

**LA REDUCCIÓN
DE PARLAMENTARIOS
Y LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN
RETRIBUTIVO DE LOS MIEMBROS
DE LAS ASAMBLEAS DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

SUMARIO

0. PLANTEAMIENTO DE LOS TEMAS A DEBATE. 1. LA IMPORTANCIA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS EN UN MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL QUE HA DEVENIDO FUNCIONALMENTE FEDERAL. 2. A VUELTAS CON UN VIEJO DEBATE: SOBRE EL GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL ARTÍCULO 143 CE. 2.1. El debate sobre la aplicación de las previsiones del artículo 152.1 CE a las comunidades autónomas que formalizan sus estatutos por la vía del artículo 143 CE. 3. LA REDUCCIÓN DE LOS DIPUTADOS EN LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 3.1. Los efectos de la reducción de diputados en el sistema electoral de las comunidades autónomas. 3.2. Los efectos en la posición constitucional y el funcionamiento interno de las asambleas de las comunidades autónomas. 4. EL RÉGIMEN DE LAS ASIGNACIONES ECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS AUTONÓMICOS. 4.1. Análisis político del sistema de retribuciones. 4.2. Análisis jurídico del sistema de retribuciones. 5. DOS CONCLUSIONES. 5.1. Una crítica a la «avanzadilla» que supone la reducción de diputados y supresión de sueldos en las cortes de Castilla-La Mancha. 5.2. Una propuesta para repensar el funcionamiento de los parlamentos autonómicos.

Fecha recepción: 10.10.2014
Fecha aceptación: 20.12.2014

LA REDUCCIÓN DE PARLAMENTARIOS Y LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional,
Universidad Carlos III de Madrid
elviro@der-pu.uc3m.es

0. PLANTEAMIENTO DE LOS TEMAS A DEBATE

Uno de los efectos más significativos de la crisis económica en el funcionamiento del Estado de las Autonomías es que está sirviendo para replantearse la utilidad de organismos e instituciones de las Comunidades Autónomas¹. Hasta

¹ Aunque aún estamos inmersos en la crisis económica y sus efectos en las finanzas del Estado ya contamos un importante número de trabajos científicos que se han ocupado de sus efectos institucionales, entre otros, CARRILLO, M. (2014) «Constitución y finanzas públicas». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 101. Mayo-Agosto 2014. ALBERTÍ ROVIRA, E. (2013) «El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonomico español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, mayo-agosto. BASSOLS COMA, M. (2012) «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional». En la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2-155, Madrid. CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas», en la *REAF*, núm. 18, Barcelona. EMBID IRUJO, A. (2012)

bien entrada la presente depresión era casi inimaginable que desde el Estado y, con carácter general, se propusiese la supresión o limitación de organismos o instituciones autonómicas. Pues bien, instalada la crisis de las finanzas públicas entre nosotros, en el marco de la estabilidad presupuestaria impulsada por el Gobierno del Estado, aparecerán las primeras leyes autonómicas de supresión de organismos públicos². A partir de aquí, se extiende la idea de que algunos órganos autonómicos, aunque tengan razón de ser en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente y unas funciones encomendadas estatutariamente, deben ser suprimidos por incurrir en duplicidades o porque la actividad que realizan puede ser ejecutada por otro órgano de la Comunidad o del Estado. Luego la dificultad financiera de las Administraciones Públicas ha dado lugar a que se ponga en marcha un plan de reformas en el que se exige a las Comunidades Autónomas que emprendan recortes del gasto, incrementen los ingresos y realicen reformas estructurales para la reducción del déficit público³.

La constitucionalización de la crisis económica. Madrid. Edit. Iustel. GARCÍA ROCA, J. (2013) «El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento», *Crónica Presupuestaria*, núm. 1, Madrid. De este último autor, junto con MARTÍNEZ LAGO, M. A. (2013) Puede consultarse *Estabilidad Presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*. Madrid. Edit. Civitas Thomson Reuters. MEDINA GUERRERO, M. (2012) «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, Madrid. BAÑOS LEÓN, J. M. (2012) «La urgente reforma del sector público». En el *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 3. Madrid.

² Por ejemplo, las leyes 12/2011, de 3 de noviembre y 13/2011, de 3 de diciembre, por las que se suprimen, respectivamente el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, la ley asturiana 2/2013, de 21 de junio de supresión del Procurador General del Principado y la Ley 3/2012, de 12 de junio, de Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

³ Plan Nacional de Reformas (2012).<http://www.lamoncloa.gob.es/documents/pnrdefinitivo>. Su apartado 21 se denomina *Supresión de órganos existentes en el Estado y duplicados por las Comunidades Autónomas*. Y donde se insta a las Comunidades Autónomas a suprimir organismo como Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, etc. El profesor Albertí Rovira, en un trabajo reciente apunta las dificultades que suponen tomar esas medidas por parte del Estado. «*Con independencia de que no quepa equiparar automáticamente duplicidad y conveniencia de eliminación por innecesario, e incluso, previamente, que deba afinarse bastante el propio concepto de duplicidad y a qué tipo de organizaciones se aplica, nótese que no se utiliza un criterio competencial para detectar y eliminar, en su caso, los organismos duplicados, sino que se considera apriorísticamente que, en caso de duplicidad, sobra el organismo autonómico. Sin embargo, la eliminación de organismos autonómicos no puede imponerse de forma unilateral por parte del Estado, al menos a través de medios ordinarios. El poder de autoorganización que está implícito en la autonomía política de las Comunidades, así como, en muchos casos, la previsión de estos organismos en los estatutos de autonomía, hace que resulte prácticamente imposible que, sin el acuerdo de la Comunidad, pueda llevarse a cabo esta operación de eliminación*». ALBERTÍ ROVIRA, E. (2013) «El impacto de la crisis financiera en el Estado Autonómico español». *Opus cit.* págs. 80-81. En este mismo sentido,

Como es sabido, el primer paso en esta dinámica⁴ de limitación del gasto con el objetivo de conseguir la estabilidad financiera y la reducción de la deuda pública, que trae causa en la reforma del artículo 135 de la CE, es la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁵. El segundo paso fue la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), aprobada por Acuerdo de

de la Quadra Salcedo Janini, se ha planteado que las previsiones de los artículos 23 y 25 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria reconociendo al Estado la posibilidad de tomar medidas coercitivas contra las Comunidades Autónomas que no se ajusten a los criterios de déficit y deuda podría ser contrarias a los principios de autonomía política reconocido a éstas en los artículos 2 y 137 de la CE. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2013) «¿Se ha transformado la autonomía política y financiera de las comunidades autónomas tras la reforma constitucional del artículo 135 y la adopción de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera?». En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. Núm. 6. Págs. 59-69.

⁴ Nueva dinámica que, sin embargo, no es la primera legislación ni en España ni en Europa que se aprueba para la reducción del déficit público y la contención de la deuda. Ya en el Tratado de Maastricht (1992) se introducen el objetivo de estabilidad presupuestaria con límites al déficit y la deuda pública. En 1997 se aprueba un Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reglamento 1466/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento 1467/97, del Consejo, de 7 de julio, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; reformados ambos por el Reglamento (CE) 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005. En España aparecen medidas de esta naturaleza ya en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Sobre los problemas que conllevaba establecer criterios de estabilidad financiera con la regulación constitucional anterior a la reforma del artículo 135 de la CE puede verse el trabajo de AGUIAR DE LUQUE, L. y ROSADO IGLESIAS, G. (2001) «La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías». En *Cuadernos de Derecho Público*. Núm. 12. Enero-Abril. Págs. 9-60.

⁵ Artículo 2. *Ámbito de aplicación*. A los efectos de la presente Ley, el sector público se considera integrado por las siguientes unidades: 1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho sistema: a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central. B) Comunidades Autónomas. c) Corporaciones locales d) Administraciones de Seguridad social... Como ha señalado la doctrina, la incorporación del nuevo artículo 135 a la Constitución supone un cambio en el régimen jurídico del gasto público que afecta a su programación, ejecución y control, además de incidir sobre todos los ámbitos que integran el sector público: administración estatal, autonómica y local. Por todos, RUIZ ALMENDRAL, V. (2008) «Estabilidad presupuestaria y gasto público en España». En *La Ley-Wolters Kluwer*. Madrid. MONCHÓN RUIZ, L.(2012) «La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». En la *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 155. Madrid. 2012. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J. (2012) «La reforma del artículo 135 en la Constitución Española». En la *Revista de Administración Pública*. Núm. 187. Enero-Abril. Págs. 31-66.

Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 y conformada por cuatro Subcomisiones de las que una de ellas tiene como objetivo: *estudiar la Administración institucional focalizada en el análisis de la tipología de los entes que componen las Administraciones Públicas con el propósito de abordar modificaciones generales y actuaciones singulares sobre entidades concretas*⁶.

Del trabajo de dicha Comisión resulta un Informe en el que se introduce un apartado denominado «de racionalización del sector público. Supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles», que introduce un punto dedicado a la eliminación de duplicidades con las Comunidades Autónomas y en el cual se recomienda no solo la supresión o reducción de órganos administrativos duplicados con el Estado sino también de aquéllos de carácter institucional que, según la Comisión, sean innecesarios para hacer efectivo el principio de «una Administración una competencia». Pues bien, es en el marco de esta estrategia política en la que algunas Comunidades Autónomas empiezan a suprimir instituciones propias (Sindicatura, el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico Social, la Comisión de la Competencia, o la Procuraduría General). Además, esa política de supresión o racionalización de instituciones autonómicas no queda en órganos institucionales «menores», sino que avanza un paso más en algunas Comunidades y entra, con el mismo argumento del control del déficit, en modificaciones que afectan a una institución principal de la forma de gobierno: el parlamento. La modificación consiste, fundamentalmente, en la reducción de diputados y/o cambio de régimen económico de los representantes en las respectivas asambleas parlamentarias⁷.

⁶ http://www.seap.minhap.gob.es/areas/reforma_aapp.html. Pág. 89-142.

⁷ Sobre la supresión de instituciones y la reforma del Estado ante el cumplimiento de los objetivos de déficit y la reducción de la deuda también se ha pronunciado ya en más de una ocasión la doctrina, quizás el trabajo más destacado, eso sí en un plano más amplio, se encuentra el trabajo de MUÑOZ MACHADO, S. (2012) *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona. Edit. Crítica. También se ha publicado recientemente un interesante trabajo del profesor Enrique Belda en el que sostiene la tesis de que los límites al «adelgazamiento» o supresión de instituciones estaría: primero, en la preservación del contenido esencial de los derechos fundamentales y las libertades públicas del Título I, y segundo, tras este límite infranqueable, «razones ponderadas, justificadas, excepcionales y temporales; todas ellas explicadas en normas de rango adecuado según la institución u órgano sujeto a reforma, han de acompañar al resto de derechos y facultades no considerados como esenciales desde la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en caso que vayan a verse afectados por la reformas orgánicas planteadas». BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. (2014) *Los derechos de las personas y las funciones del Estado como límite a la supresión de instituciones. La crisis económica y la reforma del Estado*. Cuadernos y Debates, núm. 232. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pág. 206. SÁNCHEZ, M. (2010) «Gobernar la crisis: crónica política y legislativa del año 2009». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 88. Enero/Abril. EMBID IRUJO, A. (2009)

La forma de pensar que lleva a que al menos en tres Comunidades Autónomas se inicie —con desigual suerte— una reforma de sus Estatutos de Autonomía para reducir el número de diputados de sus Parlamentos⁸ queda bien expresado en la Exposición de Motivos de la Proposición de ley de Reforma de la Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja presentada por el Grupo Parlamentario Popular y que dice así:

«... De la experiencia de estos 31 años de Parlamento autonómico, podemos concluir que las funciones que el Estatuto de Autonomía otorga al Parlamento de La Rioja, especialmente la potestad legislativa, la aprobación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y las funciones de impulso y control de la acción del Gobierno, podrían ser ejercidas perfectamente por una Cámara más reducida en su número de miembros (...).»

«La Comunidad Autónoma de La Rioja de hoy es heredera de la antigua Diputación Provincial, que estaba compuesta por 24 diputados provinciales. Una corporación local con menos competencias que en la actualidad pero que en un mismo órgano, el Pleno de la Diputación, contenía el Ejecutivo y una especie de cámara de representación provincial.

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

Como se puede observar, se parte de un claro cuestionamiento de la oportunidad de mantener un parlamento con treinta y tres diputados. El planteamiento es sencillo: se empieza recordando que La Rioja es una Comunidad Autónoma

El Derecho de la crisis económica. Edit. Prensa universitaria de Zaragoza. Zaragoza. PALOMAR ORMEDA, A. (2012) *La Administración en tiempos de crisis*. Edit. Aranzadi. Madrid.

⁸ Se ha reformado el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se han presentado iniciativas de reformas reglamentarias con la finalidad de reducir el número de diputados en el Parlamento de la Rioja: Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2014 Serie A. Núm. 103. Proposiciones de Ley a Iniciativa de Diputados. En la Comunidad valenciana: Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura. Valencia, 18 de diciembre de 2014. Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana (RE núm. 68.490). También han discutido, aunque finalmente no se han presentado iniciativas de reforma en otras Comunidades Autónomas: Canarias, Baleares, Madrid, Asturias o Extremadura. Es muy significativo el caso gallego donde el Presidente Núñez Feijóo anunció en la prensa (Voz de Galicia de 22 de julio de 2012) la presentación de una iniciativa para reformar la ley electoral y reducir el número de diputados, anuncio que fue seguido de una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular donde se pasaba de 75 a 61 diputados. Dicha iniciativa no fue tramitada por la convocatoria de las elecciones. Una vez constituido el nuevo parlamento nuevamente el mismo grupo parlamentario presenta la Proposición de Ley para la reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia. BOPG de 15 de enero de 2014.

uniprovincial, relativamente pequeña y no excesivamente poblada; se continúa diciendo que el trabajo parlamentario de legislación, control e impulso de las acciones del Gobierno podría ser realizado por una Cámara más reducida y, finalmente, se señala que el Parlamento de La Rioja es heredero de la Diputación Provincial que, con veinticuatro miembros, además de desarrollar funciones representativas de la provincia, realizaba actividad ejecutiva con plena normalidad y eficacia. Argumentos todos que llevan a los proponentes a asimilar al órgano político central de la Comunidad Autónoma de La Rioja con un órgano de carácter administrativo, como era la Diputación Provincial y, con ello, concluir que un parlamento con veinticinco miembros sería una cámara ajustada a las necesidades representativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Como decía, argumentos parecidos, con más o menos extensión, aparecen en las iniciativas para las reformas de los estatutos de autonomía de Castilla-La Mancha⁹ y de la Comunidad Valenciana¹⁰: después de treinta años de funcionamiento de las respectivas cámaras parlamentarias de la región se puede comprobar que con un número sustancialmente inferior de diputados se podría garantizar la representatividad del pueblo y los distintos territorios de la Comunidad y hacer frente al trabajo parlamentario que tienen encomendado. La cuestión, por tanto, y más allá de la opinión que nos merezca la reducción del número de

⁹ En ese sentido la Exposición de motivos de la Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha decía: «... Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parlamentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega. Por este motivo es imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias y aprobar las que se contienen en esta proposición de ley para permitir al legislador autonómico adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha». BOCG. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley de 6 de septiembre de 2013. Núm. 130-1. Reforma realizada mediante la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2014.

¹⁰ En la misma línea la Exposición de motivos de la Proposición de Ley para la reforma de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana que dice: «... No obstante, y a pesar del relativo poco tiempo transcurrido desde esta modificación, el entorno económico actual exige de los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias para una mayor austeridad y un uso más racional de los recursos que suministran los ciudadanos, lo que se traduce en una más eficaz gestión de los recursos públicos. Por todo esto, la presente reforma se concreta en dos puntos. En primer lugar, la modificación del artículo 23.1 del Estatut d'Autonomia, mediante la cual se reduce en un 20% el número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando, por tanto, de los 99 actuales a 79, significando, además, que en la actual redacción de este artículo se establece un número no inferior a los 99, mientras que con la redacción propuesta se establece un número fijo. Bolletí Oficial. Núm. 209 VIII Legislatura València, 18 de diciembre de 2013.

los diputados, es si al tiempo que se toman medidas para la racionalización del gasto de las Comunidades Autónomas no se está produciendo un replanteamiento en el funcionamiento del modelo autonómico que lleva a la supresión o reducción de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas¹¹. Y de ser así, qué efectos tiene y en qué circunstancias sería conveniente que se realizasen esos cambios, sobre todo cuando afectan a una institución tan importante como el parlamento que no solo tiene que ver con la representación ciudadana sino también con la conformación de la forma de gobierno de la Comunidad.

La segunda cuestión que quería introducir en el estudio que vamos a realizar en este artículo también tiene que ver con los parlamentos autonómicos y la supuesta reducción del gasto público. Como es sabido, recientemente, las Cortes de Castilla-La Mancha reformaron los artículos 11 y 12 de su Reglamento para modificar el régimen de asignaciones económicas de los diputados con el fin de suprimir los sueldos y establecer un sistema de dietas e indemnizaciones. El argumento para este cambio es parecido al que hemos visto a la hora de justificar la reducción de diputados. Así en la Exposición de Motivos de la reforma se decía:

«... En los últimos años, concretamente de 2007 a 2011, se ha producido un gravísimo deterioro de las cuentas públicas regionales. El déficit presupuestario y la deuda pública acumulada en los últimos años durante el anterior gobierno socialista, han colocado a nuestra región a la cabeza del crecimiento de ambos indicadores que han lastrado y dificultado gravemente la atención de los pagos de los servicios públicos competencia de la Comunidad Autónoma. Esto ha producido que tras las pasadas elecciones de mayo de 2011, y el vuelco en el signo político de la mayoría parlamentaria, por primera vez en nuestra región, se haya producido un obligado cambio de rumbo (...).

«... Aunque las Cortes de Castilla-La Mancha sean el parlamento autonómico más austero de entre los de todas las regiones pluriprovinciales, no se puede ser ajeno a la situación general de nuestra región, de los sacrificios que se están pidiendo a la sociedad y de los esfuerzos que se están desarrollando por parte de la Administración Regional (...).

¹¹ Cuando este trabajo estaba en pruebas he tenido la oportunidad de leer la valoración general del Estado de las Autonomías de 2013 que hacen los profesores Aja, García Roca y Montilla en la que señalan que la reformas en las instituciones de gobierno *«Están produciendo importantes reformas en algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos, leyes y reglamentos parlamentarios, para recortar los medios financieros de sus instituciones de autogobierno e incluso suprimir algunos órganos auxiliares. Es consecuencia —entre otras razones— del serio impacto de la crisis económica. Puede incluso pensarse en la voluntad política de erigir un nuevo modelo en la organización del autogobierno y la división de poderes autonómica»*. Informe Sobre las Comunidades Autónomas 2013. (2014). Edit. Instituto de Derecho Público. Barcelona.

«... La reforma que se plantea tiene, aparte de la contribución a la necesaria y obligada austeridad que está presidiendo la actual situación, la voluntad de ejemplaridad. La de que los legítimos representantes del pueblo de la región son conscientes y participan del sacrificio colectivo».

Aunque nadie discute que el establecimiento de un régimen u otro de asignaciones económicas a los diputados forme parte de la autonomía parlamentaria, lo cierto es que, desde un punto de vista político, tiene una gran importancia decantarse por un sistema de dietas e indemnizaciones o por la asignación de un sueldo. Como se verá a lo largo de este trabajo, ésta es una cuestión que, igual que en el caso del número de miembros de la Cámara, va más allá de un mero asunto de eficiencia económica y reducción del gasto por parte de las instituciones de las Comunidades Autónomas, para introducirse en el espacio del recto y buen funcionamiento de la institución representativa.

En consecuencia, tanto la reducción de los miembros de las cámaras parlamentarias como la supresión de los sueldos de los diputados no son cuestiones que tengan que ver tan solo con la disminución del gasto público¹². Muy al contrario, como veremos en los siguientes apartados, el primero tiene que ver con dos temas de gran enjundia constitucional: el sistema electoral vigente en cada uno de los territorios que gozan de autonomía y las condiciones para la organización y funcionamiento de las respectivas cámaras y, el segundo, con las condiciones adecuadas para poder desempeñar la labor de representación y el establecimiento de un sistema compensatorio por la actividad parlamentaria claro y transparente que evite conflictos de intereses y situaciones de tráfico de influencias. Además, ambos —número de diputados y sistema retributivo— son piezas centrales para el buen funcionamiento de la institución parlamentaria, de manera que modificaciones de esta naturaleza, que tienen que ver con la representatividad y las condiciones en las que se ejercen las funciones representativas terminan afectando al funcionamiento del modelo territorial, en el sentido de seguir en una línea federalista o volver a un modelo de Estado territorialmente asimétrico donde unos territorios cuentan con una fuerte autonomía política y otros con poco más que una pura desconcentración administrativa. Precisamente por esos efectos, antes de entrar en los dos temas centrales de este trabajo, queremos hacer algunas precisiones sobre la importancia y las vicisitudes que la institución parlamentaria ha sufrido en el proceso de conformación de nuestro Estado de las Autonomías.

¹² Sobre el coste por habitante de los parlamentos autonómicos puede verse el trabajo de NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (2013) «Algunas propuesta para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas». En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 29. Diciembre. Págs. 72-75.

1. LA IMPORTANCIA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS EN UN MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL QUE HA DEVENIDO FUNCIONALMENTE FEDERAL

Un número cada vez más importante de iuspublicistas, defensores o críticos con la forma en la que se ha desarrollado nuestro Estado de las Autonomías, apuntan que nuestro sistema territorial ha devenido, consciente o inconscientemente, en un Estado federal. Blanco Valdés, en un magnífico trabajo publicado recientemente, nos dice que *España es una federación, en todo menos en el nombre*. Ello es así porque junto al poder local existen internamente en nuestro país otros dos niveles de poder político, el central y el autonómico, o lo que es lo mismo, el federal y el federado¹³. Es decir, que en no más de treinta y cinco años hemos pasado de un Estado fuertemente centralizado a un Estado con unos niveles de descentralización equiparable a los Estados federales, con lo que ello

¹³ BLANCO VALDÉS, R. (2014) *El laberinto territorial español*. Madrid. Edit. Alianza Editorial. Pág. 214 y ss. En esa misma línea el profesor Tomás de la Quadra nos ha dicho que «... *La ordenación territorial del Estado español puede decirse que es federal en cuanto las competencias asumidas por las distintas CC AA son equivalentes y, en muchos casos, superan a las propias de un Estado federal*». De la Quadra Salcedo del Castillo, T. (2014) «El modelo territorial español treinta y cinco años después». Documento de trabajo 187/2014. *Fundación Alternativas*, y Solozábal Echevarría, J. J. (2014) *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Madrid. Edit. Biblioteca Nueva. De éste mismo autor «Estado Autonómico en perspectiva» (2005). En la obra de AA. VV *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional* (libro homenaje a Gumersindo Trujillo). Comisión organizadora LUIS AGUIAR DE LUQUE... (et. al). Valencia. Edit. Tirant lo Blanch. Págs. 1227-1247. WATTS, R. L. (2010) «España: ¿Una federación multinacional encubierta?». En la obra de AA. VV *España y modelos de federalismo*. Eds. JOSÉ TUDELA ARANDA y FÉLIX KNÜPLING. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates núm. 204. Págs. 55-81. BIGLINO CAMPOS, P. (2007) *Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Con algunas dudas sobre esa evolución *vid.* ÁLVAREZ CONDE, E. (2007) «Algunas reflexiones sobre el modelo de Estado a la luz de las reformas estatutarias». En la obra de AA. VV. *El futuro del modelo de Estado*. Coord. ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE. Madrid. Edit. Universidad Rey Juan Carlos. Págs. 27-44. SÁENZ ROYO, E. (2014) *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid. Edit. Marcial Pons. PÉREZ TAPIAS, J. A. (2013) *Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional*. Madrid. Edit. Trotta. También pueden consultarse las obras colectivas: *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*. JOSÉ TUDELA ARANDA y MARIO KÖLLINS (eds) (2009). Cuadernos y debates núm. 195. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2009. *España y modelos de federalismo*. JOSÉ TUDELA ARANDA y FÉLIX KNÜPLING (eds.). (2010) Cuadernos y debates núm. 204. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010. LÓPEZ BASAGUREN, A. (2011) *Acerca de la caracterización del Estatuto de Autonomía en una perspectiva federal*. Colección Estudios núm. 1. Zaragoza. Edit. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

supone no solo desde el punto de vista de la organización territorial sino también de la estructura del Estado y los derechos de los ciudadanos. Quizás esa idea tan clásica y unida al origen del Estado federal¹⁴, que apunta que esa forma de organización territorial no solo sirve para la distribución del poder sino que también tiene una gran utilidad para su limitación, se está olvidando cuando se analiza la evolución de nuestro Estado autonómico y, para el caso que nos ocupa, la importancia que las asambleas autonómicas tienen en este modelo territorial. El federalismo es una propuesta para la organización del Estado que no se ocupa tan solo de la división horizontal del poder como instrumento para la protección de los derechos de los individuos y los grupos, sino que también se interesa, y mucho, por la división vertical del poder. La división territorial del Estado no tiene que ser sólo fruto de la vocación de autogobierno de ciertos territorios sino que también es una buena forma de controlar el poder y, como ha señalado Pérez Royo, de evitar que la relación mayoría-minoría sea uniforme en todo el territorio del Estado¹⁵. Por eso, en un sistema de parlamentarismo fuertemente racionalizado donde el Gobierno y la mayoría parlamentaria son una misma cosa y actúan al unísono, la organización territorial descentralizada es una oportunidad más para las minorías y el pluralismo. La mayoría del «poder central» puede que sea minoría en otros niveles territoriales y, de esa manera, se generan más frenos y contrapesos a los poderes, centrales o territoriales y se fortalece el pluralismo político tan necesario y tan maltratado en las democracias contemporáneas.

Pues bien, esta consideración del modelo territorial como funcionalmente federal que sirve para satisfacer las necesidades de autogobierno de los territorios y la protección de los derechos mediante una «doble» limitación del poder —la federal y la parlamentaria— es desde la que debemos reclamar la importancia de las asambleas parlamentarias de nuestras Comunidades Autónomas. En ese sentido, Aja señala que *si el factor esencial del federalismo estriba en la presencia de dos instancias políticas diferentes, la federación y los estados, la existencia de instituciones propias de cada Estado federado, Land o cantón constituye seguramente el elemento nuclear del federalismo*¹⁶. De tal manera que, aunque la conformación institucional de los estados que conforman una federación puede variar, existen algunas de ellas que se han de considerar básicas: parlamento, gobierno, presidente y, algunas veces,

¹⁴ HAMILTON, MADISON Y JAY. (1998) *El Federalista*, LI. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. Págs. 219 y ss.

¹⁵ PÉREZ ROYO, J. (1994) *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Edit. Marcial Pons. Págs. 607 y ss.

¹⁶ AJA, E. (2014) *Estado Autonómico y Reforma Federal*. Madrid. Edit. Alianza Editorial. Págs. 119 y ss.

un poder o parte del poder judicial¹⁷. El Parlamento es, por tanto, una institución básica en cualquier organización política que se construya sobre los principios de la separación de poderes y la descentralización territorial¹⁸. Para ello, cuando se diseña una estructura territorial del poder de acuerdo a un modelo políticamente descentralizado, la existencia de una cámara parlamentaria es fundamental para gestionar esa descentralización política desde el citado principio de separación de poderes y, no menos importante, para garantizar la limitación del poder y la preservación de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, esta tesis en la historia del despliegue territorial español no siempre ha sido mayoritaria.

2. A VUELTAS CON UN VIEJO DEBATE: SOBRE EL GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL 143 CE

Seguramente tanto la reducción de parlamentarios como la eliminación de sueldos y el establecimiento de un sistema de dietas para la retribución de los diputados autonómicos tiene mucho que ver con un viejo debate que se produjo en España en los años ochenta en el que se discutía sobre el grado de institucionalización que debían tener los territorios que llegaron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. En aquel momento, como veremos en las siguientes páginas, se pretendía establecer un marco institucional menor para las Comunidades Autónomas de «segundo nivel» respecto de las Comunidades que, por razones históricas o porque así lo quisieron sus ciudadanos, llegaron a la autonomía por el procedimiento del artículo 151 de la CE. Aunque esta dualidad en el modelo territorial fue corregida por la fuerza de los hechos y nuestro sistema autonómico, —¡para bien o para mal!—, se ha homogeneizado, no faltan en los últimos tiempos autores de notable autoridad que entienden que se debería volver a plantear esa opción.

Muñoz Machado en su «*Informe sobre España*» entona un *mea culpa* por la influencia que entiende tuvo su trabajo «*las potestades legislativas de las Comuni-*

¹⁷ BLANCO VALDÉS, R. (2012) *Los rostros del Federalismo*. Madrid. Edit. Alianza Editorial.

¹⁸ ARAGÓN REYES, M. (2007) «La organización institucional de las Comunidades Autónomas». En la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 79 Enero/Abril. Págs. 21 y ss. AGUADO RENEDO, C. (2001) «Organización institucional de las Comunidades Autónomas», en MANUEL ARAGÓN (coord.) *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. Tomo II. Madrid 2001. PENDÁS GARCÍA, B. (1992) «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas», en la *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 33.

dades Autónomas» (1979) para que la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siguiese la tesis de que las Comunidades Autónomas debían tener capacidad legislativa. El Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid señala que aunque los argumentos para que así sea son muy sólidos, no queda más remedio que preguntarse si no será inconstitucional, improcedente o no razonable esta proliferación de normas con rango de ley en el interior de un Estado no muy extenso como es el español. Su respuesta es que aunque inconstitucional evidentemente no lo es, puesto que ha sido el propio Alto Tribunal el que ha avalado este modelo, «*otra cuestión es la racionalidad y procedencia de reconocer poder legislativo a todas las Comunidades Autónomas*». La falta de racionalidad la justifica señalando que la legislación de muchas Comunidades Autónomas, más que un conjunto de reglas jurídicas vinculantes, lo que aprueban son programas o compendios de buenas intenciones, muchas veces reiterando las normas estatales y otorgando rango legal a materias que podrían ser reguladas por normas reglamentarias. Puesto que esta situación, entiende Muñoz Machado, resulta anómala para el funcionamiento del Estado Autonomo «... *lo que procede es plantear cómo mejorar nuestro ordenamiento jurídico con otras herramientas distintas de la reforma constitucional o incluso estatutaria*». Todo ello para que «... *Los excesos de los legisladores autonómicos, la proliferación de leyes prescindibles y la parlamentarización de asuntos meramente administrativos dependa sobre todo de la aplicación de criterios más rigurosos en la selección de los asuntos de que debe ocuparse un parlamento, sin empeñarse en rellenar sesiones con asuntos que están mejor residenciados en las Administraciones Públicas*»¹⁹. La conclusión de Muñoz Machado es bien clara: las Comunidades Autónomas se han excedido con la *parlamentarización* de muchos asuntos que tienen una dimensión meramente administrativa y, por ello, lo que se requiere es un replanteamiento —a la baja, entendemos nosotros— de sus competencias y funcionamiento.

¹⁹ MUÑOZ MACHADO, S. (2013) *Informe sobre España... opus cit.* Págs. 119-124. Sobre el *Informe sobre España* del profesor Muñoz Machado puede verse el muy interesante análisis que hace GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2013) «Un diagnóstico nada complaciente del Estado Autonomo (a propósito del Informe sobre España de Santiago Muñoz Machado)». En la *Revista de Administración Pública*. Núm. 190. Enero-abril. Págs. 349-366. La tesis que atribuía capacidad legislativa a las Comunidades Autónomas también fue sostenida a finales de los setenta, entre otros autores, por ENTRENA CUESTA, R. (1979) «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas». En la obra de AA. VV. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Madrid. Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Vol. I. Págs. 669-681.

2.1. *El debate sobre la aplicación de las previsiones del artículo 152.1 CE a las Comunidades Autónomas que formalizan sus Estatutos por la vía del artículo 143 CE*

Como es conocido, la cuestión se planteó en los siguientes términos: el artículo 147. 2 CE establece que «*los Estatutos de autonomía deberán contener: c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*». Aunque dicha regulación tiene carácter general y se refiere tanto a los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE como los que lo hicieron por la vía del artículo 143 CE lo cierto es que, unos artículos más abajo, la misma Constitución dice que «*en los Estatutos aprobado por el procedimiento anterior —el del 151CE—, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcionar que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutiva y administrativa y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea...*» (art. 152.1 CE). Por tanto, la cuestión que se dilucidaba en aquellos momentos iniciales de elaboración de los Estatutos de Autonomía era que una interpretación literal del artículo 152 de la CE llevaba a entender que la conformación de un sistema institucional con una Asamblea, un Ejecutivo con un Presidente responsable ante el Parlamento y un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio para la elección de los diputados tan sólo era requerido para las Comunidades Autónomas que habían plebiscitado su Estatuto por la vía del 151 CE.

Es más, como se ha encargado de relatar la doctrina, basta con analizar los debates parlamentarios y la posición de algunos autores en el proceso de elaboración de la Constitución del 78 para comprobar que los objetivos que se perseguían con la regulación de los artículos 147.1. c) y 152.1 eran bien distintos²⁰.

²⁰ El profesor Garrorena Morales ha señalado que el objetivo del Constituyente cuando redacta el art. 152.1 de la CE era atribuir a las Comunidades del artículo 151 una auténtica autonomía política, mientras que para las Comunidades del 147 no prever ninguna estructura institucional suponía dejar abierta la posibilidad de que se configurasen como Comunidades Autónomas dotadas de una mera autonomía administrativa o de ejecución. GARRORENA MORALES, A. (2009) «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia». En la obra de AA. VV. *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas*. Revisión y Mejora. Editor. LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y Debates, núm. 193. Págs. 47-48.

Con el primero se pretendía establecer lo que T. R. Fernández llamó régimen autonómico común: un sistema de autonomía meramente administrativa y que, por lo tanto, no necesitaba de instituciones representativas o ejecutiva. En el segundo, *régimen autonómico especial*, debía existir autonomía política y, por ello, era lógico que se estableciese un sistema electoral, órganos representativos y ejecutivos²¹. La mayor parte de la doctrina, en los primeros momentos desde la aprobación de la Constitución, entendió que el artículo 152.1 de la CE se refería tan sólo a las Comunidades Autónomas de *régimen especial* para las que la Constitución señalaba una organización institucional que reproducía en parte la del Estado y que no podía extenderse al resto de las Comunidades en las que de acuerdo con el artículo 147.1 c) de la CE su organización interna habría de establecerse en su Estatuto (en ese sentido, autores como Villaroya, Solé Tura, Martín Rebollo²²). También es cierto que dichos autores pronto cayeron en la cuenta de que si bien las previsiones del artículo 152.1 de la CE estaban diseñadas para las autonomías del artículo 151, el 147.1 de la CE no impedía a las Autonomías del 143 darse en su norma básica un modelo institucional similar a las anteriores. De manera que la tesis de establecer dos modelos de autonomía, «la administrativa» y «la política», contaba con notables dificultades incluso desde el punto de vista estrictamente jurídico. Como señaló ya Muñoz Machado en 1979, «*Tal vez la intención de los constituyentes fuera privar de competencias legislativas a las Comunidades de segundo grado, pero, de ser así, también hay que convenir en que no han conseguido plasmar la idea con acierto ya que de la letra de la Constitución no se puede seguirse la conclusión que se redacte (sic)*». Por ello, concluía, «... *la circunstancia de que el artículo 152.1 de la Constitución se refiera a una Asamblea legislativa como órgano obligado en las Comunidades de primer grado, no significa, desde luego, una prohibición de que los Estatutos de segundo grado configuren un órgano idéntico o similar. La*

²¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1978) «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución». En la obra de AA. VV. *Lecturas sobre la Constitución española*. Vol. I. Madrid. Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Derecho. Págs. 348 y ss.

²² TOMÁS VILLARROYA, J. (1979) «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas». En la obra de AA. VV. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Madrid. Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 146 y ss. SOLÉ TURA, J. (1984) «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales». En la obra de AAVV *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Director. ANTONIO BAR. Edit. Diputación de Barcelona. Págs. 293. y ss. GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1979) «Potestades legislativas del Estado y potestades reglamentarias autónomas de las nacionalidades y regiones». En la obra de AA. VV. *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Madrid. Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Vol. II. Págs. 1023-1157.

Constitución se limita a obligar a las primeras a que tengan Asamblea legislativa, pero no prohíbe a las segundas que la tengan también»²³.

La tesis que sostenía que las previsiones del artículo 152.1 no podían interpretarse de forma literal y que era precisa una visión más «espiritualista» del precepto que pudiese llevar a reconocer ese nivel institucional a todas las Comunidades Autónomas pronto se hizo mayoritaria. En este sentido, Trujillo ya en 1981 se preguntaba sobre si debía entenderse que el artículo 152 de la CE tan solo era aplicable a los Estatutos aprobados por la vía del 151 de la CE o sí, por el contrario, sus exigencias podían ser válidas para todas las Asambleas Comunitarias²⁴. Su respuesta no ofrecía duda alguna: «... nos inclinamos por huir de la mera literalidad y, en base a criterios sistemáticos, entender que su aplicabilidad se extiende también a aquellos supuesto en los que habiendo accedido la Comunidad en cuestión por la vía del artículo 143, incluyan entre sus instituciones de autogobierno una Asamblea legislativa». En la misma línea autores como Albertí señalaban que en nuestra Constitución, como en los modelos federales donde se fijan unos principios e instituciones básicas sobre los que se asienta el sistema político constitucional, la organización institucional también garantiza un cierto grado de homogeneidad. Ello es así porque «nuestra Constitución opera en el mismo sentido, y aunque de forma explícita sólo lo haga en relación a un cierto tipo de Comunidades Autónomas, las del 151 CE, parece razonable extender la misma exigencia al resto de CCAA, cuando éstas, como ha ocurrido sin excepción, se doten de un régimen político-organizativo similar al de las primeras, que expresan un máximo constitucional. El artículo 152 CE, pues, teniendo en cuenta que nuestra Constitución no diferencia entre clases de CCAA,

²³ MUÑOZ MACHADO, S. (1979) *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*. Madrid, en Cuadernos Civitas. Pág. 26. Puesto que se entiende que el régimen institucional previsto en el art. 152.1 de la CE es extensible parece bastante lógico que también sea ampliable la previsión sobre que los sistemas electorales deben ser proporcionales. Sin embargo, esta tesis no es compartida por toda la doctrina así Álvarez Conde ha dicho que dichas previsiones son solo de aplicación a las Comunidades Autónomas que aprobaron sus Estatutos por la vía del 151 de la CE. ÁLVAREZ CONDE, E. (2009) «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos». En la obra de AA. VV. *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Dir. LUIS GÁLVEZ MUÑOZ. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates núm. 193. Pág. 104.

²⁴ TRUJILLO, G. (1981) «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 2, mayo-agosto. Págs. 45 y ss. En esta misma línea, y con el argumento de que la organización institucional de autogobierno que establece el art. 152.1 de la CE expresa el principio de homogeneidad que preside el Estado Autonomo español, se pronunció RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (1999) Comentario al artículo 152 de la CE «Estructura institucional de las Comunidades Autónomas». En la obra de AA. VV. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Dirección de Óscar Alzaga Villaamil. Madrid. Edit. Edersa. Tomo XI. Págs. 400 y ss.

sino simplemente entre ritmos de acceso a la plena autonomía, no es aplicable sólo a las CCAA del artículo 151 CE, sino que configura el régimen político-constitucional de toda CA que se constituya como una instancia de poder verdaderamente estatal (...). La citada disposición constitucional expresa por tanto el régimen político-constitucional general de las CCAA, en cuanto éstas sean verdaderas instancias territoriales del poder estatal, estableciendo así un mínimo de homogeneidad político-constitucional»²⁵.

La consolidación de esta última tesis, que mantiene que nada impide que las Comunidades Autónomas conformadas por la vía del artículo 143 de la CE puedan constituir un sistema institucional similar al resto de las Comunidades vino de la mano del Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre. En ella se dilucida la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Canarias y, en particular, si el artículo que establecía la *barrera electoral* y la distribución de escaños entre los distintos territorios no podía ser contrario al mandato de *sistema electoral proporcional* que establece el artículo 152.1 de la CE. Evidentemente, lo primero que se tenía que plantear el Alto Tribunal era si dicho artículo era de aplicación a un Estatuto desarrollado por la vía del artículo 143 de la CE. El Tribunal zanja el asunto con toda claridad: «ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado». A partir de ahí, en lo que a nosotros nos interesa, el Tribunal Constitucional dice que «... de conformidad con el principio dispositivo que informa el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades constituidas por el cauce del artículo 143 podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. (...) y dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional».

El resultado final no es solo que todas las Comunidades Autónomas siguieran los criterios del artículo 152.1 de la CE para su configuración institucional²⁶ y, en particular, para el desarrollo de sus parlamentos, sino que la jurisprudencia marcada por el Alto Tribunal en la Sentencia 225/1998 ha establecido la interpretación constitucionalmente conforme y, con ello, obliga y vincula a todos los poderes públicos (arts. 1.1 y 38 LOTC). Es más, cuando el Tribunal ha tenido oportunidad de referirse a este tema no ha corregido dicha doctrina; es el caso de la Sentencia 247/2007, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad

²⁵ ALBERTÍ ROVIRA, E. (1989) En la obra *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Director. AJA, Eliseo. Madrid. Edit. Tecnos. Págs. 88 y ss.

²⁶ Un estudio detallado de cómo se extiende el modelo por todas las Comunidades Autónomas puede verse en OLIVER ARAUJO, J. (2011) *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona. Edit. Generalitat de Catalunya. Departament de Governació i relacions institucionals. Institut d'Estudis Autònomicos. Pág. 37-38.

Autónoma de Valencia. No obstante, aunque este asunto parece que está bien asentado en la doctrina y la jurisprudencia no faltan tesis que nuevamente vuelven a ponerlo sobre la mesa. Para Garrorena Morales, ésta no es una cuestión agotada y sin interés; según su criterio, lo que está en juego es el principio dispositivo en su relación con la capacidad de determinadas Comunidades Autónomas para autoorganizarse sin tener que aceptar limitaciones que la Constitución no ha impuesto para ellas²⁷. Sin ánimo de entrar en el debate que plantea Garrorena, que excede las pretensiones de este trabajo, nuestra opinión es que cambiar ese proceso homogeneizador en la conformación institucional de las Comunidades Autónomas es misión casi imposible en estos momentos. No debemos olvidar que, se diga lo que se diga, fueron las propias Comunidades del artículo 143 CE las que decidieron organizarse según los criterios del artículo 152.1 CE. Además, como ha señalado Aragón Reyes, la extensión a todas las Comunidades Autónomas de la estructura institucional básica prevista en la Constitución solo para determinados Estatutos resultaba amparada por el principio dispositivo apoyado en la habilitación a los Estatutos contenida en el artículo 147.2 c) CE²⁸.

3. LA REDUCCIÓN DE DIPUTADOS EN LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como se decía en el primer apartado de este trabajo, la reducción de los diputados es una cuestión que por tener que ver con la representatividad de los ciudadanos en la institución parlamentaria forma parte de los contenidos fundamentales de todo sistema electoral.

Respecto de su vínculo con el sistema electoral, nos recuerda Lijphart que el número total de escaños disponibles para la transformación de los votos en escaños es una parte integral y legítima de los sistemas de elección de representantes.²⁹ Es decir, si un elemento fundamental del sistema electoral es que los ciu-

²⁷ GARRORENA MORALES, A. (2009) «El derecho electoral de las Comunidades Autónomas...», *opus cit.* Pags. 77 y ss.

²⁸ ARAGÓN REYES, M. (2007) «La organización institucional de las Comunidades Autónomas». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 79 Enero/Abril. Pág. 16.

²⁹ LIJPHART, A. (1995) *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 46. Santollaya Machetti dice que los elementos fundamentales del sistema electoral son: el número total de representantes a elegir y la subdivisión del territorio en circunscripciones electorales, la fórmula electoral o procedimiento matemático de conversión de los sufragios en escaños y la forma de expresión del voto. SANTOLAYA MACHETTI, P. (1986) «Significado y función de la Ley de Régimen Electoral General». En la *Revista de Derecho Político*, núm. 56. Pág. 55.

dadanos del territorio de la comunidad política se sientan suficientemente representados, parece bastante evidente que cuanto mayor —dentro de unos límites sensatos— sea el número de representantes a elegir mayor será ese sentimiento y, lo que no es menos importante, mayor serán los efectos proporcionales y la posibilidad de que las formaciones políticas minoritarias obtengan representación³⁰. Por ello, en nuestra opinión, el número de parlamentarios constituye una pieza fundamental del sistema electoral y la efectiva representatividad de la ciudadanía, y en el caso que estamos estudiando, de cada una de las Comunidades Autónomas en sus respectivos parlamentos. En consecuencia, lo primero que se debe tener en cuenta a la hora de determinar el número de miembros de una cámara es la relación porcentual más conveniente entre representados y representantes. No se ha de olvidar que la cercanía de los representantes a los ciudadanos y sus problemas es la mejor garantía de que la democracia representativa no se convierte en un «artificio político jurídico» que pierde de vista la realidad social.

3.1. *Los efectos de la reducción de diputados en el sistema electoral de las Comunidades Autónomas*

Como han señalado Santolaya Machetti y Gavara de Cara, la determinación del número de miembros de una asamblea legislativa no plantearía ningún problema si se cumplen los siguientes tres requisitos: primero, que mantenga una relación directa entre representantes y representados; segundo, que se asegure la funcionalidad de la institución parlamentaria; y tercero, que se respete la posibilidad de dar opción a los partidos y grupos pequeños o minoritarios a participar en la actividad de las cámaras legislativas³¹. Puesto que parece bastante claro que el número de representantes a elegir determina la proporcionalidad y la posibilidad de que los grupos minoritarios puedan conseguir representación, el número de representantes se convierte en un elemento más, y de no poca importancia, del sistema electoral que, además, está conectado con el modelo para la selección de candidatos y el territorio sobre el que se vaya a elegir.

³⁰ RAE, D. W. (1997) *Leyes electorales y Sistema de Partidos*. Madrid. Edit. CITEP. Págs. 120 y ss. VIDAL PRADO, C. (1995) *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Madrid. Págs. 81-86.

³¹ SANTOLAYA MACHETTI, P. (1996) «Significado y función de la Ley de Régimen Electoral General», *opus cit.* Pág. 56. GAVARA DE CARA, J. C. (2004) «Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales». En Cuadernos de Derecho Público. Núm. 22-23 (mayo-diciembre 2004). Pág. 17. Sobre el número de escaños de los parlamentos autonómicos *vid.* OLIVER ARAUJO, J. Los sistemas electorales autonómicos. *Opus cit.* Págs. 213-222.

Por ello, el cumplimiento de esos requisitos en los sistemas electorales se ha de ver a la luz del principio de igualdad en el sufragio. No debemos olvidar que en un sistema proporcional la igualdad es la que garantiza la posibilidad de que los grupos o partidos minoritarios puedan obtener representación. Pues bien, a pesar de que nuestro sistema electoral se dice proporcional la igualdad del sufragio es un principio muy deficientemente desarrollado en nuestra cultura electoral.

La Comisión de Venecia, un su Código de buenas prácticas en materia electoral, aprobado en 2002 señaló que la igualdad del sufragio supone el cumplimiento de, al menos, dos requisitos: igual número de votos e igualdad del poder del voto. El igual número de votos, o en palabras del Consejo de Estado en su Informe de 2008, «igual valor numérico del voto», significa que el número y la fuerza del voto de cada elector debe ser el mismo. Por su parte, la igualdad del poder del voto, o también, «el igual valor de resultado» implica que todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación. Además, el mencionado Código de la Comisión de Venecia señala que la igualdad del poder del voto requiere un reparto de escaños en las circunscripciones teniendo en cuenta «... ii. (...) una repartición igual y clara de los escaños atendiendo a uno de los criterios de repartición siguientes: población, número de nacionales residentes (incluido menores), número de votantes inscritos y, eventualmente, número de personas que realmente emite su voto. Puede estar prevista una combinación apropiada de estos criterios de repartición. (...) iv. la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%, salvo en circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población)».³²

En España la práctica legislativa, al igual que la doctrina del Tribunal Constitucional, respecto a la aplicación del principio de igualdad del voto en las dos dimensiones antes citadas está, como decíamos, desarrollada muy deficientemente. La jurisprudencia del Alto Tribunal viene de lejos y poco ha cambiado en estos años. Ya en la sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, se sientan las bases de la que va a ser posición constante del Tribunal cuando dice que la «representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido políticos o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real. Ahora bien, es sabido asimismo que la proporcionalidad en

³² Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e Informe Explicativo. Adoptados por la Comisión en su 52.ª sesión plenaria (Venecia, 18-19 de octubre de 2002). <http://www.venice.coe.int>.

la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menos se el abanico de posibilidades dado el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes (...) Consecuencia de ello es que la "adecuada representación proporcional" (se refiere a la expresión del artículo 69.5 CE) exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de un discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su sustancia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección» (f.j. 2). Posición que es ratificada y reforzada cuando en la Sentencia 75/1985, de 21 de junio, el Tribunal se tiene que pronunciar sobre la barrera electoral del 3 por 100. El Tribunal, en este caso, reitera la dificultad de que se pueda hacer una interpretación estricta del criterio de proporcionalidad y observa que «... no es posible hablar (...) de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños», por eso, sigue diciendo, «... la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada» (f.j. 5). Es decir, que el Tribunal reconoce, como no puede ser de otra manera, que hay «múltiples factores» del sistema electoral que condicionan el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, la opción del Legislador por la fórmula D'Hondt de reparto que conlleva una cierta ventaja para las candidaturas mayoritarias no es más que un medio para luchar contra los procesos de atomización de la representación política y, si se piensa un poco, una apuesta por un sistema de gobierno parlamentario racionalizado.

Por otro lado, que la Constitución en el artículo. 68.2 establezca que la circunscripción es la provincia y que en todas ellas haya una representación mínima supone otro límite a la proporcionalidad pura, puesto que, más allá de la población de cada una de ellas, se ha de asignar un número de diputados (como es sabido de acuerdo con el artículo 162.3 de la LOREG 2 diputados por provincia). Tal es la interpretación en sentido *lato* que se ha de hacer del principio de proporcionalidad. En sentencias posteriores (SSTC 72/1989, de 20 de abril; 193/1989, de 16 de noviembre; 45/1992, de 2 de abril; 225/1998, de 25 de noviembre, 19/2011, de 3 de marzo) se llega a considerar que no atenta contra el principio de proporcionalidad que se establezcan barreras electorales elevadas en la circunscripción si ello se hace de acuerdo a criterio objetivos y razonables. Es el caso de los territorios insulares, en las que, por sus peculiaridades y la dispersión de la población, se entendía que era la única manera de que algunas islas del archipié-

lago canario o balear pudieran tener representación. Tesis que, aunque ahora no vamos a entrar a debatir por exceder las pretensiones del trabajo, dio lugar a fuertes críticas por entender que barreras electorales tan elevadas eran contrarias al derecho de acceso a los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y al principio de proporcionalidad³³. Por ello, para que el principio de proporcionalidad se cumpla basta, por tanto, con que se busque tendencialmente por parte del Legislador, siempre que no se incurra en criterios irrazonables o arbitrarios.

Dicha doctrina, como se encargó de señalar el Consejo de Estado en su Informe del 2008 sobre la reforma electoral, no tiene en cuenta que en los sistemas proporcionales no basta con que los votos tengan igual valor numérico, sino que se requiere que tengan igual valor de resultado. Ello, sigue diciendo en Consejo de Estado, por mucho que este último valor pueda encontrar límites justificados en la necesidad de racionalización y eficacia en la forma de gobierno parlamentaria (Infor. Cons Est. 162-163). El Consejo observa como la práctica legislativa que se ha desarrollado en España para el reparto de puestos a elegir por las circunscripciones, y que ha respaldado el Tribunal Constitucional, lleva a un modelo donde se producen notables diferencias de representación entre circunscripciones pequeñas y grandes. Con datos concretos demuestra que las circunscripciones de entre 1 y 5 escaños están sobrerrepresentadas y todas aquellas de más de 8 escaños están infrarrepresentadas. ¿Cuál es la recomendación que hace el Consejo de Estado para solventar este problema? Primero, el aumento de diputados del Congreso. Segundo, disminuir la representación mínima de cada provincia en un escaño. Tercero, cambiar la fórmula de reparto de escaños³⁴.

³³ Muy críticos con este tipo de barreras electorales se mostró un importantes sectores de la doctrinal. Por todos, *vid.* LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1997) «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (la “insoportable permanencia” de una disposición transitoria)». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 51. Septiembre-Diciembre. Págs. 95-139. TRUJILLO, G. (1981) «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual». En la *Revista Española de Derecho Constitucional*. Volumen 1. Núm. 2. Mayo-agosto. Págs. 9-55. BRAVO DE LAGUNA, J. M. (1993) «Informe sobre el sistema electoral canario». En *Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía*. Edit. Servicio de publicaciones del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de la Laguna. Tenerife.

³⁴ El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Textos del Informe y debates académicos. Presentación Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos. Edit. Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2009. Págs. 136 y ss. Sobre las distorsiones que la organización electoral en circunscripciones provinciales genera al principio de igualdad de voto puede consultarse, entre otros, a GARROTE DE MARCOS, M. *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid 2008. Pág. 263 y ss. SÁNCHEZ MUÑOZ, O. «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio». En Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Edit. Aranzadi. Pamplona 1999. Págs. 499-501.

¿Qué es lo que se está haciendo en las reformas electorales de las asambleas de las Comunidades Autónomas? Justamente lo contrario a las recomendaciones del Consejo de Estado. Se reduce de forma drástica el número de diputados y se mantiene una asignación mínima de cada provincia muy elevada.

Por ello, en nuestro caso, la cuestión es determinar si cambiar de forma drástica el número de diputados que conforman la Asamblea de una Comunidad Autónoma, de tal manera que la asignación de escaños por población sea tan escasa que impida que aquellas candidaturas electorales que no obtengan unos porcentajes de votos muy elevados (superiores al 15 %) carezcan de posibilidad de obtener representación, atenta o no contra el derecho de los partidos políticos a tener presencia en la cámara parlamentaria y si, de facto, convierte un sistema proporcional en un sistema mayoritario o, cuando menos, que no cumple el principio de igual poder del voto. Evidentemente, esta es una cuestión difícil de acotar desde el punto de vista jurídico.

Es cierto que el artículo 152.1 CE requiere de la *representación de las diversas zonas del territorio*, parece bastante claro que no podríamos aspirar a un sistema de proporcionalidad puro. No obstante, si tenemos en cuenta que ya el modelo integra elementos correctores como el número de puestos a elegir por circunscripción, la cuota de la barrera electoral o el sistema de reparto de escaños y, por tanto, se está decantando por un modelo de representatividad «corregida», introducir nuevos elementos que limitan la representatividad, como es la reducción de diputados a elegir, nos puede llevar a preguntarnos si no se está pasando la raya del modelo y, en la práctica, lo que se ha hecho es transformarlo en mayoritario³⁵. Un ejemplo es el caso de la reciente reforma electoral en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en la que se da un elemento que, desde nuestro punto de vista, hace que sea discutible si esa modificación es razonable y no arbitraria. La nueva ley indica que serán treinta y tres el número de diputados que conforman la cámara. Representantes, que a los efectos de elección, se reparten entre las cinco circunscripciones asignando tres fijos a cada una de ellas

³⁵ Sobre los elementos del sistema que corrigen la proporcionalidad *vid.* RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2012) «La proporcionalidad como variable o como problema en el sistema electoral español». En la obra de AA. VV. *El sistema electoral español. Un debate sobre sus logros y deficiencias*. Zaragoza. Edit. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico. Págs. 50-92. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1998) *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates núm. 76. Sobre las consecuencia negativas para la proporcionalidad que conllevan criterios territoriales o la fórmula D'hondt *vid.* VIDAL MARTÍN, T. (2006) *Sistemas electorales y Estado Autonomico. Especial consideración del Sistema de Castilla-La Mancha*. Toledo. Edit. Ediciones Parlamentarias de Castilla la Mancha. Pág. 122. VIDAL PRADO, C. (2012) *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia. Edit. Tirant lo Blanch. Págs. 13 y ss.

—quince representantes— y el resto —dieciocho representantes— según una cuota de reparto en función de la población. La duda que salta a la vista viendo esos números es: ¿podemos considerar constitucional un sistema que designa un número tan alto de candidatos en función del criterio territorial?³⁶ No se ha de olvidar que el artículo. 152.1 de la CE dice que el sistema electoral debe ser proporcional y que la proporcionalidad evidentemente se refiere a la población y eso solo se consigue con el reparto de los dieciocho puestos restantes una vez hecha la distribución según el territorio³⁷. Además, como decíamos antes, la reducción tan grande de escaños supone que en circunscripciones pequeñas —Cuenca, Guadalajara— el porcentaje de voto para poder optar a un escaño esté por encima del quince por ciento. A este argumento tendríamos que sumar que la mayoría parlamentaria que ha impulsado esta reforma unos años antes —iniciada la VIII Legislatura— ya impulsó otra que hacía justamente lo contrario: aumentar el número de diputados que conformarían la cámara. Y ambas reformas tienen un nexo común: mejorar las expectativas electorales del partido político que conforma el grupo mayoritario y dificultar que las fuerzas políticas minoritarias puedan llegar a obtener representación³⁸.

³⁶ La respuesta a la pregunta la ha dado el Tribunal Constitucional en las sentencias 197/2014, de 2 de diciembre (que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha) y 15/2015, de 5 de febrero (que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha). En ambas sentencias entiende el Alto Tribunal que las modificaciones electorales son constitucionales.

³⁷ Un supuesto parecido se dio en la Proposición de Ley de 31 de julio de 2012, del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento gallego, donde se instaba la modificación de la ley electoral de esa región para pasar de 75 a 61 diputados y en la que se decía que el número mínimo por circunscripción seguiría siendo de 10 y lo que tendría que cambiar era el número de diputados que se asignaban en función de la población que pasaba de 31 a 21. Una disminución nada más y nada menos del 60%. Sobre las iniciativas de reforma electoral en Galicia puede consultarse SANJURJO RIVO, V. (2014) «Crisis económica y representación: la propuesta de reducción de escaños del parlamento de Galicia». Comunicación presentada en el XII Congreso de la ACE. *Participación, representación y democracia*. Salamanca 3 y 4 de abril de 2014. MARTÍNEZ ARRIBAS, F. (2014) «¿Qué sucede con la representatividad? La reforma de la Lei 8/1985, de elección sa Parlamento de Galicia». Comunicación presentada en el XII Congreso de la ACE. *Participación, representación y democracia*. Salamanca 3 y 4 de abril de 2014.

³⁸ Para decirlo todo, y aunque no puedo extenderme ahora, el *diseño electoral* o incluso muchos más, la *manipulación electoral* viene de lejos en Castilla-La Mancha. En 2007 se realiza una reforma electoral que aumenta el número de escaños de 47 a 49 asignando esos dos nuevos escaños a las circunscripciones de Toledo y Guadalajara. A partir de aquí, todas las circunscripciones quedaban con un número par de escaños menos Ciudad Real que elegía once. Esta circunstancia, puesto que estamos ante una Región muy bipartidista, favorecía al partido que tenía mejores resultados en la circunscripción impar —por entonces el PSOE—. Lo normal si no hay mucha diferencia de votos entre los dos partidos es que se produzca un empate en todas las circunscripciones de número par

3.2. *Los efectos en la posición constitucional y el funcionamiento interno de las Asambleas de las Comunidades Autónomas*

El segundo efecto que produce la reducción de diputados de las asambleas es que puede afectar a su organización y funcionamiento interno. El número de diputados tiene como misión principal hacer presentes a los ciudadanos en las instituciones representativas, pero esa presencia requiere de un número mínimo de parlamentarios para que pueda ser operativa y realizar su trabajo adecuadamente. Es decir, un número suficiente para que exista representatividad y los ciudadanos no tengan la sensación de que sus intereses quedan «sustraídos» por los representantes una vez que han sido elegidos y entran a formar parte de la institución parlamentaria. Determinar los miembros de una cámara no es fácil. Tal es así que el número de miembros en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América fue un asunto central en el debate constitucional de los «padres fundadores». En aquellos momentos se utilizaron cuatro tipos de argumentos para cuestionar la falta de representatividad que se podía generar con una Cámara de Representantes excesivamente reducida. Primero, se decía que si la cámara tiene un número de representantes muy pequeño se puede convertir en una institución incapaz de guardar los intereses públicos. Segundo, también si es demasiado pequeña, es fácil que los representantes no posean los conocimientos suficientes del territorio y las necesidades de los ciudadanos. Tercero, de ser una cámara muy reducida, los representantes tenderán a ser miembros de las clases más altas y estarán más alejados del pueblo llano. Y cuar-

y el partido que consiga un pequeño margen en la circunscripción impar termina consiguiendo un escaño más y con ello ganaba las elecciones. Hay que decir que el *diseño o manipulación electoral* no es «infalible», y en las elecciones de 2011 pese a esa modificación, el partido ganador fue el PP que frente a todo pronóstico sacó 12 puntos de diferencia al PSOE en Guadalajara que hizo que el reparto de escaños fuese 5 para el PP y 3 para el PSOE. Sin embargo, en 2012 nuevamente se hace una reforma también con el objetivo de cambiar la condición de número par o impar de las circunscripciones que favorezca al partido que la impulsa, en este caso el PP:

Albacete 10, Ciudad Real 12, Cuenca 9, Guadalajara 9 y Toledo 13. Como se observa, tres provincias quedaban con un número impar y dos con número par. Entre las primeras, Guadalajara —principal bastión popular donde el PP ha vencido en cinco de las ocho ocasiones—, Cuenca —su segunda provincia favorita, ha ganado en tres ocasiones— y Toledo —lugar donde tradicionalmente ha vencido el PSOE, pero donde el PP logró la victoria en 2011—. Por el contrario, se restableció el número par de diputados en Ciudad Real y se mantenía en Albacete, provincias de mayoría socialista. Llegamos a la reforma de 2014 donde la distribución de escaños que corresponde en función de los datos de población del año 2013 son: Albacete 6, Ciudad Real 8, Cuenca 5, Guadalajara 5 y Toledo 9. De nuevo, la misma técnica: provincias tradicionalmente socialistas número par, y provincias donde el comportamiento de los votantes puede ser más favorable a los populares —al menos, en los últimos tiempos—, número impar.

to, si el número de diputados es bajo, con el transcurso del tiempo tenderá a ser más desproporcionado por el natural aumento de la población. Las objeciones y dificultades aparecían con claridad, sin embargo, la mejor solución era difícil de identificar, por eso Madison concluye su reflexión reclamando sensatez y moderación: puesto que «... *determinar el número mínimo parece indispensable en todos los casos para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta y para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, en tanto que, por otra parte, dicho número debe mantenerse dentro de cierto límite con el objeto de impedir la confusión y los excesos de una multitud*». ³⁹

Salvando las distancias que supone estar en un proceso constituyente como el que se produce en la Norte América de 1787 y la conformación de las asambleas autonómicas, parece claro que cualquier estudio o actualización —creación, modificación o supresión— que se haga sobre dicha institución requiere tener muy en cuenta el marco que la Constitución les ha atribuido y que no pierde su operatividad para hacer «presente» a los ciudadanos de ese territorio. En el caso de los parlamentos autonómicos lo primero que tenemos que considerar es que el modelo de autonomía que establece la Constitución española de 1978 es de carácter político. Es más, según hemos visto, estamos ante un Estado autonómico que ha devenido funcionalmente federal. Como ha señalado el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos sobre la materia, el carácter político de las Comunidades Autónomas presupone un ámbito de libre determinación en sus decisiones administrativas y la posibilidad de configurar su propio sistema institucional y normativo. Por ello, el artículo 147 de la Constitución establece que, «*dentro de los términos de la presente Constitución*», los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y, según el artículo 152.1 CE, en dichos Estatutos se debe recoger una organización institucional básica conformada, al menos, por una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey y al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno.

De la previsión constitucional antes señalada se desprende con bastante claridad que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas ha de ser la parlamentaria: existen un Legislativo y un Ejecutivo claramente diferenciados y la atribución de funciones de control político sobre el Gobierno de las Asambleas, además de que el Presidente del Consejo de Gobierno ha de ser elegido en la Asamblea de entre sus miembros. Evidentemente, este modelo parlamentario está hoy asumido y ampliamente desarrollado tanto en los Estatutos de Autono-

³⁹ HAMILTON, MADISON Y JAY. (1989). El federalista. *Opus cit.* Pág. 235.

mía como por las leyes específicas que desarrollan esas instituciones. Esos parlamentos, en el marco de una descentralización política, ejercen función legislativa, además de las de designación de autoridades para otros órganos autonómicos que los Estatutos establezcan⁴⁰.

Pues bien, si no es discutible a estas alturas que en la organización institucional de las Comunidades Autónomas existe un auténtico gobierno parlamentario, tanto el número de diputados como las condiciones económicas de éstos para desempeñar su función son cuestiones que se deben analizar teniendo en cuenta las condiciones y necesidades de dicha forma de gobierno. Lo primero que se debe apuntar es que, en este sistema, el parlamento ha de ser la institución central, aunque, como todos sabemos, en nuestro caso el exceso de racionalización del modelo hace que esa pretensión deje mucho que desear. El parlamento es el que legitima el sistema, controla al Gobierno y tiene encomendada la función legislativa. Ahora bien, como se desarrollará con más detenimiento en el último epígrafe de este trabajo, esto no quiere decir que los parlamentos autonómicos tengan que ser una copia mimética del Congreso de los Diputados. Quizás aquí es donde está uno de los problemas más graves de esta institución en el ámbito de las Comunidades Autónomas: que por un exceso de seguidismo del modelo estatal han «copiado» los defectos de éste y han perdido la oportunidad que les ofrecía la mayor cercanía a los ciudadanos para hacer de la institución representativa un órgano más participativo. Sin embargo, eso no nos puede llevar a denigrar la gran importancia que tiene en el sistema institucional de las Comunidades Autónomas.

4. EL RÉGIMEN DE LAS ASIGNACIONES ECONÓMICAS DE LOS DIPUTADOS AUTONÓMICOS

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas han desarrollado dos formas para retribuir a los parlamentarios: mediante un salario y el establecimiento de un severo régimen de incompatibilidades y mediante un sistema de indemnizaciones y dietas y la posibilidad de que desarrollen su labor representativa al tiempo que realizan su actividad profesional, pública o privada.

Decantarse por un sistema u otro es un asunto que debe dirimirse después de tener en cuenta argumentos de carácter político y jurídico. Desde luego, ya adelanto que desde nuestro punto de vista optar por una u otra alternativa no es una cuestión que tenga que ver tan solo con el buen funcionamiento de las cámaras parlamentarias. Como ya se desprende de argumentos anteriores, puede tener

⁴⁰ Sobre la organización y funcionamiento de las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas *vid.* EMBID IRUJO, A. (1987) *Los parlamentos Territoriales*. Madrid. Edit. Tecnos.

un notable efecto en el funcionamiento del sistema de gobierno y, en última instancia, en la centralidad político parlamentaria⁴¹.

4.1. Análisis político del sistema de retribuciones

Para analizar el régimen de asignaciones económicas de los diputados autonómicos hay que superar dos prejuicios, uno propio de los tiempos de crisis en los que vivimos y otro que tiene que ver con la consideración que se tiene de los parlamentos autonómicos. Es fácil, incluso puede ser en estos tiempos «políticamente correcto», utilizar el argumento de la crisis económica y la necesidad de que todos nos «ajustemos el cinturón» para justificar la supresión de las retribuciones salariales de los diputados⁴². De hecho, en parlamentos como el de Castilla-La Mancha donde se ha llevado a cabo una reforma reglamentaria en este sentido el argumento principal de la Exposición de Motivos de la Ley era de ese tenor. Sin embargo, este asunto merece un análisis mucho más de detalle y profundidad que el «trazo grueso» de la necesaria austeridad de los poderes públicos.

⁴¹ Bastaría para justificar esta tesis las sabias palabras que pronunciara el maestro Pérez Serrano en su Tratado de Derecho Político cuando se cuestiona la necesidad o no de una retribución para los parlamentarios: «Era una ilusión sobrado optimista del liberalismo pensar que la amplitud de sus posibilidades no dejaría sin posición a ninguno que a mereciera, y era consecuencia obligada suponer que en libre concurrencia las aptitudes llegarían a su encumbramiento. Estas presunciones fueron rotundamente contradichas por la realidad: ni todos los aptos podían triunfar con sólo proponérselo, ni todos los que ocupaban situaciones sociales de holgura estaban capacitados sólo con ese título. Y al comprenderse que era injusto prescindir de aptitudes por la desigualdad económica reinante, y que de hecho no podían aspirar a la investidura más que los ricos, se varió de sistema, abriéndose la puerta del Parlamento a todos mediante el otorgamiento de una retribución». PÉREZ SERRANO, N. (1984) *Tratado de Derecho Político*. Segunda Edición. Madrid. Edit. Civitas. Págs. 782-783. En el mismo sentido, RECODER DE CASSO, E. (1985) Artículo 71 de la CE. En la *Obra Comentarios a la Constitución*. Dirección de FERNANDO GARRIDO FALLA. Madrid. Edit. Civitas. Segunda Edición. PUNSET, R. (1983) *Las Cortes Generales*. Madrid. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Págs. 139-148.

⁴² Sin embargo, no deberíamos olvidar, como ha señalado Martínez Sospedra, «como exigir trabajo asiduo y dedicación no es socialmente admisible si uno y otro no están retribuidos o, dicho de otro modo, como no es factible exigir con éxito y de forma asidua y prolongada trabajo frecuente y dedicación a personas a las que se va a pagar poco o nada, las regulaciones inspiradas en la regla de la gratuidad enfrentan a sus destinatarios a una alternativa nada envidiable: si la legalidad se cumple estrictamente no es factible exigir de modo duradero trabajo y dedicación a los representantes del pueblo, con lo que el Parlamento funciona poco y mal —o no lo hace en absoluto—. Si se desea obtener dedicación y trabajo estable es preciso sentar las condiciones para que grupos parlamentarios y órganos de gobierno estén en condiciones de exigirlo, y ello supone hacer lo está legalmente vedado: pagar». MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1999) «El salario del poder. Notas sobre las remuneraciones parlamentarias». En la *Revista Anuario de derecho parlamentario*. Cortes (Valencia-Spain). Núm. 77. Pág. 144.

Por otro lado, existe en el subconsciente de muchos la idea de que los parlamentos autonómicos son instituciones de nivel inferior a las Cortes Generales y ello hace que tanto su organización como el régimen jurídico y político de sus miembros deba tener una consideración menor.

El prejuicio de la necesaria austeridad. Políticamente, la retribución parlamentaria mediante la asignación de un salario está estrechamente relacionada con la generalización del sufragio universal y la democratización de las Cámaras. Como ha señalado Fernández Miranda, el acceso de quienes carecían de fortuna personal a los puestos representativos, junto con la necesidad de una dedicación exclusiva a las tareas parlamentarias y el establecimiento de un régimen de incompatibilidades que evite la confusión de lo público con lo privado, hizo que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se generalizasen en los parlamentos las retribuciones fijas mediante un salario de los diputados⁴³. Por lo tanto, se puede decir sin temor a equivocarse que lo común en los sistemas parlamentarios democráticos es la universalidad del sufragio, la remuneración por el desempeño del mandato, el establecimiento de incompatibilidades y el requerimiento de una dedicación al cargo de forma plena.

A estos argumentos hay que añadir consideraciones pragmáticas y de carácter organizativo. La complejidad de la actividad parlamentaria, la larga duración de las sesiones y la aparición de una división de poderes interna a las Cámaras con múltiples órganos en los que el diputado desarrolla sus funciones e invierte gran parte de su tiempo hacen que sea harto difícil exigir asiduidad y esfuerzo sin proporcionar una retribución salarial⁴⁴. El parlamentario de nuestros días se ve obligado normalmente a abandonar sus propias actividades si tiene que atender cumplidamente su cargo y, por tanto, parece bastante lógico que se deba prever

⁴³ FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. (1998) Artículo 71 de la CE Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria. En la obra de AA. VV. *Comentarios a las Leyes Políticas*. Dirección de ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL. Tomo VI. Págs. 376-385.

⁴⁴ En la doctrina y quizás, fruto de la multiplicidad de conceptos que se utilizan en las normas parlamentarias internas, se ha producido un cierto debate sobre la denominación que se utiliza para hacer referencia a las percepciones de los parlamentarios. Peñaranda Ramos, después de analizar su naturaleza jurídica señala que «*cualquiera que sea la denominación que se emplee para aludir a las percepciones de los parlamentarios, es claro que la asignación no sirve tan sólo para compensar de los gastos ocasionados por el ejercicio de la función, sino que es una prestación sinalagmática que no pretende un simple reembolso de gastos, sino la retribución global de la función ejercida*». PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1998) Artículo 71 «La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias». En la obra de AA. VV. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Dirección de ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL. Tomo VI. Madrid. Edit. Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas. Pág. 386. También JIMÉNEZ APARICIO, E. (1994) *Régimen jurídico de las retribuciones de los Diputados y Senadores*. Madrid. Edit. Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales. Pág. 328.

un sistema retributivo que garantice su sustento y la alta función que desempeña. Además, el establecimiento de una asignación permanente y estable es la mejor manera para atajar las tentaciones de incurrir en comportamientos corruptos. Por éstas y otras razones de peso, en todos los países de nuestra cultura se ha extendido el principio de que el mandato parlamentario es una función pública que hay que remunerar suficientemente para que pueda ser desarrollada en pie de igualdad y con la dedicación suficiente, a la vez que se establece un instrumento objetivo para evitar la mediatización, la influencia y la corrupción económica.

El prejuicio del menor valor de las cámaras autonómicas. La minusvaloración de ciertos parlamentos autonómicos respecto de las cámaras parlamentarias de las Cortes Generales tiene que ver con la pretensión de doble nivel en el proceso de acceso y configuración del Estado autonómico. Como ya se relataba en el epígrafe primero de este trabajo, un parlamento político con funciones legislativas y de control de los Ejecutivos para las Comunidades históricas y aquéllas que aprobaran su estatuto por la vía del artículo 151 CE y un parlamento de organización y funciones similares a las asambleas de las Diputaciones Provinciales para las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE. De hecho, como señaló el Informe Enterría, que da lugar a esta idea asimétrica de organización territorial, se estaba ante una consideración muy limitada y restringida de los sistemas parlamentarios autonómicos, razón por la cual los Acuerdos Autonómicos de 1981 decían que «*los miembros de las Asambleas sólo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldo fijo periódico*». Dicho planteamiento reflejaba una concepción administrativizada y temerosa del nuevo fenómeno de las asambleas territoriales y, por ello, asociaba Comunidades Autónomas con entes locales y otro tipo de entes corporativos. La recomendación fue muy criticada por los especialistas y, poco a poco, saltó por los aires a medida que se consolidaba el Estado autonómico donde el parlamento pasó a formar parte principal de una organización institucional construida en torno a un sistema de gobierno parlamentario.

Por otro lado, la experiencia del sistema de dietas dista de haber sido buena, y en aquellos parlamentos en los que funciona genera no pocos problemas e irregularidades. El letrado autonómico, Matía Portilla, ha escrito, refiriéndose al sistema de las Cortes de Castilla y León, que la pluralidad de forma de «compensación» que establece el Reglamento de la Cámara mantiene en una situación de «amateurismo» a los parlamentarios lo que perjudica gravemente el buen funcionamiento del parlamento autonómico, provocando disfuncionalidades en su quehacer cotidiano⁴⁵. Estas distorsiones —señala— se reflejan también nega-

⁴⁵ MATÍA PORTILLA, E. (2008) «Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León». En la obra de AA. VV. *Derecho Público de Castilla y León*.

tivamente en el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios establecido en la Ley Electoral de Castilla y León, que no puede ignorar que la inmensa mayoría de los Procuradores regionales deben necesariamente compaginar el ejercicio de su mandato representativo con el mantenimiento de sus anteriores ocupaciones profesionales o laborales; de ahí que esa ley haga compatible el ejercicio simultáneo del escaño parlamentario y de la función pública autonómica. ¿Es ese el escenario que deseamos? Unos parlamentarios autonómicos cansados y agobiados por el desempeño de otras labores en unos momentos de crisis económica y confusión en que es más necesario que nunca el control parlamentario de la acción del Gobierno.

En definitiva, tanto la lógica democrática, dando pie a que pueda participar de la función representativa cualquier ciudadano sin impedimentos de carácter económico, como la generalización en nuestro Estado Autonómico de unas cámaras parlamentarias propias de un Estado federal llevan a la conclusión de que la forma más adecuada para el buen funcionamiento de los parlamentos es la asignación de una retribución fija para sus parlamentarios y un riguroso sistema de incompatibilidades que impidan comportamientos de corrupción⁴⁶.

4.2. Análisis jurídico del sistema de retribuciones

Pese al peso de los argumentos políticos que acabamos de ver, desde la perspectiva jurídico-constitucional, determinar si la retribución de los parlamentarios afecta al núcleo esencial de la función representativa no es una cues-

Valladolid Edit. Lex Nova. Pág. 270. Soriano Hernández ha señalado que el sistema de dietas ha generado un efecto perverso que se ha denominado «*dietitis*» y que lleva a la utilización abusiva de las convocatorias, especialmente de las comparencias para cuestiones de menor interés político. SORIANO HERNÁNDEZ, E. (2001) *El estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*. Madrid. Edit. Secretaría General del Senado. Dirección de Estudios y Documentación. Temas del Senado. Págs. 265-266.

⁴⁶ El establecimiento de una retribución por la actividad parlamentaria ha estado siempre estrechamente unida con el sistema de incompatibilidades parlamentarias. Tal es así que ya en 1873 Colmeiro lo apuntaba en su Curso de Derecho Político en el que se hacía eco de la sentencia compromisoria de Media del Campo en la que se decía: «*Los procuradores al tiempo de ser elegidos jurasen que non recibirían de dicho señor (Enrique IV) nin de los reyes que después de él vinieren, nin de otra persona, dádiva nin recabdo, nin dineros, nin otra cosa ni merced, aunque les fuere dado de gracia. Ó por remuneración, salvo el salario razonable para sus mantenimientos de ida, venida y estad en la Corte*». COLMEIRO, M. (1873) *Curso de Derecho Político*. Madrid. Págs 294-296. En el mismo sentido, FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. (1995) Voz «Parlamentario», en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, dirigida por ALFREDO MONTROYA MELGAR. Madrid. Edit. Civitas. Pág. 4750.

ción fácil⁴⁷. Mucho menos cuando estamos haciendo referencia a diputados autonómicos. Recordemos que cuando la Constitución menciona este asunto tan solo se refiere a los representantes en las Cortes Generales: «*los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras*» (art. 71.4 CE). Respecto de los diputados autonómicos ni tan siquiera se hace referencia en los Estatutos de Autonomía y son los respectivos Reglamentos parlamentarios los que determinan si la asignación es en concepto de salario o de dietas e indemnización.

Puesto que la regulación es tan escasa y en un sistema parlamentario las condiciones para un correcto ejercicio de las funciones representativas son una cuestión fundamental, la mejor manera de acercarnos a la interpretación constitucional más adecuada es empezar con la posición del Tribunal Constitucional respecto del estatus de los parlamentarios⁴⁸.

De acuerdo con una muy consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2^{CE}, junto al que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 177/2002, de

⁴⁷ Fernández Miranda cuando se ocupa de este asunto en el comentario al artículo 71 de la Constitución señala que se ha de concebir al mandato parlamentario como el ejercicio de una función pública de interés general que exige una amplia dedicación y una retribución estable y digna que se justifica en: Asegurar el libre acceso al Parlamento de todos los ciudadanos y en garantizar el libre ejercicio del mandato parlamentario. FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, A. (1998) Artículo 71... *opus cit.* Pág. 380. Por su parte, refiriéndose al caso italiano, Manzella ha dicho que las retribuciones de los parlamentarios también es una garantía objetiva de la función y el procedimiento. MANZELLA, A. (1977) *Il parlamento*. Bologna. Edit. Il Molino. Pág. 256. También lo considera un derecho instrumental para el pleno ejercicio de la función SORIANO HERNÁNDEZ, E. (2011) «Los derechos y deberes de los parlamentarios». En la obra de AA. VV. *Parlamento y Diputado*. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid. Edit. Tecnos. Pág. 123. En España, hasta el momento, el estudio más detallado y profundidad ha sido el de Jiménez Aparicio que ya en 1994 señalaba que «... *el derecho de los Diputados y Senadores a ser retribuidos por el ejercicio de su cargo forma parte del estatuto de los parlamentarios y como tal está protegido por el artículo 23.2 de la Constitución*». JIMÉNEZ APARICIO, E. (1994) *Régimen jurídico de las retribuciones de los Diputados y Senadores*. *Opus cit.* Pág. 452.

⁴⁸ Un estudio en profundidad de la jurisprudencia sobre del Tribunal Constitucional sobre el derecho de acceso y ejercicio de cargo público representativo (art. 23.2 CE) puede consultarse en la obra de GARCÍA ROCA, J. (1999) *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid. Edit. Aranzadi. También, DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (1998) *Derecho Parlamentario Español. Y Tribunal Constitucional*. Granada. Edit. Comares.

14 de octubre, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; 90/2005, de 18 de abril, FJ 2). En este sentido, el art. 23.2 CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Garantía que resulta de particular relevancia para los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4). Esta faceta del derecho fundamental hace que se haya definido como un derecho de configuración legal, en el sentido de que compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden. Una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (por todas, STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

En definitiva, para apreciar que existe vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el art. 23.2 CE, es necesario que se haya producido una restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara. No obstante, tampoco cualquier acto que infrinja el estatuto del parlamentario en la Cámara lesiona el derecho fundamental, pues a estos efectos sólo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria. Puesto que el derecho de acceso, permanencia y ejercicio del cargo público representativo (art. 23.2 CE) se reconoce en condiciones de igualdad a todos los parlamentarios en los términos previstos en los reglamentos parlamentarios y, además, el Alto Tribunal ha señalado que no cualquier acto que infrinja el estatuto del diputado en la Cámara lesiona el derecho fundamental, —dado que solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria—, la cuestión está en saber qué materias conforman ese núcleo esencial. De la doctrina del Tribunal en esta materia, que es sustancialmente casuística, podemos reconocer algunas actividades que forman parte de ese «núcleo esencial», que, de ningún modo, es una previsión cerrada a la que no

se le puedan incorporar otras si se comprueba que pueden afectar a la función representativa que deben realizar los parlamentarios (v.gr. acceso al cargo, a la documentación, a presentar iniciativas, a formar parte de los órganos de la cámara, etc.).

La consideración sobre si las retribuciones parlamentarias forman parte de ese «núcleo esencial del derecho», como decíamos, no está nada clara, pese al reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 36/2014, de 27 de febrero, en la que concluye que no puede afirmarse que «una determinada modalidad retributiva», como es la percepción de un sueldo fijo, constituya *per se* un derecho que forme parte del núcleo esencial del derecho al acceso y ejercicio de cargo público representativo (f.j. 8).

La duda, sobre si las retribuciones individuales que perciben los diputados deben formar parte del núcleo básico del derecho de acceso y ejercicio al cargo público, se sustenta en que el Alto Tribunal ha elaborado una sólida y razonada doctrina para mantener que las asignaciones a los grupos parlamentarios forman parte de ese derecho en su ejercicio colectivo. Por el contrario, el razonamiento cuando hace referencia a las retribuciones a título individual ha carecido de fundamentación suficiente hasta la sentencia de 2014 y, aun aceptado ésta doctrina, resulta paradójico que para el Tribunal las asignaciones a los Grupos Parlamentarios formen parte del contenido esencial del derecho y no se entienda así cuando nos referimos a las asignaciones a los diputados individualmente considerados⁴⁹.

A. En cuanto a las asignaciones a parlamentarios individualmente considerados

Hasta la sentencia de 36/2014, de 27 de febrero, existían dos pronunciamientos que se referían a retribuciones de parlamentarios autonómicos y en los que el Tribunal Constitucional dice, sin más fundamento, que el cobro de las retribuciones queda fuera del derecho al ejercicio de cargo público representati-

⁴⁹ Esta contradicción en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya la señalaba García Roca en 1999 en los siguientes términos: «la jurisprudencia constitucional que se ocupa de este extremo (retribuciones de los parlamentarios) posee algunas contradicciones difícilmente salvables, ya que no parece compatible cuanto se ha dicho en los últimos años sobre el derecho de los Grupos parlamentarios, incluido el Grupo Mixto, a percibir las subvenciones reglamentarias previstas, en cuanto contenido garantizado por el derecho fundamental con lo que antes se dijo, precipitadamente y sin acompañarse de razonamiento bastante, sobre la no inclusión del derecho a la remuneración, legalmente dispuesta, de los cargos públicos entre los contenidos del artículo 23.2. Una clara contradicción que debería ser solventada por el Tribunal si hubiera ocasión para ello». GARCÍA ROCA, J. (1999) Cargos Públicos Representativos, *opus cit.* Pág. 295.

vo (STC 28/1984, de 28 de febrero, sobre unos parlamentarios forales de Navarra y la STC 96/1988, de 26 de mayo, respecto de un diputado del Parlamento de Cataluña). Como decíamos, lo más curioso de esta posición jurisprudencial es la nula fundamentación. En el primer caso —Sentencia 28/1984, de 28 de febrero— se dilucidaba si los actos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra por el que se acuerdan los ceses de varios parlamentarios conculcaban el artículo 23.2 CE. El Alto Tribunal razona y estima que dichos ceses eran contrarios al derecho; ahora bien, cuando tiene que entrar a justificar su posición sobre los derechos económicos de los diputados solventa el problema con un lacónico «... *no podemos extender el efecto de la declaración a condenar al Parlamento Foral —como se pretende— a que abone a los actores las cantidades dejadas de percibir, dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables*». Igual sucede en la Sentencia 96/1988, de 26 de mayo, en la que se dilucidaba si el demandante tenía derecho a percibir su retribución como funcionario y las asignaciones correspondientes como parlamentario sin que se le efectuase descuento alguno. Después de analizar las circunstancias que concurren, el Tribunal Constitucional señala en cuanto a las retribuciones parlamentarias: «... *como ya ha declarado este Tribuna Constitucional en su STC 28/1984, de 28 de junio, fundamento jurídico 4.º, el derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución “se circunscribe el derecho al cargo y a permanecer en el mismo pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicable”. El cobro o no de las retribuciones previstas para un cargo o función pública cae, en consecuencia, fuera del ámbito del derecho consagrado en el art. 23.2 de la Norma suprema y no puede ser objeto desde este punto de vista de un recurso de amparo*». Es decir, nuevamente sin más razonamiento o justificación, y ahora aplicando el escaso fundamento sentado en el sentencia del 84 vuelve a reconocer que las retribuciones no forman parte de la condiciones para el adecuado ejercicio del cargo público representativo⁵⁰.

⁵⁰ En años posteriores hubo algunas sentencias que, ocupándose de instituciones de carácter corporativo y en fundamentos colaterales, han hecho referencia a las asignaciones de los representantes individualmente considerados. Es el caso de la STC 169/2009, de 9 de julio. Es importante señalar que se trata de una doctrina sentada con relación a la limitación legal de los fenómenos del transfuguismo y referida a miembros de una Diputación Provincial y no de un parlamento. También en la 246/2012, de 20 de diciembre, en la que se resuelve una cuestión de inconstitucionalidad ante los artículos 32.4 y 33.3 de la Ley 2/2003, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, por entender que dichas normas restringen los derechos de los Concejales electos que por no incorporarse a un Grupo Municipal «ideológico» pasan a considerarse como «miembros no adscritos».

B. La asignación y subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios

La escasa fundamentación y razonamiento del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento de las asignaciones económicas de los Diputados como parte del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargo público representativo —art. 23.2 CE— se transforma en nutrida justificación cuando se ha pronunciado sobre cómo se han de considerar la asignaciones y subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios. En este caso, en diversas sentencias se ha manifestado claramente reconociendo que dichas asignaciones económicas sí forman parte del derecho del art. 23.2 de la CE.

En la Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, un diputado de la Asamblea de Madrid que ha decidido pasarse al Grupo Mixto, que hasta la fecha no tenía miembro alguno, entiende que se han conculcado sus derechos de participación cuando la Mesa de la Cámara, en aplicación del artículo 27.1 del Reglamento, decide que las subvenciones que corresponden a cada Grupo Parlamentarios se debían ponderar en función del número de miembros del Grupo. El Alto Tribunal entiende que dicho criterio no vulnera la Constitución y los derechos de los parlamentarios. El Tribunal dice que *«... esta interpretación del órgano rector de la Asamblea de Madrid sobre el verdadero sentido del art. 27.1 del Reglamento, a tenor del número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios, que establece el art. 21.1 de la propia norma reglamentaria, no puede tenerse por vulneradora del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el art. 23.2 de la C. E., ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios»*⁵¹. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al

⁵¹ El subrayado es nuestro.

Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 C. E»⁵².

La conclusión, por tanto, aquí sí es clara. Para el Tribunal Constitucional resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los grupos en que los diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Luego, los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los Grupos, aquí sí, forman parte del derecho del artículo 23.2 CE. ¿Son las retribuciones de los Grupos Parlamentarios más importantes que la de los diputados individualmente considerados?

⁵² En el mismo sentido, pero con una resolución en este caso reconocedora del amparo, la Sentencia 15/1992, de 10 de febrero, en la que se tiene que dilucidar si una Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria que suspende la percepción de una subvención que se daba a todos los Grupos Parlamentarios en el caso del Grupo Mixto, el Tribunal concluye, dando el amparo y diciendo que «... la finalidad de las subvenciones parlamentarias “no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios» (STC 214/1990); y por ello es evidente que ninguna de aquellas razones puede aceptarse como justificación de la medida; así, el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no bayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento; menos aún el que sus miembros desempeñaran otras funciones públicas, cuestión ajena a la subvención del Grupo y que únicamente cabría examinar desde el punto de vista de la compatibilidad de percepciones o funciones de cada Diputado (...)” ... Dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás. En consecuencia, procede declararlo así e invalidar la Resolución Aclaratoria Provisional de la Presidencia de la Asamblea sobre las subvenciones a dicho Grupo Mixto que aquí se recurre. A esta conclusión no se opone la citada STC 214/1990, según la cual no se produjo vulneración del art. 23.2 C. E. por la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto (allí, de la Asamblea de Madrid); en aquel caso, por exigir el Reglamento un número de Diputados no inferior a cinco para constituir el Grupo Mixto y haberse formado sin embargo por uno sólo, la resolución recurrida se limitó, por razones de equidad, según expresaba, a reducir en proporción la cuantía de la asignación del Grupo, lo cual revela que sí existió un fundamento objetivo y razonable, o más aún, que no se produjo de hecho una real desigualdad; muy al contrario, ahora se trata, repetimos, de la privación o suspensión de la totalidad de la subvención a un Grupo Mixto constituido reglamentariamente por el número de miembros exigido y que, por ello, tendría derecho a la percepción plena atribuida por igual a todos los Grupos de la cual se le priva por decisión singular aparte de que la justificación ofrecida tampoco puede reputarse razonable, como antes decimos».

Para concluir este epígrafe tenemos que volver a nuestras palabras del inicio: desde la perspectiva jurídico-constitucional determinar si la retribución de los diputados autonómicos afecta al núcleo esencial de la función representativa no es una cuestión fácil y, desde nuestro punto de vista, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional requiere aun de no pocas matizaciones y replanteamientos. Como ha señalado recientemente García Roca en un comentario a la Sentencia 36/2014, los argumentos que esgrime el Alto Tribunal para sostener que la retribución de los diputados autonómicos no afecta al núcleo esencial de la función representativa aunque es coherente con la jurisprudencia que él mismo había sentado en los años 80 *necesita desde hace tiempo de una revisión y abondamiento en sus fundamentos*⁵³. No basta con identificar el contenido de un derecho con las previsiones legales, como ha señalado el profesor de la Complutense, «... *la indagación de cualquier derecho verdaderamente fundamental reclama un esfuerzo de comprensión, razonamiento y exégesis, de una interpretación constitucional —como en cambio suele hacer el Tribunal Constitucional Federal Alemán—, y no puede dejarse en las manos exclusivas del desarrollo legal o reglamentario y sus modificaciones por más que quepa una deferencia al legislador democrático, un margen que no puede estimarse absoluto. Razonando por reducción al absurdo: ¿qué diría el Tribunal si un Reglamento parlamentario excluyera cualquier tipo de asignación a los parlamentarios? ¿Se contentaría con leer el Reglamento? La manifiesta insuficiencia de una interpretación literal de los Reglamentos parlamentarios, empobrece la interpretación constitucional y desvirtúa la naturaleza fundamental del derecho*»⁵⁴. En definitiva, se echan en falta en la Sentencia del Tribunal Constitucional una visión realista y ajustada a la realidad del mandato parlamentario de un régimen democrático en el sentido que sí existe en el artículo 71.4 CE para los Diputados y Senadores⁵⁵.

5. DOS CONCLUSIONES

5.1. *Una crítica a la «avanzadilla» que supone la reducción de diputados y supresión de sueldos en las Cortes de Castilla-La Mancha*

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, el ejemplo consumado, con modificación de leyes e incluso del Estatuto de Autonomía, de reducción de diputados y modificación del régimen retributivo de los parlamentarios se ha

⁵³ GARCÍA ROCA J. (2014) «La supresión —sobrevvenida— del sueldo de los diputados de Castilla-La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo». En Cuadernos Manuel Giménez Abad. Núm. 7. Págs. 100-105.

⁵⁴ *Ibidem.* Pág. 101.

⁵⁵ *Ibidem.* Pág. 101.

producido recientemente en las Cortes de Castilla La Mancha. De ambos cambios se desprenden dudas políticas y jurídicas que hasta el Consejo de Europa censuró en su Informe de 28 de febrero de 2013⁵⁶.

De la reducción de diputados se puede concluir que se lleva a cabo en unos términos que más bien parecen buscar ventaja política del partido que la ha impulsado que establecer unas condiciones que garanticen la igualdad de armas entre todas las fuerzas políticas que pretendan presentarse a las elecciones⁵⁷. Al menos tres argumentos nos llevan a pensar así:

Primero. Se ha hecho una reforma electoral que refuerza ostensiblemente los elementos mayoritarios del sistema frente a los proporcionales⁵⁸. Es importante recordar nuevamente cuál es el mandato constitucional en cuanto al sistema electoral. El artículo 152.1 dice que la Asamblea Legislativa se debe elegir por sufragio universal, *con arreglo a un sistema de representación proporcional*, y solo después establece que dicho sistema debe asegurar *la representación de las diversas zonas del territorio*. Es decir, el mandato constitucional es que el sistema sea proporcional, obviamente respecto de los ciudadanos de la Comunidad, y como complemento o precaución se exige que ninguna zona del territorio quede sin representantes. Sin embargo, en la nueva ley con la asignación de tres representantes fijos por provincia vemos que casi la mitad de los diputados que van a ser

⁵⁶ Tal es así que el Consejo de Europa en su reunión de 28 de febrero de 2013 aprobó un informe sobre Democracia Local y Regional en España donde decía que «... *dejar sin sueldo a los diputados autonómicos o reducir el número de miembros de los parlamentos regionales son medidas que "representan una grave limitación de la representatividad democrática y de la autonomía de las autoridades locales y regionales". Contravienen, además, el artículo 7 de la Carta Europea de Autonomía Local que España firmó en 1988 y es de obligado cumplimiento*». Local and regional democracy in Spain. Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2041471&Site=Congress>. En lo relativo a la reducción de los diputados, una vez aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo (BOE núm. 124 de 22-05-2014) se aprobó la Ley 4/2014, de 21 de julio, de Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 143 de 28-07-2014) que determina el número exacto de diputados a elegir y el criterio de reparto.

⁵⁷ Lo que sí se garantiza con esta modificación en el modelo electoral es la permanencia del bipartidismo en la Región. Sobre el «bipartidismo dominante» en Castilla-La Mancha puede verse MONTALVO JÄÄSKEKÄINEN, F. (2011) Castilla-La Mancha. En la obra de AA. VV. *Estado y Comunidades Autónomas en España: sistemas electorales y participación política*. Temas del Senado. Madrid. Edit. Secretaría General del Senado. Dirección de Estudios. Págs. 235-239.

⁵⁸ En un estudio sobre el sistema electoral castellano manchego hecho por el profesor Tomás Vidal en 2006 se presentaba, entres sus propuestas para mejorar el sistema electoral castellano-manchego, la ampliación efectiva del número de diputados con el objeto de mejorar la representatividad y corregir los efectos mayoritarios del sistema, justamente lo contrario que se ha hecho en la reforma que estamos comentando. VIDAL MARTÍN, T. (2006) *Sistemas Electorales y Autonómicos... Opus cit.* Pág. 168.

elegidos —quince— están asignado por razón del territorio y solo los dieciocho restantes serán asignados en función de la población existente en cada circunscripción. Si además, tenemos en cuenta que la fórmula electoral para transformar los votos en escaños sigue siendo la ley D'hont que también cuenta con un correctivo mayoritario, el resultado es que se han primado los criterios mayoritarios sobre los proporcionales.

Segundo. Estamos ante la segunda reforma electoral realizada en la misma legislatura e impulsada por la misma mayoría parlamentaria. Puesto que ha sido así, nos encontramos con que la ley electoral 4/2012, de 17 de mayo ni tan siquiera va a tener oportunidad de ser aplicada⁵⁹. Pero además, y eso quizás sea lo más importante de estas dos reformas, claramente buscan beneficiar al partido que las ha impulsado. La reforma de 2012 aumenta el número de diputados de cuarenta y nueve —que establecía la Ley 12/2007— a cincuenta y tres mediante una distribución de la mayoría de los cuatro nuevos escaños a las circunscripciones donde las posibilidades electorales del PP eran mayores, las dos circunscripciones menores —Cuenca y Guadalajara— y Ciudad Real donde de esa manera se garantizaba un número par de escaños. La reforma de 2014 reduciendo a treinta y tres el número de diputados y asignando un número tan elevado de puestos por circunscripción sin tener en cuenta la población también claramente beneficia al Partido Popular. Mucho más, si observamos, como hacíamos en la nota 35 de este trabajo, que la relación de número par o impar está organizada en función de la expectativas de esa fuerza política.

Tercero. La reducción de diputados es tan grande para una Comunidad Autónoma de 79.409 km² y 2.121.888 habitantes que ha de distribuir sus representantes en cinco circunscripciones que los porcentajes de voto que se han de obtener en algunas de ellas para conseguir representación se sitúa por encima del 15%. Una distorsión tan importante de la proporcionalidad podría tener sentido si hubiera una justificación objetiva y razonable, cosa que es bien discutible que suceda en este caso. Como ya hemos visto el argumento es de carácter económico, supuestamente para buscar ahorro en el gasto público. Sin embargo, este argumento tiene mala presentación cuando los diputados han dejado de cobrar un salario y tan solo se les retribuye con dietas e indemnizaciones. Por otro lado, no se ha de perder de vista que los costes reales en la política no residen en los gastos que genera la representación sino en las decisiones que éstos toman y las políticas públicas que implementan. Precisamente por ello, lo que realmente puede reducir el gasto público es un buen sistema de control y fiscalización de dichas políticas.

⁵⁹ Frente a esta Ley también se interpuso recurso de inconstitucionalidad, que ha sido resuelto reconociendo que ha decaído su objeto, en la STC 214/2014, de 18 de diciembre.

5.2. Una propuesta para repensar los parlamentos autonómicos

Los parlamentos de las Comunidades Autónomas son la institución con mayor legitimidad democrática de origen. Es el único órgano de las Comunidades Autónomas que es elegido directamente por los ciudadanos y se constituye con la representación de las diversas opciones políticas existentes en el territorio. Sin embargo, es bien discutible que cuenten con una igual legitimidad democrática de ejercicio. Como ha señalado Aja, no porque carezcan de competencias legislativas, que tienen muchas más que los parlamentos de los Länder alemanes o austríacos, sino por causas más complejas y, nosotros diríamos, propias de nuestras particularidades patrias: en primer lugar, las Asambleas de las Comunidades Autónomas se han mimetizado en exceso en cuanto a su organización y funcionamiento con el Congreso de los Diputados, hasta el punto de que muchos de sus Reglamentos internos son copias literales de la Cámara Baja. En segundo lugar, un excesivo protagonismo de los Ejecutivos y un consiguiente dirigismo desde ellos de la acción política de los Grupos Parlamentarios⁶⁰. En tercer lugar, unos procedimientos, tanto legislativos como de control político, excesivamente tradicionales, que en la mayoría de los casos se diseñan sin tener en cuenta las peculiaridades del territorio y las distintas formas de relacionarse con los ciudadanos⁶¹.

El profesor Aja señala con bastante buen criterio que se echan en falta procedimientos más imaginativos para la participación ciudadana, y apunta que, puesto que la relación entre las instituciones y la sociedad es más próxima, podrían establecerse mayores canales de comunicación. Salta a la vista la similitud entre los procedimientos de las Asambleas autonómicas y las Cortes Generales: procedimientos legislativos que pecan de la misma «burocracia parlamentaria» y procedimientos de control igualmente condicionados por el protagonismo del «bloque» Poder Ejecutivo-mayoría parlamentaria. Sin embargo, puesto que la relación entre la institución parlamentaria y los ciudadanos es más estrecha, aunque solo sea por el menor número de ciudadanos, no sería difícil cambiar el procedimiento legislativo para permitir una mayor participación de los sectores afectados y/o interesados por la futura norma. Algo parecido sucede con los procedimientos de control. Nuevamente, por la proyección del modelo de las Cortes Generales, se organizan excesivamente dirigidos a buscar la responsabilidad del Presidente del Ejecutivo y se olvida que el artículo 152.1 de la CE finaliza su enunciado diciendo que «... *El*

⁶⁰ La última «aportación» a este dirigismo e incluso, diríamos nosotros, presidencialización de la forma de gobierno ha sido la introducción y uso abusivo de los Decretos Leyes en el sistema de normas de muchas Comunidades Autónomas. Hasta estos momentos, son ocho las Comunidades Autónomas que tienen competencias para aprobar Decretos-Leyes.

⁶¹ AJA, E. (2014) *Estado Autonómico y Reforma Federal*. *Opus cit.* Pág. 128.

Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea». Son una excepción los reglamentos parlamentarios que cuentan con un procedimiento para exigir la responsabilidad de los Consejeros y del que se pueda derivar su cese⁶². No menos desolador es lo que sucede con la eficacia de las mociones y resoluciones de los parlamentos. Para empezar, este tipo de iniciativas podrían servir, si tuvieran una mayor fuerza, para reforzar la acción de *indirizzo* político parlamentario de manera que los ciudadanos sintiesen que sus reclamaciones tienen una mayor efectividad en la acción del Gobierno. Por otro lado, este tipo de iniciativas tienen un problema, parecido en todos los parlamentos, que en los autonómicos sería más fácil de solventar: su necesario seguimiento. Es fundamental que cuando la Cámara aprueba una moción o una resolución el mandato parlamentario al Ejecutivo no quede en una mera recomendación que ni tan siquiera tiene un seguimiento para conocer su cumplimiento. Quizás sería necesario establecer criterios de cumplimiento y, al menos, de revisión de si se han tenido en cuenta a los efectos de poder deducir la responsabilidad política. Finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, los instrumentos de participación directa de los ciudadanos podrían desarrollarse mucho más: la iniciativa legislativa popular, con la presencia de los proponentes en la Cámara; las distintas modalidades de referéndum, o el «remozamiento» del derecho de petición para que los ciudadanos puedan hacer llegar a las Cámaras mociones, proposiciones cuando entiendan que es un asunto que tiene especial interés para que se pronuncie el Parlamento autonómico.

En definitiva, puesto que estamos ante la institución central de legitimación y participación de los ciudadanos en la vida política de las Comunidades Autónomas bueno sería que, más allá de si es conveniente reducir o aumentar el número de diputados o asignar un tipo u otro de compensación por su trabajo, nos pusiéramos a pensar en las posibilidades que dichos órganos nos ofrecen para acercar la política a los ciudadanos y hacerles más partícipes de las decisiones que en las cámaras se toman⁶³. Desde luego, parece una opinión generalizada que la estrategia de mimetizar el funcionamiento del Congreso de los Diputados no ha dado buen resultado y, más bien, ha servido para copiar los errores y las limitaciones de un sistema parlamentario excesivamente rígido, formal y alejado de la realidad social.

⁶² El artículo 172 del Reglamento del parlamento Vasco dice así «Las mociones de censura a un vicepresidente o vicepresidenta o a los consejeros y consejeras del Gobierno Vasco se sustanciarán con arreglo al procedimiento establecido en el artículo anterior, con las salvedades previstas en la legislación aplicable».

⁶³ Sobre la mejora en las funciones parlamentarias de las Asambleas de las Comunidades Autónomas *vid.* el trabajo de NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (2013) «Algunas propuesta para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas». *Opus cit.* Págs. 75 y ss.

Title:

THE REDUCTION OF NUMBER OF PARLIAMENTARY MEMBERS AND THE MODIFICATION OF REMUNERATION SCHEMES FOR DEPUTIES IN AUTONOMOUS COMMUNITY (REGIONAL GOVERNMENT) ASSEMBLIES

Summary:

0. Approach to debate topics. 1. The importance of parliamentary assemblies in a territorial organisation that has become functionally federal. 2. Back to the old debate on the institutionalisation of Autonomous Community parliamentary assemblies in Art. 143 of the Spanish Constitution (CE). 2.1. The debate on the application of the provisions in Art. 152.1 (CE) to those Autonomous Communities that formalise their Statutes through Art. 143 (CE). 3. Reduction of number of deputies (MPs) in Autonomous Community assemblies. 3.1. Effects of reduction of number of deputies in the Autonomous Community electoral systems. 3.2. Effects on the constitutional position and internal functioning of the Autonomous Community assemblies. 4. Salary schemes for regional deputies. 4.1. Political analysis of remuneration. 4.2. Legal analysis of the remuneration system. 5. Two conclusions: 5.1. A critique of the «advance party» reduction of number of deputies and elimination of salaries in the Cortes de Castilla-La Mancha (regional parliament). 5.2. Proposal to reconsider the functioning of the regional parliaments.

Resumen:

¿La reducción de los miembros de las cámaras parlamentarias y la supresión de los sueldos de los diputados son decisiones que solo incidirán en la disminución del gasto público o, por el contrario, pueden tener otros efectos?. Como veremos en este trabajo, la reducción de diputados afecta a dos temas de gran enjundia constitucional: el sistema electoral vigente en cada uno de los territorios que gozan de autonomía y las condiciones para la organización y funcionamiento de las respectivas cámaras. La supresión de los sueldos, tiene que ver con las condiciones adecuadas para poder desempeñar la labor de representación y el establecimiento de un sistema compensatorio por la actividad parlamentaria claro y transparente que evite conflictos de intereses y situaciones de tráfico de influencias. Además, ambos, son piezas centrales para el buen funcionamiento de la institución parlamentaria y, a la larga puede terminar afectando al funcionamiento del modelo territorial, en el sentido de seguir en una línea federalista o volver a un modelo de Estado territorialmente asimétrico donde unos territo-

rios cuentan con una fuerte autonomía política y otros con poco más que una pura desconcentración administrativa.

Palabras clave:

Estado federal. Reducción de diputados autonómicos. Supresión de salarios parlamentarios. Estado territorialmente asimétrico: autonomía política, autonomía administrativa.

Abstract:

Are the decisions on reducing number of MPs and the elimination of MP salaries issues that only have bearing on reducing public spending? Or on the contrary, can they have other effects? As we shall examine in this paper, the reduction in number of deputies has a bearing on two issues of constitutional weight: the electoral system in force in each of the territories that enjoy autonomy and the conditions for the organisation and functioning of respective chambers. The question of elimination of salaries is related to both adequate conditions for being able to carrying out representation and the establishment of a compensation system for parliamentary work that is transparent and prevents conflicts of interest and influence peddling. Furthermore, both issues are pivotal for the correct functioning of the parliamentary institution and in the long term can end up effecting the functioning of the territorial model, in the sense of either following a federalist line or returning to a model of a territorially asymmetrical State where certain territories enjoy strong political autonomy and others, little more than administrative decentralisation.

Key words:

Federal State. Reduction of number of autonomic deputies. Elimination of parliamentary salaries. Territorially asymmetrical State: political autonomy, administrative autonomy.

