

LA FUNCIÓN DE INVESTIDURA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Andrés Iván Dueñas Castrillo

Profesor asociado

Universidad de Valladolid

SUMARIO. 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LA INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS. 2.1.- Breve análisis sobre el sistema institucional de las Comunidades Autónomas. 2.2.- La investidura. El papel de la Presidencia de las Cámaras y de los partidos políticos. 2.3.- Expiración del plazo para nombrar Presidente. **3.- PRIMARIAS Y AFECCIÓN A LA INVESTIDURA EN LAS COMUNIDADES AUTONÓMICAS. 4.- CONCLUSIONES**

1.- INTRODUCCIÓN¹

En estas líneas se pretende investigar cuál es el papel actual de los Parlamentos autonómicos en la investidura de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y los principales problemas al respecto.

El principio de autonomía, proclamado en el artículo 2 CE se concreta, entre otros extremos, en el derecho de las Comunidades Autónomas a disponer de instituciones de autogobierno propias. Coherentemente, el artículo 147.2.c CE atribuye a los Estatutos de Autonomía el establecimiento de la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias y el artículo 148.1.1^a CE la competencia en materia de organización de sus instituciones de autogobierno a las Comunidades Autónomas. Ahora bien, este principio dispositivo se ve limitado por ciertas normas constitucionales, como el artículo 152.1 CE, que impone una organización institucional específica sólo para las Comunidades Autónomas que accediesen, desde el primer momento, al mayor nivel de amplitud competencial. Para éstas, la Constitución establece una estructura institucional básica compuesta por tres órganos: un Parlamento elegido por sufragio universal con arreglo a criterios de representación proporcional territorialmente corregidos, un Gobierno y un Presidente.

¹ El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-75993-P, sobre “España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos”, que se desarrolla entre el 30 de diciembre de 2016 y el 29 de diciembre 2020.

La mayoría de Comunidades Autónomas optaron por un modelo de investidura prácticamente análogo al dispuesto en el artículo 99 CE para el Presidente del Gobierno de España, pero no todas lo eligieron. Unas, al desarrollar dicha cuestión, prefirieron dar más importancia a los Grupos Parlamentarios que a la Presidencia de los Parlamentos y otras, incluso, optaron por un sistema más novedoso en el caso de que no se llegase a un acuerdo de investidura en el plazo previsto, a través de fórmulas de parlamentarismo negativo.

Actualmente, nos encontramos, además, con propuestas que están siendo debatidas en algunos Parlamentos Autonómicos, que pretenden introducir en las Leyes Electorales la obligatoriedad para los partidos de elegir a sus candidatos a la Presidencia por primarias, con los problemas que ello conlleva en relación con la limitación de la autoorganización de los propios partidos, el conflicto con las competencias del Estado y la posible contradicción con la forma parlamentaria de Gobierno.

Esta comunicación pretende adentrarse en estos problemas para llegar a unas conclusiones que, dada la brevedad de este trabajo, puedan ser desarrolladas con más exactitud en un momento ulterior.

2.- LA INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS.

2.1.- Breve análisis sobre el sistema institucional de las Comunidades Autónomas

Según ARAGÓN REYES, de los arts. 147.2 c) y 148.1.1^a CE se desprende que no cabe Comunidad Autónoma sin instituciones de autogobierno, pues no cabe Comunidad Autónoma sin Estatuto y tales instituciones son contenido necesario de éste. De ellos también se puede concluir que el establecimiento, denominación y rasgos estructurales básicos de esas instituciones constituye una materia reservada al Estatuto; quedando, pues, al principio dispositivo, la calificación (política o administrativa), determinación (número y clase) y composición y funciones de los órganos de autogobierno. Sin embargo, este principio dispositivo se ve limitado por ciertas normas constitucionales, como el artículo 152.1 CE², indicado anteriormente.

² ARAGÓN REYES, M.: *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, 3^a edición, Madrid, 2013, pp. 847-849.

El resto de Comunidades Autónomas optó por acogerse a ese modelo de forma mayoritaria desde el principio, suponiendo un mimetismo y similitud de los diferentes sistemas territoriales entre sí y “una recepción acrítica de los modelos organizativos tradicionales”³. Actualmente, se sigue hablando de un excesivo mimetismo de los Parlamentos Autonómicos y de la doctrina está de acuerdo en que “formalmente, las Comunidades Autónomas reproducen el modelo estatal”⁴.

Sin embargo, la STC 225/1998 parece decir lo contrario de la anterior afirmación. El Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad en relación con el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1992, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, que establecía un régimen transitorio regulatorio de la composición electoral del Parlamento de Canarias cuyo contenido podía infringir el principio de representación proporcional establecido en el artículo 152.1 CE, al introducir un elemento característico del sistema mayoritario, como es la inclusión de la lista más votada en la circunscripción en detrimento del principio de representación territorial; o la elevación de las barreras electorales del 3 al 6 por ciento en el ámbito de la Comunidad Autónoma y del 20 al 30 por cierto en cada circunscripción insular, según el recurrente.

La Comunidad Autónoma de Canarias, en su día, no se constituyó por el procedimiento del artículo 151 CE por lo que, siguiendo a ARAGÓN REYES, no debería aplicarse a ésta lo dispuesto en el artículo 152.1 CE. Sin embargo, es sorprendente la argumentación del Tribunal Constitucional al respecto, que lo niega en su F.J. 6º: “de conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (artículo 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE podían contar o no según sus Estatutos con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el artículo 152.1 CE para aquellas

³ PENDÁS GARCÍA, B.: “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, en *Documentación Administrativa*, nº 215, julio-septiembre 1988, p. 85.

⁴ TUDELA ARANDA, J.: “El Parlamento autonómico y la calidad de la democracia”, en TUDELA ARANDA, J. (ed.): *Los Parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2015, p. 27.

Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el artículo 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional; en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, proceso de acercamiento que también es lógica que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional. Ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”.

Lo que hace aquí el Tribunal Constitucional, por tanto, es cerrar el modelo autonómico en su plano institucional: ya no existe principio dispositivo en este ámbito, ni tan siquiera para las Comunidades Autónomas que no se constituyeron por la vía del artículo 151 CE. Se hace una interpretación extensiva del artículo 152.1 CE mediante la cual se establece que, aquellas Comunidades Autónomas que hubieran optado por seguir un modelo basado en la autonomía política, han de respetar el contenido del artículo 152.1 CE, sin que puedan elegir su forma de autogobierno.

Esta línea mantenida por el Tribunal Constitucional, en un primer momento, fue seguida por algún autor, que dedujo del artículo 152.1 CE la existencia de una línea divisoria entre las Comunidades “de verdadera sustancia política” y aquellas que “se mueven solamente en el nivel secundario de la simple centralización administrativa”⁵. Por tanto, una vez todas las Comunidades Autónomas han adquirido poder legislativo, lo lógico es que el artículo 152.1 CE se haga extensible a todas ellas.

El voto particular formulado por el magistrado Cruz Villalón en la STC 225/1998 aduce lo contrario, manteniendo que el artículo 152.1

“comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, lo que nunca ha sido el caso de Canarias”. Lo que ha hecho el Estatuto de esta Comunidad Autónoma ha sido optar “por dotar a la Comunidad Autónoma por una Asamblea como la que se prevé en el artículo 152.1 CE. Desde luego,

⁵ RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. 1, UNED, Madrid, 1978, p. 351.

ha optado por una Asamblea con poderes legislativos pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podría dejar de optar; y, sobre todo, el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto en el artículo 143 CE no convierte a ésta automáticamente y sin más en la Asamblea Legislativa del 151 CE, con todas sus exigencias.

La realidad, a partir de la Constitución que tenemos, es que el Estatuto de Autonomía de Canarias no está vinculado por el artículo 152.1 CE y, en concreto, por el mandato, ahí contenido, de establecer un sistema de representación proporcional para la Asamblea Legislativa en dicho artículo prevista (...)".

2.2.- *La investidura. El papel de la Presidencia de las Cámaras y de los partidos políticos*

Aunque posteriormente se hablará someramente sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, es necesario indicar que la regulación del procedimiento de nombramiento del Presidente “no es una cuestión baladí o de mera técnica organizativa, sino que expresa y asume el significado esencial de la forma de gobierno parlamentaria: la expresión de voluntad del Parlamento como presupuesto formalmente determinante del acceso al cargo de Presidente y la instauración ab initio de un vínculo fiduciario institucional que sirve de título para el ejercicio por parte de éste de la función de gobierno”⁶.

La mayoría de Comunidades Autónomas tomó como referencia el artículo 99 CE para la investidura de sus Presidentes, pero no todas optaron inicialmente por el mismo patrón. En el modelo estatal, el Presidente del Congreso “se limita al refrendo de la propuesta regia y a la de ser mero portavoz de la misma”, y en el ámbito autonómico, “en unos Estatutos de Autonomía y Leyes autonómicas reguladoras del Gobierno se otorga ese papel al Presidente del Parlamento; en otros a los grupos parlamentarios o a las fuerzas políticas con representación parlamentaria”⁷. SÁNCHEZ AGESTA, primariamente,

⁶ REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Notas sobre el procedimiento de designación del Presidente del órgano colegiado ejecutivo en las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 14, 1986, p. 92.

⁷ BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Investidura de los Presidentes Autonómicos y parlamentarismo negativo”, en *Revista Jurídica de Asturias*, nº 17, 1993, p. 12.

interpretó que el del Rey es “un acto discrecional, aunque, como es natural, está condicionado por estas consultas previas y por la proporción de los grupos parlamentarios en el Congreso”⁸. Sin embargo, parece no tener en cuenta la previsión del artículo 99.1 CE del necesario refrendo del Presidente del Congreso en la propuesta regia. Aunque es cierto que hay dos posturas encontradas en la doctrina, entre las que entienden que dicho refrendo es puramente certificante o de legalidad y las que defienden que también es de oportunidad política, me inclino por aquellas que mantienen que por la expresión refrendo de la legalidad constitucional no se ha de entender “únicamente la comprobación de los requisitos formales, sino la adecuación de la propuesta a la ratio del artículo 99 CE. En este sentido, y de manera excepcional, el Presidente del Congreso debería negar el refrendo a una propuesta de candidato que de forma manifiesta resultara incompatible con la composición de la Cámara y fuera totalmente inviable derivar de la misma la investidura parlamentaria”⁹. Por tanto, el responsable último y único del acto del Rey es el Presidente del Congreso, igual que el encargado de proponer al candidato a presidir las Comunidades Autónomas, en casi todas ellas, es el Presidente de la Asamblea. De no ser así, se otorgaría una de las funciones políticas más importantes al Rey, algo inconcebible en cualquier Monarquía Parlamentaria.

Fueron cinco las Comunidades Autónomas que establecieron inicialmente un modelo diferenciado: Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, País Vasco y Navarra. La única de estas Comunidades Autónomas que modificó su procedimiento de investidura y lo acercó al establecido en las demás fue, precisamente, esta última: Navarra. Sin embargo, su sistema era el más singular de los citados, por lo que es obligatorio detenerse a analizarlo, aunque sea de manera breve, para estudiar posteriormente los demás.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Amejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA), establecía, hasta la reforma realizada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, que, de no conseguirse la mayoría requerida (mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en segunda y sucesivas votaciones) en el plazo de dos meses,

⁸ SÁNCHEZ AGESTA, L, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1987, p. 271.

⁹ VINTRÓ CASTELLS, J.: *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, p. 291.

sería designado el candidato del partido que tuviera mayor número de escaños (artículo 29.3). El apartado segundo del citado artículo establecía que quien realizaba la propuesta de candidato era el Presidente de la Cámara.

Este sistema entra dentro de los considerados como “parlamentarismo negativo”. BASTIDA FREIJEDO explica que éste se presenta como un instrumento de racionalización parlamentaria y está inspirado en las monarquías del norte europeo, donde el Primer Ministro nombrado por el rey no tiene que someterse a una votación de investidura (caso de la antigua regulación de la LORAFNA) o el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento no obtiene un voto en contra de la mayoría de los miembros de la Cámara¹⁰, como podría resultar de las votaciones nominales en la investidura. En este caso, al igual que sucede en la trayectoria seguida por la Constitución holandesa, las de las tres Monarquías escandinavas y el Reino Unido, conforme a las cuales se puede formar Gobierno sin precisarse de la previa investidura del Parlamento, “la presunción del favor parlamentario al Gabinete ministerial es iuris tantum, es decir, admite la prueba en contrario del voto de censura”¹¹, pero siempre en un momento posterior para entender destruida dicha confianza. Este sistema tiene como ventaja garantizar el nombramiento de un Presidente del Ejecutivo sin necesidad de disolución del Parlamento, pero como inconveniente la debilidad del posible Gobierno.

El procedimiento de investidura de la antigua LORAFNA ha sido objeto de dos sentencias del Tribunal Constitucional que merece la pena mencionar. La primera de ellas, la STC 16/1984, resuelve el problema del término “candidato”. La LORAFNA establecía que es candidato el propuesto por el Presidente de la Cámara, previa consulta con los Grupos Parlamentarios, teniendo que someter su programa a votación del Pleno de la Cámara. Sin embargo, la Presidencia del Parlamento Foral de Navarra entendió que en el supuesto extraordinario de transcurso del plazo de dos meses, no se requería haber sido previamente candidato ni haber sometido su programa a votación del Pleno. Es decir, esta segunda interpretación supone que “la designación ha de llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiera concurrido o no a la fase previa de investidura” (F.J. 5º). El Tribunal Constitucional valora

¹⁰ BASTIDA FREIJEDO, F.J.: op. cit., p. 28.

¹¹ ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Marcial Pons, 2ª ed., Madrid, 2016, p. 482.

en este pronunciamiento que, en todo caso, ha de darse la oportunidad a la Asamblea de pronunciarse en un debate de investidura, ya que, de no ser así, “aceptar que la propuesta del Presidente del Parlamento pueda realizarse en favor de un candidato que no haya dado oportunidad alguna a la Asamblea de pronunciarse sobre un programa resultaría así un fraude a la voluntad de la ley” (F.J. 8º). Aunque esta no sea estrictamente la materia de investigación del presente trabajo, es preciso hacer un comentario acerca de dicha afirmación: el procedimiento extraordinario habla del candidato “del” partido con más escaños, siempre que hayan transcurrido dos meses a partir de la primera votación, en cuyo plazo se pueden tramitar otras propuestas de candidato por el Presidente de la Cámara en la forma prevista en el apartado 2 del antiguo artículo 29 de la LORAFNA. Parece, por tanto, al contrario de lo que opina el Tribunal Constitucional, que estaríamos ante un claro ejemplo de parlamentarismo negativo, como he mencionado antes. Este es el modelo previsto en Suecia, consistente en “una presunción de confianza definida en términos negativos, de no hostilidad contra el candidato, salvo que la mayoría de los miembros del Parlamento haga explícita su beligerancia”¹² (pero siempre en un momento posterior al de investidura). Así, el Presidente de la Cámara no tendría por qué realizar una nueva propuesta, sino que bastaría con que el partido con más número de escaños propusiese a su candidato.

Por su parte, la STC 15/2000 se refirió a la Ley Foral Reguladora del Gobierno y la Administración Foral. Dicho sea de paso que es criticable, por un lado, la falta de seguridad jurídica de algunas Comunidades Autónomas en las cuales el procedimiento de investidura se desarrolla a través de la ley y de los reglamentos de las respectivas Cámaras, además de poder suponer, en segundo lugar, una vulneración de la autonomía parlamentaria de las Cámaras, ya que dicho procedimiento, más allá de los Estatutos de Autonomía, debería ser objeto de desarrollo reglamentario.

La Ley Foral Reguladora del Gobierno y la Administración Foral fue modificada por la Ley Foral 9/1991, que dotó de una nueva redacción al artículo 20.8, el cual pasó de hablar de “partido” a partidos, federaciones de partidos, agrupación o coalición electoral, para el caso extraordinario de investidura automática en el caso de que transcurrido el plazo de dos meses no se hubiera investido a un Presidente. El Tribunal Constitucional,

¹² BASTIDA FREIJEDO, F.J.: op. cit., p. 30.

en dicha sentencia, precisamente, se refiere a si dicha modificación contenía una innovación estatutaria, ya que la LORAFANA únicamente hablaba de “partidos”. Sin embargo, el Alto Tribunal dictamina que “lo que hace la Ley es adecuar la investidura automática recogida en la LORAFNA al principio democrático y a las previsiones de la LOREG en cuanto a la legitimación para presentar candidaturas electorales. Por eso, la Ley Foral no es una modificación encubierta de la LORAFNA, sino que precisa el significado del término partido contenido en el Estatuto navarro del único modo que es posible”¹³.

Actualmente, la mayoría de Comunidades Autónomas sigue el modelo estatal de investidura del Presidente del artículo 99 CE en sus Estatutos de Autonomía. Algunas de las que lo hacen, sin embargo, tienen ciertas peculiaridades, como se verá a continuación.

Son cuatro las autonomías que no confieren la potestad de proponer a un candidato a la Presidencia de la Comunidad al Presidente de sus Parlamentos, sino a los Grupos Parlamentarios (País Vasco -artículo 164 del Reglamento del Parlamento del País Vasco- y Comunidad Valenciana –artículo 27 del Estatuto de Autonomía-) o a los diputados individualmente considerados (Asturias –artículo 3 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias - y Extremadura – artículo 25 del Estatuto de Autonomía-).

En el caso del País Vasco, no se otorga ninguna función al Presidente del Parlamento; de manera distinta, en la Comunidad Valenciana el Presidente es quien finalmente propone al candidato con más apoyo de entre los Grupos Parlamentarios, quien se someterá a la votación del Pleno en la sesión de investidura, pero no puede presentar a alguien que no haya sido propuesto previamente por algún Grupo Parlamentario.

En Asturias, “conciérne individualmente a los miembros de la Junta la presentación de los candidatos, siempre que cada propuesta esté avalada por cinco parlamentarios, aunque no pertenezcan a un mismo grupo o partido”, es decir, “se trata de un sistema que permite formar Gobierno sin necesidad de acuerdos parlamentarios y

¹³ ORTEGA SANTIAGO, C.: “Sobre la forma de Gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, mayo-agosto 2000, p. 355.

que obliga a pactar un candidato a los partidos de la oposición si quieren impedir que el partido ganador, pero de forma relativa, se alce con la Presidencia”¹⁴. El Presidente únicamente “proclama”, según el tenor literal del artículo 3 de la Ley 6/1984, a los candidatos propuestos por los diputados. Por su parte, en Extremadura, el Presidente de la Asamblea es quien finalmente propone al candidato, que, previamente, ha de ser presentado, al menos, por una cuarta parte de los miembros de la Cámara. En este caso la votación no es nominal.

Sí que es nominal en el País Vasco y Asturias, por lo que se asegura, así, que será investido uno de los candidatos presentados, a no ser que se dé un empate entre alguno de ellos.

En las demás Comunidades Autónomas, como sucede en el ámbito estatal, la función del Presidente de la Cámara se ha visto como una labor de arbitraje¹⁵, aunque también se puede mencionar alguna peculiaridad en el procedimiento. Por ejemplo, el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón obliga al Presidente de la Cámara a que, en caso de que el primer candidato a la investidura no obtuviese el respaldo correspondiente, realice nuevas propuestas mediando entre ellas un plazo de 10 días. Ello conlleva que el Presidente no es totalmente libre a la hora de convocar una nueva sesión de investidura (si lo es para la primera, ya que no se establece un plazo desde el nombramiento del candidato a la Presidencia de Aragón para convocar dicha sesión de investidura), sino que, obligatoriamente, ha de convocar una nueva sesión en esos plazos de diez días. Ello otorga la ventaja de dar la posibilidad a la Cámara de un nuevo pronunciamiento, pero podría darse el caso de no retorno porque no existiesen nuevos candidatos a proponer.

2.3.- Expiración del plazo para nombrar Presidente

La mayor diferencia que podemos encontrar en los procedimientos de investidura autonómicos, en comparación con el estatal, es que muchas Comunidades Autónomas regulan un plazo obligatorio, en primer lugar, para que se realice la propuesta de

¹⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.: “La investidura del Presidente del Gobierno y las similitudes y diferencias de las investiduras de los Presidentes Ejecutivos autonómicos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 22, 2016, p. 20.

¹⁵ REVENGA SÁNCHEZ, M.: op. cit., p. 96.

candidato y, en segundo lugar, para que el Presidente de la Cámara convoque la sesión de investidura.

En el ámbito estatal, el Rey no está sometido a plazo para proponer al candidato a la Presidencia del Gobierno, “por lo que el momento de la propuesta del candidato queda a criterio del Monarca, que dispondrá de un tiempo razonable en función de la composición de la Cámara y los acuerdos políticos que pudieran adoptarse”¹⁶.

Asimismo, el Presidente del Congreso de los Diputados cuenta con “un margen discrecional muy notable”¹⁷, pero, en todo caso, no debería ser “función del Presidente del Congreso convocar en función de que el candidato propuesto haya conseguido los apoyos necesarios, pues esto significaría otorgarle un papel que no es el que le corresponde”¹⁸, sino que se ha de fijar “atendiendo a la conveniencia del candidato, pudiendo serle de utilidad esa flexibilidad temporal para poder elaborar sin apreturas de tiempo su discurso programático y para buscar los más amplios apoyos políticos al mismo”¹⁹. Sin embargo, en la sesión de investidura celebrada a finales de agosto del año pasado tras las elecciones generales del 26 de junio de 2016, se ha observado cómo la Presidencia del Congreso de los Diputados no ha seguido lo anteriormente dicho, sino que no convocó dicha sesión hasta que el candidato a la Presidencia del Gobierno no tuvo los apoyos necesarios, permitiendo así una difícil situación de Gobierno en funciones de manera indefinida, sin que comenzara a correr, como se ha dicho antes, el plazo de dos meses para la disolución de las Cámaras en el caso de no investirse un Presidente en este tiempo fijado en el artículo 99 CE.

Para evitar este problema, son varias las Comunidades Autónomas que no han dejado libertad al Presidente de sus respectivos Parlamentos para convocar esa sesión de investidura, sino que imponen la convocatoria en un plazo determinado por el Reglamento de la Cámara o la consulta con otros órganos de la Cámara, y son: Asturias (artículo 170 del Reglamento, diez días desde la sesión de constitución de la Junta General), Castilla-La Mancha (artículo 170 del Reglamento, el Presidente establece la

¹⁶ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.: op. cit., p. 6.

¹⁷ DELGADO RAMOS, D.: “Breves notas sobre una cuestión controvertida: ¿es posible acortar los plazos para la investidura del candidato a Presidente del Gobierno?”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 26, 2012, p. 213.

¹⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I.: op. cit., p. 9.

¹⁹ VINTRÓ CASTELLS, J.: op. cit., p. 292.

fecha de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces), Cantabria (artículo 146 del Reglamento, la sesión de investidura se ha de convocar entre el tercer y séptimo día siguiente a la formalización de la propuesta de candidato) y Comunidad Valenciana (artículo 139 del Reglamento, la sesión se ha de convocar entre los tres y siete días siguientes desde la presentación del candidato).

Por último, hay dos Comunidades Autónomas que prevén, actualmente (como hacía antes Navarra), la investidura automática en el caso de que en dos meses no se hubiera obtenido la investidura de la Asamblea: Andalucía y Castilla-La Mancha.

El artículo 14.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha regula el procedimiento extraordinario de elección del Presidente de la misma forma que lo hacía la LORAFNA, cuyo procedimiento se ha examinado anteriormente, por lo que no es preciso detenerse en este caso. En el plazo de dos meses sin que se hubiera investido a ningún Presidente, “quedará automáticamente designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”.

Más problemático es el caso de Andalucía, ya que existe una contradicción clara entre dos regulaciones: de un lado, el tenor literal del artículo 118.3 del Estatuto de Autonomía, que prevé la disolución automática del Parlamento en caso de que el ningún candidato obtuviera su confianza en el plazo de dos meses; de otro, el artículo 138.7 del Reglamento del Parlamento, que dispone la investidura automática del candidato del partido con mayor número de escaños una vez transcurrido dicho plazo. Por tanto, teniendo en cuenta que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y forma parte del bloque de constitucionalidad, aquí el Reglamento debería ser reformado para adecuarlo al Estatuto.

Para autores como PÉREZ ROYO, estas previsiones de designación automática de los Presidentes “es de constitucionalidad más que dudosa, por no decir de una inconstitucionalidad manifiesta, ya que el supuesto que se contempla es el de la investidura de un candidato que no alcanza la mayoría relativa, es decir, un candidato contra el que se pronuncia expresamente la mayoría de la Cámara”²⁰. Sin embargo, cuando el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de posicionarse a este

²⁰PÉREZ ROYO, J.: “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 49, 1986, p. 16.

respecto, ha mantenido la constitucionalidad de la norma, como ha ocurrido con las sentencias que han analizado el procedimiento que estaba previsto en la LORAFNA y a las que ya se ha hecho referencia.

3.- PRIMARIAS Y AFECCIÓN A LA INVESTIDURA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es necesario comenzar este epígrafe con un breve análisis sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Hay que recordar, según PUNSET BLANCO, que “la expresión forma de gobierno es utilizada por la doctrina para aludir a la relación existente entre los órganos superiores del Estado y, en concreto, entre los denominados órganos constitucionales”²¹, o, en este caso, entre los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Según este mismo autor, la forma parlamentaria de gobierno se basa en que “el órgano al que la Constitución confiere el ejercicio de la función ejecutiva en sentido formal –el Gobierno- es designado por el órgano al que la Constitución confiere el ejercicio de la función legislativa en sentido formal (...), estableciéndose así una relación fiduciaria permanentemente verificable”²². Ya se ha analizado cómo todas las Comunidades Autónomas optaron por el parlamentarismo racionalizado, al igual que en el Estado, aunque con algunas diferencias en aquellas donde están presentes fórmulas de parlamentarismo negativo.

Gran parte de la doctrina considera que el Presidente del Gobierno en España tiene una situación clara de preeminencia respecto al legislativo²³, por lo que habría que observar esta característica para analizar de manera correcta nuestra forma de gobierno. Así, BASTID analiza que el criterio más firme para analizar dicha cuestión es la articulación dinámica del marco institucional en los avatares de la vida política²⁴. Por tanto, aunque el Parlamento debiera ser el centro de la actividad política dentro de un sistema de estas características, lo cierto es que el Presidente es el protagonista diario debido a su posición institucional, hasta tal punto que ARAGÓN REYES ha calificado

²¹ PUNSET BLANCO, R.: “Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº4, 1981, p. 81.

²² Op. cit., p. 88.

²³ ARAGÓN REYES, M.: *Estudios de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 497.

²⁴ BASTID, P.: *Le gouvernement d'Assamblée*, Cujas, París, 1956, p. 390.

esta forma de gobierno como “parlamentarismo presidencial” o “parlamentarismo presidencialista”²⁵.

Si la situación predominante del Presidente del Gobierno de España es tal, ello se acentúa en el caso de las Comunidades Autónomas, dado que “la doble condición del Presidente de la Comunidad Autónoma como representante supremo de la misma y directo del Consejo ejecutivo acentúa efectivamente el locus central que tiene esta figura en la organización institucional autonómica”²⁶. En cualquier caso, hay que precisar que “la función de máxima representación de la Comunidad tiene un carácter marcadamente simbólico, por cuanto que no atribuye al Presidente auténticos poderes de decisión, ni se traduce en demasiados actos jurídicos”²⁷ y que su papel no puede equipararse al del Rey en tanto en cuanto no tiene atribuidas funciones de carácter arbitral y moderador²⁸.

En el ámbito autonómico, esta preponderancia del Presidente no lo es sólo como órgano unipersonal, sino que el Poder Ejecutivo se encuentra muy por encima del Poder Legislativo. Como indica TUDELA ARANDA, es preciso analizar la función del control de los Parlamentos para saber en qué situación se encuentra respecto al Ejecutivo. Pues bien, “es en relación con la función de control en la que la erosión de la autonomía parlamentaria se hace manifiesta. Y es en relación con la función de control, donde se hace más manifiesta la debilidad material del Parlamento, el desequilibrio lacerante con el Ejecutivo”²⁹.

De esta manera, se trata de analizar aquí, primero, si la introducción de primarias en los partidos políticos para designar a su candidato a la Presidencia de las Comunidades Autónomas enfatizaría esa variación de un parlamentarismo racionalizado a un “parlamentarismo presidencialista” y, en segundo lugar, si dicha modificación es viable.

Es opinión unánime en la doctrina que los partidos políticos protagonizan la democracia contemporánea y que dicha influencia, incluso, “no se limita al momento electoral, sino que se extiende también al ejercicio, por parte de los ciudadanos, de las

²⁵ ARAGÓN REYES, M.: “¿Un parlamentarismo presidencialista?”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 123, 2002, p. 49.

²⁶ REVENGA SÁNCHEZ, M.: op. cit., p. 90.

²⁷ BIGLINO CAMPOS, P.: “El Presidente y la Junta”, en GARCÍA ROCA, J. (coord.). *Derecho PÚblico de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1999, p. 166.

²⁸ Op. cit., p. 167.

²⁹ TUDELA ARANDA, J.: op. cit., p. 41.

otras formas de participación que completan la representación”³⁰. A mayor abundamiento, para SÁNCHEZ MUÑOZ, “si en el parlamentarismo liberal la representación se concebía como una relación entre representante y representados, en la democracia de partidos se concibe como una relación en la que el partido se sitúa como intermediario entre ambos”³¹ y “dentro de los partidos no hay ninguna posibilidad de ser candidato sin el placet de la dirección del partido. De hecho, los parlamentarios son escogidos por los partidos, que los someten a la ratificación del electorado”³². Hasta tal punto se podría considerar lo anterior que autores como GARRORENA MORALES han llegado a afirmar que la verdadera representación no lo es entre representante y representado, sino entre partido y elector, aunque los textos constitucionales no se atrevan a decirlo³³.

Teniendo en cuenta lo anterior y el carácter que atribuye el artículo 6 CE a dichas fuerzas como instrumentos fundamentales para la participación política, son sumamente preocupantes los datos que conocemos habitualmente según los cuales los partidos no son asociaciones que inspiren confianza hacia la ciudadanía. Así, “en los últimos años las opiniones respecto a los partidos políticos han cambiado, reduciéndose el número de ciudadanos que tienen actitudes positivas, al menos en abstracto, sobre ellos (...). Sólo el 50 por ciento dice que son instrumentos que permiten la participación ciudadana”³⁴.

Por este motivo es lógico que en el momento actual se estén proponiendo fórmulas para introducir por vía legislativa para regenerar la vida interna de los partidos políticos a través de instrumentos como las primarias, dado que, además, “la regulación jurídica

³⁰ BIGLINO CAMPOS, P.: “Conclusiones y propuestas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (coord.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, CEPC, Madrid, 2016, p. 392.

³¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, O.: “Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento”, en CASCAJO DE CASTRO, J.L. y MARTÍN DE LA VEGA, A. (coords.): *Participación, representación y democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 345.

³² Op. cit, p. 349.

³³ GARRORENA MORALES, A.: *Representación política y Constitución democrática*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991, p. 67.

³⁴ OÑATE RUBALCABA, P.: “La representación política en España: las perspectivas de los ciudadanos y de los diputados”, en LLERA RAMO, F. J. (coord.): *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*, CEPC, Madrid, 2016, p. 122.

del partido es una garantía imprescindible para asegurar la participación popular en la actuación del Estado”³⁵.

Es necesario un desarrollo del artículo 6 CE. El legislador, en este sentido, tiene un amplio margen, pero ha optado por establecer una legislación de mínimos en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. Ello ha de ponerse en relación con el derecho de autoorganización de los partidos, ya que los partidos políticos “no dejan de ser asociaciones privadas, a consecuencia de lo cual caen bajo la protección del derecho de asociación, regulado en el artículo 22 CE”³⁶. Sin embargo, debido a su relevancia constitucional, encuentran ciertos límites a su capacidad de autoorganización, en concreto, que su estructura y funcionamiento interno han de ser democráticos, como estipula el mismo artículo 6 CE.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 56/1995, ha dictaminado que el derecho de autoorganización del partido “tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos” (F.J. 3º). En dicha sentencia se discute si los afiliados a un partido tienen derecho a que éste posea una organización territorial descentralizada. El Alto Tribunal llega a la conclusión de que dicho derecho sería “de rango exclusivamente estatutario no integrado en el contenido del derecho fundamental de asociación”.

Aunque es cierto que “el peligro de las primarias está en reducir la política (...) a una batalla por el liderazgo”³⁷, no lo es menos que ello serviría “para reflejar en las candidaturas las diversas sensibilidades existentes en el seno de la organización”³⁸.

La posibilidad de introducir vía legislativa las primarias en los partidos políticos es una cuestión discutida en la doctrina, en la que nos encontramos diversas opiniones. El

³⁵ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 45, mayo-junio 1985, p. 157.

³⁶ GIMÉNEZ GLUCK, D.: “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, septiembre-diciembre 2014, p. 213.

³⁷ GARCÍA SANTSMASES, A.: “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000, p. 27.

³⁸ MURILLO DE LA CUEVA, P.L.: “Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos”, op. cit., p. 30.

legislador ha de encontrar un equilibrio “entre los ámbitos individual y colectivo y garantizar unos mínimos de pluralismo en el interior de los partidos”³⁹. Para SAIZ ARNAIZ, “el juego combinado de los artículos 6 y 23.1 de nuestra Norma fundamental obliga a entender que la exigencia constitucional de democracia interna se concreta, también, en el derecho de participación de los afiliados en la designación de quienes habrán de integrar las listas electorales de los partidos políticos”⁴⁰, pero alcanzar el fin constitucional de garantizar el carácter democrático de la elaboración de las candidaturas puede alcanzarse “sin intervenir de modo tan restrictivo sobre la libertad asociativa”⁴¹.

Sin embargo, siguiendo a PÉREZ-MONEO, la importancia de la selección del candidato, con consecuencias internas y externas para los partidos, induce a pensar que dicho proceso “debería venir regulado por ley”⁴². Asimismo, hay que tener en cuenta que si dicha “configuración legal es demasiado exhaustiva puede suponer una interferencia ilegítima en la libertad de los partidos de autoorganizarse, pero si es demasiado parca, la prevalencia incondicionada del derecho de autoorganización puede suponer un perjuicio de los derechos de los afiliados”⁴³. Por este motivo, el legislador deberá ponderar su intervención y diferenciar las primarias, entre abiertas y cerradas. Así, “la repercusión que la nominación de candidatos tiene, pues, en la futura composición del Parlamento y, por lo tanto, en el propio funcionamiento de la representación, justifica un grado mayor de intervención pública”⁴⁴. Las primarias abiertas “al transferir una decisión capital del partido al conjunto de la ciudadanía, suponen una renuncia tan importante a la autoorganización asociativa que una imposición legal de las mismas seguramente implicaría una afectación inconstitucional del derecho de asociación del artículo 22

³⁹ SALAZAR BENÍTEZ, O.: “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2º semestre 2000, p. 161.

⁴⁰ SAIZ ARNAIZ, A.: “Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 12-13, 2000-2001, p. 187.

⁴¹ Op. cit., p. 191.

⁴² PÉREZ-MONEO, M.: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 175-176

⁴³ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I.: “Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)” en ANSENSI SABATER, J. (coord.): *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 360.

⁴⁴ BIGLINO CAMPOS, P.: “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, 2015, p. 215.

CE”⁴⁵, aunque haya autores que piensen lo contrario⁴⁶, pero no ocurriría lo mismo con las primarias cerradas. A mayor abundamiento, “para salvaguardar el interés general, el Estado tiene derecho y el deber de intervenir en la fase electoral preparatoria de la misma manera que en la fase final, de prestar su ayuda para formular tanto el análisis como la síntesis de las opiniones electorales”⁴⁷.

La posibilidad de regular las primarias en los partidos políticos afecta, al menos, a dos derechos fundamentales: el de asociación (artículo 22 CE) y el de participación (artículo 23 CE). Por tanto, no parece claro que las Comunidades Autónomas tengan competencia para legislar sobre dicha cuestión, ya que corresponderían al legislador orgánico, pero tampoco se puede descartar, ya que también entra en juego su competencia en la organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1^a). De esta manera, hay que tener en cuenta que las Autonomías podrían regular dicho aspecto en caso de “poseer un título competencial que las habilite para llevar a cabo la actuación de que se trate”⁴⁸ y que “la regulación de los aspectos no esenciales del derecho puede corresponder también a las Comunidades Autónomas, siempre que el legislador autonómico disponga de competencias sectoriales sobre la materia”⁴⁹. Así, en iniciativas como la Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos⁵⁰, en la que se incluye dicha eventualidad, cabría la duda sobre su posible constitucionalidad, como así lo han manifestado los servicios jurídicos de las propias Cortes de Castilla y León (precisamente, entre otras razones, al considerar que es materia reservada al legislador orgánico), pero también habría que tener en cuenta la capacidad de autogobierno y las competencias en la materia de la Comunidad para resolver si dicha regulación sería o no conforme a la Constitución.

⁴⁵ GIMÉNEZ GLUCK, D.: op. cit., p. 219.

⁴⁶ Como indica GIMÉNEZ GLUCK, D. en op. cit., nota 24: ESPÍN TEMPLADO, E.: “Representación política y partidos políticos. Derecho de sufragio y régimen electoral”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y CLAVERO ARÉVALO, M. (dir.): *El Derecho Público de finales de siglo (una perspectiva iberoamericana)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1994, p. 131.

⁴⁷ OSTROGORSKI, M.: *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 100-101.

⁴⁸ BIGLINO CAMPOS, P.: “Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº monográfico dedicado a *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2005, p. 249.

⁴⁹ Op. cit., p. 251.

⁵⁰ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº 85, 19 de febrero de 2016, pp. 11121 y ss.

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

4.- CONCLUSIONES

1.- La mayoría de Comunidades Autónomas ha tomado como referencia el artículo 99 CE para investir a su Presidente. Sin embargo, existen diferencias entre ellas y entre el Estado, como las que usan fórmulas de parlamentarismo negativo, establecen un voto nominal a partir de una pluralidad de candidatos propuestos por los Grupos Parlamentarios o diputados o aquellas que disponen un plazo para celebrar la sesión de investidura. Éstas pueden ser beneficiosas para, en primer lugar, garantizar la investidura de un Presidente y, por tanto, la formación de un Gobierno. Como inconveniente, éste puede ser sumamente débil. En segundo lugar, el establecimiento de un plazo para la celebración de la sesión de investidura permitiría una mayor definición temporal de un Gobierno en funciones y una mayor autonomía parlamentaria, por lo que sería conveniente estudiar su incorporación también en el ámbito estatal y en aquellas Comunidades Autónomas donde no está regulado.

2.- En aquellas Comunidades Autónomas donde no existe plazo para convocar la sesión de investidura, así como en el Estado, se podría explorar, además de la anterior opción, establecer en el Reglamento de sus respectivas Asambleas un mecanismo de exigencia de responsabilidad política del Presidente, debido a la relación fiduciaria que existe entre éste y la propia Asamblea, que fue quien lo eligió. Aunque en el ámbito estatal

no exista tampoco ningún mecanismo de responsabilidad política del Presidente del Congreso o del Senado, ello no obsta para que se pueda desarrollar debido a la relación de confianza que existe entre los diputados y éste y como medida de garantía del cumplimiento de sus funciones.

3.- Sería conveniente que el legislador orgánico estudiase la posibilidad de introducir las primarias para la designación de candidatos en los partidos políticos, de cara a garantizar el derecho de participación de los afiliados y para mejorar la relación de estos con la ciudadanía en pos de la finalidad constitucional que tienen encomendada: la formación y manifestación de la voluntad general como instrumento fundamental para la participación política. En todo caso, no queda claro que el legislador autonómico pueda introducir dicha previsión, pero cabría la posibilidad de explorarse dicha opción si fuera competente para ello.

4.- La posible introducción de primarias en los partidos políticos podría transformar la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y, también, del Estado, al establecerse una nueva relación fiduciaria del candidato a la Presidencia con sus electores en las primarias, fomentándose las notas del presidencialismo dentro de un sistema parlamentario. Asimismo, es de dudosa constitucionalidad que esta decisión pudiese vincular a los Grupos Parlamentarios y/o a los Presidentes de los Parlamentos en el momento de propuesta del futuro candidato.