



LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

*Antonio J. Porras Nadales **

1. Los parlamentos autonómicos como elementos de un nuevo sistema político

La intensa transformación territorial operada en nuestro país a partir de la Constitución de 1978 ha contribuido a generar un mapa político e institucional radicalmente nuevo sin parangón en nuestra historia contemporánea. De ser un sistema único y fuertemente centralizado, la realidad institucional española ha evolucionado hacia un sistema plural y complejo donde la dinámica política y la acción pública discurren a través de esferas autónomas diferenciadas dotadas de sus propios sistemas de representación política y de sus propios parlamentos.

La existencia de procesos electorales diversos para la formación de los diecisiete parlamentos autonómicos ha permitido en primer lugar una expresión más abierta del pluralismo político de la sociedad española a partir de los años ochenta, ofreciendo unos cauces más próximos y transparentes para la transmisión de demandas sociales sobre la esfera pública y abriendo así mejores posibilidades para reordenar las relaciones entre el centro y las periferias. Sin embargo, pese al ligero incremento del pluralismo que implica normalmente el aumento del tamaño de las circunscripciones, el comportamiento de los electores en la escala autonómica suele constituir un reflejo del propio mapa electoral general puesto que los fenómenos de “voto dual” o bien han sido escasos o bien se han ido atenuando al cabo del tiempo (MONTABES, 1998).

En este contexto, el mapa político peninsular refleja con claridad el impacto de las principales dicotomías que condicionan el comportamiento electoral: en primer lugar, el eje norte/sur permite una comprensión adecuada de la dualidad ideológica, con una consolidada y estable mayoría socialista en el sur, en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía. En segundo lugar, el eje territorial o centro/periferia expresa en general un predominio del bipartidismo en el interior peninsular frente a un mayor desarrollo pluralista en las regiones periféricas, donde aparecen procesos más abiertos con mayorías alternantes y fuerte presencia nacionalista en algunas comunidades. Igualmente la dualidad entre el eje rural/urbano expresa normalmente una diferente proyección del pluralismo político, con un comportamiento más abierto y dinámico en las ciudades.

* Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

La clase política surgida de este nuevo marco electoral se caracteriza en general por su mayor vinculación con las respectivas esferas locales y parece dotada de un inevitable componente “parroquial” que sin embargo ha sido útil a algunos partidos como campo de juego para la progresión posterior en la carrera política a escala estatal (MORAN, 1989; MORATA, 2004). Como es lógico, fenómenos disfuncionales de la representación política como el transfuguismo o los casos de corrupción han experimentado igualmente una multiplicación paralela.

El modelo organizativo desarrollado por las diferentes cámaras territoriales ha seguido inicialmente unas pautas bastante similares, inspiradas originariamente en el reglamento del Congreso, y sólo con el paso del tiempo se han ido introduciendo difusamente algunas innovaciones, aunque por lo general de escasa relevancia en la práctica (MORALES, 2004). La apuesta estatutaria por un modelo de relaciones legislativo-ejecutivo basado en el parlamentarismo racionalizado establecido en la Constitución, ha permitido una razonable estabilidad gubernamental incluso en supuestos de fuerte fragmentación de las cámaras. Como sucede igualmente en el ámbito estatal, el modelo parlamentario se complementa con componentes de tipo “cuasipresidencialista” (CAMARA, 1990), aunque su proyección en la práctica depende sobre todo del diferente grado de liderazgo. Y de este modo, finalmente, los mecanismos más críticos contra el ejecutivo como la moción de censura o las cuestiones de confianza no han tenido apenas utilización en la práctica parlamentaria ¹, produciéndose en cambio una multiplicación explosiva de los instrumentos menores de control parlamentario, como las preguntas escritas ².

Para la opinión pública, las nuevas instituciones autonómicas y entre ellas los parlamentos han experimentado un lento pero consistente proceso de consolidación ³, a menudo apoyado en la aparición de canales autonómicos de radio y televisión; una consolidación que coexiste con el difuso aunque recurrente discurso crítico contra la clase política especialmente presente en algunos medios escritos.

Al cabo de un periodo histórico que rebasa ya el cuarto de siglo, las posibilidades de avanzar hacia un balance del rendimiento institucional de las cámaras autonómicas permiten en principio dos tipos de aproximaciones a partir de coordenadas metodológicas distintas. Por una parte, en la medida en que los parlamentos autonómicos son en primera instancia instrumentos al servicio del autogobierno de sus respectivas comunidades, su funcionalidad más inmediata deberá proyectarse en términos endocentrados, debiendo pues analizarse en qué medida su funcionamiento ha permitido una más eficiente canalización de demandas sociales, sirviendo de marco institucional a un proceso político microdemocrático capaz de generar en última instancia mejores respuestas a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Sin

1 En total han sido tan sólo catorce las ocasiones en que se ha usado la moción de censura, en coincidencia generalmente con una transitoria inestabilidad del sistema de partidos: básicamente en las Comunidades de Cantabria, Aragón y Galicia.

2 Cuyas cifras rebasan ya habitualmente los varios millares en una sola Comunidad a lo largo de una legislatura. Cfr. sobre el tema LOPEZ NIETO, L. *et al.* (2002).

3 Sobre el impacto de la opinión pública cfr. un análisis panorámico a partir de materiales del CIS en LLERA, F. (2002), SUBIRATS, J., GALLEGU, R. (eds.).



embargo, junto a su funcionalidad estrictamente interna, las Comunidades y sus parlamentos han formado parte igualmente del sistema político general, expresando posiciones que se proyectan sobre el exterior de las propias comunidades e incluso canalizando a través del respectivo sistema de partidos procesos de protesta “anticentro” en una dimensión que afecta al conjunto del sistema autonómico. Esta dualidad funcional focaliza en gran medida la propia dualidad de fronteras sobre la cual han proyectado su actividad funcional las cámaras autonómicas, operando por una parte en clave interna como instrumentos centrales del proceso político respectivo y por otra como instrumentos activos de proyección hacia fuera, dentro de la dialéctica anticentro que caracteriza en general al proceso autonómico español.

2. Programación de la política autonómica y actividad legislativa

Como corresponde a un sistema de tipo parlamentario las cámaras autonómicas han sido el marco originario de debate donde se han concretado los primeros diagnósticos generales sobre la respectiva comunidad así como las distintas estrategias de acción que han ido orientando a lo largo del tiempo la labor de los aparatos públicos (PORRAS, 1996). Una visión somera de los diagnósticos originarios reflejados en los debates parlamentarios de la primera etapa, cuando se expresaba el momento fundacional de la respectiva comunidad, nos reflejaría con matices una triple categorización: por una parte aquellas CCAA en las que predomina un discurso de autoidentificación colectiva de tipo histórico-cultural y donde el proceso autonómico se entiende como recuperación de fenómenos históricos preexistentes (que englobaría fundamentalmente los casos del País Vasco, Cataluña y Navarra); por otra, las Comunidades que vinculan su autodiagnóstico originario a fenómenos de victimidad espacial con fuerte conciencia colectiva del subdesarrollo, vinculada a menudo al impacto de la emigración (como Galicia o Andalucía, y en parte Aragón o Canarias); y por otra, las comunidades que conectan su emergencia fundacional con nuevas oportunidades de eficiencia institucional y autoconformación social, relativamente al margen del pasado histórico respectivo (con sus lógicas diferencias, el resto).

A partir de estos diagnósticos originarios, las cámaras autonómicas han desarrollado una amplia labor de canalización de la programación política llevada a cabo por sus respectivas mayorías, ya sea mediante la puesta en práctica de la actividad legislativa o bien mediante el apoyo al ejecutivo en la cámara. Desde el año 1980 hasta 2005 se han aprobado más de cuatro mil seiscientas leyes autonómicas, siendo los parlamentos más productivos en este campo los de Navarra (532 leyes) y Cataluña (511), y ocupando el último lugar Rioja (154) y Extremadura (173). La media más habitual se sitúa en torno a unas 250 leyes, equivalente a una producción de unas diez leyes al año ⁴. Se trata naturalmente de cifras brutas tras las que se oculta una abultada serie de leyes de “bajo rendimiento” (integrando normas de tipo singular,

4 Lo que no constituye una tasa de producción excesivamente alta si pensamos, por ejemplo, que para el mismo periodo 1980-2005 la producción de leyes ordinarias del Estado asciende a más de mil, con una tasa anual de algo más de cuarenta.

de instrumentación financiera, de modificación de normas anteriores, etc.)⁵. Durante aproximadamente la primera mitad del periodo transcurrido desde el inicio del proceso autonómico, las diferencias entre unos y otros parlamentos resultaban más acusadas, detectándose con claridad el relativo retraso de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía “ordinaria”; pero a partir de las reformas de los años noventa y ya en la frontera de fin de siglo, se constata una mayor aproximación de las variables respectivas y una creciente homogeneidad tendencial en los ordenamientos resultantes.

Con la salvedad de la distinta cronología en el acceso al proceso autonómico y a los techos respectivos competenciales, podría establecerse una cierta secuencia común en la agenda legislativa autonómica: hay normalmente una primera etapa donde predominan las leyes de autoconfiguración institucional, seguida de una fase donde desigualmente se observa una cierta apuesta por el desarrollo económico regional. A partir de la segunda mitad de los años ochenta la agenda legislativa (siguiendo en parte la propia secuencia de los procesos transferenciales) se sitúa en torno a dos ejes programáticos predominantes que van a tener una larga proyección en el tiempo: (a) por una parte las que podemos denominar como leyes de *vertebración* que desarrollan políticas encaminadas a operar en general sobre el medio físico o material, integrando ámbitos como territorio, medio ambiente, transportes y comunicaciones, así como relaciones sociales; (b) por otra las que denominaremos como leyes de *modernización* que desarrollan políticas orientadas a incidir más bien sobre el espacio inmaterial, afectando a materias como radio y televisión, cultura o educación. Con frecuencia se trata de líneas estratégicas expresamente debatidas en las distintas cámaras en torno a los respectivos programas de investidura o en debates de carácter general, reflejando el modo como las nuevas instituciones tratan de encarar las tareas de “*nation building*” o autoconfiguración del propio tejido socioterritorial. Con algunos matices, podría afirmarse que en general la dimensión vertebradora suele tener mayor consistencia a lo largo del tiempo en las comunidades del norte peninsular mientras que la línea modernizadora predominaría en las del eje mediterráneo.

Desde finales de siglo emerge una nueva línea dominante -que en rigor ya preexistía con anterioridad- ubicable en torno a las políticas de bienestar social, ya sea en sus sectores más definidos de sanidad o asistencia, o bien siguiendo una línea más amplia de regulación social, donde a veces se generan experiencias de innovación que parecen consolidar la emergencia de un *estado social autonómico* (PORRAS, 1997). Al cabo del tiempo, este perfil propio del estado social se acaba confirmando como la línea prioritaria reproduciendo un proceso general de recomposición territorial del estado, donde las principales políticas prestacionales se desplazan hacia la periferia del sistema.

5 En nuestros cálculos realizados para el periodo 1980-2000 llegábamos a detectar unas tasas de “leyes basura” próximas al 50 por 100 del total, lo que no parece constituir un buen dato desde el punto de vista del aprendizaje institucional y la valoración de la calidad normativa. Cfr. PORRAS, A. GUTIERREZ, F., MORILLO, M^a L. (2002) en J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.).



El perfil intervencionista propio de este derecho autonómico se detecta al cabo del tiempo con el relativo declive de las leyes de carácter general y el predominio relativo de las de dimensión sectorial o incluso singular, lo que tiende a incrementar el grado de complejidad resultante en sus respectivos ordenamientos. Igualmente se detecta la presencia de fenómenos habituales en el derecho propio de los estados de bienestar, como el diseño institucional o los fenómenos de socialización o creación de circuitos participativos.

Normalmente esta amplia actividad legislativa opera con un alto grado de emulación recíproca, contando con un cierto grado de aprendizaje a partir de la actividad de control del Tribunal Constitucional (aunque normalmente éste resuelve con considerables retrasos en el tiempo). Si durante los años ochenta la comunidad más innovadora, que marcaba en cierto modo la pauta para las demás, parecía ser Cataluña, sin embargo a partir de la década final de siglo los procesos de intercambio de experiencias y modelos siguen unos marcos más abiertos e interactivos operando en un emergente sistema de red de carácter complejo y variable. En todo caso, suele ser un resultado común la aparición de procesos de centralización al nivel territorial que generalmente vienen a debilitar la esfera del poder local; aun cuando los modelos de ordenación institucional interna parecen bastante influidos por claves geopolíticas e ideológicas (normalmente implicando una apuesta por las comarcas en comunidades con mayor presencia nacionalista, modelos centralistas de base provincial en las de mayoría socialista, y apuesta por un modelo de ciudades en las gobernadas por el Partido Popular). Igualmente suele abundar la creación de instituciones u organismos autónomos con distintos fines u objetivos, aunque con una cierta tendencia a la “*adhocracia*” y un relativo déficit de coherencia o de reflexividad general en su diseño global.

El balance general de la actividad legislativa autonómica parece reflejar finalmente al cabo del tiempo una lenta aunque consistente tendencia homogeneizadora donde, pese al inicial incremento de la complejidad y variabilidad del sistema, el reiterado proceso de emulación, copia y aprendizaje entre unas comunidades y otras, genera al cabo del tiempo una relativa aproximación entre los distintos ordenamientos resultantes.

3. Las tareas de deliberación y control parlamentario

Junto a la actividad legislativa, las restantes tareas parlamentarias se centran fundamentalmente en las labores de control parlamentario del gobierno así como en el desarrollo de otro tipo de debates e iniciativas. Se trata de un sector donde al cabo del tiempo no han faltado en las cámaras autonómicas algunas experiencias de innovación cuyo desarrollo global ofrece sin embargo resultados bastante heterogéneos.

De entrada cabe detectar el típico fenómeno, propio del parlamentarismo racionalizado, de relativa o escasa utilización de los instrumentos que ponen en juego la estabilidad gubernamental, en paralelo a la multiplicación explosiva de los instrumentos menores como las preguntas: un ámbito donde, pese a las críticas doctrinales, se han mantenido prácticas de reproducción reiterativa vinculadas a las denominadas “preguntas-fotocopia”, produciendo los previsibles resultados puntuales de sobrecarga y reiterados retrasos gubernamentales en las respuestas.

En cuanto a las principales líneas de innovación reglamentaria han seguido con frecuencia pautas comunes, que incluso se reproducen en la propia experiencia del Congreso de los Diputados: así sucede, por ejemplo, con los debates anuales sobre el estado de la comunidad, o las preguntas de respuesta inmediata al Presidente (*question time*), que generan una fuerte cobertura en los medios de comunicación.

La experiencia autonómica también ha servido para deshacer ciertos espejismos que a finales de los años setenta se aparecían como grandes innovaciones parlamentarias y cuyo desarrollo en la práctica ha generado al cabo del tiempo resultados muy discutibles. Nos referimos a la incorporación de la famosa función de *impulso* parlamentario, importada al sistema autonómico español por vía catalana a partir de la experiencia italiana (donde se defendía la llamada noción de *indirizzo politico*), debido a su gran prestigio teórico durante el periodo histórico final de la guerra fría⁶. La hipótesis de que los parlamentos ejercen una función autónoma de impulso político sobre el gobierno, relativamente al margen de la propia mayoría gubernamental, supone en la práctica no sólo una grave alteración de las pautas habituales del “modelo Westminster” sino la presencia de un difuso modelo de tipo consociacional donde la oposición (que en el caso italiano era el Partido Comunista) se entiende que participa, o puede participar indirectamente en la propia función de gobierno, al menos canalizando determinadas propuestas de actuación que, una vez aprobadas por la cámara, se supone que serían ejecutadas por el gobierno. Pese al paradójico fenómeno de que en España los parlamentos autonómicos (por imitación del caso catalán) gocen formalmente de tal función de impulso (un ámbito donde fundamentalmente se integrarían las llamadas Propositiones no de ley) mientras que no existe paralelamente una función similar reconocida constitucionalmente a las Cortes Generales, la realidad resultante a partir de la experiencia de un cuarto de siglo nos demuestra cómo el reiterativo componente bipolar de nuestro sistema de partidos y las escasas experiencias en un sentido consociacional impiden que las resoluciones o mociones aprobadas por la cámara se ejecuten en la práctica si no cuentan con el visto bueno de la propia mayoría gubernamental. En este caso, la singular experiencia del periodo de “la pinza” en el parlamento andaluz durante el periodo 1994-96 constituye el principal banco de pruebas, donde la hipótesis de un “gobierno del parlamento” se demostró como absolutamente incongruente con la dinámica propia de un sistema parlamentario racionalizado. En la realidad comparada la experiencia demuestra que ni las mociones ni las resoluciones que tan abundantemente se aprueban tras todo tipo de

12 En general se considera como el paradigma teórico de referencia la voz “Indirizzo politico” de Temistocle Martines, en la *Enciclopedia del Diritto*, aunque su desarrollo posterior cuenta con abundantes referencias. MANZELLA, A. (1991).



debates en las cámaras autonómicas, o como resultado de proposiciones no de ley o de interpelaciones, han asumido un grado de fuerza jurídica vinculante suficiente, ni el ejecutivo se compromete efectivamente en su aplicación si no cuentan con la opinión favorable de la propia mayoría. En definitiva, la noción de impulso político se nos aparece como una mera categoría formal de escasa capacidad explicativa sobre la evolución real de las cámaras autonómicas y sus relaciones con el sistema de gobierno.

Si se trata de apuntar las principales líneas de innovación que, aunque de forma heterogénea, parecen reflejar ciertas constantes en la evolución de los parlamentos autonómicos, podríamos proponer dos tendencias que se desarrollan con desigual fortuna a lo largo del tiempo: por una parte una tendencia a la sectorialización de los debates vinculada a una cierta especialización material en torno a las respectivas políticas intervencionistas que deben encajarse desde la esfera autonómica. Por otra, la apuesta por un incremento de los mecanismos de participación de la sociedad organizada sobre la esfera pública.

El *primero* de tales fenómenos sugeriría una creciente tendencia de especialización en los contenidos sustantivos de los debates, así como de las comparecencias y demás tareas parlamentarias, hasta el punto de aproximarse en parte a lo que serían debates sectoriales de políticas públicas (*policy debates*), con un relativo declive de los tradicionales debates de política general dotados de un mayor contenido político-ideológico. Este desplazamiento de los términos sustantivos del debate parlamentario desde el terreno tradicional de *la política* hacia el más específico de *las políticas* parece sugerir que los términos del diálogo parlamentario entre mayoría y oposición tienden a concretarse sobre las arenas específicas de las distintas políticas intervencionistas autonómicas, versando incluso sobre planes estratégicos de actuación o sobre medidas específicas en torno a determinados programas de acción del ejecutivo. La lógica del “*policy debate*” tiende así a proyectarse sobre las cámaras autonómicas (a veces por la propia inexistencia de foros adecuados en otras arenas) generando una cierta tendencia hacia la especialización, la valoración de resultados concretos, el análisis de programas en ámbitos especializados, etc. Lo que explicaría adicionalmente la tendencia a la consolidación progresiva del protagonismo de las Comisiones: un fenómeno que igualmente deberíamos considerar como ampliamente generalizado en nuestra experiencia autonómica.

Sin embargo, este fenómeno acaba presentando al cabo del tiempo algunas resistencias que impiden confirmar su generalización en términos absolutos: en primer lugar, sucede que el personal político parlamentario no siempre dispone del adecuado grado de especialización técnica como para mantener debates sustantivos en materias complejas y variadas (pensemos por ejemplo en las especialidades de algunas políticas como la sanitaria, la medioambiental o la educativa), viéndose obligados en consecuencia a abordar sus intervenciones en estos casos desde la tradicional perspectiva del discurso político y sus claves estrictamente ideológicas. En segundo lugar, la sectorialización de los debates suscita de forma inmediata su respuesta alternativa, consistente en la puesta en práctica de la correspondiente responsabilidad política: y es que, si este desplazamiento del eje de gravedad de la actividad parlamentaria

hacia el campo de las políticas públicas es consistente, cabría deducir teóricamente que los responsables políticos de aquellas áreas donde se desarrollan políticas ineficientes deberían ser sujetos potenciales de la correspondiente reprobación parlamentaria individualizada. Pero en la práctica los mecanismos de responsabilidad individualizada no han tenido apenas desarrollo al quedar cubiertos bajo la responsabilidad colectiva del consejo de gobierno o bajo la propia responsabilidad política del presidente, constituyendo otra de las cuestiones pendientes en la agenda de reformas futuras.

En parte como respuesta a algunas de estas insuficiencias aparece un *segundo* tipo de fenómeno innovador, relacionado con la apertura de las cámaras a la *participación* directa de ciudadanos o grupos asociativos. En algunos casos se trata de la apertura general a la sociedad a través de vías directas como las preguntas de iniciativa ciudadana que, sin embargo, no parecen haberse consolidado en grado suficiente. En otros supuestos se trata más bien de la presencia de expertos o de representantes de organizaciones sociales a través de la práctica de audiencias o *hearings* entendidas como instrumentos de apoyo a la propia labor parlamentaria. Incluso a veces tales audiencias se concretan en la comparecencia de altos cargos recién nombrados, siguiendo una tendencia de origen norteamericano. Si esta apuesta participativa se supone que refleja un fenómeno general de mayor apertura de la esfera pública hacia el propio tejido social organizado al nivel territorial, su impacto sobre los resultados de la actividad parlamentaria y sobre la propia agenda política no parece reflejar por ahora transformaciones contundentes, manteniéndose al cabo del tiempo el predominio del componente partidocrático en las tareas de dirección de la política, así como un razonable grado de autonomía de la clase política que, en todo caso, parece apostar por el desarrollo de mecanismos de carácter clientelar en sus relaciones con el tejido social organizado.

Una de las plasmaciones más significativas de estos emergentes procesos de transformación en la actividad de las cámaras se sitúa en torno a la evolución experimentada por la figura de las llamadas *Proposiciones no de ley*. Consideradas desde una perspectiva formalista como manifestaciones de la llamada función de “impulso”, su evolución refleja en realidad las consecuencias de un cierto proceso de aprendizaje que parece implicar un declive a lo largo del tiempo de la vía tradicional de las interpelaciones (consideradas como el instrumento más incisivo de control político sobre el gobierno) acompañado del paralelo incremento de las *Proposiciones no de ley* que teóricamente permiten una vía más abierta y menos conflictiva para permitir posicionamientos de las cámaras en torno a los más variados asuntos. En la práctica, parece que la clave expansiva de estos instrumentos se debe a que permiten una más fácil incorporación a la agenda parlamentaria de numerosos temas o asuntos de la actualidad política general, abriendo así el debate político a los más diversos tipos de materias a veces perfectamente ajenas al perfil competencial tradicional de las Comunidades Autónomas; lo que indirectamente supone una cierta “liberación” de las restricciones que el sistema competencial impone sobre las instituciones autonómicas. Pero alternativamente se trata de un sector de la actividad política que se agota en el estricto y limitado “posicionamiento” de las cámaras, constituyendo así un reflejo del impacto de la videopolítica y de la tendencia a la dimensión meramente cosmética



de la acción político-parlamentaria, a través de respuestas instantáneas que carecen de proyección posterior en términos de acción pública intervencionista. Al mismo tiempo, el apogeo de estos nuevos instrumentos parlamentarios marcaría un declive paralelo de los tradicionales medios de control político sobre el gobierno: lo que se detecta en las reiteradas dificultades para constituir comisiones de investigación y en la constatada insuficiencia de los parlamentos autonómicos como instrumentos adecuados para controlar los casos de corrupción.

En resumen, parece pues que la pauta de evolución que conduce a la introducción de experiencias de innovación orientadas hacia una adaptación de los tradicionales modelos del parlamentarismo racionalizado a las nuevas exigencias de un gobierno democrático eficiente, coexiste a comienzos del siglo XXI con el mantenimiento de inercias de tipo más o menos conservador o ajustadas al paradigma del parlamentarismo clásico y al apogeo del estado de partidos. Lo que se refleja no sólo en la reiterada debilidad de los instrumentos de control sobre el gobierno, sino también en los criterios seguidos por las cámaras para la designación de órganos de extracción parlamentaria donde, salvo excepciones, parece generalizarse el reiterado sistema de las cuotas partidistas que impiden avanzar hacia la consolidación de instituciones efectivamente independientes en la escala autonómica.

4. La proyección hacia fuera de los parlamentos autonómicos

Más allá de la presencia de estos fenómenos de posicionamientos generales de los parlamentos, que permiten a las CCAA reflejar en su propia agenda la valoración u opinión que les merecen los más amplios asuntos de la política o de la actualidad en general (afectando incluso a cuestiones de tipo internacional), puede afirmarse que la proyección hacia el exterior de los parlamentos autonómicos se sitúa en torno a los dos ejes de tensión que condicionan el proceso territorial: la dinámica de tipo conflictual y la de tipo cooperativo; ambas son susceptibles de proyectarse a su vez tanto en las relaciones con el estado central como en las relaciones de las distintas CCAA entre sí.

Pese al considerable prestigio académico que en la literatura científica española ha tenido desde los mismos orígenes del proceso autonómico la noción de *federalismo cooperativo*, con conocidos casos de referencia al nivel comparado (ALBERTI, 1994), un balance ponderado de su efectiva vigencia en nuestro país reflejaría resultados bastante desiguales en la medida en que, en términos generales, la actividad política canalizada por el estado y la administración central a través de su presupuesto anual no ha contado habitualmente con procesos de participación o coordinación previa con las CCAA. Desde el punto de vista institucional subyace aquí el reiterado fracaso del Senado así como el irregular funcionamiento en la práctica de las conferencias sectoriales; pero también un cierto déficit en el proceso general de aprendizaje generado a lo largo de más de veinticinco años, con una recurrente ausencia de un cierto grado de lealtad institucional. De tal forma que finalmente ha predominado más bien una dinámica de

tipo conflictual y una recurrente apuesta por el bilateralismo que impiden en la práctica la consolidación de experiencias de dimensión multilateral y cooperativa.

Analizando el papel de los parlamentos autonómicos en este campo hay que constatar de entrada que su protagonismo en la designación de senadores de representación territorial no ha provocado en la práctica la formación de una efectiva dinámica territorial en el Senado, de tal modo que finalmente la configuración interna de la segunda cámara y su propio funcionamiento se ha venido ajustando a pautas “grupocráticas” perfectamente similares a las que operan en el Congreso (GUTIÉRREZ, 2004).

En cuanto a la dinámica conflictual con el estado que se sustancia por vía institucional ante el Tribunal Constitucional a través de los conflictos de competencias, ha seguido en parte una evolución paralela a la del propio proceso transferencial (con una mayor intensidad en el periodo de los años ochenta a noventa). La que afecta en cambio de las leyes autonómicas a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el gobierno, sigue en general una secuencia similar al propio desarrollo de la actividad legislativa autonómica.

Desde la perspectiva de las relaciones de las CCAA entre sí, se ha prestado una gran atención a la figura de los convenios (ALBERTI, 1994), que teóricamente se configurarían como instrumentos de un emergente modelo de “*governance*” o de un naciente sistema de red, con ámbitos potenciales de desarrollo en diversos sectores materiales como cultura, comunicaciones, prestaciones asistenciales o sanitarias etc.; aunque el balance de su uso efectivo no permite hasta ahora extraer conclusiones muy optimistas. Ni siquiera el avance hacia la constitución de las “euroregiones” puede considerarse tampoco suficientemente fructífero.

Debe recordarse que, en todo caso, no han faltado igualmente otras vías adicionales de tipo informal que permiten en la práctica un adecuado marco de intercomunicación entre los parlamentos autonómicos: desde las reuniones y conferencias de los Presidentes de las cámaras hasta los periódicos congresos de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), pasando por variadas iniciativas de dimensión científico-académica. Un tipo de actividades que se reitera igualmente en las relaciones entre los distintos órganos de extracción parlamentaria (Cámaras de Cuentas, Defensores del Pueblo, etc.) y que se proyecta también al nivel europeo a través del Comité de las Regiones. Se trata en todo caso de iniciativas que parecen haber redundado más en el conocimiento recíproco y en el fomento de procesos de emulación entre unas Comunidades y otras, que en la generación de una dinámica cooperativa de dimensión horizontal suficientemente consolidada.

Paradójicamente el relativo fracaso de la dinámica cooperativa ha coexistido con una recurrente dimensión conflictual de carácter bipolar que moviliza la estrategia de las CCAA a favor o en contra del gobierno central dependiendo del respectivo color de la mayoría existente en cada parlamento autonómico: este reagrupamiento territorial sería un síntoma indirecto del escaso grado de autoreferencialidad adquirido al cabo del tiempo por las diferentes CCAA así



como una confirmación de la prevalencia del sistema (estatal) de partidos como factor condicionante en última instancia del juego político que se desencadena en los respectivos parlamentos autonómicos.

En definitiva, la noble hipótesis del desarrollo de un *sistema autonómico* de tipo más o menos cooperativo, tanto el nivel vertical (o en sus relaciones con el estado) como al nivel horizontal (en las relaciones entre las distintas CCAA entre sí), no parece haber conseguido una inercia histórica consolidada, frente a la reiterada dinámica de tipo conflictual (con el Estado) o a las tensiones competitivas (entre las distintas CCAA).

Si los balances sobre el desarrollo autonómico español al cabo de más de un cuarto de siglo suelen coincidir en el espectacular incremento del autogobierno territorial, igualmente coinciden en diagnosticar un relativo fracaso en la otra cara del sistema, la que se refiere a los mecanismos de relación entre las partes y el todo, a través de instrumentos de cooperación y coordinación ⁷. Un sector donde, junto al reiterado fracaso del Senado y de las conferencias sectoriales, las perspectivas de avance en un proceso de aprendizaje institucional parecen chocar con la reiterada dinámica conflictual que condiciona el proceso autonómico desde sus mismos orígenes: y así sucede que, al cabo del tiempo, el diferente color ideológico de las distintas cámaras parece haber servido en la práctica para movilizar estrategias de apoyo o de oposición al respectivo gobierno central. Surge así la paradoja de que esta proyección a favor o en contra del gobierno de Madrid resulta ser preponderante si se la compara con el relativo fracaso del papel activo de las comunidades autónomas en el proceso de formación de la propia voluntad estatal, mediante mecanismos de cooperación mejor o peor institucionalizados.

Se trata de un ámbito problemático que, por más que haya sido reiteradamente subrayado por la doctrina, no parece haber sido tenido en cuenta finalmente en la apertura de la nueva oleada de reformas estatutarias puesta en marcha a partir del año 2005, donde de nuevo parece apostarse por el incremento del autogobierno (rebasando ya las fronteras del artículo 149.1 de la Constitución) y el uso del bilateralismo como instrumento de relaciones con el estado central, sin que hasta ahora se hayan dado soluciones suficientes a los desafíos de la cooperación y la colaboración horizontal entre las diferentes CCAA.

7 Un balance general en AJA, E. (2003); SUBIRATS, J. GALLEGU, R. (eds.) y BLANCO, R. (2005).

Bibliografía

- AJA, E. (2003): *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid, Alianza.
- ALBERTÍ, E. (1994): *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC., LASAGABASTER, I. (1995): “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Num. 41
- ALBERTÍ, E. (1994): “Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas”, *Documentación Administrativa*, Num. 240.
- BLANCO, R. (2005): *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza.
- CAMARA, G. (1990): “El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., RUIZ-RICO, J. J. (dir. y coord.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, Ariel.
- CAMARA, G., CANO, J. (ed. y coord.) (1993): *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, Tecnos, Parlamento de Andalucía.
- GUTIERREZ, F. (2004): *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, Senado.
- LOPEZ NIETO, L. *et al* (2002): “Un primer balance sobre la actividad de los parlamentos autonómicos”, en PAU, F. (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, AELPA, Tecnos.
- LLERA, F. (2002): “La opinión pública; la diversidad de una nación plural”, en SUBIRATS, J., GALLEGO, R. (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.
- MANZELLA, A. (1991): *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.
- MONTABES J. (ed.) (1998): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid, CIS, Parlamento de Andalucía.
- MORALES J. M. (2004): “El objeto de preocupación del Parlamento en sus veinte años de existencia”, en J. CANO (coord.), *El Parlamento de Andalucía. Órganos de extracción parlamentaria. Órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, Granada, Comares, Parlamento de Andalucía.



- MORAN, M^a. L. (1989): “Un intento de análisis de la ‘clase parlamentaria’ española. Elementos de renovación y permanencia (1977-1986)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Num. 45, pags. 61-84.
- MORATA, B. (2004): *Los parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad (1982-1994)*, Sevilla, Parlamento de Andalucía.
- PORRAS, A. (1997): “Estado social y Estado Autonomico”, en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II, pps. 1229-1255. PORRAS NADALES, A. (1996): *Diagnosís y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, IAAP.
- PORRAS, A. GUTIERREZ, F., MORILLO, M^a L. (2002): “La actividad legislativa de los parlamentos autonómicos, 1980-2000: agenda legislativa y mapa normativo”, en J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, cit, pags. 167-201.
- SUBIRATS, J. GALLEGU, R. (eds.): *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*.

