

UN NUEVO CICLO POLÍTICO SIN MAYORÍAS ABSOLUTAS: LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS RECOBRAN PROTAGONISMO TRAS LAS ELECCIONES DE 2015

A NEW POLITICAL CYCLE WITHOUT ABSOLUTE MAJORITIES:
THE AUTONOMOUS PARLIAMENTS REGAIN PROMINENCE
AFTER THE 2015 ELECTION

Juan María Bilbao Ubillos

Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de Valladolid

RESUMEN

El escenario que se dibuja tras los comicios autonómicos de mayo de 2015 es el de unos Parlamentos más fragmentados, con nuevos actores en escena y sin mayorías absolutas. En el trabajo se analizan las repercusiones de este cambio sustancial del mapa político en la organización de los Parlamentos autonómicos y en su actividad, tanto legislativa como de control (investidura del presidente de la Comunidad, aprobación de los presupuestos, iniciativa y producción legislativa...). Con este insólito escenario de gobiernos que no cuentan con una mayoría clara para sacar adelante sus iniciativas, quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que deja de ser un apéndice del Gobierno y pasa a ser el centro de gravedad de la vida política, a cobrar protagonismo.

Palabras clave: Comunidades Autónomas; forma de gobierno parlamentaria; Parlamentos autonómicos; organización; funciones; sistema electoral; sistema de partidos.

Juan María Bilbao Ubillos

ABSTRACT

The outcome provided by the May 2015 regional election is of some fragmented Parliaments, with new political players and without absolute majorities. The consequences of such relevant political changes in the organization and activity, both legislative and scrutinizing, of the Regional Parliaments (Autonomous President's investitures; Budget's approvals, legislative's initiative and production...) are analysed in this article. In this unusual political landscape of Governments that can't count on clear majorities to get their initiatives passed stands out the fact that the Parliaments seem not to be an appendix of the Executives any more and turn to reach center stage of the political life, a real prominence.

Keywords: *Autonomous Communities; Parliamentary form of government; Autonomous Parliaments; Organization; Functions; Electoral system; Party system.*

SUMARIO

1. LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2015.
2. REPERCUSIONES DE UNA REPRESENTACIÓN MÁS FRAGMENTADA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN INTERNO DEL PARLAMENTO.
3. REPERCUSIONES EN LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO.
 - 3.1. La investidura del presidente de la Comunidad.
 - 3.2. La aprobación de los Presupuestos.
 - 3.3. La iniciativa legislativa.
 - 3.4. El control de la actuación del Gobierno.
4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA.
5. OTRAS INSTITUCIONES PROPIAS.

En la nueva legislatura que se inició con la constitución de los Parlamentos autonómicos tras las elecciones de mayo de 2015 en las trece Comunidades que aprobaron su Estatuto por el procedimiento del artículo 143 CE son muchas las novedades que se vienen registrando en la organización y el funcionamiento de unas Cámaras cuya composición ya refleja las profundas mutaciones que se han producido en nuestro sistema de partidos en los últimos años. Dejaré casi siempre a un lado, fuera del foco, los Parlamentos de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, cuya renovación en 2015 y 2016 no deparó grandes cambios en las relaciones entre Gobiernos y Asambleas legislativas.

1. LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2015

El escenario que se dibuja tras los comicios autonómicos es el de unos Parlamentos más fragmentados, con nuevos actores en escena. Continuando la tendencia apuntada en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, los dos grandes partidos, PP y PSOE, pierden votos y se consolidan las fuerzas emergentes que irrumpieron entonces: Podemos y Ciudadanos. Formaciones que entran con fuerza en su primera participación en elecciones autonómicas y van a tener la llave de la gobernabilidad en muchas Comunidades. En el global de las trece Comunidades de régimen común el tercer partido más votado fue Podemos, que está presente en los trece Parlamentos, y la cuarta fuerza fue Ciudadanos. IU pasa de tener 35 escaños a solo 9 y deja de estar representado en Extremadura, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana. Y desaparece del mapa UPYD, que tenía representación en Asturias y Madrid.

Del tradicional bipartidismo imperante hasta entonces hemos pasado a un modelo «tetrapartidista» con cuatro grandes partidos estatales, y los partidos con vocación mayoritaria de ámbito autonómico. Ya no hay ningún Parlamento de composición bipartidista. En la legislatura anterior, PP y PSOE disponían del 81 % de los escaños en el conjunto de las trece Comunidades Autónomas, mientras que ahora solo representan el 63 %. Y son nueve las Comunidades en las que no llegan al 60 %. Es verdad que están presentes en todos los Parlamentos, pero en alguna región como Navarra los dos grandes partidos nacionales ocupan una posición marginal (como sucede en Cataluña y el País Vasco, donde se observa un declive ininterrumpido, que resulta sumamente preocupante). El bipartidismo solo resiste en Castilla-La Mancha y Extremadura con un 75 % de los votos emitidos y el 90 % de escaños).

Juan María Bilbao Ubillós

El Partido Popular ganó las elecciones en cifras globales, y fue la fuerza más votada en nueve Comunidades, pero experimentó un fuerte retroceso, especialmente en la Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia, de modo que la distancia con el PSOE se redujo de 10 a 2 puntos; y sufrió una pérdida muy notable del poder territorial que había alcanzado en 2011. Perdió seis de las once Comunidades Autónomas donde gobernaba, reteniendo únicamente el gobierno —en minoría— de cuatro (Madrid, La Rioja, Murcia y Castilla y León), además de Galicia.

Paradójicamente, el PSOE, pese a perder también votos y acusar un notable desgaste (no mostró síntomas de recuperación; retrocedió en todas las Comunidades y solo venció en Andalucía, Extremadura, Asturias y Canarias), incrementó su poder territorial, porque formó gobierno, con distintos socios y apoyos, en siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Extremadura) y participa en el Ejecutivo de Cantabria, donde comparte responsabilidades con el PRC, el partido regionalista liderado por Revilla. En Canarias formó gobierno con Coalición Canaria, repitiendo la fórmula de la legislatura anterior, aunque esa alianza se rompería a finales de 2016. Conviene recordar que en la legislatura 2011-2015 el PSOE solo presidía el Gobierno en dos Comunidades Autónomas, en coalición con IU, rota posteriormente.

En Navarra se produce un verdadero vuelco electoral, con un desplome del bloque de centro-derecha y la formación de un Gobierno nacionalista y de izquierdas, que desplaza a UPN del poder. Una prueba elocuente de este giro radical fue el debate celebrado en el Pleno del Parlamento de Navarra el 27 de noviembre de 2015 sobre la participación y el derecho a decidir de la ciudadanía en el ámbito económico, social y político, que terminó con la aprobación de diversas propuestas, entre las que cabe destacar la que afirma que Navarra es un sujeto titular del derecho a decidir, la condena de la reforma del art. 135 CE y otras leyes estatales, y la defensa del Convenio económico y de la identidad de Navarra.

Con la nueva correlación de fuerzas, con este cambio sustancial del mapa político, desaparecen las mayorías absolutas existentes en ocho Comunidades tras las elecciones de 2011, lo que no dejaba de ser una anomalía. Es emblemática en este sentido la pérdida de la mayoría absoluta en Comunidades como Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia o Castilla y León, poniendo fin un largo ciclo político marcado por la hegemonía del Partido Popular.

2. REPERCUSIONES DE UNA REPRESENTACIÓN MÁS FRAGMENTADA EN LA ORGANIZACIÓN Y EL RÉGIMEN INTERNO DEL PARLAMENTO

Una representación más plural se refleja en primer lugar en un incremento del número de formaciones políticas que obtienen escaño en el Parlamento autonómico. Los partidos emergentes no siempre desplazan o reemplazan a los ya implantados o establecidos. Solo lo hacen en algunas Comunidades como Baleares, donde IU, con la marca *Guanyem*, no obtuvo representación; en la Comunidad Valenciana, donde EUPV (4,38 %) queda fuera del hemiciclo (pierde los 5 que tenía); en Extremadura, donde dejan a IU y los regionalistas sin representación parlamentaria al no superar la barrera del 5 % en ninguna de las dos circunscripciones; en La Rioja, donde es el Partido Riojano, que tenía dos diputados, el que se queda sin representación con un 4,45 % de los votos; o en Murcia y Madrid, donde ni IU ni UPYD alcanzaron el umbral del 5 %.

Pero se refleja también en la constitución de más grupos parlamentarios (6 en Aragón o Asturias, o 5 en Andalucía y Cantabria, por ejemplo). Las dos formaciones emergentes van a estar representadas y van a disponer de su propio grupo parlamentario en casi todos los Parlamentos (Ciudadanos se queda sin representación en Canarias, en Castilla-La Mancha —pese a alcanzar el 8.64 % de los votos— y en Navarra —donde se queda, con un 2.96 % de los sufragios, muy cerca del 3 %, el porcentaje mínimo exigido para acceder al Parlamento foral—).

Hay que consignar en este aspecto el rechazo de la propuesta de reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón formulada en julio de 2015 por la Chunta Aragonesista e IUA, que esta legislatura comparten el grupo mixto, para reducir el número mínimo de diputados exigido para formar Grupo Parlamentario, de modo que pueda constituirse un grupo propio con dos parlamentarios.

Y tiene su reflejo lógicamente en la composición, más plural también, de las Mesas de los Parlamentos (con una cierta promiscuidad en las alianzas, por cierto: no siempre existe una correlación con las que más tarde se tejerán de cara a la investidura). En muchos casos están representados todos los grupos (cinco en el caso de Cantabria; cuatro en Madrid, por ejemplo). En Asturias, sin embargo, no pudo ser, porque eran seis los grupos y cinco los puestos a cubrir. La alianza entre PSOE, IU y C's permitió la elección del socialista Pedro Sanjurjo como presidente; las vicepresidencias correspondieron a IU y PP; la secretaria primera para C's y la segunda para Podemos, quedando fuera el Foro. Pero estos acuerdos no tuvieron continuidad en la elección del Presidente del Principado.

Juan María Bilbao Ubillós

La Presidencia de la Cámara recae en algunos casos en un parlamentario que no pertenece al mismo partido que el presidente del Gobierno, como resultado de los acuerdos de investidura o legislatura. Ocurre por ejemplo en Baleares, donde la presidencia de la Cámara correspondió a Podemos, o en Navarra, donde cohabitan una presidenta del Gobierno de Geroa Bai y una presidenta del Parlamento de Podemos). En Murcia, Ciudadanos suscribió un pacto de investidura con el PP, pero propició la elección como Presidenta de la Asamblea de la socialista Rosa Peñalver, sumando sus votos a Podemos y al propio PSOE.

En este punto, no puedo dejar de reseñar la solución adoptada en las Cortes de Castilla y León. El Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el 25 de noviembre de 2015, aprobó la Propuesta de Reforma del Reglamento de las Cortes, promovida por cuatro de los Grupos Parlamentarios (Popular, Socialista, Podemos y Ciudadanos) mediante la cual se trata de adaptar la composición de la Mesa «a la nueva realidad política dimanante de las urnas». En concreto, la reforma consiste en elevar de los dos actuales a tres el número de secretarios, con lo que el órgano de gobierno de la Cámara estará integrado por seis procuradores (con dedicación exclusiva, un régimen al que no pueden acogerse la mayoría de sus compañeros, que solo cobran dietas de asistencia). La elección de los secretarios de la Mesa de acuerdo con las modificaciones introducidas se produjo finalmente en febrero de 2016, de modo que, en la actualidad, la Mesa está compuesta por la Presidenta de las Cortes (PP), 2 Vicepresidentes (PP y PSOE) y 3 Secretarios (PP, Podemos y Ciudadanos). La Mesa adoptará sus acuerdos por mayoría de los presentes, y en caso de empate el Presidente hará uso de su voto de calidad.

No es una fórmula rigurosamente original. Ya se había aprobado antes, el 30 de julio de 2015, una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura con idéntico propósito: que todos los Grupos puedan estar representados, con voz y voto, en la Mesa de la Cámara, lo que permitió a Ciudadanos ocupar una secretaría tercera.

Otro tanto podría decirse de la designación por las Cámaras autonómicas de los senadores que representan a la Comunidad. Entran en el reparto otras fuerzas (como Podemos en Castilla La-Mancha y Navarra; Podemos y Ciudadanos en Madrid; o Podemos, Ciudadanos y Compromís en la Comunidad Valenciana). Por cierto, en esta última Comunidad se ha aprobado recientemente la Ley 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de Designación de Senadores o Senadoras en Representación de la Comunitat Valenciana, que tiene su origen en una Proposición de Ley presentada por el Grupo Podemos-Podem con un propósito muy concreto (privar a Rita Barberá de su escaño en el Senado), y contempla la posibilidad de que el Pleno de las Cortes pueda revocar el mandato de estos senadores,

cuando la pérdida de confianza estuviese justificada por «*el incumplimiento de las obligaciones del senador o senadora establecidas en la actual ley*» o actuaciones que comporten «*el desprestigio de las instituciones*» (art. 14 bis)¹. La nueva Ley se propone también fortalecer la capacidad de la Cámara de recibir información sobre la tarea desarrollada por los senadores una vez iniciado su mandato, garantizando el derecho de los grupos parlamentarios a reclamar su comparecencia, que será obligatoria. Se establece además una comparecencia anual para rendir cuentas de su trabajo en el Senado (art. 16).

En el capítulo de las reformas reglamentarias, podemos mencionar otras que encierran interés. Con el respaldo de los tres Grupos que respaldan al Gobierno se aprobó la reforma de varios artículos del Reglamento de las Cortes Valencianas. La reforma puede agruparse en dos bloques: el primero incluye compromiso de garantizar la paridad, la composición paritaria, en todos los órganos de las *Corts*, así como en los nombramientos en los órganos estatutarios de la Comunidad Valenciana². El segundo se refiere a la creación de nuevas Comisiones: la Comisión de Derechos Humanos como comisión permanente no legislativa; y las de Políticas de Igualdad de Género y del colectivo LGTB, de RTVV y Espacio Audiovisual como permanentes legislativas³.

¹ La apertura del procedimiento de revocación habrá de ser propuesta con un escrito motivado dirigido a la Mesa de las Cortes firmado por un mínimo de dos grupos parlamentarios que representen, como mínimo, a una décima parte de los miembros de la cámara. La admisión a trámite de la solicitud por la Mesa comportará la inclusión obligatoria de la revocación solicitada en el orden del día en el primer pleno ordinario que se ordene. Con carácter previo, el senador o la senadora será requerido a comparecer, en sesión pública, ante la comisión que la Mesa de las Cortes determine. El debate en la sesión plenaria se iniciará con la defensa de la solicitud por los grupos proponentes. Habrá turnos de intervención para el resto de grupos parlamentarios, y una vez finalizado el debate se procederá a la votación, que será pública por llamamiento. La revocación, para ser efectiva, requerirá la votación afirmativa de dos tercios de los miembros de la cámara y que no se produzca ningún voto negativo entre los miembros del grupo parlamentario proponente del senador o senadora. La revocación no alterará en ningún caso la adecuada representación proporcional, cubriéndose la vacante por el suplente o por la persona propuesta por el mismo grupo que propuso al revocado. En el Pleno celebrado el 16 de septiembre de 2016 se aprobó por unanimidad una resolución, presentada y firmada por los cinco grupos parlamentarios, en la que se instaba a la Sra. Rita Barberá, designada senadora territorial por el Grupo Parlamentario Popular, «*a renunciar al acta de senadora para salvaguardar la dignidad de la representación de las valencianas y valencianos*».

² Así, para la elección de las dos vicepresidencias de la Mesa, los diputados y diputadas podrán presentar a la Mesa varias candidaturas cerradas compuestas necesariamente por dos personas de diferente sexo. Resultará elegida para la vicepresidencia primera la persona de la candidatura más votada de un sexo diferente al de la presidencia de la Mesa. Para la vicepresidencia segunda resultará elegida la persona de la segunda candidatura más votada de sexo diferente al de la persona que ocupe la vicepresidencia primera. La misma fórmula se aplicará para la elección de las dos secretarías.

³ El Grupo de Ciudadanos presentó en marzo de 2016 una Proposición de ley de modificación del Reglamento de Les Corts, para crear una comisión permanente no legislativa —la Comisión de Prevención y Lucha contra la Corrupción— específicamente destinada a analizar y combatir la corrupción, que agruparía las actuaciones de lo que hasta ahora eran comisiones de investigación puntuales, creadas *ad hoc*, y propiciaría un estudio y seguimiento global del fenómeno en la Comunitat Valenciana. En su seno podrían constituirse subcomisiones en las que se investigarían casos particulares de corrupción, cohecho, tráfico de influencias o prevaricación, con el fin de dirimir las responsabilidades políticas.

Juan María Bilbao Ubillos

En Castilla y León, la renovada composición del Pleno, que tiene su lógico reflejo en la composición de las Comisiones de la Cámara, hace verosímil, probable incluso, la hipótesis de un empate en la votación de cualquier iniciativa. Una circunstancia que llevó a la Presidenta de las Cortes a dictar una Resolución, fechada el 6 de noviembre, «*por la que se dictan normas interpretativas sobre la aplicación en el Pleno de la Cámara de las previsiones del artículo 92.1 del Reglamento relativas a la repetición de las votaciones en caso de empate*», para agilizar el procedimiento y evitar que los procuradores se equivoquen a la hora de votar sucesivamente⁴.

Con el apoyo de todos los grupos se aprobó, en noviembre de 2016, una reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias para aplicar las disposiciones de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se incluye en el Reglamento un nuevo Título, bajo la rúbrica «De la transparencia», que se ocupa de la publicidad activa, precisando la información que ofrecerá el Portal de Transparencia de la Junta y regulando el derecho de acceso a la información pública que obre en poder de la institución.

Desde septiembre de 2015 se tramita en la Asamblea de Extremadura una ambiciosa Propuesta de Reforma del Reglamento de la Cámara formulada por el Grupo Podemos Extremadura con tres objetivos: participación de la sociedad civil en la Asamblea, transparencia y control ciudadano de la actividad parlamentaria y de nuestros representantes, y potenciación de la capacidad de actuación de los grupos parlamentarios minoritarios.

Aunque no se trate de una modificación del Reglamento, parece obligada la referencia a la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de ILP y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, que reconoce el derecho de participación en el Parlamento gallego de todos los ciudadanos que gocen de la condición política de gallegos, regula la participación popular en la elaboración de las leyes que se tramiten en el Parlamento, abre la posibilidad de la participación popular en el impulso de la acción de gobierno mediante presentación de proposiciones no

⁴ Dicho precepto dispone lo siguiente: «*Cuando se produjera empate en alguna votación, se repetirá ésta, y, si persistiera aquel, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable el Presidente. Transcurrido el plazo y habiendo permitido la entrada y la salida de los Procuradores en el salón de sesiones, se repetirá la votación, y, si de nuevo se produjese empate, el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate se considerará rechazado*». Con posterioridad, en febrero de 2016, el Pleno de las Cortes rechazaría la toma en consideración de una Propuesta de Reforma del Reglamento por la que se modifica el apartado 1 del artículo 92, presentada por el Grupo Mixto (por el procurador de IU, más concretamente), que pretendía que el posible empate se resolviera «*otorgando a los votos de cada formación un valor ponderado en relación con los votos que hubiera obtenido en las elecciones*». De esta manera se evitaría que las propuestas de la oposición, de quienes tienen el apoyo del 53,91 % de los votos, sean rechazadas en caso de empate por quienes representan a 220.000 electores menos.

Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas

de ley por la ciudadanía, regula la participación ciudadana en el control del Gobierno a través de la presentación de preguntas dirigidas a este e introduce la posibilidad de ejercitar el derecho de petición ante la Cámara a través de medios telemáticos.

En este punto, la experiencia de algunos Parlamentos pioneros o más audaces en este campo podría servir de referencia. En marzo de 2015 (al final de la anterior legislatura) las Cortes Valencianas aprobaron una reforma de su Reglamento para incluir un nuevo título (*del Parlamento abierto*⁵). Se crea la Comisión Permanente no Legislativa Especial de Participación Ciudadana para facilitar la participación ciudadana a través de los representantes legales de colectivos sociales y organizaciones acreditadas más importantes y representantes de corporaciones de derecho público; también de profesionales y expertos de reconocido prestigio de la Comunitat Valenciana afectados o interesados por las iniciativas legislativas en tramitación, y tener así la oportunidad de expresar sus criterios y opiniones sobre la conveniencia, necesidad o contenido de aquellas antes de que, en su caso, sean aprobadas. La Mesa de las Cortes dará traslado a esta Comisión de aquellas iniciativas legislativas que deban seguir este procedimiento (se excluyen bastantes). Las sesiones de la Comisión Especial de Participación Ciudadana serán públicas, tendrán carácter informativo y sus conclusiones no serán vinculantes⁶.

También el Parlamento de Cantabria pone a disposición del ciudadano un espacio —Parlamento Abierto— en el que poder participar en las decisiones y debates que se llevan a cabo en el Parlamento. Todo aquel que se registre podrá influir de manera activa en la toma de decisiones que se llevan a cabo en esta

⁵ Con esa misma denominación existe en el Parlamento de Andalucía un espacio para la reflexión, el diálogo y la participación ciudadana (a través de canales como Facebook, Twitter, Youtube, retransmisiones en directo de las sesiones, consultas y sugerencias, etc.). Y en el art. 165 de su Reglamento se regulan las preguntas de iniciativa ciudadana: cualquier persona residente en Andalucía podrá formular preguntas para su respuesta oral al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros; se presentarán por escrito en el Registro General del Parlamento y, tras su examen, la Mesa ordenará su traslado a los Grupos parlamentarios si cumplen los requisitos de admisibilidad; para que estas preguntas puedan tramitarse en Pleno o en Comisión deberán ser asumidas por algún miembro de la Cámara; en cada sesión plenaria solo podrá formularse un máximo de cuatro de estas preguntas. Estas preguntas de iniciativa ciudadana también se han regulado en términos muy similares en el Parlamento de Canarias, que puso en marcha una plataforma de participación para abrir sus procesos legislativos a las aportaciones y sugerencias de los ciudadanos. Estos tienen la oportunidad de formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley, que serán trasladados a los diputados y grupos parlamentarios y podrán ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos.

⁶ La Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182 ter del Reglamento de les Corts, regula más concretamente este trámite: apertura de un plazo de propuestas de comparecencias por los grupos ante la Comisión Especial (antes de abrir el plazo de presentación de enmiendas); sustanciación de las comparecencias en la comisión permanente legislativa competente por razón de la materia; el tiempo de intervención en las comparecencias será de ocho minutos, tanto para el compareciente como para los miembros de los grupos parlamentarios, más un turno final de cuatro minutos.

Juan María Bilbao Ubillos

institución, enviando sus propias aportaciones a la tramitación de los proyectos de ley (que se remiten a los grupos parlamentarios), puntuando en tiempo real las intervenciones de los parlamentarios, y podrá configurar de manera totalmente personalizada la manera en que quiera que el Parlamento de Cantabria le informe de los asuntos que le interesan. Además, si se vincula la cuenta de Twitter se pueden mostrar los tweets en las retransmisiones en directo.

También merecen una breve reseña otras decisiones o acuerdos de los órganos rectores de las asambleas autonómicas. Así, el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León adoptado en su reunión de 12 de febrero de 2016, por el que se establecen normas para el acceso del público y de los medios de comunicación a la sede de la Cámara y a las sesiones parlamentarias; normas que, por un lado, facilitan el acceso de ciudadanos y medios a la sede de la representación popular, pero que garantizan al mismo tiempo que se respeta el orden dentro del recinto de las Cortes para que la actividad parlamentaria pueda desarrollarse sin alteraciones, de forma fluida y ordenada. O el Acuerdo de la Mesa del Parlamento andaluz de 1 de junio de 2016, sobre los criterios generales para delimitar los supuestos de enfermedad o incapacidad prolongada a los efectos de la delegación de voto.

Cabe mencionar asimismo la Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas de carácter general número 3/IX, de mayo de 2016, por la que se desarrolla el artículo 110 ter del Reglamento sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts⁷. Y la Resolución supletoria de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La-Mancha de 1 de julio de 2015, reguladora de las comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno, que añade a la obligación de que los altos cargos declaren sus bienes y actividades al tomar posesión otra que afecta exclusivamente a los consejeros, consistente en comparecer ante la Comisión correspondiente de la Cámara para dar cuenta de sus intereses económicos y su patrimonio personal. Por cierto, las Cortes de Castilla-La Mancha acordaron recuperar el salario de los diputados autonómicos, bruscamente reducido la legislatura anterior.

⁷ En Canarias ya se aprobó en marzo de 2015 una reforma del Reglamento de la Cámara para reforzar las exigencias de publicidad y transparencia. Las nuevas normas obligan a informar de los datos relativos a retribuciones e incompatibilidades de los diputados, y se regula su régimen de exclusividad y la declaración de sus bienes patrimoniales. Se modifica también el régimen de los debates y se introducen mejoras en la comisión de control de radiotelevisión.

3. REPERCUSIONES EN LA ACTIVIDAD DEL PARLAMENTO

3.1. LA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD

El fraccionamiento de la representación parlamentaria se proyecta en primer lugar en los procesos de investidura, en la formación de los Ejecutivos autonómicos. El cambio en la composición de los Parlamentos determina un cambio de signo o color político de los gobiernos en siete Comunidades Autónomas. La investidura de los Gobiernos autonómicos vino precedida de acuerdos de investidura o pactos de legislatura a dos o tres bandas. Los candidatos no tenían asegurada la investidura, ni siquiera en segunda votación, y tuvieron que negociar para evitar que los demás grupos votasen en contra.

Por el momento, esos acuerdos han dado estabilidad a los Gobiernos, que con más o menos apuros siguen al timón. De hecho, pese a tratarse casi siempre de pactos de investidura y no de legislatura, no se ha presentado hasta la fecha ninguna moción de censura ni se ha contemplado seriamente la opción de una disolución anticipada. Y lo cierto es que no se han registrado demasiadas turbulencias en las relaciones entre los partidos que suscribieron esos acuerdos. Desencuentros sí, naturalmente, pero sin un propósito claro de romper la baraja⁸. La excepción que confirma la regla es, como ya adelantamos, la ruptura del gobierno de coalición CC-PSOE en Canarias, a finales de 2016. Se pone fin así a una fórmula que había garantizado la gobernabilidad durante cinco años y medio. Coalición Canaria asumió la tarea de gobernar en solitario la Comunidad, con el apoyo puntual del PP, que se comprometió a respaldar aquellas decisiones que casaran con su programa electoral.

3.2. LA APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

Se incrementan de forma exponencial las dificultades para aprobar los Presupuestos. De hecho, al finalizar el año 2015 aún no se habían aprobado presupuestos para 2016 en siete Comunidades (Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Cataluña, Murcia y Navarra). En el caso de Aragón, Navarra y Murcia los presupuestos se aprobaron a finales de enero o principios de febrero de 2016.

En Extremadura no se pudo aprobar Ley de Presupuestos para el ejercicio 2016, al no contar el Gobierno con ningún apoyo distinto al del grupo que lo sustenta. En noviembre los tres grupos de la oposición votaron favorablemente

⁸ En Asturias IU dejó de apoyar a finales de 2016 al Gobierno socialista de Javier Fernández, que fue investido en su día con sus votos. Y en Castilla La-Mancha Podemos ha dado por roto su compromiso de apoyar en las Cortes regionales al Ejecutivo socialista, pero es inimaginable un acuerdo con el PP para presentar una moción de censura.

Juan María Bilbao Ubillos

una enmienda a la totalidad presentada por Podemos, de modo que comenzó el año 2016 con los presupuestos prorrogados (los elaborados por el Gobierno del PP para el ejercicio 2015), hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2016, de 7 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2016.

En Asturias, el propio Gobierno retiró el proyecto de ley de presupuestos y se prorrogaron los vigentes ante la situación de bloqueo y de duro enfrentamiento entre el Gobierno del PSOE y Podemos (una agria polémica en la que el Presidente del Principado retó a Podemos y a la «derecha» a presentar una moción de censura o forzar una nueva convocatoria electoral). La reforma del impuesto de sucesiones, estableciendo unos baremos progresivos a partir de 150.000 euros, y la creación de tributos ambientales logró que IU comprometiera su apoyo al presupuesto. Pero los demás grupos presentaron enmiendas a la totalidad, lo que provocó la retirada del proyecto y la aprobación de un Decreto por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado para 2015 durante el ejercicio de 2016. Con posterioridad se aprobaría la Ley 2/2016, de 1 de julio de 2016, de medidas financieras y de gestión presupuestaria.

En Cataluña el proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 fue rechazado al aprobarse en junio de 2016 las enmiendas a la totalidad de devolución, y se prorrogaron por segundo año consecutivo.

Esas dificultades se redoblaron a la hora de aprobar los presupuestos para el ejercicio de 2017. La prolongación de la interinidad propia de un Gobierno en funciones impidió la aprobación del techo de gasto hasta finales de 2016, y acabó el año sin que el Gobierno de la nación hubiera aprobado su proyecto de ley de presupuestos. Esa demora explica en buena medida el retraso en la elaboración de los proyectos de presupuestos por los Gobiernos autonómicos y la prórroga de los anteriores en algunas Comunidades. Porque es el Gobierno de España el que tiene que fijar los parámetros imprescindibles para elaborar el presupuesto de cada Comunidad Autónoma (en especial, la cuantía de las entregas a cuenta que va a recibir del modelo de financiación autonómica y los objetivos de déficit y deuda pública asignados a cada Comunidad, que se acordaron el 22 de diciembre en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera). Solo en Navarra (Ley Foral 24/2016, de 28 de diciembre), en Canarias (Ley 3/2016, de 29 de diciembre), en Valencia (Ley 14/2016, de 30 de diciembre) y en Asturias (Ley del Principado de Asturias 6/2016, de 30 de diciembre⁹)

⁹ A diferencia del año anterior, los Presupuestos para 2017 fueron aprobados con los votos a favor del PP y de Ciudadanos, tras concluir sin acuerdo las negociaciones con IU y Podemos, que presentaron sendas enmiendas a la totalidad.

se aprobaron a tiempo los presupuestos. Aunque también es verdad que en algunos casos se han aprobado en las primeras semanas de 2017¹⁰.

En Castilla y León, 2016 concluyó sin que las Cortes aprobasen la Ley de Presupuestos para el próximo ejercicio, y en el momento en el que se escriben estas líneas no se ha cerrado aún el anteproyecto. El Consejo de Gobierno aprobó el 29 de diciembre el decreto por el que se regulan las condiciones de la prórroga al ejercicio de 2017 de los Presupuestos Generales de la CACYL para 2016. Lo mismo habían hecho poco antes el Gobierno de Aragón, ese mismo día el Consejo de Gobierno de La Rioja y un día después la Comunidad de Madrid.

3.3. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es notorio el mayor protagonismo de la oposición a la hora de fijar la agenda legislativa. Ya no resulta tan excepcional la toma en consideración y aprobación de Proposiciones de Ley promovidas por los grupos de la oposición, en unos casos por consenso y en otros contra el criterio incluso del Gobierno o del grupo que le presta apoyo (ya no funciona el rodillo o la guillotina). El clima ha cambiado y eso provoca situaciones inéditas. De un Parlamento encorsetado, sin sorpresas, en el que se rechazaban sistemáticamente todas las propuestas de los grupos de la oposición (ni siquiera se tomaban en consideración, no superaban ese filtro), a un Parlamento más vivo, que pone en aprietos al Gobierno de turno. Se impone una nueva dinámica que se caracteriza por los pactos de «geometría variable»: las iniciativas se sacan adelante con diferentes socios.

Valga como muestra lo ocurrido con la Proposición de Ley 2/2016, de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid, promovida por el Grupo Socialista. Ante la manifestación de un criterio desfavorable por parte del Gobierno, la Mesa acordó en marzo de 2016 no admitir ese veto a su tramitación al considerar que toda reestructuración administrativa comporta un coste que sería mínimo en el montante global del presupuesto al margen de la existencia de técnicas para limitarlo. Y la Proposición fue tomada en consideración finalmente por el Pleno¹¹. También se aprobó en

¹⁰ Sirvan de muestra la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2017, y la Ley 1/2017, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2017. En esta última Comunidad, el Pleno de la Asamblea aprobó los presupuestos el 24 de enero de 2017, gracias a la abstención del Grupo Popular y de la diputada de Ciudadanos.

¹¹ El Pleno de Asamblea tomó igualmente en consideración otras proposiciones de ley promovidas por la oposición: una sobre publicidad y comunicación institucional y otra relativa a la gratuidad de los libros de texto (ambas de Ciudadanos), otra sobre violencia de género (de Podemos), y otra sobre derechos de las personas en el proceso final de la vida (del Grupo Socialista). Y aprobó, por ejemplo, la Proposición de Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación (ahora Ley 2/2016, de 29 de

Juan María Bilbao Ubillas

mayo una iniciativa similar del Grupo Socialista en la Asamblea de Murcia. Una Asamblea que también aprobó por iniciativa de la oposición, y con el voto en contra del Grupo Popular, la Ley 3/2016, de 21 de marzo, para el Funcionamiento Pleno del Hospital Santa María del Rosell, que autorizaba la reapertura del citado hospital. En Cantabria, por poner otro ejemplo, la Ley 3/2016, de modificación de la Ley de Régimen jurídico del suelo para regular el realojo y retorno tras operaciones urbanísticas, fruto de una Proposición de Ley del Grupo Popular, se aprobó con los votos de los principales grupos de la oposición, PP y Podemos, y la abstención de Ciudadanos y los grupos que sostienen al Gobierno (PRC y PSOE).

Pero la tónica general, no nos engañemos, sigue siendo el rechazo de la iniciativas de la oposición y todavía nos encontramos, en esa línea, con algunos tics heredados del pasado. Es ilustrativo en este sentido el episodio que se vivió en el Parlamento de Andalucía en relación con la tramitación de dos Proposiciones de Ley. En septiembre de 2015, la Mesa no admitió a trámite una Proposición de Ley relativa a medidas tributarias en el Impuesto sobre sucesiones y donaciones en Andalucía, y otra de Cuentas Claras y Abiertas para la Administración Pública Andaluza, presentadas respectivamente por los Grupos Popular y Podemos. El Consejo de Gobierno se había opuesto a la tramitación de estas proposiciones afirmando que la primera conllevaba una disminución de los ingresos presupuestarios, y que la segunda suponía un incremento de los créditos, aunque ambas proposiciones diferían al año 2016 su aplicación y no afectaban por tanto al ejercicio de 2015. En la Mesa se produjo un empate (por un lado, los tres miembros del PSOE y, por otro, tres representantes de PP, Podemos e IU; el de Ciudadanos se abstuvo), por lo que no fueron admitidas en un primer momento. Tras un informe del Letrado Mayor en el que se rechazaba la posibilidad de que el Consejo de Gobierno se opusiera a la tramitación, el Presidente del Parlamento dictó una resolución el 30 de septiembre, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, sobre el significado de la expresión «*antecedentes necesarios*» de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento, en la que entendía que existía una laguna reglamentaria, ya que dichos preceptos no aclaraban cuáles eran los antecedentes que debían acompañar a los textos articulados, y acordaba que las Proposiciones debían incluir en la Exposición de Motivos las razones, es decir, los fines y objetivos del cambio normativo, la glosa de sus principales innovaciones y el cálculo estimado del coste que supondría su aprobación. Todo ello fue considerado por la oposición como un intento de obstaculizar la tramitación de sus iniciativas al no tener garantizada el Grupo Socialista la mayoría para rechazarlas. La Mesa del Parlamento de Andalucía,

marzo), impulsada por los Grupos Socialista y Podemos, con el voto en contra del grupo Popular. En cambio, la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual, tuvo su origen en un proyecto de ley.

en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2015, mostró finalmente su discrepancia con la interpretación del Consejo de Gobierno en el sentido de que la Proposición de Ley relativa a las medidas tributarias en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en Andalucía implicase una disminución de los ingresos presupuestarios y acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia. Finalmente no fueron tomadas en consideración por el Pleno celebrado el 21 de octubre.

Este pulso entre el Gobierno y el Parlamento, que a escala nacional ha dado pie al planteamiento de dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, se ha escenificado también en otras Comunidades Autónomas.

3.4. EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO

Con este insólito escenario de gobiernos que no cuentan con una mayoría clara para sacar adelante sus iniciativas, quien gana, de entrada y por encima de cualquier otra consideración, es el Parlamento autonómico, que deja de ser un apéndice del Gobierno y pasa a ser el centro de gravedad de la vida política, a cobrar protagonismo. En este orden, son muchas las novedades derivadas de la ausencia de mayorías absolutas.

Una de ellas es el reforzamiento del papel del Parlamento en el control político del recurso al **decreto-ley** por parte de los Gobiernos autonómicos, porque ya no se puede dar por descontada su convalidación por una Asamblea en la que el Gobierno no tiene garantizada la mayoría necesaria. De hecho, ya se rechazó por primera vez esa convalidación en Andalucía. En concreto, la del Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 6/1985, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, que posibilitaba el reconocimiento a los funcionarios de la Junta de los servicios prestados como personal interino para computar la antigüedad en los concursos de traslado y promoción interna, en aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, que obliga a reconocer el tiempo de experiencia previa. El 23 de septiembre de 2015, el Parlamento rechazó por 48 votos a favor, 47 en contra y 15 abstenciones su convalidación. Finalmente, el problema se encauzó a través de una Proposición de Ley del Grupo Socialista que se tramitó por vía de urgencia.

En cualquier caso, son muchos más los Decretos-leyes que, una vez convalidados, se acaban tramitando como proyectos de ley, posibilitando de ese modo la introducción de modificaciones en su contenido

Otra novedad es la eclosión de las **comisiones de investigación**. La aritmética parlamentaria facilita la creación de estas comisiones. En la Asamblea de Madrid se constituyó una comisión parlamentaria de investigación sobre la corrup-

Juan María Bilbao Ubillos

ción política y otra de estudio sobre la auditoría del endeudamiento de la Comunidad de Madrid. En Andalucía se aprobó, en septiembre de 2015, la creación de una Comisión de investigación sobre subvenciones a la Formación Profesional para el Empleo. En las Cortes de Castilla-La Mancha se constituyó, en 2016, una Comisión de Investigación en torno al vertedero de neumáticos de Seseña (Toledo), impulsada por el Grupo de Podemos.

En la Comunidad Valenciana, el Pleno de las Cortes aprobó en julio de 2015 la creación de una Comisión de Investigación del Accidente en la Línea 1 del Metro de Valencia del 3 de julio de 2006. Después de un año de trabajo se elaboró un dictamen, que fue aprobado en comisión y después por el Pleno, con el voto en contra del Grupo Popular. El dictamen aprobado señala que el accidente, en el que murieron 43 personas, era «*previsible y evitable*», y señala un total de 13 responsables políticos por su gestión del Metro y del accidente. En septiembre de 2016 se constituyó la Comisión de investigación sobre la actividad de la empresa pública CIEGSA, la mercantil encargada de la construcción de los centros escolares.

También se crearon dos Comisiones de investigación en el Parlamento de La Rioja: una en relación con la gestión económica de la Consejería de Presidencia de 2003 a 2015 y otra sobre la aprobación en 2013 del Plan General Municipal de Villamediana de Iregua por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y que había supuesto la legalización de las edificaciones levantadas en 69 parcelas rústicas, entre las que se encontraba la vivienda de Pedro Sanz, Presidente de la Comunidad entre 1995 y 2015. En Asturias han sido tres las Comisiones de investigación creadas en esta legislatura: una sobre listas de espera en la sanidad asturiana (noviembre de 2015), solicitada por el Grupo Podemos Asturias; otra, impulsada por diputados de Foro Asturias y PP, sobre la oleada de incendios acaecidos en Asturias en diciembre de 2015 (febrero de 2016), y una tercera sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones (marzo de 2016), a instancia del Grupo Popular.

En la Asamblea de Murcia son cinco las Comisiones de investigación activas al finalizar 2016: la relativa al aeropuerto de Corvera; la de la Desalinizadora de Escombreras; la que se ocupa de la Urbanización Novo Carthago; la relativa a la Televisión Pública Regional, y la del Auditorio de Puerto Lumbreras, que estudia (en paralelo a la justicia) la presunta comisión de los delitos de fraude, malversación y falsedad por el Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando era Alcalde de aquella localidad.

En Castilla y León se crearon en un corto espacio de tiempo, en los primeros meses de la nueva legislatura, dos comisiones de investigación, las primeras desde 1997. En octubre de 2015 se constituyó la Comisión de Investigación sobre todo el procedimiento de adjudicación e implantación de parques eólicos

en Castilla y León, cuya creación fue promovida por el Grupo Socialista, y aceptada al no haber mostrado su oposición ningún grupo en el plazo establecido. Y poco después, en noviembre, se constituyó la Comisión de Investigación sobre los repetidos sobrecostes, el estado actual de su infraestructura, las modificaciones de las adjudicaciones y el presupuesto final del Hospital Universitario de Burgos, promovida por el Grupo de Podemos y el Mixto.

Los trabajos de la Comisión que investiga la «trama eólica» han estado marcados desde un principio por la polémica. Por un lado, la derivada de la negativa de la Agencia Tributaria y la Fiscalía Anticorrupción a facilitar el informe antes citado que destapaba el posible cobro de comisiones ilegales por altos cargos de la Consejería de Economía y Empleo por un importe de más de 100 millones de euros. Una negativa que se fundaba en el carácter reservado del documento, que ya estaba en manos de la Fiscalía. Por otro, la provocada por las declaraciones de los representantes de la oposición, que vienen acusando al grupo mayoritario de torpedear y ralentizar el ritmo de los trabajos, aplazando las comparecencias y dificultando el acceso a la documentación. De hecho, está virtualmente paralizada y no se ha reunido en todo el año 2016.

Pero la noticia no radica solo en la creación de estas comisiones en las Cortes de Castilla y León. También encontramos novedades en la regulación de su funcionamiento. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70.3 del Reglamento, todas las sesiones y trabajos de las comisiones de investigación son secretos. Pero la Presidenta de las Cortes, ante la solicitud planteada por las comisiones ya constituidas y por los Grupos Parlamentarios, dictó el 27 de noviembre de 2015, con el parecer favorable unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces, una Resolución por la que se dictan normas sobre el carácter secreto de las sesiones y los trabajos de las comisiones de investigación. En dicha Resolución, que será de aplicación a las comisiones ya creadas, se sostiene que esa regla no resulta adecuada en relación con las comparecencias o con el debate de sus conclusiones, y de hecho no suele establecerse en la actualidad en los ordenamientos parlamentarios españoles. En su parte dispositiva, la Resolución establece que las comparecencias serán secretas solo cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de los fines de la comisión o para proteger los derechos fundamentales de terceros u otros bienes jurídicos y así lo acuerde la Mesa. En los demás casos serán abiertas y podrán asistir los medios de comunicación. También será pública la sesión plenaria en la que se debata el dictamen con las conclusiones formuladas por la comisión, salvo acuerdo en sentido contrario del Pleno por mayoría absoluta o de la Presidencia de la Cámara, a

Juan María Bilbao Ubillos

propuesta de la propia comisión y con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces¹².

Lo mismo sucede con otro tipo de iniciativas de control o de participación en la dirección política de la Comunidad: ha dejado de ser noticia la aprobación de Proposiciones no de Ley (PNL) o mociones consecuencia de interpelaciones promovidas por grupos de la oposición. En la sesión celebrada el día 30 de junio de 2016, el Pleno del Parlamento de La Rioja aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley, presentada por diputados de los Grupos Socialista, Podemos La Rioja y Ciudadanos, y apoyada finalmente por el Grupo Popular, que exigía al Gobierno de La Rioja que respondiese a las preguntas y las solicitudes de información que le formulen los diputados del Parlamento regional en tiempo y forma, atendiendo de manera exacta a la información solicitada

En nuestra Comunidad, el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el día 7 de junio de 2016, aprobó una Resolución relativa a la Moción formulada por el Grupo de Podemos sobre política general en materia de participación ciudadana, consecuencia de la Interpelación formulada por dicho Grupo, en la que se insta a la Junta a presentar un proyecto de ley que reforme la ley reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular para rebajar el número de firmas necesarias para promoverla a 15.000; también aprobó otra PNL presentada por el Grupo de Ciudadanos, para instar a la Junta de Castilla y León a solicitar del Gobierno de la Nación el cambio normativo que incluya la responsabilidad patrimonial subsidiaria de los partidos políticos en los casos de corrupción de sus miembros; y otra moción formulada por Podemos sobre política general en materia de promoción de igualdad de la mujer.

Es más, de las 57 propuestas de resolución aprobadas por el Pleno de las Cortes de Castilla y León tras el Debate de Política General celebrado a finales de junio de 2016, 15 fueron promovidas por Ciudadanos, 7 por el Grupo Mixto, 4 por Podemos y 1 por el Grupo socialista (27 en total, casi la mitad; el PP consiguió aprobar todas las suyas) y 22 de ellas obtuvieron el respaldo de toda la Cámara, de la totalidad de los procuradores¹³.

¹² Además, los procuradores que sean miembros de una comisión de investigación podrán disponer de copia o reproducción de la documentación facilitada a la comisión, siempre que no sea reservada o secreta en virtud de disposición legal o por afectar al contenido esencial de derechos o libertades constitucionalmente reconocidos, en cuyo caso el procurador podrá conocer la documentación y tomar notas de esta, pero no obtener copia o reproducción de la misma.

¹³ Más extraño sin duda fue el resultado del debate del estado de la región celebrado en octubre de 2016 en las Cortes de Castilla-La Mancha: ni el PSOE ni el PP consiguieron el respaldo necesario para aprobar alguna de sus siete iniciativas, mientras que Podemos, que solo cuenta con dos diputados, logró sacar adelante dos de sus propuestas, una de ellas con el apoyo de los socialistas y la segunda por unanimidad (la resolución respaldada por los 33 diputados de la Cámara insta al Gobierno regional a elaborar una ley contra la violencia machista y otra ley de diversidad afectivo-sexual que garantice la igualdad de derechos del colectivo LGTBI y el respeto a todas las identidades y orientaciones afectivo-sexuales).

4. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

En consonancia con el cambio de coordenadas políticas que hemos descrito, la actividad legislativa se ha centrado en cuatro ámbitos o ejes:

A) La adopción de **medidas de choque de carácter social**, para atender las necesidades básicas de los segmentos de población más vulnerables. Ese es el contenido de varias leyes de emergencia ciudadana, que garantizan una renta básica de ciudadanía, o destinadas a facilitar el acceso a la vivienda o a combatir la pobreza energética, y normas que regulan la intervención administrativa en los procesos de ejecución hipotecaria o desahucio (que prevén, por ejemplo, la suspensión de los lanzamientos, mientras se adoptan otras medidas que permitan a los deudores renegociar sus deudas hipotecarias).

Sirvan de ejemplo el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, de acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana —cuya vigencia fue suspendida tras la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno de la nación, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana—; la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana; la Ley 4/2016, de 15 de abril, de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración de la Región de Murcia (modificada poco después por la Ley 13/2016, de 13 de julio); la Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, sobre los derechos de las personas más desfavorecidas al acceso a una vivienda digna; la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, que regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada; la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada de las Islas Baleares, y la Ley 7/2016, de medidas extraordinarias contra la exclusión social aprobada por la Asamblea de Extremadura (previa tramitación como proyecto de ley del homónimo Decreto-Ley 1/2016, de 10 de mayo)¹⁴.

En Aragón, el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, dio lugar, una vez convalidado, a la aprobación de dos leyes: la 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética de Aragón, y la 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público

¹⁴ Entre las medidas extraordinarias destinadas a atender las necesidades básicas de personas y colectivos especialmente vulnerables y favorecer su inclusión social podemos destacar la universalización de la atención sanitaria en el ámbito territorial de Extremadura, la modificación del procedimiento de acceso al derecho a la Renta Básica de Inserción de Extremadura, un paquete de ayudas excepcionales destinadas a cubrir situaciones de emergencia social; la garantía del derecho subjetivo a los suministros de mínimos vitales de luz, agua y gas, y las destinadas a facilitar el acceso a las viviendas de promoción pública.

Juan María Bilbao Ubillos

de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

B) Las **medidas de regeneración democrática**, que ya estaban presentes en prácticamente todos los acuerdos de investidura y se han plasmado en nuevas leyes de transparencia, buen gobierno y acceso a la información, que definen nuevos espacios y herramientas de participación ciudadana.

Sirva como botón de muestra la Ley 18/2015 de 23 de diciembre, de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña, que profundiza en la regulación de la transparencia administrativa contenida en la Ley del Gobierno Abierto de Extremadura de 2013 y declara *«como abiertas y accesibles, a través de los correspondientes portales de transparencia, todas las cuentas bancarias abiertas en entidades financieras, de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura»*. También la Ley Foral 16/2016, de 11 de noviembre, permite a cualquier ciudadano acceder a las cuentas que la Administración Foral y demás entes del sector público tienen abiertas en entidades bancarias.

En esa línea se inscriben también tres de las leyes aprobadas en la presente legislatura por las Cortes Valencianas: la Ley de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana; la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, y la Ley 8/2016, de incompatibilidades y conflictos de intereses de los cargos públicos no electos. Y las aprobadas en otras Comunidades, como la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que prevé la existencia de un registro de grupos de interés; la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, o la Ley 7/2016, de 28 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, que introduce nuevas fórmulas de «Gobierno Abierto». O la Ley de altos cargos de Castilla y León.

En relación con el control, el pluralismo y la independencia de las televisiones públicas autonómicas, no pinta mal, sobre el papel al menos, la Ley 4/2016, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV). Se apuesta por reforzar la profesionalidad, independencia, transparencia y representatividad de los órganos rectores de la Corporación con una serie de medidas, como el nombramiento parlamentario (por mayoría cualificada), y tras la correspondiente audiencia pública, del Director General, la reducción del número de miembros del Consejo de Administración, que también se someterán al trámite de una previa comparecencia parlamentaria, y la presencia en el Consejo, con voz pero sin voto, de todos los partidos con representación parlamentaria.

Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas

C) La **reforma del sistema electoral**. Las fuerzas políticas que se consideran «damnificadas» por el sistema electoral han reclamado, en algunos casos como condición para suscribir un acuerdo de investidura, la reforma de algunos aspectos de la regulación vigente. Así, en la Región de Murcia, se aprobó, con la intención de reforzar la proporcionalidad del sistema, la Ley 14/2015, de 28 de julio, que fue impulsada por Ciudadanos y contó con el apoyo del resto de fuerzas parlamentarias salvo el PP, que acabó sumándose al acuerdo en el tramo final de su tramitación. Entre las modificaciones más relevantes cabe destacar la creación de una única circunscripción, en lugar de las cinco existentes hasta ahora, y la rebaja de la barrera electoral del 5 % al 3 %. Con ese mismo objetivo, Ciudadanos ha impulsado diversas iniciativas en otros Parlamentos¹⁵. Y también lo han hecho otros grupos. En Asturias concretamente los Grupos Socialista, de Izquierda Unida y de Ciudadanos presentaron una Proposición de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986 sobre el régimen de elecciones a la Junta General, que fue tomada en consideración sin votos en contra. Y una propuesta para reformar la Ley Electoral de Baleares fue promovida por el grupo MES. Mención aparte merece la Proposición de Ley Electoral de Cataluña presentada por el Grupo Catalunya Sí que es Pot en mayo de 2016.

D) La **derogación de algunas leyes polémicas aprobadas por la anterior mayoría** cuando se ha producido un cambio de gobierno. Resulta paradigmática en este sentido la experiencia de las Islas Baleares. De entrada, la Ley 8/2015, de 16 de octubre, derogó la controvertida Ley 9/2013 sobre el uso de los símbolos institucionales de las Illes Balears, que fue aprobada en su día sin consenso político y social en el contexto del conflicto por la implantación del trilingüismo en la enseñanza. Un poco más tarde, con la Ley 1/2016, de 3 de febrero, se recuperó la redacción originaria de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares, que había sido modificada mediante la Ley 9/2012, de 19 de julio. Mediante otra Ley, la 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible, se crea un nuevo tributo que grava las estancias que una persona física realice en cualquier establecimiento turístico de Baleares, con lo que se recupera también la llamada «ecotasa» implantada en 2001. Y finalmente la Ley 6/2016, de 22 de abril, derogó la Ley 9/2014, de 29 de septiembre, por la cual se establece y regula la protección de la maternidad.

¹⁵ Me refiero a la Proposición de reforma de la Ley Electoral (Ley 3/1991) de La Rioja y a la Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, que incluye novedades como la reducción de gastos, una campaña electoral de 10 días, el endurecimiento de las incompatibilidades, la intervención de los afiliados de los partidos políticos en la elección de sus candidatos a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, y la sustitución temporal de procuradores. Ambas iniciativas fueron tomadas en consideración con el apoyo del Grupo Popular.

Juan María Bilbao Ubillos

En la Comunidad Valenciana se derogó la Ley 6/2015, de 2 de abril, de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del Pueblo Valenciano, que fue aprobada justo antes de las elecciones autonómicas; y se aprobó la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat¹⁶.

E) Diversos Parlamentos autonómicos (los de Aragón, Murcia y Baleares¹⁷) han presentado **Proposiciones de ley ante el Congreso** (5 en 2016 y 1 en la segunda mitad del 2015). O han solicitado al Gobierno de la nación la adopción de proyectos de ley. No se ha registrado ninguna **Proposición de reforma de Estatuto de Autonomía**, si bien está pendiente desde la X Legislatura la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), y desde la IX la Propuesta de reforma de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁸, que ya superó en octubre de 2016 el trámite del debate de totalidad con el voto favorable de 298 diputados. Por otra parte, en enero de 2016 se puso en marcha en las Cortes Valencianas una Comisión especial de Estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía, incluyendo la reforma del sistema electoral. Y se está tramitando en la Asamblea de Madrid un Proyecto de ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de Medidas en Materia de Regeneración Democrática¹⁹.

Tampoco se han presentado por parte de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas **propuestas de reforma de la Constitución**. Sigue pendiente, eso sí, la Proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la CE, ya presentada en la X Legislatura por la Junta General del Principado de Asturias (todavía no se ha fijado fecha para el debate de toma en consideración).

¹⁶ A las dos citadas en el texto cabría añadir la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid (Ley 5/2012, de 20 de diciembre), que permitía construir viviendas unifamiliares en suelo rústico.

¹⁷ El Pleno de la Asamblea de Madrid tomó en consideración en diciembre de 2016 la Proposición de ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

¹⁸ Se propone una nueva redacción, que sería la siguiente: «1. *La inversión del Estado en la Comunitat Valenciana, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será equivalente al peso de la población de la Comunitat Valenciana sobre el conjunto del Estado por un periodo de siete años.* 2. *Con esta finalidad se constituirá una comisión integrada por la administración estatal y autonómica.*».

¹⁹ Publicado en el BOAM núm. 63 de 2-6-2016, pp. 6987- 6990. Entre las propuestas incluidas en el proyecto destacan la reducción del número de Diputados de la Asamblea, la creación de circunscripciones electorales de ámbito inferior a la provincia, la eliminación del aforamiento de diputados y consejeros del gobierno, la limitación de los mandatos del Presidente de la Comunidad y el desbloqueo de las listas electorales.

5. OTRAS INSTITUCIONES PROPIAS

Por lo que concierne a los **órganos auxiliares** que se sitúan en la órbita de los Parlamentos, prosigue en algunas Comunidades Autónomas la tendencia a su reducción o desmantelamiento, con el pretexto de la reducción del gasto público. Así, los Consejos Consultivos de Madrid y Extremadura han sido suprimidos, siendo sustituidos por comisiones jurídicas asesoras con una composición profesional.

En Extremadura, con el apoyo de los socialistas y de Podemos, la Asamblea aprobó la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, relativa a la supresión del Consejo Consultivo de Extremadura, una medida prometida por Fernández Vara cuando todavía era líder de la oposición por el «sustancial» ahorro que supone la supresión de un órgano con un presupuesto anual de algo más de 1 millón de euros (sobre los más de 5.000 a que asciende el presupuesto de la Comunidad). Esta Ley derogó la Ley del Consejo Consultivo de Extremadura de 2001, creando en su lugar la Comisión Jurídica de Extremadura *«como órgano colegiado integrado en la administración autonómica y con una composición profesional y no política»* (EM), con unas funciones muy similares. Está compuesto por el presidente y cinco vocales en régimen de dedicación exclusiva, nombrados en su totalidad por el Gobierno de Extremadura por un período de cinco años (renovable por otros 5) entre funcionarios de carrera con más de diez años de servicio activo, y sin que en un periodo anterior a su nombramiento de diez años hayan ocupado un cargo público o de naturaleza eventual. Y se integra dentro de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, aunque tiene reconocida *«autonomía orgánica y funcional»* en el ejercicio de sus funciones²⁰.

En la Comunidad de Madrid se aprobó la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo, *«a pesar de la encomiable y rigurosa labor que ha desempeñado y con el fin de racionalizar la Administración con un menor*

²⁰ La organización y el funcionamiento de esta Comisión Jurídica se regula mediante el Decreto de la Junta de Extremadura 3/2016, de 12 de enero, de modificación del Decreto por el que se regula el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2009. Sus vocales fueron designados mediante el Decreto 13/2016, de 23 de febrero. El último Presidente del Consejo Consultivo impugnó en la jurisdicción contencioso-administrativa la resolución de la Consejería de Hacienda y de Administración Pública que ordenaba su cese. Este recurso fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura mediante una Sentencia fechada el 10 de octubre de 2016. A juicio de la Sala, la Ley aprobada en 2015 puede derogar válidamente la Ley de creación del Consejo de 2001 (*«Se trata en definitiva de un poder de autoorganización legislativo. De innovación política sin más. Ciertamente es que el art. 45 del EAExt atribuye al Consejo una serie de competencias, pero ello será siempre que se desarrolle por Ley y el Legislador entienda que debe crearse atendiendo a motivos de oportunidad u otros de índole presupuestario. Eso ocurre sin más en el resto de Entes Estatutarios (Consejo de Cuentas, Personero del Común, Consejo Económico y Social). A diferencia de las Asambleas, del Presidente o del órgano de Gobierno, que sí son obligatorios, el resto sólo son desarrollados y existentes "de facto" si una Ley lo aprueba y, por el contrario, habrá que entender como ha sucedido en este caso que dejan de hacerlo si la voluntad popular así lo dictamina de manera legal»*).

Juan María Bilbao Ubillas

coste para los ciudadanos» (Preámbulo). La función consultiva pasa a ser ejercida por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora.

En Navarra la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, redujo el número de sus miembros de 7 a 5, elegidos todos ellos por el Parlamento. En Castilla-La Mancha, la propuesta de Podemos para reformar la Ley del Consejo Consultivo para eliminar los miembros natos de este órgano: ex-presidentes del Gobierno, de las Cortes y del TSJ con más de 6 años de ejercicio, obtuvo en octubre de 2015 el voto favorable de la mayoría de la Cámara gracias al apoyo del PP, que había presentado una iniciativa similar, si bien no llegó a aprobarse porque la reforma de esta ley requiere una mayoría cualificada de 3/5.

No faltan, sin embargo, iniciativas que apuntan en la dirección contraria, como la Proposición de Ley, presentada en marzo de 2016 por el Grupo de Podemos La Rioja, de Restitución del Defensor del Pueblo Riojano, cuya actividad quedó en suspenso en 2013.

Con esta breve referencia a los órganos auxiliares que completan la arquitectura institucional de las Comunidades Autónomas pongo punto final a este repaso, que no pretendía ser exhaustivo ni mucho menos, a las novedades más destacadas que se han registrado en el ecosistema político autonómico y que han alterado sustancialmente la forma de gobierno, poniendo freno a la perversa deriva presidencialista que venía corrompiendo el sistema de pesos y contrapesos propio de un régimen parlamentario.