

# La democracia en las Comunidades Autónomas: principales aspectos problemáticos y propuestas de mejora

Andrés Iván  
Dueñas Castrillo

Doctor por la Universidad de Valladolid

**SUMARIO:**

- I. Introducción
- II. Síntesis de la tesis
- III. Conclusiones

**NOTA BIOGRÁFICA:**

Andrés Dueñas es graduado en Derecho por la Universidad de Valladolid en 2015, máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en 2016, especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Aplicación de la Constitución por la Universidad de Castilla-La Mancha en 2017 y doctor en Derecho con mención Doctorado Internacional, sobresaliente cum laude y premio extraordinario por la Universidad de Valladolid en 2020. Actualmente es profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid. Ha realizado estancias de investigación en la Università degli Studi di Torino y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus méritos, cabe destacar el XI Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el Parlamento por el trabajo “Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes”. Ha participado en más de una veintena de congresos nacionales e internacionales y cuenta con numerosas publicaciones en forma de monografía, artículo de revista, capítulo de libro y dirección de obras colectivas. Además, ha participado como profesor invitado en instituciones extranjeras, como la Università degli Studi Federico II, la Università di Bologna y la Università di Verona en Italia; o la Universidad del Magdalena en Colombia.

**I. INTRODUCCIÓN**

En septiembre de 2011 comencé mis estudios en el Grado en Derecho de la Universidad de Valladolid. Unos pocos meses antes España había vivido sus mayores movilizaciones sociales desde la Transición, protagonizadas por el Movimiento 15-M, y en agosto de ese mismo año se había reformado el art. 135 CE, usando el procedimiento de urgencia, sin apenas tiempo para el debate y aprovechando el período estivo, justo cuando los ciudadanos están menos conectados con la actualidad política. La Carta Magna se modificó de manera veloz e incorporando una cláusula de estabilidad presupuestaria que fue interpretada por quienes nos movilizamos en mayo de ese año como un fuerte rechazo a las propuestas que habíamos debatido en las plazas, cuando además el relato era que casi era imposible reformar nuestra Ley de Leyes.

Hace más de diez años ya era una persona movilizada políticamente, que había participado de manera activa en estas y otras movilizaciones. El 15-M coincidió cuando estaba estudiando la prueba de acceso a la universidad y no tuve dudas de que mi primera opción iba a ser cursar Derecho.

Toda mi época de Grado (2011-2015) coincidió con una legislatura en la que, a pesar de que fuera el último Gobierno estatal con mayoría absoluta hasta ahora, los coletazos de las reivindicaciones del 15-M seguían vivos. Fue la época de las Mareas, de la última huelga general que ha vivido nuestro país o de las fuertes movilizaciones del sector educativo, que también protagonizó sus propias huelgas sectoriales.

Para una persona que ya estaba vinculada con la política desde una temprana edad como yo, no es de extrañar que la asignatura que más le gustara en la carrera fuera Derecho Constitucional. A ello ayudó que el profesor que la impartía, Fernando Rey, incentivara los debates en clase y diera lugar a comentar cómo afectaban los temas de actualidad en la asignatura. Fue él la primera persona que me inyectó mi interés en la materia.

A medida que fui avanzando en mis estudios, cada vez tuve más claro que quería ser profesor universitario e investigar sobre posibles propuestas que mejoraran la democracia representativa, que sufría –y sufre– una fuerte crisis. Por eso decidí solicitar una beca de colaboración en mi último año de grado, gracias a la cual pude invertir más tiempo en mi primer trabajo de investigación: el Trabajo Final de Grado, que lo hice sobre una institución poco conocida en España, el revocatorio del mandato como instrumento de participación en los asuntos públicos. El apoyo de mi tutor, el profesor Ortega Santiago, en esta labor confirmó mi vocación en la tarea investigadora, por lo que no dudé que debía continuar con ella una vez finalizara mis estudios de grado.

Así fue cómo me inscribí en el Máster en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuerdo el curso 2015-16 como uno en los que más me he formado académica y personalmente. Es de sobra conocido por todos que 2015 inauguró el actual multipartidismo y fue la primera vez tras la aprobación de la Constitución de 1978 en la que hubo una repetición electoral en aplicación del art. 99 CE, al no lograr ningún candidato a la Presidencia del Gobierno el apoyo del Congreso de los Diputados.

Todo ello lo viví en un ambiente inmejorable: cursando el máster del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, al lado del Senado, y a apenas unos minutos del Congreso de los Diputados. Ello lo compatibilizaba con mi primer trabajo, asesor parlamentario en las Cortes de Castilla y León, e impartiendo clase de Derecho Constitucional como profesor asociado en el campus de Segovia de la UVa. Era normal que sintiera cercano el aire de cambio cada vez que paseaba por las calles de Madrid antes de entrar al aula del CEPC.

Debido a ello decidí continuar en mi Trabajo Final de Máster con la labor investigadora iniciada el curso anterior en el grado y afinar un poco más el objeto de investigación: si era posible o no introducir el revocatorio de mandato en los ayuntamientos españoles. La profesora Gómez Lugo, mi tutora, me guió adecuadamente en lo que pensaba que podía ser el embrión de mi futura tesis doctoral.

Fue mi directora de tesis, la profesora Biglino Campos, quien me instó a investigar algo más amplio: la democracia y la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. Recuerdo perfectamente la primera vez que acudí al tradicional curso sobre el Estado Autonómico en Miraflores de la Sierra, dirigido por el profesor Solozábal Echavarría, y a los seminarios de la Universidad Autónoma de Madrid, encabezados por el profesor Aragón Reyes. Allí la profesora Biglino Campos me presentó a otras personas expertas en la materia, como el profesor Tudela Aranda, con quienes tuve la oportunidad de comentar esta idea de investigación y me animaron a que ese fuera el tema de mi doctorado.

De esta manera comencé mi tesis, cuyo título inicial, *Buen gobierno y ciudadanía en las Comunidades Autónomas*, dista mucho del que fue finalmente, *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*. Tuve la oportunidad de dedicarme a tiempo completo en esta tarea desde el segundo año de mi doctorado, momento en el cual logré un contrato predoctoral de la Junta de Castilla y León, y de profundizar en estos temas gracias a los dos proyectos de investigación en los que estuve en este tiempo, *Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos* y *España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos*, el primero de ellos dirigido por la propia profesora Biglino Campos y el profesor Matia Portilla y el segundo también por el profesor Matia Portilla; y también gracias a las dos estancias de investigación que realicé durante mi formación doctoral, en la Università degli Studi di Torino, con la profesora Mastromarino, y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, junto a la profesora Mora Donatto.

Los resultados de la investigación tuvieron la suerte de lograr el XI Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre el Parlamento y que, de esta forma, pudieran ser editados en forma de libro por la Fundación Manuel Giménez Abad, con el mismo título de la tesis, que he citado en el párrafo anterior. Espero que la lectura de este artículo provoque curiosidad en el lector y acuda a esta publicación para subsanar sus inquietudes.

## II. SÍNTESIS DE LA TESIS

Lo primero que es necesario hacer en cualquier trabajo de investigación es acatar su objeto. En mi tesis analizo los principales aspectos problemáticos de la

democracia en las Comunidades Autónomas y observo cómo han incidido en ellos las últimas propuestas y medidas aprobadas por los Parlamentos autonómicos. Todo ello se hace dentro del contexto de que existe una profunda crisis de la representación y de los partidos políticos y que, debido al escenario multipartidista surgido desde 2015, nuestros entes regionales han probado nuevas fórmulas que los pueden convertir en una especie de laboratorios de democracia.

Como no podía ser de otra manera, el planteamiento utilizado para abordar el trabajo es eminentemente jurídico y sigue una estructura clásica de tesis doctoral, dividida en una introducción, un cuerpo de capítulos –que resumiré a continuación– y unas conclusiones finales.

El trabajo consta de tres capítulos. El primero de ellos, “La compleja articulación entre democracia y Comunidades Autónomas”, analiza el marco teórico. En él apunto que la descentralización territorial del poder, desde su inicio en los primeros Estados federales, tuvo siempre como uno de sus objetivos la profundización de la democracia, además de la integración territorial. En *El Federalista* Hamilton y Madison sostuvieron que el federalismo debía ser entendido como un freno y contrapeso más al poder de la Federación y que los Estados miembros funcionan como un freno del Ejecutivo federal, además de ser una garantía para las minorías. Por eso, desde ese momento, el federalismo –o cualquier tipo de distribución territorial del poder, como el regionalismo– se ha considerado como una buena solución para la rendición de cuentas y el control de los gobernantes.

En cualquier caso, 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 referido a la descentralización territorial del Estado. Pero en la primera mitad del siglo XX hubo varios países que tuvieron en cuenta el objetivo democrático cuando organizaron su territorio de una forma no centralista. En este capítulo se analizan los casos del Estado Integral de la II República y el Estado Regional italiano. Decidí elegir ambos al ser los dos supuestos que más influencia tuvieron en los debates constituyentes de la Constitución de 1978 y con los que el Estado Autonómico guarda más relación.

La decisión de los constituyentes de la II República de que España fuera un Estado Integral, con descentralización política para las Regiones, estuvo muy influenciada por motivos de integración territorial (son de sobra conocidos los problemas que Cataluña causó para los Gobiernos republicanos). Pero no es menos cierto que este modelo se eligió para diferenciarse de etapas anteriores y, concretamente, de los regímenes autoritarios precedentes, como el de Primo de Rivera, que siempre habían optado por un Estado centralista. De hecho, si analizamos cuáles han sido los tres momentos de mayor avance democrático en España –las dos Repúblicas y la Constitución de 1978–, siempre han venido acompañados de una propuesta de descentralización territorial del poder, por lo que se puede concluir que la división vertical del poder en nuestro país se concibe como sinónimo de mayor democracia.

En el Estado Regional italiano el objetivo democrático en la descentralización territorial del poder estuvo muy presente en sus debates constituyentes. Es más, se entendió como una liberación del fascismo, hasta tal punto de que, desde un primer momento, los Comités de Liberación Nacional que luchaban contra la dictadura se constituyeron como Comités Regionales. Es conocido que el principal responsable de que Italia decidiera que debía ser un Estado Regional, con poder legislativo propio para las Regiones, fue Ambrosini, que estuvo fuertemente influenciado por el Estado Integral republicano. Para él, esta opción permitía convertir un Estado centralizado en un ordenamiento articulado en territorios autónomos, como sucedió luego con la promulgación de la Constitución española de 1978.

Como decía un poco más arriba, han sido estos dos modelos los que más influencia han ejercido sobre nuestro Estado Autonómico. Aunque, de nuevo, la fuerza de los hechos nacionales fue muy importante para decidir que España debía abrir la posibilidad a las nacionalidades y regiones de que se constituyeran en territorios autónomos, también estuvo detrás de ello la idea de democracia, poder limitado y aproximación de la toma de decisiones a los ciudadanos. No hay que olvidar que España provenía de un contexto autoritario, centralista (como sucedió con la II República e Italia) y que era necesario crear nuevas formas de poder más cercanas al ciudadano, entendidas como nuevos espacios de participación política.

Para cerrar este primer capítulo de la tesis, se comentan las principales preguntas de investigación que se abordan en las siguientes páginas. En primer lugar, qué propuestas han realizado las Comunidades Autónomas en materia de participación en sus dos vertientes, a través de representantes y de manera directa (capítulo dos); y, por otro lado, cómo ha afectado a su forma de gobierno el escenario político surgido en 2015 y qué consecuencias para la democracia autonómica ha tenido la entrada de nuevos actores partidistas en sus Parlamentos (capítulo tres). La pandemia justo se inició cuando la tesis estaba a punto de ser finalizada, por lo que se hizo alguna breve referencia a ella, pero los problemas constitucionales que ocasionó en la democracia de las Comunidades Autónomas no pudieron ser analizados en profundidad. He tenido ocasión de desarrollar alguno de ellos luego, en la monografía editada por la Fundación Manuel Giménez Abad, como el aplazamiento de las elecciones autonómicas previstas para el País Vasco y Galicia o la falta de control político de las medidas adoptadas por los Ejecutivos autonómicos.

\*\*\*\*\*

En el capítulo segundo, como se acaba de indicar, se analizan las formas de participación de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas. Comienza haciendo referencia a los sistemas electorales autonómicos. Se parte de la base de que los de todas las Comunidades Autónomas tienen gran similitud con el del Congreso de los Diputados, lo que ha traído una fuerte homogeneidad entre ellos. Pero, de manera general, ha habido dos modelos diferentes de regularlos en el ámbito

autonómico: el detallista y el genérico. El primero de ellos sería aquel que regula de forma precisa el régimen electoral en el Estatuto de Autonomía, mientras que el segundo establece en la norma institucional básica de la Comunidad tan sólo los aspectos esenciales del sistema electoral y deja para un desarrollo legislativo posterior los aspectos más concretos. En cualquier caso, la doctrina está de acuerdo en apuntar que los Estatutos de Autonomía contienen importantes normas que afectan al sistema electoral, hasta tal punto de que se pueden calificar como códigos electorales autonómicos.

A pesar de esta gran homogeneidad, las Comunidades Autónomas tienen un cierto margen de maniobra para introducir cambios que diferencien sus reglas electorales. Por la naturaleza de este artículo, no se puede desarrollar ahora con detalle cómo se han distribuido las competencias en materia electoral el Estado y los entes autonómicos, pero sí indicar que el legislador autonómico puede entrar a normar aspectos tan relevantes como la fórmula electoral proporcional, la circunscripción o el sistema de listas, entre otros.

Por eso mismo, algunas Comunidades Autónomas, para hacer frente a la crisis de la representación –o, si se prefiere, de la representatividad– han debatido sobre la conveniencia de llevar a cabo cambios en algunos de los puntos que se acaban de señalar. Probablemente, las dos reformas electorales más importantes que se han llevado a cabo en los últimos años en las Comunidades Autónomas han sido las de Murcia y Canarias. En la primera se ha pasado a una circunscripción única, lo que ha mejorado la proporcionalidad del sistema; mientras que en la segunda se han combinado las circunscripciones insulares con una nueva circunscripción autonómica. Esta es la primera vez que se realiza algo de este género en España. El sistema electoral canario era el más desproporcional de todo el Estado y con este cambio, en síntesis, se ha logrado mezclar la necesaria representación de las islas con una circunscripción más amplia que permite corregir sus desigualdades.

No se ha modificado, pero sí ha habido propuestas y debates en algún Parlamento autonómico, el sistema de listas cerradas y bloqueadas. De este modelo se ha dicho que es uno de los factores del elevado protagonismo que tienen los partidos políticos en nuestro sistema electoral, hasta tal punto de que podría decirse que son ellos quienes eligen a nuestros representantes y el electorado se limita a refrendarlos.

Para mejorar la relación entre ciudadanos y representantes se ha propuesto en alguna Comunidad Autónoma abrir o desbloquear las listas. Esto se ha llegado a debatir, en algunos casos con un desarrollo mayor, en Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana o Cataluña. No hay dudas de que unas listas desbloqueadas o abiertas darían un mayor protagonismo a los ciudadanos, pero ello podría incidir en la cohesión y unidad de los partidos o generar problemas de gobernabilidad. En definitiva, este es un debate que no está cerrado, pero que al menos está teniendo lugar en el ámbito autonómico, mientras que en el estatal aún no se ha llegado a discutir nada así.

Otra manera de mejorar la representatividad de un sistema electoral es perfeccionar su proporcionalidad a través de un cambio en la fórmula de asignación de escaños. En el plano estatal, muchos atribuyen que la tendencia mayoritaria del sistema electoral del Congreso de los Diputados es debido a la denostada Ley D'Hondt, pero ello no es así, sino que se debe principalmente a que la mayoría de circunscripciones son pequeñas. Y, debido a ello, un cambio en la fórmula apenas variaría los resultados. Pero esto no ocurre en el ámbito autonómico. Casi todas sus circunscripciones tienen un tamaño mediano o grande. Pero las Comunidades eligieron la fórmula más mayoritaria de entre las proporcionalidades, la D'Hondt, para corregir los posibles excesos de una elevada fragmentación parlamentaria. Por eso en algunos lugares, como Castilla y León, se ha propuesto introducir la fórmula electoral Hare, de manera que el porcentaje de escaños que le correspondería a cada partido se asemejaría mucho más al porcentaje de votos que recibe. De nuevo, esta propuesta no fue exitosa, pero otra vez ha tenido lugar un debate que aún no ha llegado a las Cortes Generales.

Otro de los aspectos que se han estudiado en este capítulo han sido las propuestas para mejorar la democracia interna de los partidos políticos en las Comunidades Autónomas. Son frecuentes las críticas a este tipo de asociaciones por su falta de democracia interna, cuando es un requisito que se les exige en el artículo 6 CE. Por eso se han realizado propuestas para realizar primarias que designen al candidato a la Presidencia de la Comunidad (Castilla y León) o a los cabezas de lista de las circunscripciones (Asturias), como forma de mejorar la crisis que les afecta. Sin embargo, no está claro que esto favorezca, precisamente, su democracia interna, sino más bien todo lo contrario. Se ha corroborado que este tipo de selección de dirigentes ha favorecido, más si cabe, el caudillismo en los partidos, ya que el líder se siente ratificado por los militantes y con un poder casi omnímodo sobre la organización, sacrificando la representación de las minorías en los órganos de dirección y, por tanto, los frenos y contrapesos internos. Algo así también podría suceder en el caso de las primarias para nominar a candidatos electorales. Además, normalmente han ido en el sentido de elegir de esta forma al candidato a la Presidencia de la Comunidad, lo que podría incidir en la forma de gobierno parlamentaria de las Comunidades, ya que este tipo de procesos son más propios de sistemas presidencialistas.

Como decía más arriba, en este capítulo también se ha estudiado la participación de los ciudadanos a través de los instrumentos que se podrían denominar como clásicos de la democracia directa y participativa: la iniciativa legislativa popular y las consultas populares. Al igual que sucedió con el constituyente estatal, los primeros Estatutos de Autonomía regularon de una manera residual estos mecanismos. Pero en los últimos años se han introducido variantes que mejoran su normación y facilitan la participación de los ciudadanos.

Comenzando por las iniciativas legislativas populares, de manera general el número de firmas del electorado que se precisa para su presentación en el ámbito autonómico es más bajo que en el estatal. Y algunas Comunidades, como Castilla



y León, lo ha reducido en la pasada legislatura (en este caso particular, del 1% al 0,75% del censo electoral). Pero quizás lo más novedoso es que algunas leyes autonómicas y reglamentos parlamentarios permiten que la comisión promotora defienda la iniciativa en sede parlamentaria (lo que ocurre en Galicia, Castilla y León o Cataluña). Esto facilita que la proposición no pierda el espíritu con el que fue presentada o, dicho de otra manera, no se desenganche de sus proponentes. Incluso en algún lugar (Parlamento de Cataluña y Cortes de Aragón) se prevé un derecho de solicitud de retirada por parte de la comisión promotora si interpreta que se está desvirtuando la iniciativa que registraron. Además, Cataluña ha facilitado que puedan ser firmantes de una ILP los menores de edad mayores de 16 años y los extranjeros comunitarios, de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Todas estas son regulaciones novedosas que, desde luego, pueden fomentar la participación ciudadana a través de este instrumento.

En relación con las consultas populares, se ha analizado el debate doctrinal y jurisprudencial acerca de si las Comunidades Autónomas pueden o no regular por sí mismas las consultas referendarias. Es imposible reproducir aquí tal discusión, por lo que remito al lector al libro de la tesis si tiene interés en esta cuestión. Sí que se puede indicar, en síntesis, que el Tribunal Constitucional ha atribuido a la Ley Orgánica de Diversas Modalidades de Referéndum el cuasi monopolio de la regulación referendaria, aunque ha reconocido que las Comunidades Autónomas pueden tener algún tipo de intervención para complementar los preceptos normativos estatales. Además, algunos Estatutos de Autonomía han creado nuevos tipos de referéndum sin que lo haya previsto la Ley Orgánica, lo que resulta un tanto contradictorio. Todo esto no es aplicable para las consultas populares no referendarias, dado que este tipo de participación no se encuentra contenida en el artículo 23 CE. Por ello, varias Comunidades Autónomas, como Andalucía o Cataluña, han regulado por vía legislativa tal método participativo.

El último epígrafe de este capítulo se dedica a si es posible introducir el revocatorio de mandato en las Comunidades Autónomas. El referéndum revocatorio de mandato es una institución mediante la cual, a través de la iniciativa popular, se puede remover por medio de un referéndum a un representante público por los motivos establecidos en el ordenamiento jurídico. Está presente principalmente en países que tienen una forma de gobierno presidencialista, como sucede en numerosos Estados estadounidenses para sus gobernadores o en varios países latinoamericanos para los Presidentes u otros representantes.

En las Comunidades Autónomas no se ha llegado a proponer algo como lo descrito anteriormente, sino que sus Parlamentos pudieran revocar el mandato de los senadores designados por ellos. Ha habido iniciativas en este sentido en La Rioja, Castilla y León y Valencia, donde se llegó a aprobar por la Ley 10/2016, declarada inconstitucional más adelante por la STC 123/2017. Entiende el Tribunal Constitucional que la Ley establecía una relación fiduciaria entre la Asamblea Legislativa y los senadores designados por ella, algo incompatible con la prohibición de mandato imperativo proclamada en el artículo 67.2 CE y con el

derecho a ejercer el cargo sin constricciones ilegítimas contenido en el artículo 23.2 CE. Pero, más allá de esta cuestión puntual, en el trabajo planteo que las Comunidades Autónomas, dentro del principio dispositivo que preside el Estado Autonómico, podrían haber regulado en sus Estatutos de Autonomía un modelo de representación en el cual no estuviera prohibido el mandato imperativo o, estándolo, hubieran introducido el revocatorio de mandato como una forma de fiscalización a los representantes. Pero, en cualquier caso, una regulación de estas características sería muy compleja de articular si tenemos en cuenta que la forma de gobierno autonómica es parlamentaria y, además, su sistema electoral es proporcional.

\*\*\*\*\*

El tercero y último de los capítulos versa sobre las relaciones entre poderes en las Comunidades Autónomas. Comienza refiriéndose al cierre de su modelo institucional por el Tribunal Constitucional. El artículo 152.1 CE propuso un determinado modelo para aquellas Comunidades que accedieran a la autonomía a través de la denominada vía rápida, consistente en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal y un Consejo de Gobierno y un Presidente elegido por la Asamblea y responsables políticamente ante ella. Es decir, una forma parlamentaria de gobierno. Para el resto jugaría un importante papel el principio dispositivo. Los Pactos Autonómicos entre la UCD y el PSOE de 1981 acordaron que todas las Comunidades Autónomas debían contar con poder legislativo propio, por lo que se generalizó este modelo para aquellas que accedieron a su autonomía a través de la vía lenta.

Aunque el art. 152.1 CE tan sólo se refería a un tipo de Comunidades Autónomas, posteriormente la STC 225/1998 estableció dicho precepto como canon de constitucionalidad para todas, lo que ha supuesto el cierre del principio dispositivo en este ámbito. Algunos autores han afirmado que pronunciamientos más recientes, como la STC 247/2007, parecen discutir esta jurisprudencia, ya que el Tribunal Constitucional ha afirmado expresamente que “el entramado institucional previsto en el art. 152.1 CE estaba previsto sólo *en principio* para las Comunidades Autónomas de la vía del art.151 CE”. El Alto Tribunal también ha afirmado en la STC 89/2019 que la aplicación del art. 155 CE permite una “alteración temporal del funcionamiento del sistema institucional autonómico”, el cual, de igual manera, se ha visto alterado durante el primer estado de alarma por COVID-19.

La forma de gobierno resultante es una forma de gobierno parlamentaria, con tintes presidencialistas. Hasta tal punto lo anterior es tal que algunos autores la han calificado como semipresidencialista, debido a la preeminente posición del Presidente autonómico, que además de ser líder del Ejecutivo es una especie de Jefe de Estado de la Comunidad, ya que asume la condición de máximo representante de la misma.

A pesar del elevado mimetismo en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, existen peculiaridades entre ellas que han sido reseñadas en la tesis. En primer lugar, en la investidura del Presidente. La mayoría tomó como referencia el art. 99 CE, pero no todas lo han regulado de la misma manera, debido, entre otros motivos, a la falta de una figura como el Rey, proponente en el ámbito estatal del candidato a la Presidencia.

Primariamente, Navarra, Andalucía y Castilla-La Mancha dispusieron que si cualquiera de los candidatos a la Presidencia de la Comunidad no obtuviera la mayoría necesaria para convertirse en Presidente en el plazo de dos meses, lo fuera el candidato del partido que tuviera mayor número de escaños. El Tribunal Constitucional declaró acorde a la Carta Magna esta regulación en la STC 16/1984. Actualmente, sólo sigue vigente en Castilla-La Mancha, pero son varias las voces que han puesto como ejemplo para el ámbito estatal una solución de estas características para evitar una repetición electoral. Este es un sistema que encuentra ciertas similitudes con el parlamentarismo negativo, propio de las monarquías parlamentarias del norte europeo, en las que el Primer Ministro no ha de someterse a una votación de investidura, sino que la relación fiduciaria con el Parlamento es *iuris tantum* desde el inicio de su mandato.

Por otro lado, la mayoría de Comunidades han dispuesto que sea el Presidente de su Parlamento quien designe al candidato a la Presidencia de la Comunidad. Pero hay cuatro que no lo regulan de esta manera. La Comunidad Valenciana y el País Vasco confieren esta potestad a los Grupos Parlamentarios y Extremadura y Asturias a los diputados individualmente considerados. La iniciativa de propuesta en estos lugares, por tanto, está en manos diferentes del Presidente de la Asamblea. Además, en País Vasco y Asturias la votación de investidura es nominal, lo que asegura que sea investido uno de los candidatos propuestos, excepto en caso de empate. Todas estas son soluciones que pueden evitar la imposibilidad de nombrar Presidente.

Otra diferencia que encontramos en el proceso de investidura autonómico respecto del estatal es el plazo obligatorio, en primer lugar, para realizar la propuesta de candidato y, en segundo lugar, para que el Presidente de la Cámara convoque la sesión de investidura. Nada semejante se encuentra en la regulación constitucional ni reglamentaria para el Presidente del Gobierno. De esta manera se evitan situaciones de enconamiento institucional o de un largo período de Gobierno en funciones, ya que se aceleran los procesos y se obliga a la toma de acuerdos.

Una última diferencia la encontramos en la relación fiduciaria entre los miembros del Gobierno con el Parlamento. Es el caso del País Vasco, la única Comunidad Autónoma que prevé la moción de censura individual al Vicepresidente y a los Consejeros. Este mecanismo puede suponer un buen instrumento para hacer eficaz la responsabilidad política del Gobierno sin necesidad de acudir a la moción de censura constructiva al Presidente, pero también es cierto que un uso abusivo de esta figura podría perjudicar la estabilidad del Ejecutivo.

Uno de los cambios más importantes que ha sentido desde 2015 la democracia autonómica en particular, y la española en general, es la fragmentación parlamentaria. La forma de gobierno autonómica ha estado caracterizada por una gran debilidad del Parlamento y, en relación con ello, una escasa capacidad de control político de la oposición. Sin embargo, con el escenario político que surgió en aquel año, confirmado luego por las sucesivas elecciones autonómicas, hace preguntarnos si las Asambleas Legislativas están recobrando parte del protagonismo perdido. En un primer momento se podría dar una respuesta afirmativa, si se tiene en cuenta que durante estos años no se habían presentado en el ámbito autonómico tantas mociones de censura como hasta ahora –aunque ninguna exitosa–, aunque, asimismo, los Presidentes han hecho uso de sus potestades y en algunos lugares han disuelto el Parlamento para convocar elecciones anticipadas, como Madrid o, más recientemente, Castilla y León y Andalucía.

Es un hecho que actualmente los Gobiernos necesitan del apoyo del Parlamento para llevar a cabo su programa político. Estamos en el momento de los Gobiernos de coalición, los cuales, incluso, en algún caso ni siquiera cuentan con mayoría absoluta en la Cámara. Los Gobiernos monocolors con mayorías absolutas han pasado a ser la excepción que confirma la regla. Desde este punto de vista, no cabe duda de que los acuerdos son más importantes que nunca y que las minorías parlamentarias pueden hacerse más fuertes en sus posturas si el Gobierno necesita de su ayuda para sacar adelante determinadas iniciativas. Pero, aunque esto sea cierto, no lo es menos que durante este tiempo también hemos sido testigos de episodios de abusos de la mayoría sobre la minoría, como el que tuvo lugar en septiembre de 2017 en el Parlamento catalán cuando se debatían las Leyes de Referéndum y Transitoriedad Jurídica; y tampoco lo es que los Presidentes autonómicos siguen dominando la arena institucional autonómica y a él están subordinados el Gobierno, su partido y el grupo parlamentario mayoritario. Esto se ha visto agravado por la pandemia por COVID-19. Las medidas de los Ejecutivos autonómicos, especialmente en el segundo estado de alarma, apenas han podido ser fiscalizadas por las Asambleas ante las que son responsables.

A pesar de lo anterior, el parlamentarismo autonómico ha supuesto un interesante escenario de pruebas durante los últimos años, y se han aprobado reformas de los reglamentos parlamentarios –que en algunos lugares ya estaban presentes– que facilitan el control al Gobierno por la oposición y también la participación ciudadana y, por tanto, la fiscalización popular de la labor del Ejecutivo.

Varios Parlamentos autonómicos han puesto en manos de la minoría determinados instrumentos de control. Es el caso, entre otros, de las propuestas de comparecencia en sede parlamentaria o de las comisiones de investigación. En Comunidades como Castilla y León o Cataluña existen interesantes regulaciones que facilitan a la oposición la posibilidad de crear este tipo de comisiones.

Sobre otro tipo de instrumentos de control, como las propuestas de *indirizzo* político (v. gr.: proposiciones no de ley) se han aprobado medidas que mejoran

la fiscalización de aquellas que han sido aprobadas. Es el caso de las Cortes de Aragón, donde se ha regulado un procedimiento de control del cumplimiento por parte del Gobierno de aquellas resoluciones aprobadas que contenían mandatos al Ejecutivo.

Por último, también se han reformado los reglamentos parlamentarios para garantizar que en los órganos de gobierno de las Cámaras esté representada esa mayor pluralidad existente en los Parlamentos autonómicos. Así ha sucedido en las Cortes de Castilla y León y en las Cortes Valencianas; mientras que en el Reglamento del Parlamento de Cataluña ya se disponía, por ejemplo, que las Presidencias de las Mesas de las comisiones parlamentarias deben distribuirse proporcionalmente por la Mesa de la Cámara y de acuerdo con la Junta de Portavoces.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana en el Parlamento se han abordado reformas, sobre todo debido a las distintas iniciativas de los partidos que entraron por primera vez en los Parlamentos autonómicos en 2015. En primer lugar, se han introducido las preguntas al Gobierno de iniciativa ciudadana en Galicia, Aragón y también se propuso algo así, aunque no llegó a aprobarse, en Extremadura y Castilla y León. Lo mismo sucede con las proposiciones no de ley de carácter ciudadano, presentes en el Parlamento gallego y en las Cortes de Aragón; o las enmiendas de iniciativa ciudadana, que se han introducido en los Parlamentos de Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón o Andalucía. Con todo ello se pretende una mayor permeabilidad de las instituciones y potenciar la responsabilidad de los representantes para con los ciudadanos, siempre concibiendo tales instrumentos como un complemento de la democracia representativa y teniendo en cuenta que también comportan riesgos. Por ejemplo, se puede generar una brecha entre aquellos que, por su situación personal, puedan dedicar tiempo a la cosa pública, y quienes no, debido a su actividad laboral o por carecer de tiempo para ello.

Este capítulo se cierra con una breve referencia a los decretos-leyes autonómicos. No es el lugar para reproducir las críticas que se están realizando a estas normas gubernamentales con rango de ley en el ámbito estatal, ni tampoco los argumentos contrarios a que esta figura se introdujera en el ámbito autonómico. Simplemente cabe indicar en este resumen de la tesis doctoral que la regulación autonómica perdió una buena oportunidad de mejorar el control parlamentario respecto a estas normas cuando lo introdujeron en su ordenamiento jurídico, por ejemplo, a través de su tramitación obligatoria como proyecto de ley. En la tesis también se hace referencia a la mayor dificultad que tiene la oposición de controlar este instrumento en manos del Ejecutivo, dado que no tiene legitimidad para interponer un recurso de inconstitucionalidad en el caso de que entienda que no se cumple el presupuesto habilitante para dictarlo. Situación que se ha visto agravada por la pandemia, dado que se ha hecho un uso mayor del decreto-ley –cuando su utilización ya era abusiva– y, aunque es cierto que aquí podrían estar más justificados debido al carácter urgente y extraordinario

de algunas medidas, no lo es menos que se ha convertido en la manera normal de legislar durante este tiempo.

### III. CONCLUSIONES

La investigación de la tesis permite concluir que, aunque el elemento democrático estuvo presente desde el primer estado federal, ha sido la evolución práctica y teórica en el siglo XX la que ha unido más el concepto de democracia con la descentralización territorial del poder. Ésta última permite que la toma de decisiones se lleve a cabo de una manera más cercana al ciudadano, facilitando la fiscalización al poder público, y además ayuda a que los entes regionales o federados preparen a futuros cuadros políticos nacionales o sean un banco de pruebas de nuevas medidas para mejorar la democracia, como sucede en nuestro caso con las Comunidades Autónomas.

Como se ha comentado en las páginas precedentes, se han analizado diversos aspectos problemáticos de la democracia autonómica y medidas que han tratado de mejorar la crisis de la representación y de los partidos políticos. La idea transversal de fondo presente en toda la investigación, como se avanzaba al inicio de este artículo, es que las Comunidades Autónomas pueden jugar un importante papel como laboratorios de democracia. El menor tamaño de sus Parlamentos, su unicameralismo o la mayor cercanía entre representantes y representados pueden ser elementos que ayuden a introducir reformas que son más difíciles de plantear en el ámbito estatal. Si luego resultan ser exitosas, pueden ser un buen ejemplo para trasladarlas a otros espacios diferentes al autonómico.

En cualquier caso, no hay que olvidar que la democracia de las Comunidades Autónomas no está exenta de los problemas que afectan al sistema en general. En particular, actualmente, las consecuencias de una elevada fragmentación parlamentaria, como la inestabilidad de los Gobiernos. Pero, a pesar de ello, nuestros entes regionales han demostrado que los acuerdos son posibles y están liderando las reformas y propuestas de reforma que pueden mejorar la relación entre representantes y representados.