a que en el ámbito regional se agravan los déficits de control (en general) de esta figura (en particular). GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017, p. 105.

legislativos podrían abreviarse recurriendo a este tipo de procedimientos³¹⁴. Además de lo anterior, el control de constitucionalidad de los decretos-leyes por las minorías parlamentarias es mucho más difícil, dado que dicha fiscalización se ve negativamente afectada “por la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma, donde, a diferencia de lo que sucede a nivel estatal, la minoría del Parlamento autonómico carece de legitimación activa para el recurso abstracto y directo”³¹⁵. A ello se le suma la debilidad del control en el Parlamento a través de la convalidación parlamentaria, dado que “los reglamentos autonómicos siguen el art. 151 del Reglamento del Congreso, aunque podía haberse trazado un modelo de control parlamentario distinto, que incluya la facultad de enmienda dando entrada a las minorías”³¹⁶. En algunos ordenamientos jurídicos autonómicos se ha pretendido reforzar ese control, a través de mecanismos como el establecido en el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 23 c) de la Ley 2/2009 del Consejo de Garantías Estatutarias, que permite que el Consejo de Garantías Estatutarias se pronuncie acerca de la conveniencia jurídica de un decreto-ley antes del pronunciamiento parlamentario si así lo solicitan dos Grupos Parlamentarios o una décima parte de los diputados. Lo cierto es que en el ámbito autonómico se repiten los argumentos, más aún si cabe, que en el estatal y los decretos-leyes autonómicos en muchas ocasiones tienen una carga muy laxa en la argumentación de la urgente y extraordinaria necesidad y estas normas podrían tramitarse a través del procedimiento de urgencia o de lectura única en el ámbito parlamentario³¹⁷.

³¹⁴ DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Decreto-ley autonómico: ¿una fuente más o un nuevo problema constitucional?”, en RUBIO LLORENTE, F., JIMÉNEZ CAMPO, J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., BIGLINO CAMPOS, P. y GÓMEZ MONTORO, A. (coords.), *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 165.

³¹⁵ Ídem, p. 166.

³¹⁶ Ibídem, p. 168.

³¹⁷ Cabe mencionar, por ejemplo, el Decreto-Ley 2/2016, de 19 de mayo, por el que se prohíbe la muerte de reses de lidia en presencia del público en los espectáculos taurinos populares y tradicionales de Castilla y León. Este Decreto-Ley se realizó con el principal objetivo de prohibir la muerte del toro en la fiesta popular del Toro de la Vega que se celebra en Tordesillas (Valladolid). La extraordinaria necesidad se justificó en la exposición de motivos “en la imperiosa necesidad de garantizar, a través de una norma con rango de ley, la respuesta inmediata a la voluntad social persistente que se incrementa cada día y fehacientemente exteriorizada a través de las solicitudes y peticiones reiteradas a esta Administración Autonómica a través de los diversos medios legales que ofrece el ordenamiento jurídico, así como, de forma pública y notoria, a través de movilizaciones públicas”, mientras que la urgencia lo hizo debido al “contexto temporal actual en el que la fuerte demanda social y movilización ciudadana confluye en un momento crucial, pues la mayor parte de los espectáculos taurinos en Castilla y León se desarrollan en los meses comprendidos entre junio y septiembre, registrándose las preceptivas autorizaciones para su celebración en fechas previas”. Motivos bastante espurios, dado que estas festividades se celebran cada año y la norma

podría haberse realizado antes de los meses a los que hace referencia a través de los procedimientos legislativos previstos en el Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha comenzado tratando la compleja articulación entre democracia y Comunidades Autónomas. Se ha visto cómo la relación entre federalismo y democracia se ha dado por sentada en muchas ocasiones por la doctrina, sin que se haya prestado tanta atención como al elemento nacional o territorial. Los primeros teóricos sobre esta cuestión llamaron la atención sobre que el federalismo era un instrumento propio de los frenos y contrapesos al Gobierno federal. Ello garantizaría de una mejor manera la libertad y los derechos del individuo y de las minorías, sinónimo de mayor democracia.

Ha sido la evolución práctica y teórica en el siglo XX la que ha unido más el concepto de democracia con el federalismo. Actualmente se sigue entendiendo como una forma de contención del poder y su uso abusivo, pero también se concibe como la mejor manera de que el Estado se adapte a una sociedad diversa, lo que acaba revalorizando el pluralismo. Pero más recientemente también se llama la atención sobre que el federalismo, o la descentralización territorial del Estado en general, permite participar más al ciudadano, activar a los partidos en un grado inferior al estatal, preparar a futuros cuadros políticos nacionales o que los entes subestatales pueden ser laboratorios de democracia, algo que podría estar ocurriendo actualmente en las Comunidades Autónomas si nos atenemos a las medidas que se han analizado a lo largo del texto.

Pero es que además durante el siglo XX el elemento democracia ha estado más presente en los debates constituyentes sobre el modelo territorial de algunos países. Se pueden mencionar casos como los de Alemania o Italia. En el país mediterráneo la decisión de la Constitución de 1948 por la descentralización territorial del poder se entendió como una medida para alejarse de la época fascista anterior y robustecer de esa manera su democracia. Este elemento también ha estado presente, aunque en menor medida, en España. Tanto el Estado Integral de la II República como el Estado Autonómico provenían de dictaduras con un modelo centralista y se optó por la descentralización para distanciarse de ello.

A continuación se han analizado las diversas formas de participación de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas. En primer lugar hay que tener en cuenta que el modelo electoral de nuestros entes subestatales se ha basado en el diseñado por el

constituyente español y, posteriormente, por el legislador orgánico, que confirmaron lo establecido en 1977 para la celebración de las primeras elecciones democráticas después de 1936. El régimen electoral se basa en un sistema proporcional con sesgos mayoritarios y en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, que buscaba otorgar protagonismo y fortalecer a los partidos políticos.

Las Comunidades Autónomas optaron por asumir casi en su totalidad el sistema electoral para el Congreso de los Diputados, lo que ha traído como consecuencia una fuerte homogeneidad entre sí. A ello ayudaron, primero, los Acuerdos Autonómicos de 1981 y, después, la intervención del legislador orgánico y la propia jurisprudencia constitucional, lo que ha dejado poco margen al legislador autonómico para innovar en su normativa.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen cierto espacio para diferenciar sus sistemas electorales de los demás. Con el debate abierto debido a la crisis de la representatividad y de los partidos políticos, en alguna de ellas se han realizado reformas encaminadas a mejorar la proporcionalidad y, por tanto, la representatividad de sus Asambleas. Es el caso de Murcia y Canarias. Esta última representa la mayor originalidad de los sistemas electorales autonómicos, dado que combina una circunscripción autonómica con las demás insulares y puede ser un ejemplo para otras Comunidades o, incluso, el Estado.

En otras Comunidades Autónomas, aunque finalmente no se hayan aprobado, se han realizado propuestas que vislumbran cambios para dar más protagonismo a los ciudadanos o, sin cambiar la circunscripción, mejorar la proporcionalidad. Es el caso de las listas desbloqueadas y del cambio en la fórmula electoral. Ambas son medidas que podrían tener un cierto recorrido y que sería interesante explorar a nivel autonómico. Pero la no aprobación de estas reformas propuestas en Asturias o Castilla y León se ha podido deber a la falta de interés político de los Grupos Parlamentarios, que parece que prefieran un sistema electoral que les facilite gobernar antes que una mayor proporcionalidad en los resultados.

De todas formas, estos cambios y las propuestas que se han debatido en los diferentes Parlamentos autonómicos nos hacen ver que cada Comunidad Autónoma tiene unas características políticas propias y ello podría llevar a una incipiente diferenciación entre sistemas electorales autonómicos.

Las medidas encaminadas a mejorar el sistema electoral tienen el objetivo de mejorar la crisis de la representatividad y de los partidos políticos. Lo mismo sucede cuando se intenta mejorar la democracia interna de estos últimos. No hay duda de que los partidos constituyen una parte fundamental de nuestra democracia representativa y son el actor nuclear de la relación entre representantes y representados. Por eso no se puede negar que es imprescindible que se les exija un método democrático en la toma de sus decisiones. Pero el legislador, a la vez, debe respetar su derecho de autoorganización, aunque esté facultado para introducir diversos elementos que mejoren la vida interna de los partidos y, sobre todo, las garantías de los afiliados. Como se ha visto, el Tribunal Constitucional impone, como límite al principio de autoorganización de este tipo de asociaciones, la participación de los afiliados en su seno. Una mayor regulación legislativa en este sentido podría ayudar a mejorar la democracia representativa. Pero parece excesivo que el legislador orgánico pueda exigir a los partidos políticos la celebración de primarias. Se ha comentado que ello podría incluso vulnerar el artículo 3 del protocolo número 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, las primarias podrían conllevar lo contrario a lo que buscan: otorgar más poder al líder en detrimento de los contrapesos internos en los partidos, lo que haría más débil su democracia interna. Pero el Estado sí que puede establecer una regulación que imponga que los procesos de selección de candidatos se lleven a cabo de manera transparente y con respeto a los derechos de participación, igualdad y libertad de expresión de los afiliados. Dicho de otra manera, y siguiendo el ejemplo mexicano, introducir normativamente en los partidos las reglas de un Estado democrático de Derecho. Ello ayudaría a evitar que los líderes elegidos de manera directa abusaran de su situación de poder e impusieran a sus candidatos. Prácticas que, como se ha observado, en algún caso se han llevado a cabo en los últimos procesos electorales.

El proceso de nominación de candidatos podría considerarse una fase previa al procedimiento electoral. El mejor lugar para introducirlo normativamente sería la LOREG, si se considera que la selección del candidato forma parte del contenido esencial del artículo 23.2 CE por ser una condición básica de ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Gracias a ello, a diferencia de lo que ocurre ahora, los Tribunales podrían entrar a valorar si se han producido posibles vulneraciones *ad intra* de los partidos del derecho a acceder a un cargo público. Pero, al igual que sucede en México, sería recomendable exigir previamente que se agotaran las reclamaciones por vías internas de los partidos

políticos. En cualquier caso, estos procesos deberían tener prioridad y resolverse en el menor plazo de tiempo posible para evitar vulneraciones en los derechos de los afiliados antes de que se proclamaran las listas de manera definitiva. Es decir, dotarlos de preferencia y sumariedad. En un primer momento, habrían de ser los órganos electorales competentes quienes resolvieran el asunto, sin perjuicio de futuras reclamaciones ante otros Tribunales. Una vez regulado y entendido el proceso de nominación de candidatos como contenido esencial del artículo 23 CE, el Tribunal Constitucional podría incluso entrar a valorar estas decisiones, en consonancia con lo que ha ocurrido con la libertad de expresión en la STC 226/2016.

Lo que no parece posible es que el legislador autonómico pueda regular directamente estos procesos, dado que afecta, al menos, a dos derechos fundamentales – artículos 22 y 23 CE- y, por tanto, reservados a la Ley Orgánica. Sí que podría explorar la posibilidad de introducir en sus leyes electorales, por ejemplo, cómo deberían proceder los partidos en caso de que se decidieran a realizar primarias en su seno, pero sin que fueran obligatorias para ellos. Ya se ha visto que así se ha regulado en alguna Región italiana, aunque con poco éxito. Las Comunidades Autónomas también podrían establecer una regulación más exhaustiva que la estatal, pero siempre con una normativa previa, como podría suceder en otros institutos participativos como el referéndum. Ello entraría dentro de su ámbito de organización institucional, competencia reservada para ellas en el artículo 148.1.1ª CE.

Tampoco es buen ejemplo para trasladar a las Comunidades Autónomas lo que ha sucedido en las Regiones italianas. Ya se ha observado que allí ha habido una gran transformación en la forma de gobierno y que el Presidente se elige de manera directa. Es cierto que las Comunidades Autónomas tienen fuertes sesgos presidencialistas, por lo que la doctrina apuesta por robustecer a la institución parlamentaria, algo que ya podría estar sucediendo en el actual escenario político. La introducción de primarias más bien vendría a enfatizar los rasgos presidencialistas de unas Comunidades Autónomas con un excesivo poder presidencial, dado que se establecería una nueva relación fiduciaria entre el candidato y sus electores. Además, no queda clara cuál sería la vinculación y obligatoriedad jurídica del partido para presentar a dicho candidato, en tanto en cuanto es el Parlamento quien elige al Presidente y, en escenarios de fragmentación política como el actual, es posible que las fuerzas políticas necesiten llegar a acuerdos de investidura. Una decisión tomada en primarias reduciría notablemente su margen de maniobra. Podría

darse el caso de que lo decidido por los militantes o simpatizantes, al final, no fuera lo seguido por el partido debido a estas negociaciones políticas. Ello, en vez de beneficiar, podría perjudicar aún más si cabe la crisis de los partidos. A mayor abundamiento, sería difícil sostener que esta decisión vinculase jurídicamente a los Grupos Parlamentarios y a los Presidentes de los Parlamentos autonómicos encargados de formular la propuesta de candidato.

En resumen, el legislador autonómico no puede entrar a regular los procesos de nominación interna de los partidos políticos de manera directa. Ha de esperar la regulación por vía orgánica del Estado para poder desarrollarla en función de sus competencias en organización institucional. Y es discutible que el legislador orgánico pueda imponer normativamente a los partidos políticos, por los motivos ya expuestos, las primarias para designar a sus candidatos. En cambio, sí que podría ser más incisivo y establecer una regulación para los partidos que mejorase las garantías de los afiliados en este tipo de decisiones y avanzar en la concepción de que los procesos de nominación de candidatos forman parte del derecho contenido en el artículo 23.2 CE.

En cuanto a otras formas de participación, como las consultas populares, parece que aún queda camino por recorrer en el ámbito autonómico. Aunque se hayan regulado en algunos lugares las consultas populares no referendarias, la jurisprudencia constitucional sobre el referéndum autonómico es bastante estricta. Las Comunidades Autónomas también han manifestado la voluntad de dar mayor protagonismo a la participación que en el plano estatal, pero la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está contaminada por el miedo –justificado– a la realización de consultas populares sobre límites territoriales, lo que ha encorsetado el desarrollo del referéndum autonómico.

No ocurre lo mismo con las iniciativas legislativas populares, sobre las cuales se han realizado interesantes propuestas para mejorar su regulación. La atribución de mayor protagonismo a la comisión promotora y la posibilidad de que participe en el debate parlamentario pueden ayudar a que se mantenga el espíritu de la iniciativa. En el caso de que luego el Parlamento decidiese cambiarla hasta el punto de que finalmente lo aprobado fuera distinto a lo que se pretendía en la proposición inicial, el hecho de que se pueda solicitar la retirada de la iniciativa legislativa popular puede suponer una forma de control a la labor de los representantes. Al final, la iniciativa legislativa popular se puede entender como una forma de control popular *en* el Parlamento.

Se han llegado incluso a discutir medidas como la revocación del mandato en las Comunidades, aunque solo para el caso de los senadores designados por sus Asambleas Legislativas, como otra forma de mejorar la relación entre representantes y representados. Sin embargo, actualmente no parece posible introducir un instituto de estas características en las Comunidades Autónomas. Se podría discutir si sería posible en el ámbito local, dado que los representantes en este nivel no tienen competencias legislativas. Pero a nivel autonómico se puede argumentar que el artículo 67.2 CE, aunque tan sólo haga referencia explícita a los diputados y senadores, también es de aplicación a los parlamentarios autonómicos porque realizan las mismas funciones que los representantes en las Cortes Generales. El escenario podría haber sido diferente en el caso de que las Comunidades Autónomas hubieran tenido tan sólo competencias administrativas.

De todas formas, el referéndum revocatorio es una institución que tiene más sentido para cargos unipersonales elegidos directamente¹. Los ejemplos de América muestran que este instrumento se instaura como una posibilidad de control popular en la forma de gobierno presidencialista, donde no existe otra manera de remoción política del Presidente, como sucede con la moción de censura en los sistemas parlamentarios. El *impeachment* no puede compararse con el revocatorio porque sus presupuestos no son políticos, sino que tienen que ver con el quebrantamiento del ordenamiento jurídico. En estos casos tiene mucho más sentido el revocatorio del mandato porque, además, la forma de sustitución del representante removido es más fácil que en otros lugares, como España, donde el sistema electoral es proporcional y los cargos ejecutivos se nombran indirectamente.

Como se ha adelantado, se podría sostener que la introducción del referéndum revocatorio para el ámbito municipal se puede hacer mediante ley y, si seguimos a los autores que mantienen que este instrumento se encuentra dentro del principio democrático y se desvincula de la prohibición de mandato imperativo, también se podría hacer para el caso de los representantes en Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. La jurisprudencia constitucional parece que ha dejado alguna puerta abierta para hacerlo, pero siempre se debería proceder, para estos dos últimos casos, a través de la modificación de la Constitución, en concreto, del artículo 67.2 CE.

¹ La propia Comisión de Venecia ha manifestado que el revocatorio está asociado, como regla, para los representantes que son elegidos por el voto directo de los ciudadanos: “Report on the recall of mayors and local elected representatives”, op. cit., párr. 59.

Sin dejar de prohibir el mandato imperativo, se podría introducir expresamente la posibilidad de que los representantes fueran removidos a través de referéndum revocatorio. En cualquier caso, de hacerse, deberían introducirse unas causas y plazos claros y tasados para evitar el uso desmedido de esta iniciativa, como ha sucedido en otros lugares como Perú. Su utilización debería ser para ocasiones muy excepcionales en las que hubiera un alto grado de consenso a la hora de iniciar el trámite revocatorio, siempre con el objetivo de que sirva para mejorar la relación entre representantes y representados y su fiscalización, para evitar que su activación por simple descontento abra “la caja de Pandora de la lucha político partidaria”².

En cuanto a las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas, se ha analizado en primer lugar cómo su modelo institucional y forma de gobierno podrían haber sido, inicialmente, diferentes entre sí. El artículo 152.1 CE fue dispuesto por el constituyente para aquellas Comunidades que lograsen su autonomía a través de la vía rápida. Pero, debido a los Acuerdos Autonómicos de 1981 y la incorporación de Asambleas Legislativas para todas, dicho precepto sirvió como referente para la totalidad de Comunidades, independientemente de su vía de acceso a la autonomía. Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha interpretado que, precisamente debido a que no hay ninguna Comunidad sin Poder Legislativo, el modelo institucional diseñado en el artículo 152.1 CE es un límite constitucional y ha de regir para todas. Se podría decir que, en este aspecto, se ha limitado el principio dispositivo. Pero también el Alto Tribunal ha interpretado recientemente que puede haber excepciones que afecten a dicho precepto y a la forma de gobierno autonómica, como puede ser la aplicación del artículo 155 CE.

Lo que sí que se puede observar es una clara diferencia entre la forma de gobierno parlamentaria autonómica con la estatal: el Presidente de una Comunidad tiene mayores funciones y mayor peso institucional que el Presidente del Gobierno, debido a su doble condición de Jefe de Gobierno y representante de la Comunidad Autónoma. Ello ahonda en los tintes presidencialistas de las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que existen otros requisitos, como la exigencia de que el Presidente de la Comunidad sea parlamentario, lo cual mejora la relación entre la Asamblea Legislativa y el líder del Ejecutivo. Y también es cierto que el nuevo escenario político parece estar cambiando las

² WELP, Y. y SERDÜLT, U., “Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos”, op. cit., p. 126.

relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos, ya que el Parlamento está recobrando parte del protagonismo perdido.

Por otro lado, hay que apuntar que aunque el Estado Autonómico tenga claras influencias del Estado Integral de la II República o del Estado Regional italiano, la regulación del modelo institucional de las Comunidades Autónomas dista de la establecida en la Constitución española de 1931 y de la italiana de 1948. Se podría decir que el artículo 152.1 CE es una característica propia del Estado Autonómico. En el Estado Integral, las Regiones podían escoger su propia forma de gobierno e incluso alguna, como Galicia, prefirió un Ejecutivo dual con un Presidente de la Región elegido por sufragio universal, diferenciado del Presidente de la Junta. Esto no es posible para las Comunidades Autónomas. En Italia, tras la promulgación de la Ley Constitucional 1/1999, las Regiones ordinarias también pueden decidir la forma de gobierno que prefieren, aunque finalmente todas se han decantado por la fórmula transitoria establecida en la mencionada ley, algo que no es posible en España.

A pesar del elevado grado de mimetismo y homogeneidad en el sistema institucional autonómico, podemos encontrar diferencias entre las Comunidades Autónomas. Una de ellas es la regulación de la investidura del Presidente. En algunas se han usado o se siguen usando fórmulas cercanas al parlamentarismo negativo, otras han regulado un voto nominal en la sesión de investidura a partir de una pluralidad de candidatos propuestos por los Grupos Parlamentarios o diputados y también se han dispuesto plazos para celebrar la sesión de investidura. Estas regulaciones pueden ser beneficiosas para garantizar la elección de un Presidente y, por tanto, la formación de un Gobierno y evitar una repetición electoral. Como inconveniente, el Gobierno resultante puede ser sumamente débil, sobre todo si se tiene en cuenta la actual composición de los Parlamentos autonómicos. El establecimiento de un plazo para la celebración de la sesión de investidura permitiría una mayor definición temporal de un Gobierno en funciones y una mayor autonomía parlamentaria. Esta opción sería interesante para evitar que la decisión de cuándo reunir al Pleno en la sesión de investidura esté en manos únicamente de la Presidencia de la Cámara que, como se ha visto en el nivel estatal, en muchas ocasiones, ha dependido al final de la voluntad del Presidente del Gobierno. Visto el buen resultado que ha tenido para las Comunidades Autónomas, podría ser una medida para

aplicar también en el ámbito estatal, sin necesidad de que se tuviera que reformar el artículo 99 CE³.

Sobre esta misma cuestión, también cabe mencionar que la moción de censura individual presente en el País Vasco podría ser un buen instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. Se puede evitar así su decaimiento en conjunto a través de la moción de censura al Presidente y permite delimitar con más propiedad cuál es el trabajo que corresponde a cada persona en el Ejecutivo. Aunque es cierto que esta forma de fiscalización se asemeja más a una forma de gobierno asamblearia que a una parlamentaria.

En lo relativo a la fiscalización al Gobierno, la función de control se ha de enfocar en sentido amplio, distinguiendo entre control *en* y *por* el Parlamento. Además, las dinámicas entre poderes han cambiado y hoy en día sería más correcto hablar de control de la minoría sobre la mayoría y no tanto de control del Legislativo por el Ejecutivo. La necesidad de dar respuestas más rápidas a cuestiones relevantes ha hecho que el Ejecutivo haya ganado protagonismo y que la función de control del Parlamento se haya convertido en más importante.

Las Comunidades Autónomas tienen problemas de abusos de la mayoría sobre la minoría. Muchas veces el Grupo o Grupos Parlamentarios dominantes han aprovechado su posición para realizar reformas o aprobar normas sin que la minoría haya tenido las garantías suficientes para mostrar su desacuerdo. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de ello fue la forma en la que se aprobaron las Ley del Referéndum de Autodeterminación y la Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República en el Parlamento de Cataluña. No obstante, las Asambleas Legislativas autonómicas parecen haberse puesto a la cabeza de los cambios en esta materia. En algunas se han acometido reformas para poner instrumentos de control en manos de la minoría, como pueden ser las audiencias o comparecencias en comisiones parlamentarias o la constitución de las comisiones de investigación. Estas pueden ser medidas que inicien el futuro reconocimiento de un estatuto de la oposición, algo que ya está sucediendo en países de

³ El Presidente Sánchez propuso la reforma del artículo 99 CE para evitar “el bloqueo en las investiduras”: https://www.elconfidencial.com/espana/2019-07-11/pedro-sanchez-reforma-constitucion-bloqueo-investiduras_2119131/

nuestro entorno con un modelo de descentralización territorial parecido al nuestro, como pueden ser las Regiones italianas o los Länder alemanes.

En cualquier caso, debido al actual escenario político, como ya se ha dicho en el capítulo correspondiente, parece que la importancia de los Parlamentos autonómicos está aumentando. La necesidad de acuerdos para la investidura es inevitable, pero la importancia del Ejecutivo y del Presidente de las Comunidades Autónomas aún es muy relevante, debido a lo cual el reforzamiento de los instrumentos de control es una medida que mejoraría la democracia en las Comunidades Autónomas.

En este aspecto toman especial relevancia las propuestas en materia de participación que se han llevado a cabo en las Asambleas autonómicas. Estas iniciativas han de entenderse como una forma de control ciudadano, nunca como una alternativa a la democracia representativa. Además, los Parlamentos autonómicos pueden ser el lugar idóneo para probar estas fórmulas, dado su menor tamaño y su carácter unicameral.

Empero lo anterior, quizás sea pronto para saber si estas experiencias participativas pueden ser o no exitosas, pero se puede afirmar que “el laboratorio del parlamentarismo autonómico va por delante del nacional”⁴. Los Parlamentos autonómicos están demostrando que, a pesar del escenario de fragmentación partidista, los acuerdos son posibles y son los pioneros en la actualización de su funcionamiento. Estas y otras medidas pueden complementar y mejorar la relación entre representantes y representados y otorgar a los Parlamentos una mayor transparencia y que se conozca mejor su actividad por la sociedad. De esta forma, los ciudadanos pueden tomar mayor conciencia de la labor de la Cámara y colaborar con ésta, lo que hará que las decisiones finales cuenten con un mayor respaldo de aquellos a quienes están dirigidas o, lo que es lo mismo, ayudará a que las instituciones parlamentarias tengan una mayor legitimidad de ejercicio.

En resumen, se han analizado cuáles son las propuestas y medidas que se están desarrollando en las Comunidades Autónomas y que pueden mejorar la democracia en España. A lo largo de estas líneas ha habido una idea transversal de fondo, que ya se adelantaba en la introducción: las Comunidades Autónomas pueden jugar un importante papel como laboratorios de democracia. Como ya se ha comentado, el menor tamaño de sus Parlamentos, su unicameralismo o la cercanía entre representantes y representados

⁴ MORALES ARROYO, J. M., “Una reforma conectada con el derecho de participación política”, op. cit., p. 211.

son elementos idóneos para tratar de introducir reformas que podrían ser más complejas en caso de que se llevasen a cabo de manera directa en el ámbito estatal. De ser exitosas, podrían ser un buen ejemplo para luego llevarlas a otros espacios diferentes al autonómico.

La democracia de las Comunidades Autónomas no está exenta de los problemas que afectan al sistema en general. Pero son un claro ejemplo de que, a pesar del actual escenario multipartidista, los acuerdos son posibles. Nuestros entes regionales se han puesto a la cabeza en las reformas y propuestas de reforma que podrían ayudar a mejorar la relación entre representantes y representados. Se están dando pasos para mejorar la crisis de la representatividad y habrá que ver si éstos siguen siendo en la buena dirección.

CONCLUSIONI

Questo lavoro è iniziato trattando la complessa articolazione tra democrazia e Comunità Autonome. Si è visto come il rapporto tra federalismo e democrazia è stato dato per scontato in molte occasioni dalla dottrina, senza che si sia prestata tanta attenzione come all'elemento nazionale o territoriale. I primi teorici della materia hanno posto l'attenzione sul fatto che il federalismo era uno strumento proprio di pesi e contrappesi al Governo federale. Ciò avrebbe garantito nel modo migliore la libertà e i diritti dell'individuo e della minoranza, sinonimo di una maggior democrazia.

È stata l'evoluzione pratica e teorica durante il XX secolo ciò che ha unito ulteriormente il concetto di democrazia con quello di federalismo. Attualmente si continua a intendere come una forma di contenimento del potere e del suo uso abusivo, ma anche come la miglior forma in cui lo Stato si adatta ad una società diversa, cosa che termina valorizzando il pluralismo. Ma più recentemente viene attirata l'attenzione anche sul fatto che il federalismo o il decentramento territoriale dello Stato in generale, permette una maggior partecipazione da parte del cittadino, attivare i partiti ad un livello inferiore a quello statale, preparare i futuri quadri politici nazionali o che gli enti sub-statali possono essere laboratori di democrazia, cosa che potrebbe essere già in atto nel presente nelle Comunità Autonome se ci atteniamo alle misure che sono state analizzate nel corso del testo.

Inoltre, durante il XX secolo, l'elemento democrazia è stato più presente nei dibattiti costituenti di alcuni Paesi relativi al modello territoriale da adottare. Si possono citare casi come quello della Germania o dell'Italia. In Italia la decisione della Costituzione del 1948 per la decentralizzazione territoriale del potere è intesa come una misura per allontanarsi dall'epoca fascista precedente e irrobustire in questo modo la sua democrazia. Questo elemento è stato presente anche in Spagna, anche se in misura minore. Tanto l'*Estado Integral* della II Repubblica come l'*Estado Autonómico* provenivano da dittature con un modello centralista e si è optato per la decentralizzazione al fine di distanziarsi da esso.

Di seguito si sono analizzate le diverse forme di partecipazione dei cittadini nelle Comunità Autonome. In primo luogo bisogna tenere in conto che il modello elettorale dei nostri enti sub-statali è basato su quello disegnato dal costituente spagnolo e,

successivamente, dal legislatore organico, che confermano quanto stabilito nel 1977 per la celebrazione delle prime elezioni democratiche dopo il 1936. Il regime elettorale si basa su un sistema proporzionale con correttivo maggioritario e su un sistema di liste chiuse e bloccate, che cercava di conferire protagonismo e rafforzare i partiti politici.

Le Comunità Autonome hanno scelto di assumere nella loro quasi totalità il sistema elettorale del Congresso dei Deputati, cosa che ha portato come conseguenza una forte omogeneità tra di essi. Ciò è facilitato, in primo luogo, dagli *Acuerdos Autonómicos* del 1981 e poi dall'intervento del legislatore organico e dalla propria giurisprudenza costituzionale, cosa che ha lasciato poco margine al legislatore regionale per innovare nella sua normativa.

Indubbiamente le Comunità Autonome hanno un certo spazio per differenziare i propri sistemi elettorali dagli altri. Con il dibattito aperto dovuto alla crisi della rappresentatività e dei partiti politici, in alcune di esse si sono realizzate riforme avviate a migliorare la proporzionalità e pertanto la rappresentatività delle proprie Assemblee. Questo è il caso della Murcia e delle Canarie. Quest'ultima rappresenta la maggiore originalità dei sistemi elettorali regionali, dato che combina una circoscrizione regionale con quelle delle isole e può essere un esempio per le altre Comunità, o incluso, per lo Stato.

In altre Comunità Autonome, anche se poi non sono state approvate, sono state avanzate delle proposte che fanno intravedere cambiamenti volti a conferire maggiore protagonismo ai cittadini o, senza cambiare il numero delle circoscrizioni, migliorare la proporzionalità. Questo è il caso delle liste sbloccate e della modifica nella formula elettorale. Entrambe sono misure che potrebbero compiere un certo percorso e che sarebbe interessante esplorare a livello regionale. Però la mancata approvazione di queste riforme proposte nelle Asturie o Castiglia e Leon può essere dovuta alla mancanza di interesse politico da parte dei Gruppi Parlamentari, che sembra che preferiscano un sistema elettorale che faciliti loro governare invece di una maggiore proporzionalità nei risultati.

Ad ogni modo, questi cambiamenti e le proposte che si sono dibattute nei differenti Parlamenti Regionali ci fanno vedere che ogni Comunità Autonoma ha delle caratteristiche politiche proprie e ciò potrebbe comportare una incipiente differenziazione tra i sistemi elettorali regionali.

Le misure volte a migliorare il sistema elettorale hanno come obiettivo di migliorare la crisi della rappresentatività e dei partiti politici. Lo stesso succede quando si prova a migliorare la democrazia interna di questi ultimi. Non c'è dubbio che i partiti costituiscono una parte fondamentale della nostra democrazia rappresentativa e sono i protagonisti della relazione tra rappresentanti e rappresentati. Perciò non si può negare che sia imprescindibile l'esigenza di un metodo democratico nella presa delle loro decisioni. Il legislatore deve tuttavia, allo stesso tempo, rispettare il loro diritto di auto-organizzazione, nonostante abbia la facoltà di introdurre diversi elementi che migliorano la vita interna dei partiti e soprattutto le garanzie dei membri. Come si è visto, il Tribunale Costituzionale impone, come limite al principio di auto-organizzazione di questo tipo di associazioni, la partecipazione effettiva dei membri al loro interno. Una maggiore regolazione legislativa in questo senso potrebbe aiutare a migliorare la democrazia rappresentativa. Sembra eccessivo, invece, che il legislatore organico possa esigere ai partiti politici la celebrazione delle primarie. Si è commentato che ciò potrebbe incluso violare l'articolo 3 del protocollo numero 1 della Convenzione Europea dei Diritti Umani. Inoltre, le primarie potrebbero determinare un risultato opposto a quello desiderato: concedere più potere al leader a discapito dei contrappesi interni ai partiti, cosa che renderebbe più debole la loro democrazia interna. Lo Stato può però stabilire una regolazione che imponga che i processi di selezione dei candidati siano portati a termine in maniera trasparente e rispettando i diritti di partecipazione, uguaglianza e libertà di espressione dei membri. In altre parole, e seguendo l'esempio messicano, introdurre normativamente nei partiti le regole di uno Stato democratico di diritto. Ciò aiuterebbe ad evitare che i leader eletti in maniera diretta abusino della loro posizione di potere e impongano i propri candidati. Pratiche che, come si è osservato, sono state portate a termine in qualche caso negli ultimi processi elettorali.

Il processo di nomina dei candidati potrebbe considerarsi una fase previa al procedimento elettorale. Il miglior posto per introdurlo normativamente sarebbe la LOREG, se si considera che la selezione del candidato forma parte del contenuto essenziale dell'articolo 23.2 CE per essere una condizione basilica dell'esercizio del diritto di suffragio passivo. Grazie ad esso, a differenza di ciò che occorre adesso, i tribunali potrebbero entrare a decidere se si sono prodotte possibili violazioni *ad intra* dei partiti del diritto ad accedere ad una carica pubblica. Però, come succede in Messico, sarebbe raccomandabile esigere previamente che si esauriscano le procedure di reclamo

all'interno dei partiti politici. Ad ogni modo, questi processi dovrebbero avere la priorità e risolversi nel più breve spazio di tempo possibile, per evitare violazioni dei diritti dei membri prima che si proclamino le liste in maniera definitiva. Cioè che siano prioritari ed abbreviati. In un primo momento dovrebbero essere gli organi elettorali competenti quelli che si dovrebbero occupare di risolvere il problema, senza pregiudizio di futuri reclami davanti ad altri Tribunali. Una volta regolato ed ricompreso il processo di nomina dei candidati come contenuto essenziale dell'articolo 23 CE, anche il Tribunale Costituzionale potrebbe provvedere a valutare queste decisioni, in consonanza con quanto è successo con la libertà di espressione nella STC 226/2016.

Non sembra possibile che il legislatore regionale possa regolare direttamente questi processi, dato che interessano almeno due diritti fondamentali -articoli 22 e 23 CE- e sono pertanto riservati alla Legge Organica. Si potrebbe ipotizzare l'introduzione nelle proprie leggi elettorali delle Comunità Autonome, per esempio, come dovrebbero procedere i partiti nel caso in cui decidessero di realizzare le primarie al proprio interno, senza però che siano obbligatorie per essi. Si è già visto che simile regolamentazione è stata adottata in alcune Regioni italiane, anche se con scarso esito. Le Comunità Autonome potrebbero stabilire inoltre una regolazione più esauriente di quella statale, ma sempre con una normativa previa come potrebbe succedere in altre istituzioni partecipative come il referendum. Ciò entrerebbe nell'ambito della sua organizzazione istituzionale, competenza riservata alle stesse dall'articolo 148.1.1ª CE.

Nell'ambito delle primarie le Regioni italiane non costituiscono un buon esempio per le Comunità Autonome. Si è già osservato che in queste c'è stata una grande trasformazione nella forma di governo e che il Presidente viene eletto in maniera diretta. Certamente le Comunità Autonome hanno un forte orientamento presidenziale, quindi la dottrina cerca di rafforzare l'istituzione parlamentare, cosa che potrebbe essere già in atto nel presente scenario politico. L'introduzione delle primarie invece enfatizzerebbe i tratti presidenziali di alcune Comunità Autonome con un eccessivo potere presidenziale, dato che si stabilirebbe una nuova relazione fiduciaria tra il candidato ed i suoi elettori. Inoltre, non è chiaro quali siano il vincolo e gli obblighi giuridici del partito nel presentare tale candidato, in quanto è il Parlamento ad eleggere il Presidente e, nello scenario di frammentazione politica come è l'attuale, è possibile che le forze politiche necessitino di giungere ad accordi di investitura. Una decisione presa nelle primarie ridurrebbe notevolmente il loro margine di manovra. Si potrebbe dare il caso che quanto deciso dai

militanti o simpatizzanti, alla fine non sia quanto seguito dal partito a causa di queste trattative politiche . Questo, invece di beneficiare, potrebbe pregiudicare ancora di più la crisi dei partiti. Inoltre, sarebbe difficile sostenere che questa decisione vincolasse giuridicamente i Gruppi Parlamentari e i Presidenti delle Camere Regionali incaricati di formulare la proposta del candidato.

Riassumendo, il legislatore della Comunità Autonoma non può entrare a regolare i processi di nomina interna dei partiti politici in maniera diretta. Bisogna aspettare la regolamentazione attraverso la legge organica dello Stato per poterla realizzare a seconda delle sue competenze nell'organizzazione istituzionale. È discutibile che il legislatore organico possa imporre normativamente ai partiti politici, per i motivi già esposti, le primarie per designare i propri candidati. Tuttavia, potrebbe essere più incisivo e stabilire una regolamentazione per i partiti che migliorasse le garanzie dei membri in questo tipo di decisioni, e approfondire nel concetto secondo il quale questi processi di nomina dei candidati formano parte del diritto contenuto nell'articolo 23.2 CE.

Quanto ad altre forme di partecipazione, come le consultazioni popolari, sembra che ci sia ancora strada da percorrere in ambito regionale. Nonostante in alcune Comunità siano state regolamentate le consultazioni popolari non referendarie, la giurisprudenza costituzionale sul referendum regionale è abbastanza rigida. Le Comunità Autonome hanno anche manifestato la volontà di dare maggior protagonismo alla partecipazione rispetto al piano statale, però la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale è contaminata dalla paura -giustificata- di realizzare consultazioni popolari sui confini territoriali, che ha ridotto l'esecuzione del referendum regionale.

Non succede la stessa cosa con le iniziative legislative popolari, sulle quali si sono realizzate interessanti proposte per migliorare la sua regolazione. L'assegnazione di un maggior protagonismo alla commissione promotrice e la possibilità che questa partecipi al dibattito parlamentare possono aiutare affinché si mantenga lo spirito dell'iniziativa. Nel caso in cui il Parlamento decidesse di cambiare la proposta fino al punto in cui, la stessa risultasse difforme da quella iniziale, il fatto che si possa appunto sollecitare il ritiro dell'iniziativa legislativa popolare può supporre una forma di controllo del lavoro dei rappresentanti. Infine, l'iniziativa legislativa popolare si può intendere come una forma di controllo popolare *nel* Parlamento .

Si è incluso giunti a discutere misure come la revoca del mandato nelle Comunità, anche se solo per il caso dei senatori designati dalle loro Assemblee Legislative, come un'altra forma per migliorare la relazione tra rappresentanti e rappresentati. Nonostante, attualmente non sembra possibile introdurre un'istituzione con queste caratteristiche nelle Comunità Autonome. Si potrebbe discutere se ciò sarebbe possibile in ambito locale, dato che i rappresentanti a questo livello non hanno competenze legislative. Però a livello regionale si può dire che l'articolo 67.2 CE, nonostante faccia riferimento esplicito a deputati e senatori, viene applicato anche ai parlamentari regionali, perché realizzano le stesse funzioni dei rappresentanti del Parlamento Statale. Lo scenario potrebbe essere stato differente nel caso in cui le Comunità Autonome avessero avuto solo competenze amministrative.

In tutti i modi, il referendum di revoca è un'istituzione che ha più senso per cariche monocratiche elette direttamente⁵. Gli esempi americani mostrano che questo strumento si instaura come una possibilità di controllo popolare nella forma di governo presidenziale, dove non esiste altra forma di rimozione politica del Presidente, come succede con la mozione di sfiducia nei sistemi parlamentari. L'*impeachment* non può essere comparato con la revoca perché i suoi presupposti non sono politici, ma riguardano piuttosto la rottura dell'ordinamento giuridico. In questi casi ha molto più senso la revoca del mandato perché, inoltre, la forma di sostituzione del rappresentante rimosso è più facile che in altri posti, come in Spagna, dove il sistema elettorale è proporzionale e le cariche esecutive sono nominate indirettamente.

Come è stato anticipato, si potrebbe sostenere che l'introduzione del referendum di revoca in ambito municipale si può fare mediante la legge, e se seguiamo gli autori che garantiscono che questo strumento si trova dentro il principio democratico e si svincola dalla proibizione del mandato imperativo, si potrebbe fare lo stesso anche per il caso dei rappresentanti del Parlamento Statale e le Assemblee Legislative delle Comunità Autonome. La giurisprudenza costituzionale sembra abbia lasciato qualche porta aperta per farlo, si dovrebbe però sempre procedere, per questi ultimi due casi, attraverso la modifica della Costituzione, in concreto dell'articolo 67.2 CE. Senza cessare di vietare il mandato imperativo, si potrebbe introdurre espressamente la possibilità che i

⁵ La propria commissione di Venezia ha manifestato che il referendum di revoca è associato, come regola, ai rappresentanti che sono eletti con voto diretto dai cittadini. "Report on the recall of mayors and local elected representatives", op. cit., par. 59.

rappresentanti siano rimossi attraverso un referendum di revoca. In qualsiasi caso, si dovrebbero introdurre delle cause e delle scadenze chiare e concrete per evitare un uso smisurato di questa iniziativa, come è successo altrove, ad esempio in Perù. Il suo utilizzo dovrebbe essere destinato ad occasioni eccezionali con un alto grado di consenso nel momento di intraprendere il procedimento di revoca, sempre con l'obiettivo di migliorare la relazione tra rappresentanti e rappresentati e la loro vigilanza, per evitare che la sua attivazione avvenga per il semplice malcontento e apra "il vaso di Pandora della lotta politica tra i partiti"⁶.

Quanto alle relazioni tra poteri nelle Comunità Autonome, si è analizzato in primo luogo come il loro modello istituzionale e la forma di governo, inizialmente, avrebbero potuto essere differenti tra loro. L'articolo 152.1 CE è stato disposto dal costituente per quelle Comunità che avrebbero ottenuto la loro autonomia attraverso la *vía rápida*. Però, dovuto agli *Acuerdos Autonómicos* del 1981 e dell'incorporazione delle Assemblies Legislative in tutte, tale disposizione servì come punto di riferimento per la totalità delle Comunità Autonome, indipendentemente dalla via d'accesso all'autonomia. Posteriormente, il Tribunale Costituzionale ha interpretato che, proprio dovuto al fatto che non esiste nessuna Comunità Autonoma senza Potere Legislativo, il modello istituzionale disegnato nell'articolo 152.1 CE è un limite costituzionale e deve governare su tutte. Si potrebbe dire che, sotto questo aspetto, si è limitato il principio dispositivo. Ma anche il Tribunale Costituzionale ha interpretato recentemente che ci possono essere eccezioni che compromettono tale disposizione e la forma di governo delle Comunità Autonome, come può essere l'applicazione dell'articolo 155 CE.

Ciò che si può osservare è una chiara differenza tra la forma di governo parlamentare regionale con quella statale: il Presidente di una Comunità Autonoma ha maggiori funzioni e maggior peso istituzionale che il Presidente del Governo, dovuto alla sua doppia condizione di Capo del Governo e rappresentante della Comunità Autonoma. Questo approfondisce le tendenze presidenziali delle Comunità Autonome, sebbene è certo che esistono altri requisiti come l'esigenza che il Presidente della Comunità Autonoma sia deputato, il che migliora la relazione tra Asamblea Legislativa e il leader dell'Esecutivo. È anche vero che il nuovo scenario politico sembra che stia cambiando le

⁶ WELP, Y. y SERDÜLT, U., "Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos", op. cit., p. 126.

relazioni tra il Legislativo e l'Esecutivo regionale, visto che il Parlamento sta recuperando parte del protagonismo perso.

Dall'altro lato, bisogna sottolineare che, nonostante l'*Estado Autnómico* abbia chiare influenze da parte dell'*Estado Integral* della II Repubblica o dallo Stato Regionale italiano, la regolamentazione del modello istituzionale delle Comunità Autonome è distante da quanto stabilito nella Costituzione spagnola del 1931 e da quella italiana del 1948. Si potrebbe dire che l'articolo 152.1 CE è una caratteristica propria dell'*Estado Autnómico*. Nell'*Estado Integral*, le Regioni potevano scegliere la propria forma di governo e incluso qualcuna, come la Galizia, preferì un Esecutivo duplice con un Presidente della Regione eletto a suffragio universale, distinto dal Presidente della Giunta. Ciò non è possibile per le Comunità Autonome. In Italia, dopo l'emanazione della Legge Costituzionale 1/1999, le Regioni ordinarie possono decidere la forma di governo che preferiscono, anche se alla fine tutte hanno optato per la formula transitoria stabilita nella suddetta legge, cosa che non è possibile in Spagna.

Nonostante l'elevato grado di similitudine ed omogeneità al sistema istituzionale regionale, possiamo trovare differenze tra le Comunità Autonome. Una di esse è la regolamentazione dell'investitura del Presidente. In alcune si sono usate o si continuano ad usare formule vicine al parlamentarismo negativo, altre hanno regolato un voto nominale nella sessione di investitura a partire da una pluralità di candidati proposti da Gruppi Parlamentari o deputati e sono stati anche disposti dei termini per celebrare la sessione di investitura. Queste regolamentazioni possono essere vantaggiose per garantire l'elezione di un Presidente e pertanto la formazione di un Governo ed evitare la ripetizione delle elezioni. Come inconveniente, il Governo che ne risulta può essere sommamente debole, soprattutto se si tiene conto dell'attuale struttura delle Camere Regionali. La disposizione di una scadenza per la celebrazione della sessione di investitura permetterebbe una maggiore definizione temporale di un Governo in carica e una maggiore autonomia parlamentare. Questa opzione sarebbe interessante per evitare che la decisione su quando riunire una seduta plenaria di investitura sia unicamente in mano al Presidente della Camera che, come si è visto a livello statale, in molte occasioni alla fine è dipeso dalla volontà del Presidente del Governo. Visto il buon risultato che ha

avuto per le Comunità Autonome potrebbe essere una misura da applicare anche in ambito statale senza necessità che si debba riformare l'articolo 99 CE⁷.

Su questa stessa questione, bisogna anche aggiungere che la mozione di sfiducia individuale presente nei Paesi Baschi potrebbe essere uno strumento valido per rendere effettiva la responsabilità politica del Governo. Si può evitare così la sua caduta complessiva attraverso la mozione di sfiducia al Presidente e permette di delimitare con più proprietà qual è il lavoro che corrisponde ad ogni persona nell'Esecutivo. Nonostante sia vero che questa forma di vigilanza somiglia più a una forma di governo di tipo assembleare che a una di tipo parlamentare.

Per quanto riguarda la vigilanza del Governo, la funzione di controllo va focalizzata in senso ampio, distinguendo tra il controllo *in* e *dal* Parlamento. Inoltre, le dinamiche tra i poteri sono cambiate e oggi sarebbe più corretto parlare di controllo della minoranza sulla maggioranza e non tanto del controllo del Legislativo sull'Esecutivo. La necessità di dare risposte più rapide a questioni rilevanti ha fatto sì che l'Esecutivo abbia conquistato protagonismo e che la funzione di controllo del Parlamento si sia convertita in qualcosa di più importante.

Le Comunità Autonome hanno problemi di abusi della maggioranza sulla minoranza. Molte volte il Gruppo o Gruppi Parlamentari dominanti hanno approfittato della loro posizione per realizzare riforme o approvare norme senza che la minoranza abbia avuto le garanzie sufficienti per mostrare il suo disaccordo. Uno degli esempi più paradigmatici di questo è stata la maniera in cui sono state approvate la *Ley del Referéndum de Autodeterminación* e la *Ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República* nel Parlamento della Catalogna. Nonostante, le Assemblee Legislative regionali sembrano aver assunto la guida dei cambiamenti in questa materia. In alcune sono state avviate riforme per inserire gli strumenti di controllo in mano alla minoranza, come possono essere le udienze o le comparizioni in commissioni parlamentari o la costituzione delle commissioni d'inchiesta. Queste possono essere misure che avviano il futuro riconoscimento di uno statuto dell'opposizione, cosa che sta già succedendo in

⁷ Il Presidente Sánchez propose la riforma dell'articolo 99 CE per evitare "il blocco delle investiture": https://www.elconfidencial.com/espana/2019-07-11/pedro-sanchez-reforma-constitucion-bloqueo-investiduras_2119131/

paesi che ci circondano con un modello di decentralizzazione territoriale simile al nostro, come possono essere le Regioni italiane o i Länder tedeschi.

In ogni modo, a causa dell'attuale scenario politico, come già si è detto nel capitolo corrispondente, sembra che l'importanza delle Camere Regionali sta aumentando. La necessità di accordi per l'investitura è inevitabile, però l'importanza dell'Esecutivo e del Presidente delle Comunità Autonome è ancora molto rilevante, dovuto a ciò il rafforzamento degli strumenti di controllo è una misura che migliorerebbe la democrazia all'interno delle Comunità Autonome.

Sotto questo aspetto prendono speciale importanza le proposte in materia di partecipazione che sono state portate a termine nelle Assemblee Regionali. Queste iniziative si devono intendere come una forma di controllo da parte dei cittadini, mai come un'alternativa alla democrazia rappresentativa. Inoltre, le Camere Regionali possono essere il luogo idoneo dove provare queste formule, data la loro dimensione inferiore e il loro carattere monocamerale.

Nonostante quanto detto, chissà sia presto per sapere se queste esperienze di partecipazione possono essere o no di successo, però si può affermare che “il laboratorio del parlamentarismo autonomistico anticipa quello nazionale”⁸. Le Camere Regionali stanno dimostrando che, nonostante lo scenario di frammentazione dei partiti, gli accordi sono possibili e sono pioniere nell'attualizzazione del loro funzionamento. Queste e altre misure possono complementare e migliorare la relazione tra rappresentanti e rappresentati e concedere ai Parlamenti una maggiore trasparenza e far sì che la società conosca meglio la loro attività. In questo modo, i cittadini possono prendere maggiore coscienza del lavoro della Camera e collaborare con la stessa, cosa che farà sì che le decisioni finalientino su un maggior supporto da parte di coloro ai quali sono dirette, oppure aiuterà le istituzioni parlamentari ad avere una maggiore *legitimidad de ejercicio*.

Riassumendo, si è analizzato quali sono le proposte e le misure che si stanno realizzando nelle Comunità Autonome e che possono migliorare la democrazia in Spagna. Lungo il corso di queste pagine c'è stata un'idea trasversale di fondo che già era stata anticipata nell'introduzione: le Comunità Autonome possono giocare un importante ruolo come laboratori di democrazia. Come si è già detto, l'inferiore grandezza del loro

⁸ MORALES ARROYO, J. M., “Una reforma conectada con el derecho de participación política”, op. cit., p. 211.

Parlamenti, il loro monocameralismo o la vicinanza tra rappresentanti e rappresentati sono elementi idonei per cercare di introdurre riforme che potrebbero essere più complesse nel caso in cui si portasse a termine in maniera diretta in ambito statale. Se dovesse essere un successo potrebbero essere un buon esempio per poi portarle ad altri spazi differenti da quello regionale.

La democrazia delle Comunità Autonome non è esente dai problemi che riguardano il sistema in generale. Però sono un chiaro esempio del fatto che, nonostante l'attuale scenario pluripartitico, gli accordi sono possibili. I nostri enti regionali si sono posti in prima linea nelle riforme e nelle proposte di riforma che potrebbero aiutare a migliorare la relazione tra rappresentanti e rappresentati. Si stanno facendo grandi passi per migliorare la crisi della rappresentatività e si vedrà se continueranno ad essere nella buona direzione.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO RENEDO, C., “El referéndum autonómico”, en MATIA PORTILLA, F. J., (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

AGUILÓ LUCÍA, L., “Los estatutos de autonomía y el control parlamentario”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978.

AJA FERNÁNDEZ, E., “Quatre idees sobre la constitució democrática”, en *Taula di Canvi*, nº 4, marzo-abril 1977.

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., “Incidencia de los resultados electorales sobre el pluralismo político y la democracia interna de los partidos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017.

ALMAGRO CASTRO, D., “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad española?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 112, 2018.

ALMAGRO CASTRO, D., “La iniciativa legislativa popular en la Constitución española: posibles mejoras a la luz de la Constitución brasileña de 1988”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº extr., 2018.

ALMAGRO CASTRO, D., “La participación política en la teoría democrática: de la modernidad al siglo XXI”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 174, 2016.

ALONSO GARCÍA, M. N., “La distinción género-especie: reflexiones sobre las consultas populares no referendarias y su regulación estatutaria”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

ALONSO GARCÍA, M. N., *Retos jurídico-políticos de las funciones parlamentarias y los novedosos instrumentos de participación en la democracia del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2019.

ALONSO GARCÍA, M. N. y SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “Consultas populares autonómicas: ¿hay vida más allá de Cataluña?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

ÁLVAREZ B. DE BOZO, M., “El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde”, en *Cuestiones Políticas*, nº 25, Venezuela, 2000.

ÁLVAREZ CONDE, E., “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

ÁLVAREZ GIL, R., “La desproporcionalidad del sistema electoral canario: una problemática desatada”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G., y MUJICA MORENO, V. (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2016.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 22, 2016.

ALZAGA VILLAAMIL, O., “I rapporti tra lo Capo dello Stato, Governo e Parlamento”, en ROLLA, G., (ed.), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989.

ALZAGA VILLAAMIL, O., “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2016.

AMBROSINI, G., “Autonomie regionali”, en VVAA, *La nuova Costituzione italiana*, Studium, Roma, 1947.

AMBROSINI, G., “Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale e federalismo”, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933.

AMORTH, A., *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, Carlo Mazorati editore, Milán, 1945.

ANDERSON, G., “The political relevance of federalism in the twenty-first century”, en *Seminario Internacional de la federalización en España: los déficit de la cooperación intergubernamental*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2009.

ANGELO PANEBIANCO, M. T., *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos*, Alianza, Madrid, 1990.

ARAGÓN REYES, M., “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 123, 2002.

ARAGÓN REYES, M., “Estudio preliminar”, en SCHMITT, C., *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.

ARAGÓN REYES, M., “La iniciativa legislativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº16, 1986.

ARAGÓN REYES, M., “Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017.

ARAGÓN REYES, M., “Planteamiento general: partidos políticos y democracia directa”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

ARAGÓN REYES, M., *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

ARAGÓN REYES, M., *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª edición, Madrid, 2013.

ARAGÓN REYES, M., “Uso y abuso del Decreto-Ley: una propuesta de reinterpretación constitucional”, en *El Cronista*, nº 60, 2016.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, en *Revista de Derecho Político*, nº 92, 2015.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: luces y sombras”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, 2019.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 175, 2017.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “La iniciativa legislativa popular. Reformas para mejorar su ejercicio”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017.

ARANDA ÁLVAREZ, E., “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007.

ARBELOA MURU, V. M., *¿Una constitución democrática?*, ed. Mañana, Madrid, 1977.

ARNALDO ALCUBILLA, E., “El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (coord.), *El Derecho Electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

ARROYO GIL, A., “Calidad democrática y distribución territorial del poder, con especial atención al reparto de competencias y a la cámara de representación territorial”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

ARROYO GIL, A., “Presente y futuro del federalismo alemán”, en *Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas*, nº 30, 2004.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Iustel, Madrid, 2017.

AYALA CORAO, C., “El referendo revocatorio de los funcionarios de elección popular en Venezuela”, en *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Aranzadi, Madrid, 2006.

AYALA CORAO, C., *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*, Los libros de El Nacional, Caracas, 2004.

AZAÑA, M., “Discurso como Presidente del Gobierno en las Cortes de 22 de octubre de 1931, sobre la previsión de la autonomía de Cataluña en la Constitución Española”, en *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Tecnos, Madrid, 2005.

AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “El agotamiento del bipartidismo. Crónica política y legislativa del año 2015”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 106, 2016.

BAGUR TALTAVULL, J., *La idea de nación en el pensamiento y la acción política de José Ortega y Gasset*, Universidad Complutense de Madrid, 2019.

BALAGUER CALLEJÓN, M. L., “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, 1989.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M., “El derecho a decidir como instrumento constitucional para la canalización de problemas territoriales”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, nº 9, 2016.

BARTHOLINI, S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, CEDAM, Padova, 1961.

BASTIDA FREIJEDO, F. J., “De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes Autonómicos y la forma de gobierno”, en *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, nº 5, 2001.

BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987.

BASTIDA FREIJEDO, F. J., “Investidura de los Presidentes Autonómicos y parlamentarismo negativo”, en *Revista Jurídica de Asturias*, nº 17, 1993.

BAUER, O., *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.

BAUTISTA PLAZA, D., *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006.

BENEYTO PÉREZ, J., *Las autonomías. El poder regional en España*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 1980.

BERAMENDI, P. y LEÓN, S., “Federalism”, en RUIZ-RUFINO, R. y GHANDI, J. (eds.), *Routledge handbook of comparative political institutions*, Routledge, Londres, 2015.

BIGLINO CAMPOS, P., “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 2015.

BIGLINO CAMPOS, P., “La funcionalidad del referéndum en los Estados miembros y finalidades del federalismo”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

BIGLINO CAMPOS, P., (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017.

BIGLINO CAMPOS, P., “Cataluña, federalismo y pluralismo político”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016.

BIGLINO CAMPOS, P., “Conclusiones y propuestas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

BIGLINO CAMPOS, P., “Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”, en *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017.

BIGLINO CAMPOS, P., “El Presidente y la Junta”, en GARCÍA ROCA, F. J. (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1999.

BIGLINO CAMPOS, P., “La autonomía territorial como instrumento de democracia: participación, poderes y garantías”, en HENAO CORREA, M. y ROBLEDO

SILVA, P. (eds.), *Libro de memorias. XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad de Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento estatal”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, 1987.

BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 46-47, 1985.

BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

BIGLINO CAMPOS, P., “La reivindicación del Parlamento en la época del populismo. ¿Cómo regenerar su propia legitimación?”, pendiente de publicación (manuscrito cedido por la autora).

BIGLINO CAMPOS, P., “Mayorías, minorías y partidos políticos en las Comunidades Autónomas. Aires de cambio”, *Cuadernos de Alzate*, nº 48-49, 2016.

BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº monográfico dedicado a la Reforma de los Estatutos de Autonomía, 2005.

BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y federalismo de devolución: el debate sobre la competencia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

BIGLINO CAMPOS, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

BIGLINO CAMPOS, P., *Retos a la libertad y Estado constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

BIGLINO CAMPOS, P., “Pueblo, ciudadanía y participación en el Estado autonómico”, en MATÍAS PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid-Comares, Granada, 2012.

BILBAO UBILLOS, J. M., “La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas”, en MATÍAS PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

BILBAO UBILLOS, J. M., “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 42, 2017.

BLANCAS BUSTAMANTE, C., “La revocación de las autoridades regionales y municipales”, en *Elecciones (Perú)*, nº 13, 2013.

BLANCO VALDÉS, R., “¿Reformar el sistema electoral o reformar partidos?”, en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia, 1997.

BLANCO VALDÉS, R., “La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015.

- BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- BLANCO VALDÉS, R., *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012.
- BOIX, C., “Las elecciones primarias en el PSOE: ventajas, ambigüedades y riesgos”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 83, 1998.
- BURATTI, A., *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene Editore, Nápoles, 2010.
- BURGESS, M. y GAGNON, A.-G., “Introducciò: federalisme i democràcia”, en BURGESS, M. y GAGNON, A.-G. (eds.), *Democràcies federals*, Generalitat de Catalunya-Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2013.
- BURGUERA AMEVE, L., “Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 171, 2016.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014.
- CABEDO MALLOL, V., “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009.
- CAGIAO Y CONDE, J. y FERRAIUOLO, G. (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Catarata, Madrid, 2016.
- CAGIAO Y CONDE, J., *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014.
- CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado. Cincuentenario del Estatuto Municipal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1974.
- CAMPS, V., BOTELLA, J. y TRILLAS, F., *¿Qué es federalismo?*, Catarata, Madrid, 2016.
- CANO BUESO, J., “En torno a las transformaciones de la representación política”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIV, nº 101, 2001.
- CANSACCHI, G. y MONACO, R., *La nuova costituzione italiana*, Giapichelli, Turín, 6ª ed., 1955.
- CARENA, A., “Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Republica spagnola”, en *Annali di Scienze Politiche*, Vol. 5, nº 3, septiembre 1932.
- CARMONA ARIAS, S., *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*, McGraw-Hill-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2019.
- CARMONA CONTRERAS, A. M., “El decreto-ley en tiempos de crisis”, en *Revista Catalana de dret públic*, nº 47, 2013.
- CARPIZO, J., “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales-Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 1, México, 1999.
- CARRASCO DURÁN, M., “La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y élites políticas en España”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 48, 2014.

CARRASCO DURÁN, M., “Listas electorales, ¿bloqueadas o desbloqueadas? ¿Cerradas o abiertas?”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº. extraord., 2018.

CARRASCO DURÁN, M., “El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

CASTEL GAYÁN, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, junio 2013.

CASTELLANOS SANTAMARÍA, A. S., “Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012.

CATELANI, E., “La reforma de los estatutos en las regiones italianas”, en *Revista de estudios políticos*, nº 151, 2011.

CHERNICHERO DÍAZ, C. A., *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007.

CHUECA RODRÍGUEZ, R., “Los malentendidos de la representación”, en ARAGÓN REYES, M., JIMÉNEZ CAMPO, J. y SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. (coords.), *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional-Universidad Complutense-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

CIENFUEGOS SALGADO, D., “La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero”, en *Gaceta Nacional de Legislación y Jurisprudencia*, nº 3, 2000.

CLEMENTI, F., “El sistema electoral italiano y su reforma: el desafío de la consolidación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

COLINO, C., “El debate sobre la calidad democrática: calidad democrática, crisis y reformas en el Estado autonómico”, en *Informe Comunidades Autónomas*, 2013.

CORONA FERRERO, J. M., “El Presidente de la Comunidad Autónoma”, en *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 14, 2003.

CORZO SOSA, E., “Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

CRUZ VILLALÓN, P., “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”, en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2º ed., Madrid, 2006.

CUESTA LÓPEZ, V., “Los sistemas electorales archipelágicos: reflexiones en torno a la reforma del sistema electoral canario desde el Derecho comparado”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

CUESTA LÓPEZ, V., “Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

CURRERI, S., “Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere”, en *federalismi.it*, 15 de abril 2020.

D’ALIMONTE, R., “Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti”, en *Atti del Seminario Veneto, 1970-2010. 40 anni di elezioni*, Venezia, 12 diciembre 2010.

DE CARRERAS, F., “Un Gobierno en apuros”, en diario *El País*, 26 de septiembre de 2018.

DE GUTTRY, A., “Diritto de voto e pandemia: le norme internazionali e gli interventi degli organismi sovranazionali”, en *federalismi.it*, nº 20, 2020.

DE LA IGLESIA CHAMARRO, A., “Decreto-ley autonómico: ¿una fuente más o un nuevo problema constitucional?”, en RUBIO LLORENTE, F., JIMÉNEZ CAMPO, J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., BIGLINO CAMPOS, P. y GÓMEZ MONTORO, A. (coords.), *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los límites constitucionales a las consultas populares referendarias autonómicas”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 25, 2017.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “Los referéndums y las consultas populares no referendarias de ámbito autonómico: algunas cuestiones controvertidas”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

DE LA VALLINA VELARDE, J. L., “Pasado, presente y futuro de la región”, en GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (coord.), *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.

DE MIGUEL BÁRCENA, J., “La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, 2010.

DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., “Multipartidismo territorial y forma de gobierno parlamentaria: la *West Lothian Question* como paradigma de los efectos del fenómeno”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 105, septiembre-diciembre 2015.

DE OTTO PARDO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

DE OTTO PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 10ª reimpresión, Barcelona, Ariel, 2007.

DE SIERVO, U., “La ripresa del regionalismo nel dibattito costituyente”, en MANGIAMELI, S. (dir.), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I., Giuffrè, Milán, 2012.

DE VEGA GARCÍA, P., “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985.

DE VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.

DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angel Editore, Milán, 1978.

DE VERGOTTINI, G., “Il regime della opposizione”, en CALDERISI, P., CINTIOLI, F., y PTRUZZELLA, G. (dirs.), *La Costituzione promessa*, Rubbettino, Catanzaro, 2004.

DEL OLMO, E., “La necesaria y pospuesta reforma del sistema electoral”, en DEL OLMO, E. y URDÁNOZ, J., *Reformar el sistema electoral*, Gedissa, Barcelona, 2019.

DELGADO RAMOS, D., “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 26, 2012.

DELGADO SOTILLOS, I., “La formación de gobiernos en sistemas multipartidistas: la paradoja del caso español”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

DEMARCHI, G., “El Estado Integral y sus fuentes: una lectura comparada”, en COLOMER RUBIO, J. C. e IBÁÑEZ DOMINGO, M. (coords.), *Ayer y hoy. Debates, historiografía y didáctica de la historia*, Asociación de Historia Contemporánea-Universidad de Valencia, Valencia, 2015.

DEMARCHI, G., “Sobranità, autonomia, democràcia: *El Estado integral* spagnolo del 1931 come laboratorio del regionalismo contemporaneo”, en *Giornale di Storia Costituzionale*, nº 34, 2017.

DEMARCHI, G., *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Dykinson, Madrid, 2016.

DENZ, A. y SONNICKSEN, J., “Exploring Linkages between Federalism and Democracy. Toward a typology of coupling arrangements between two government dimensions”, en *ECPR General Conference*, 2016.

DI GIOVINE, A., “Sistemi elettorali e assetti partitici”, en DI GIOVINE, A., ALGOSTINO, A., LONGO, F. y MASTROMARINO, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier Università, Florencia, 2017.

DOMÍNGUEZ NASSAR, J., *El Estado y sus Instituciones*, Repromul, Valencia, 1979.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia representativa”, en *federalismi.it*, nº 2, 2018.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Diálogos en la construcción del Estado Regional entre España e Italia”, en Iacometti, M. y Martinelli, C. (dirs.), *La Costituzione spagnola quarant'anni dopo*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2020.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El conflicto entre la exigencia de democracia interna y el derecho de autoorganización de los partidos: el caso *Yabloko Russian Party and others v. Russia* (8 de noviembre de 2016)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El Estado autonómico español”, en BERNAL, M. y PIZZOLO, C. (dirs.), *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Universidad Nacional de Córdoba-Astrea, Córdoba (Argentina), 2018.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “El necesario control al gobierno. Un análisis en el nuevo escenario autonómico tras las elecciones de mayo de 2015”, en *Revista de Derecho Político*, nº 104, 2019.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los Ayuntamientos españoles”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La investidura de los Presidentes Autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, nº 17, 2017.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., *La revocación de los representantes políticos como instrumento de participación en los asuntos públicos*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2015.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la legislatura 2015-2019”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 16, 2018.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Tradicionales y nuevas formas de participación política. Un análisis comparativo entre España y Ecuador”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 12, 2016.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Una aproximación en la evolución de la forma de gobierno en las Regiones italianas y en las Comunidades Autónomas españolas. ¿Un nuevo escenario en la democracia representativa?”, en PÉREZ MIRAS, A., TERUEL LOZANO, G. M., RAFFIOTTA, E. C., e IADICICCO, M. P (dirs.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta de Constitución Española*, vol. IV, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Artículo 71”, en GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.

DUEÑAS HERRERO, L. J. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La incoherente gobernanza de las relaciones de trabajo en España y el uso desproporcionado del Decreto-Ley”, en VVAA, *El futuro del trabajo: cien años de la OIT*, Ministerio de Trabajo-Migraciones y Seguridad Social-Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2019.

DURÁN ALBA, J. F., “Las instituciones de autogobierno y otros órganos autonómicos ante el proceso de reforma estatutaria”, en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León-Revista Jurídica de Castilla y León, 2005.

DURÁN ALBA, J. F., “El cierre del sistema institucional castellano y leonés tras la última reforma estatutaria: semejanzas y diferencias con el modelo estatal”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº extr. 1, 2004.

EBERHARDT, M. L., “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?”, en *Elecciones* (Perú), nº 13, 2013.

ELAZAR, D. J., *Anàlisis del federalisme i altre textos*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2011.

EMBED IRUJO, A., “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1992.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “El Decreto-Ley autonómico: regulación y crítica”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 10, 2011.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “Las consultas populares por vía de referéndum de las Comunidades Autónomas. Un comentario sobre la STC 51/2017, de 10 de mayo: por una reforma de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum para posibilitar estas consultas”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 9, 2017.

ESPÍN TEMPLADO, E., “Representación política y partidos políticos. Derecho de sufragio y régimen electoral”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y CLAVERO ARÉVALO, M. (dir.), *El Derecho Público de finales de siglo (una perspectiva iberoamericana)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1994.

ESTELLA IZQUIERDO, V., “La aplicabilidad del sistema electoral de doble voto”, en PAU I VALL, F., (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y Constitución española*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E., “La actuación de la Asamblea Regional de Murcia desde la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, M., “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

FERNÁNDEZ ESQUER, C., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977-2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”, en DUEÑAS CASTRILLO, A. I., FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. y MORENO GONZÁLEZ, G. (coords.), *Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.

FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, *Apuntes Electorales*, nº 61, 2019.

FERNÁNDEZ ESQUER, C., “Los sistemas electorales de los *Länder* alemanes: panorámica general y tendencias de reforma”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019.

FERNÁNDEZ ESQUER, C., *Los sistemas electorales regionales: orígenes y reformas en Alemania, Bélgica, Italia y España*, Universidad Autónoma de Madrid, 2020.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “La evolución de los sistemas electorales y de la forma de gobierno de las Regiones italianas”, en PÉREZ MIRAS, A., TERUEL LOZANO, G. M., RAFFIOTTA, E. C. e IADICICCO, M. P.

(dirs.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta de Constitución Española*, vol. III, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I., “Sistema electoral y sistema de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 45, 2018.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y RAMÓN MONTERO, J., “El sistema electoral canario”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA-RODRÍGUEZ, J., “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, nº 29, 2018.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en VVAA, *Lecturas sobre la Constitución Española*, Vol. I, UNED, Madrid, 1978.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 60, septiembre-diciembre 2000.

FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “El reparto de competencias en materia electoral”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

FERNÁNDEZ VIVAS, Y., “El sistema electoral en Alemania a examen”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

FERRANDO BADÍA, J., “El Estado regional como realidad jurídica independiente”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 129-130.

FERRANDO BADÍA, J., “La región y el Estado regional”, en *Revista española de la opinión pública*, nº 47, 1977.

FERRANDO BADÍA, J., *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965.

FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

FLORIDIA, A. y SCIOLA, F., “Il federalismo elettorale, dieci anno dopo: il gioco vale la candela?”, en *Le Regioni*, nº 3, 2015.

FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

FUENTES, G., GÜEMES, M. e ISAZA, C., “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana”, en *Revista Enfoques* (Chile), vol. II, nº 11, 2009.

FUNG, A. y WRIGHT, E.O. (eds.), *Depending democracy*, Nueva York, Verso, 2003.

FUSI, J. P., “España. La evolución de la identidad nacional”, en *Temas de Hoy*, Madrid, 2000.

GALIZIA, M., “Aspetti dell’organizzazione regionale (note preliminari), en VVAA, *Studi in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milán, 1969.

GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., “Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

GÁMIZ PARRAL, M. N., CALDERÓN ROSAS, E., MARTÍNEZ ORTIZ, J. H. y ALANÍS HERRERA, M. M., *Revocación de mandato*, Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, 2006.

GARCÍA ALONSO, R., “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”, en *Estudios Políticos* (Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia), nº 47, 2015.

GARCÍA ÁLVAREZ, M. B., *Textos constitucionales socialistas*, Colegio Universitario de León, León, 1977.

GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, A. y NAVARRIO MEJÍA, I., “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 108.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.

GARCÍA GUERRERO, J. L., *Escritos sobre partidos políticos (cómo mejorar la democracia)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

GARCÍA GUERRERO, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

GARCÍA MAHAMUT, R., “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 41, 2018.

GARCÍA MAJADO, P., “La participación ciudadana en Cataluña a través de la iniciativa legislativa popular”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

GARCÍA MAJADO, P., “El presupuesto habilitante del decreto-ley ante la crisis económica”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 25, 2016.

GARCÍA MAJADO, P., “Del uso al abuso: el decreto-ley en la España democrática”, en *Diálogos Jurídicos: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, nº 2, 2017.

GARCÍA PECHUÁN, M., “El control parlamentario del Gobierno en Alemania: el paradigma de la ley de régimen jurídico de las comisiones de investigación del Bundestag de 2001”, en PAU I VALL, F., *El control del Gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013.

GARCÍA ROCA, F. J., “Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 37, 2017.

GARCÍA ROCA, F. J., “El Control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 42, 1995.

GARCÍA ROCA, F. J., “El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, nº 46-47, 1985.

GARCÍA ROCA, F. J., “Sobre el autogobierno constitucional en Castilla y León”, en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

GARCÍA ROCA, F. J., *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

GARCÍA ROCA, F. J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1985.

GARCÍA ROCA, F. J. y SANTOLAYA MACHETTI, P., “Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 66, 1982.

GARCÍA SANTSMASES, A., “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, 2008.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 26, 2015.

GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961.

GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho Constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 2000.

GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

GARRIDO LÓPEZ, C., “La iniciativa popular de referéndum”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 43, 2019.

GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., “El referéndum autonómico y la peculiaridad española”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

GARRIDO LÓPEZ, C., “El referéndum autonómico en su laberinto”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 117, 2019.

GARRIDO LÓPEZ, C., “La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla”, en CONTRERAS CASADO, M. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *Interiores del Príncipe Moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

GARRIDO LÓPEZ, C., “La utilidad del referéndum como acicate y contrapeso en las democracias representativas”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 181, 2018.

GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

GARRORENA MORALES, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y control del Gobierno –VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

GARRORENA MORALES, A., “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008.

GARRORENA MORALES, A., “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980.

GARRORENA MORALES, A., *Escritos sobre la democracia. La democracia y la crisis de la democracia representativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.

GARRORENA MORALES, A., *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

GARROTE DE MARCOS, M., “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿Es necesario, posible y probable?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

GARROTE DE MARCOS, M., “Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid. Inconvenientes presentes y desafíos futuros”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 22, 2010.

GARZÓN CLARIANA, G., “El control parlamentario del Ejecutivo en la Unión Europea”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013.

GASCÓN Y MARÍN, J., “Sobre el Estatuto provincial”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 146, nº V, 1925.

GAUDREAULT-DESBIENS, J. F., “Federalismo y democracia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 117, 2006.

GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004.

GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2007.

GAVARA DE CARA, J. C., “Modelos comparados de regulación y homogeneidad en los regímenes electorales en los Estados compuestos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004.

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.

GENDIN, S. A., “Federalismo y autonomismo”, en *Revista de Derecho Público*, tomo I, 1932.

GENNUSA, M. E., “Lo “statuto” dell’opposizione”, en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, nº 1, 2001.

GIANFRANCESCO, E., “Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitr imparziali”, en GIANFRANCESCO, E. y LUPO, N. (dirs.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss university press, Roma, 2007.

GIANFRANCESCO, E., “La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana”, en CASTELLÀ ANDREU, J. M. y OLIVETTI, M. (coords.), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009.

GIMÉNEZ GLUCK, D., “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, septiembre-diciembre 2014.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., “La forma de gobierno autonómica tras las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 22, junio 2010.

GÓMEZ CORONA, E., “El control parlamentario en la jurisprudencia constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007.

GÓMEZ LUGO, Y., “Decreto Ley versus democracia parlamentaria: notas sobre el uso de la legislación de urgencia”, en *Eunomía*, nº 4, 2013.

GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La trascendencia constitucional del deficiente control del decreto ley autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J., “Crisis de la democracia de partidos y segunda transición”, en *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017.

GRAMSCI, A., *La Política y el Estado moderno*, Biblioteca del Pensamiento Crítico-Diario Público, Madrid, 2009.

GRECIET GARCÍA, E., “La Asamblea de Madrid y el COVID-19: lo que nunca debió suceder”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

GROSSO, E., “Regional electoral legislation in Italy. A short essay on raise and fall of the myth of territorial differentiation”, en *Perspectives on Federalism*, nº4(1), 2012.

GÜEMES, C. y RESINA, J., “Participación ciudadana y confianza. Un ejercicio de alquimia democrática”, en GÜEMES, C., RESINA, J. y CRUZ-RUBIO, J. (eds.), *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*, GIGAPP-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

GUERRA SESMA, D., “Socialismo y cuestión nacional en la España de la Restauración (1875-1931)”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 137, 2007.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., “Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)”, en ANSENSI SABATER, J. (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

GUZMÁN HERNÁNDEZ, T. Y., “Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, en VICIANO PASTOR, R (ed.), *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1994.

HERNÁNDEZ LICONA, J. M., *El plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Ciudad de México, 2007.

HERNÁNDEZ, P., *El referendo en Colombia. Una dualidad entre norma y realidad*, Fundación Instituto de Administración Pública –IDAP–, Bogotá, 2000.

JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981.

JELLINEK. G., *Reforma y mutación constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Ed. Reus, Madrid, 1932.

JULIÁ DÍAZ, S., *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009.

JUTGLAR, A., *Pi y Margall y el federalismo español*, vol. I, Taurus, Madrid, 1975.

KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1934.

KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y el Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1988.

KÖLLING, M., “Calidad democrática y distribución territorial del poder en Alemania”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

LARIOS PATERNA, M. J., “La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referencia especial a la Llei catalana”, en *Activitat parlamentaria*, nº 11, 2007.

LARIOS PATERNA, M. J., “La participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008.

LARIOS PATERNA, M. J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*, Lete, Bilbao, 2008.

LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.

LENIN, V., *La democracia socialista soviética*, Progreso, Moscú, 1980.

LIMÓN MAGAÑA, W. Y., “¿Revocación del mandato = a juicio político? El caso de Aguascalientes”, en *Justicia y Sufragio*, México, 2018.

LINZ, J. J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *Nación, Estado y lengua. Obras escogidas*, vol. 2, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

LLORENS, E. L., *La autonomía en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Ed. Reus, Zaragoza, 1932.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R., “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: tercera generación. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 115, 2019.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., “El sistema electoral autonómico canario: una revisión necesaria, imperiosa e inaplazable”, en PÉREZ SÁNCHEZ, G. y MUJICA MORENO, V., (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

LÓPEZ GUERRA, L., “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996.

LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en PAUI VALL, F. (coord.), *El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Valencia, 2002.

LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

LÓPEZ RUBIO, D., “La STC 51/2017 sobre la ley catalana de consultas populares por vía de referéndum en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre los referendos autonómicos”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

LÓPEZ RUBIO, D., “Referéndum y consultas populares en Cataluña”, en PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

MAGDALENO ALEGRÍA, A., “El Gobierno de las Comunidades Autónomas. Del presidencialismo parlamentario a un (eventual) parlamentarismo presidencialista”, en SANZ PÉREZ, A. L., y CORONA FERRERO, J. M., (coords.), *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional*, Parlamento de Cantabria-Fundación Manuel Giménez Abad, Torrelavega (Cantabria), 2019.

MAGIAMELI, S., “Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale”, en *Le Regioni*, nº 3-4, 2000.

MAINWARING, S., “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995.

MÁIZ, R., “Nacionalismo, federalismo y democracia en Estados multinacionales”, en *ResearGate*, 2000.

MÁRQUEZ CALVO, J., “Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009”, en *Elecciones (Perú)*, nº 13, 2013.

MARTÍN CORTÉS, I., “El referéndum del no en Grecia: una consulta de dimensiones internacionales”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y*

mediaciones de la democracia directa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

MARTÍN NÚÑEZ, E., “Referéndum y consultas populares en los Estatutos de Autonomía: viabilidad, funcionalidad y límites”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E., (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

MARTÍN REBOLLO, L., “Uso y abuso del Decreto-Ley. (Un análisis empírico)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., “El impacto en el ordenamiento jurídico español del informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

MARTÍNEZ CUADRADO, M., “Bases, principios y criterios para la reforma de la ley electoral de 1977”, en *Revista de Política Comparada*, nº 6, 1981.

MARTÍNEZ DE LA PEÑA GONZÁLEZ, D., “La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por la Asamblea”, en RAMÍREZ M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “El régimen parlamentario y el sistema de partidos”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)”, en *Corts: anuario de derecho parlamentario*, nº 18, 2007.

MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., “El nominalismo descentralizador de la dictadura de Primo de Rivera”, en MARTÍN-RETORTILLO, S., *Descentralización administrativa y organización política*, tomo I, Madrid, 1973.

MASTROMARINO, A., “Organizzazione territoriale e tipi di Stato”, en DI GIOVINE, A., ALGOSTINO, A., LONGO, F. y MASTROMARINO, A., *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier Università, Florencia, 2017.

MATIA PORTILLA, E., “La COVID-19 y las Cortes de Castilla y León”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

MATIA PORTILLA, E., “Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León”, en SÁEZ HIDALGO, A. (dir.), *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

MATIA PORTILLA, F. J., *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

MATEOS, A. y LEÓN, G. (eds.), *La reconstrucción del PSOE durante la Transición. Una perspectiva territorial*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2017.

MAZZINI, G., *Scritti politici editi ed inediti*, vol. II., Imola, 1907.

MEDINA RUBIO, R. A., “La moción de censura en el anteproyecto constitucional de 1978”, en RAMÍREZ M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Madrid, 1978.

MICHELS, R., *Los partidos políticos*, vol. II, Amorrortu Editores, Buenos Aires (Argentina), 1996.

MOLAS, I., “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril, 1989.

MONTERO GIBERT, J. R. y GUNTHER, R., “Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España”, en *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

MONTERO GIBERT, J. R., y RIERA SAGRERA, P., “Anexo II: Informe sobre la reforma del sistema electoral”, en RUBIO LLORENTE, F. J. y BIGLINO CAMPOS, P. (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

MORALES ARROYO, J. M., “Una reforma conectada con el derecho de participación política”, en RUIZ-RICO RUIZ, G., PORRAS NADALES, A. y REVENGA SÁNCHEZ, M. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Nazionalità e Regioni nel processo costituente”, en DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angel Editore, Milán, 1978.

MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000.

MYERSON, R. G., “Federalism and Incentives for Success of Democracy”, en *Quarterly Journal of Political Science*, nº 1, 2006.

NAVARRO MARCHANTE, V., “La revocación de senadores de designación autonómica (la Ley Valenciana 10/2016 y la STC 123/2017)”, en *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018.

OEHLING RUIZ, H., “Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno”, en RAMÍREZ, M., (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978.

OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

OLIVER ARAUJO, J., “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

OLIVER ARAUJO, J., “España en la encrucijada”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011.

OLIVETTI, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Roma, 2002.

OÑATE RUBALCABA, P., “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y de los diputados”, en LLERA RAMO, F. J. (coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

ORTEGA SANTIAGO, C., “Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, mayo-agosto 2000.

ORTEGA SANTIAGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

ORTEGA Y GASSET, J., “Discurso de Ortega y Gasset en la sesión de las Cortes de 13 de mayo de 1932”, en *Dos visiones de España. Cataluña y España, ¿un debate sin fin?*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2010.

OSÉS ABANDO, J., “Parlamento y sociedad civil en la función legislativa”, en *Quaderni Regionali*, nº 3, 2012.

OSTROGORSKI, M., *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2008.

PAJARES MONTOLIO, E., “El sistema electoral de la Comunidad de Madrid”, en PAU I VALL, F., (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

PAJARES MONTOLÍO, E., “Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias”, en CASCAJO CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.) *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

PALACIOS ROMEO, F., “Democracia, representación y sistema electoral, una histórica difícil empatía bajo lógica de control hegemónico”, en PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (eds.), *Elegir y cómo elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.

PAMIES, C., “Tipos de lista y perfiles parlamentarios en España y Alemania”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

PANIAGUA, J. L., “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en LANZARO, J. (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

PASSARELLI, G., “Sistema de votación preferencial. Efectos en la competencia interna de los partidos y en el comportamiento electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020.

PEGORARO, L., *Derecho constitucional comparado*, Universidad Libre de Colombia, Bogotá, 2011.

PEGORARO, L., “Entre sociedad y Estado: los partidos políticos. Un acercamiento desde la perspectiva del Derecho Constitucional comparado”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 23, 2018.

PEGORARO, L., “Referéndums regionales, plebiscitos, secesiones: un precedente italiano y su enseñanza para España”, en OLIVER ARAUJO, J. (dir.), *El futuro territorial*

del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

PENDÁS GARCÍA, B., “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, en *Documentación Administrativa*, nº 215, julio-septiembre 1988.

PÉREZ ALBERDI, M. R., “La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, 2015.

PÉREZ ALBERDI, M. R., “Sobre el encaje constitucional de los referéndums autonómicos a raíz de las SSTC 137/2015 y 51/2017”, en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

PÉREZ ROYO, F. J., “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 49, 1986.

PÉREZ ROYO, F. J., “La raíz del problema”, en diario *El País*, 17 de marzo de 1994

PÉREZ SOLA, N., “La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 24, 2009.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 31, 2014.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., “Elementos y modelos de selección de candidatos electorales en los partidos políticos”, en CONTRERAS CASADO, M., y LÓPEZ GARRIDO, C. (coords.), *Interiores del Príncipe Moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., “Conclusiones”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

PETRILLO, L., “Lo statuto dell’opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi Statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali”, en *Consiglio Regione Toscana*, 2006.

PETRILLO, L., “Quale statuto costituzionale per l’opposizione parlamentare?”, en *federalismi.it*, nº 3, 2005.

PI Y MARGALL, F., *La reacción y la revolución*, Anthropos, Barcelona, 1982.

PI Y MARGALL, F., *Las nacionalidades*, Librería Bergua, Madrid, 1936.

PIERANDREI, F., *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, C. Sansoni editore, Florencia, 1946.

PIRAINO, A., “Crisi della democrazia, taglio dei parlamentari e “trasformazione” del sistema delle leggi elettorali”, en *federalismi.it*, 15 abril 2020.

PITARCH, I. E., “El Parlamento de Cataluña en la segunda Generalidad (1932-1939)”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 3, 1978.

PITKIN, H., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

PITRUZZELA, G., “Forma di governo e legislazione elettorale”, en *Le Regioni*, nº 3-4, 2000.

PORRAS NADALES, A. J. y DE VEGA GARCÍA, P., “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política”, en PORRAS NADALES, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación*, Tecnos, Madrid, 1996.

PORRAS NADALES, A. J., “Modelos de representación y formas de gobierno”, en RUIZ-RICO, G., y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch-Universidad de Jaén, Valencia, 1997.

POSADA, A., *La nouvelle constitution espagnole*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932.

PRESNO LINERA, M. A., “La titularidad del derecho de participación política”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, nº 104, 2002.

PRESNO LINERA, M. A., “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 5, 2007.

PRESNO LINERA, M. A., “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012.

PRESNO LINERA, M. A. y ORTEGA SANTIAGO, C., *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

PRIETO, I., “Otros pormenores”, en *El Sol*, 19 de agosto de 1930.

PUNSET BLANCO, R., “El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de gobierno”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013.

PUNSET BLANCO, R., “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº4, 1981.

QUERALT JIMÉNEZ, A., “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017.

QUIROGA RIVIERE, M. L., “Las concepciones centrales del liberalismo y del socialismo sobre la nación en Europa: 1850-1914”, en *Revista Derecho del Estado*, nº 34, 2015.

QVOTRUP, M., “La experiencia estadounidense de 1776 a 2012”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012.

RAE, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España”, en *Revista de Derecho UNED*, nº 18, 2016.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T., “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 1, UNED, Madrid, 1978.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “La posición de las minorías en el Estado democrático”, en GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., (ed.), *Decidir por mayoría*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

REVELES VÁZQUEZ, F., *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, 2008.

REVENGA SÁNCHEZ, M., “La funcionalidad del artículo 99 de la Constitución ante el caso de un resultado electoral fragmentado: ¿mejorar su aplicación o proponer su reforma?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017.

REVENGA SÁNCHEZ, M., “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14, 1986.

REVIRIEGO PICÓN, F., “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, en *Estudios de Deusto*, Vol. 63/2, 2015.

RIDAO MARTÍN, J., *El derecho a decidir. Una salida para Cataluña y España*, RBA, Barcelona, 2014.

RIDAO MARTÍN, J., “Virtualizando el Parlamento (hasta donde se puede). El régimen del Parlamento de Cataluña durante la crisis de la COVID-19 y las reformas tecnológicas y reglamentarias operadas para regular la actividad no presencial en el futuro”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

RIEZU, J., “Control y reducción del Parlamento por el Gobierno o relaciones del Legislativo y del Ejecutivo en la realidad política”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978.

RIZZONI, G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bolonia, 2012.

ROBLEDO SILVA, P., “Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

RODRÍGUEZ DÍAZ, A., “El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho Electoral”, en *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990.

RODRÍGUEZ-FLORES PARRA, V., “El Estado federal en el PSOE: de Suresnes a los pactos autonómicos”, en ARCHILÉS, F. y SAZ, I. (eds.), *Naciones y Estado. La cuestión española*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2014.

RODRÍGUEZ RUIZ, B., “La ciudadanía democrática y el lugar constitucional de la participación política”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 26, 2018.

ROLLA, G., “Las dinámicas entre el referéndum, las instituciones de democracia representativa y los partidos políticos. Consideraciones a la luz de la experiencia italiana”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

ROMANO, S., “La partecipazione come elemento caratterizzante della “Forma di Regione”. Il laboratorio partecipativo della Regione Emilia-Romagna”, en BUZZACCHI, C., MORELLI, A., y PIZZOLATO, F. (dirs.), *Rappresentanza politica e autonome*, Giuffrè editore, Milán, 2016.

ROSSEAU, J. J., *El contrato social o principios de Derecho Político*, Elaleph, 1999.

ROTELLI, E., *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, 1967, Milán.

ROURA ÁRBORE, S., “Notas para una política de reforma del Gobierno Local”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 8, 2004.

ROYO, S., “El Estado integral”, en *Revista de Derecho Público*, nº 45, septiembre de 1935.

RUBIO DEL VAL, C. y BLASCO JÁUREGUI, J., “El papel del Parlamento autonómico en el estado de alarma: crónica de la actividad de las Cortes de Aragón”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

RUBIO LLORENTE, F., “El parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

RUBIO LLORENTE, F., “Un referéndum que nadie quiere”, en diario *El País*, 11 de febrero de 2013.

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª ed., Madrid, 2012.

RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. *Parlamento abierto: el Parlamento en el siglo XXI*, UOC, Barcelona, 2017.

RUBIO, R. y GONZALO, M. A., “Vías de participación en el Parlamento. ¿Parlamentos abiertos?”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

RUIZ RUIZ, J. J., “El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018.

RUMI, G., “La Democrazia Cristiana e l'autonomia regionale”, en LEGNANI, M. (dir.), *Regioni e Stato dalla resistenza alla costituzione*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1975.

SÁENZ ROYO, E., “Federalismo y democracia: complementariedad y contradicciones”, en ARAGÓN REYES, M., JIMÉNEZ CAMPO, J., AGUADO RENEDO, C., LÓPEZ CASTILLA, A. y GARCÍA GUERREO, J. L. (dirs.), *La constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2019.

SÁENZ ROYO, E., “La regulación del referendo en el Derecho comparado: aportaciones para el debate en España”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, 2016.

SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

SAIZ ARNAIZ, A., “Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 12-13, 2000-2001.

SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000.

SALVADOR CRESPO, M. T., “La forma de gobierno local en España”, en RUIZ-RICO, G. y GAMBINO, S. (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, EDESA, Madrid, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, C.E.C., Madrid, 1984.

SÁNCHEZ AMOR, I., “Los Parlamentos autonómicos como laboratorios de la democracia en el marco de la reforma constitucional”, en SANZ PÉREZ, A. L. y CORONA FERRERO, J. M., (coords.), *Parlamentos autonómicos y reforma constitucional*, Parlamento de Cantabria-Fundación Manuel Giménez Abad, Torrelavega (Cantabria), 2019.

SÁNCHEZ DE DIOS, M., “El control parlamentario del Gobierno en el Reino Unido: un caso paradigmático”, en PAU I VALL, F. (coord.), *El control del gobierno en democracia-XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ FERRO, S., “El papel de los partidos políticos en los referéndums en Reino Unido: especial referencia al referéndum de independencia de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario”, en MATÍA PORTILLA, F. J. (dir.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”, en CASCAJO DE CASTRO, J. L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.), *Participación, representación y democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Control parlamentario y minorías”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 88, abril-junio, 1995.

SÁNCHEZ, Z., “La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía”, en *Activitat parlamentaria*, nº 11, 2007.

SANTAMARÍA OSSORIO, J., “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”, en *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., ORDUÑA REBOLLO, E. y MARTÍN-ARTAJÓ, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

SANTAMARÍA, J., “Participación política y democracia directa”, en VV. AA., *Estudios de Sociología y Ciencia Política. En homenaje al profesor C. Ollero*, 1972.

SANTOLAYA MACHETTI, P., “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, en *Revista de Derecho Político*, nº 24, 1987.

SANZ DE HOYOS, C., *Conversión del Estado unitario en Estado federal*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.

SANZ MORENO, J. A., “El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt versus Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 162, octubre-diciembre 2013.

SCHLEICHER, D., “Federalism and State Democracy”, en *Texas Law Review*, vol. 95, 2017.

SCHPEIS, G., *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955.

SEGURA RENAU, L., *El modelo de ejercicio de la democracia en las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la consulta popular*, Universidad de Barcelona, 2019

SERDÜLT, U., “Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza”, en WELP, Y. y SERDÜLT, U. (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Serie Ciencia y Democracia, Quito, 2012.

SEVILLA ANDRÉS, D., “Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)”, en RAMÍREZ, M. (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Labor, Barcelona, 1978.

SIAS, M., “Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta contestuale e consonante”, en *Le Regioni*, nº 1, 2011.

SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance y perspectivas (1983-2015)*, Dykinson, Madrid, 2017.

SIEYÈS, E. J., *Escritos y discursos de la revolución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

SIMÓN YARZA, F., “De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019.

SIMÓN YARZA, F., “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015.

SIMONE, M., “Mediated Networks for Deliberative Democracy: Connecting Enclave and Shared Spheres”, en *Social Semiotics*, vol. 16, nº 6.

SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.

SOLÉ TURA, J. y AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Siglo XXI, Madrid, 1980.

SOLÉ TURA, J., “Las Comunidades Autónomas como sistemas presidenciales”, en VVAA, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985.

SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales*, Tecnos, Madrid, 1984.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “El principio democrático y las instituciones de participación directa replanteados”, en ARNALDO ALCUBILLA, E. y GONZÁLEZ-TREVIAJNO, P. (dirs.), *En pro de la regeneración política en España*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Pensamiento político federal español: Azaola, Solé Tura, Trujillo”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 178, 2017.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, nº 13, 1982.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, Iustel, Madrid, 2019.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “La problemática constitucional de la formación del Gobierno y la intervención del monarca en nuestro régimen parlamentario”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 109, 2017.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 45, 1985.

SONNICKSEN, J., “Federalism and democracy a tense relationship”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO PICÓN, F. (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

SORIANO HERNÁNDEZ, E., “El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 15, 2006.

SORIANO MORENO, S., “El sistema electoral del Congreso de los Diputados: análisis, proporcionalidad y propuestas de mejora”, en PALACIOS ROMEO, F., y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (eds.), *Elegir y cómo elegir. Retos y urgencias del régimen electoral en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2018.

STURZO, L., *La Regione nella nazione*, Capriotti, Roma, 1949.

TARLI BARBIERI, G., “La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali”, en *Le Regioni*, nº 1, 2013.

TOMÁS Y VALIENTE, F., “El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, en *Obras Completas*, vol. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, Madrid.

TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.

TORRES DEL MORAL, A., “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 2004.

TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y crisis sanitaria”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía nº 8, 2020.

TUDELA ARANDA, J., “El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.), *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015.

TUDELA ARANDA, J., “El parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en PÉREZ-MONEO AGAPITO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, 2017.

TUDELA ARANDA, J., “España: Gobierno, partidos y coaliciones políticas en el Estado de las autonomías”, en LANZARO, J. (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

TUDELA ARANDA, J., “Exigencias constitucionales del Estado de Derecho y del principio democrático en relación con el Estado autonómico”, en TUDELA ARANDA, J., KÖLLING, M. y REVIRIEGO, F. (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007.

TUDELA ARANDA, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

TUDELA ARANDA, J., “La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, 2017.

URCUIYO FORUNIER, C., “Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación”, en *Revista Parlamentaria. Perspectivas de la forma de gobierno*, nº 1, Costa Rica, 1995.

URDÁNOZ GANUZA, J., “¿Una antinomia constitucional? El sufragio (des)igual en la Constitución de 1978”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 45, 2020

URDÁNOZ GANUZA, J., “La teoría de los precios. Una explicación sistemática para las fórmulas electorales”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 17, 2007.

VALADBIGI, A. y GHOBADI, S., “Federalism and perspectives of democracy”, en *Ontario International Development Agency*, 2011.

VANDELLI, L., “Il rapporto stato-regioni nella riforma costituzionale”, en DE VERGOTTINI, G. (dir.), *Una costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angel Editore, Milán, 1978.

VANDELLI, L., *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *Política y Constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

VÁZQUEZ ALFARO, J. L., “Viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal mexicano”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. (compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 1999.

VELASCO CABALLERO, F., “Estado de alarma y distribución territorial del poder”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 86-87, 2020.

VERDUGO SILVA, J. T., *La revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la Comunidad Andina y del continente americano*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2007.

VIDAL MARÍN, T., “La investidura de los Presidentes Autonómicos: la eliminación de la designación automática. ¿Acierto del legislador?”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 15, 2007.

VIDAL MARÍN, T., “Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular”, en *InDret*, nº 2, 2015.

VILAS NOGUEIRA, X., *O Estatuto Galego*, Edicions do Rueiro, A Coruña, 1977.

VINTRÓ CASTELLS, J., *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

VIZOLI, N., “La democracia participativa en la legislación regional italiana”, en *Revista catalana de dret públic*, nº 48, 2014.

VVAA, *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Comité de las Regiones, Luxemburgo, 1999.

WATTS, R. L., *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

WELP, Y. y SERDÜLT, U., “Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos”, en LISSIDINI, A., WELP, Y. y ZOVATTO, D. (compiladores), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, 2014.

WELP, Y., “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada”, en *Elecciones (Perú)*, nº 13, 2013.

ZAFRA VÍCTOR, M., *Participación ciudadana y calidad de la representación*, en RUIZ-RICO RUIZ, G., PORRAS NADALES, A. y REVENGA SÁNCHEZ, M. (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

ZAPATA CRUZ, J. C., “La participación indirecta de la sociedad en el Estado de derecho mexicano”, en *Hechos y Derechos*, nº 40, México, 2017.

