

## **LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO INSTRUMENTOS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

***Andrés Iván Dueñas Castrillo***  
***Investigador predoctoral en la Universidad de Valladolid***

La descentralización territorial del poder ha tenido dos funciones importantes a lo largo de su historia: la integración del territorio estatal y la profundización de la democracia. En España están presentes ambos elementos. El Estado autonómico fue el modelo elegido por el constituyente para integrar a aquellos territorios que tenían un sentimiento más fuerte de autogobierno y también para acercar la toma de decisiones a la ciudadanía y mejorar la democracia.

El primero de los elementos –la integración territorial- ha sido tratado profusamente por la doctrina. Pero el segundo –el elemento democrático- no se ha desarrollado tanto. Lo que se pretende con esta investigación es acercarse al papel que están cumpliendo las Comunidades Autónomas en la democracia española.

Contemporáneamente, la crisis de la representatividad y de los partidos políticos es un hecho que no ha pasado desapercibido en nuestros entes subestatales. La desafección también ha llegado a su sistema y, desde 2015, los Parlamentos autonómicos han experimentado grandes cambios debido al nuevo escenario político. Ello, sin lugar a dudas, plantea una mayor riqueza ideológica, pero a la vez dificulta la gobernabilidad.

Pero ya antes del nuevo escenario político existían debates abiertos acerca de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Por eso este trabajo aborda el modelo institucional de las Comunidades Autónomas. El artículo 152.1 CE diseñó una forma de gobierno parlamentaria para aquellas que se constituyeron por la denominada vía rápida, pero parecía que dejó abierta otras posibilidades para el resto. Sin embargo, en su sentencia 225/1998, el Tribunal Constitucional ha resuelto el problema, elevando el mencionado precepto constitucional a canon de constitucionalidad para todas las Comunidades. Pero aun así quedan interrogativos abiertos que se quieren resolver: ¿las

Comunidades Autónomas podrían haber establecido otra forma de gobierno o variantes en la forma de gobierno parlamentaria establecida en el artículo 152.1 CE? Por ejemplo, ¿podrían haber diseñado una fórmula en la cual se eligiera al Presidente de la Comunidad de manera directa, como ocurrió en el Estatuto de Galicia durante la II República u ocurre actualmente en las Regiones italianas? ¿Actualmente, cuáles son las innovaciones y variantes que han introducido las Comunidades Autónomas en su forma de gobierno?

El artículo 152.1 CE también habla del sistema electoral autonómico. Ha sido sobre todo durante la última legislatura cuando se han propuesto cambios en las normas electorales de las Comunidades Autónomas para mejorar, por un lado, la proporcionalidad y, por otro, la relación entre representantes y representados. Destacan reformas como la de la Región de Murcia, que ha pasado a tener una circunscripción única, pero, sobre todo, la de Canarias, que es el primer lugar en el que se combina una circunscripción autonómica con otras, en este caso, insulares. Pero también son interesantes propuestas, aunque finalmente no se hayan aprobado, como la que se ha discutido en Asturias: el desbloqueo de listas con la combinación de la elección del cabeza de lista por primarias. Y también en otros Parlamentos, como el de Castilla y León, se ha hablado sobre la posibilidad de la sustitución temporal de parlamentarios. Sobre este aspecto, ¿hasta dónde pueden entrar a regular cambios normativos en materia electoral las Comunidades Autónomas? ¿Estas experiencias han facilitado los objetivos que se pretendían conseguir con ellas, como una mejora en la proporcionalidad?

Precisamente las elecciones primarias en los partidos políticos se ha defendido por la doctrina como una medida para mejorar la crisis de la representatividad. Además de en Asturias, también en Castilla y León se ha hablado sobre esta posibilidad. Aquí se ha defendido que se elija por primarias al candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de los partidos. Pero ello, sin lugar a dudas, tiene otras connotaciones que pueden afectar a una forma de gobierno como la parlamentaria. Y además, en el debate sobre la posibilidad de regular de manera legislativa la obligatoriedad de las primarias en los partidos políticos, se han de tener en cuenta otros pronunciamientos que ha habido en sede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los importantes informes que ha

tenido ocasión de elaborar al respecto la Comisión de Venecia. En cualquier caso, ¿las Comunidades Autónomas pueden regular por sí mismas las primarias o afecta a competencias estatales y, por tanto, han de esperar a su regulación por las Cortes Generales? ¿Cómo afectaría a la forma de gobierno parlamentaria? ¿Las primarias, efectivamente, son un buen método para mejorar la crisis de los partidos políticos o, en cambio, ha permitido que el líder sea más fuerte y se hayan resentido los frenos y contrapesos internos?

Tanto las elecciones como las primarias están relacionadas con el Parlamento. La posición institucional de esta institución ha sufrido un importante cambio con el nuevo escenario político. Si antes de 2015 la mayoría de Comunidades Autónomas tenía unas mayorías, en muchos casos absolutas, suficientes para formar gobierno, ahora la situación es totalmente distinta. Como sostiene parte de la doctrina, el Parlamento autonómico parece haber recobrado parte de su protagonismo perdido gracias al fin (¿momentáneo?) del bipartidismo. Pero no es menos cierto que en el plano autonómico el Ejecutivo y la figura del Presidente tienen incluso más poder que en el ámbito estatal. A pesar de la fragmentación parlamentaria, durante la última legislatura se han tomado acuerdos importantes que, en algunos casos, han permitido nuevas formas de control que ya estaban presentes en algunas otras Asambleas autonómicas. En concreto, por un lado, se han introducido nuevas formas de participación en sede parlamentaria, como las preguntas de iniciativa ciudadana, las proposiciones no de ley ciudadana o las enmiendas ciudadanas. Y, por otro, también se ha discutido sobre la posibilidad de dejar en manos de la oposición ciertos instrumentos típicos de la fiscalización al Gobierno, como pueden ser las comisiones de investigación. Por tanto, ¿se podría decir que el Parlamento está ocupando, de nuevo, el espacio protagónico en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas? ¿La relación Legislativo-Ejecutivo ha pasado a otra donde la dialéctica es entre Oposición y Mayoría? ¿Qué implicaciones puede tener una mayor participación en sede parlamentaria?

Y también, en conexión con lo anterior, ha habido iniciativas, que se han llegado a aprobar en algunos casos, como la revocación del mandato. Comunidad Valenciana, La Rioja y Castilla y León han propuesto la posibilidad de revocar el mandato a los senadores de designación autonómica y la primera

de ellas llegó a aprobarlo. Pero la STC 123/2017 declaró la inconstitucionalidad de la norma, aunque el debate no se ha cerrado del todo. Se puede discutir acerca de si esta medida es posible introducirla en el ámbito municipal y si las Comunidades Autónomas, más allá de los senadores autonómicos, pueden o no regularlo. ¿Es ello posible?

Detrás de todas las preguntas que se formulan en cada capítulo de la investigación está presente la idea transversal que se avanzaba al inicio de este breve resumen: la descentralización territorial del poder es sinónimo de mayor democracia. Algunos autores defienden que las Comunidades Autónomas son espacios idóneos para explorar cambios que pueden ser beneficiosos para luego trasladar a otros ámbitos, como el estatal. El tamaño de sus Parlamentos, su carácter unicameral y la mayor cercanía con la ciudadanía son elementos que facilitarían esta experimentación en, lo que podríamos decir, laboratorios de la democracia que pueden ser las Comunidades Autónomas. Y ello, a su vez, puede servir para profundizar la democracia española y hacerla más fuerte.

Para concluir con este breve resumen de la tesis doctoral, es preciso hacer una pequeña referencia al estado de la investigación, que se encuentra en su fase de redacción. Aún resta por delante un año y medio para la conclusión del trabajo, pero ya se ha entrado en el último período y se están comenzando a elaborar los capítulos que formarán parte del resultado final. Por eso, el seminario *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional* se muestra como una buena oportunidad para recoger aportaciones de investigadores *senior* que puedan servir para mejorar la calidad del trabajo, con el tiempo suficiente para que luego puedan ser incorporadas.