

Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha

Sumario: I. CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y DE SU PARLAMENTO.—II. REGLAMENTO PROVISIONAL Y NORMATIVA POSTERIOR.—III. REGLAMENTO VIGENTE Y SU REFORMA.—IV. CARACTERIZACIÓN DEL PARLAMENTO.—4.1. Estructura y composición.—4.2. Régimen electoral.—4.3. Régimen retributivo y otras cuestiones del Estatuto de los Diputados.—4.4. Los Grupos Parlamentarios.—4.5. Órganos rectores.—4.6. El procedimiento legislativo.—4.7. Otorgamiento y retirada de la confianza.

I. CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y DE SU PARLAMENTO

El ensayo de los entes preautonómicos que lideraron los territorios de Cataluña y País Vasco se extendió a casi todo el territorio nacional, sin que la falta de una identidad regional propia en algunos territorios fuera óbice para ello¹. En el caso de la actual Castilla-La Mancha, se reunió por primera vez el 15 de enero de 1978 en el Palacio de Fuensalida (Toledo), una Asamblea de parlamentarios elegidos en las provincias de la entonces Castilla La Nueva (a excepción de Madrid) y en Albacete para reivindicar la incorporación de este territorio al sistema de las preautonomías, fruto de cuyos trabajos fue la aprobación, el 12 de julio de 1978, de un proyecto de ente preautonómico, si bien no llegó a adquirir virtualidad jurídica hasta la aprobación del Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre Régimen Preautonómico de la Región Castellano-manchega (BOE n.º 273, de 15 de noviembre), por el que se instituye y regula la Junta de Comunidades de la Región. De este modo, la actual Castilla-La Mancha fue la última en incorporarse al régimen de las preautonomías.

Esta Región incorporaba las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. No obstante, la disposición adicional dejaba abierta la puerta a una posible incorporación de la provincia de Madrid, siempre y cuando mediara el acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, incorporación que, obvio es decirlo, no llegó a producirse.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Un ejemplo de ello es la actual Castilla-La Mancha, donde, como señala RAFAEL DÍAZ-REGAÑÓN GARCÍA-ALCALÁ, los poderes públicos han tenido que construir una identidad regional desde los cimientos para forjar el ideal de pertenencia a una comunidad política. *Vid.* "Castilla-La Mancha: 25 años de conformación política" en UÑA JUÁREZ, OCTAVIO *et al.*: *Castilla-La Mancha: la consolidación de un proyecto social. Veinticinco años de autonomía*, Editorial de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2008.

Para articular la transferencia de funciones, actividades y servicios de la competencia del Estado a la Junta de Comunidades se creó, mediante el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre (BOE n.º 273, de 15 de noviembre) una Comisión Mixta paritaria integrada por 15 vocales en representación del Estado y otros 15 en representación de la Junta de Comunidades de la Región castellano-manchega.

El 28 de noviembre siguiente se elige al Consejo Ejecutivo y al Presidente del ente preautonómico, cargo este último que recayó en el centrista Antonio Fernández-Galiano, si bien el acto solemne de constitución de la Junta de Comunidades no se hizo hasta el 11 de diciembre de 1978, en Almagro.

Aprobada ya la Constitución (en lo sucesivo CE), el proceso autonómico precisaba acogerse a la vía del artículo 143 CE, con arreglo al cual la iniciativa debía partir de las Diputaciones interesadas y de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Es por ello que el Pleno del ente autonómico en su sesión de 21 de noviembre de 1980 acuerda dirigirse a las Corporaciones locales para iniciar el proceso. Cuatro días después, las cinco Diputaciones Provinciales adoptaban acuerdos favorables para la iniciativa y se abría el plazo para que los Ayuntamientos manifestaran su adhesión a la autonomía, lo que hicieron 764 de los 915 municipios, superando ampliamente tanto los requisitos territoriales como poblacionales exigidos en el artículo 143 CE².

A partir de entonces comenzó el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía, para lo cual, siguiendo las prescripciones del artículo 146, se constituyó en Manzanares, el 21 de junio de 1981, una Asamblea integrada por 160 miembros –los Diputados Provinciales y los parlamentarios estatales elegidos en las provincias afectadas–. Esta Asamblea, reunida en Alarcón (Cuenca), aprueba el 3 de diciembre de 1981 el proyecto de Estatuto de Autonomía que se remite al Congreso de los Diputados para su tramitación como Ley Orgánica.

Dos notas caracterizan la tramitación en las Cortes Generales. La primera, la presentación en el Congreso de los Diputados de dos enmiendas a la totalidad: una de devolución, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, motivada *“por las graves consecuencias que tendrá la constitución de una Comunidad Autónoma como la propuesta abarcando la mayor parte del territorio geográfico de la submeseta sur, pero excluyendo de él a la provincia de Madrid, a pesar de que fundadas razones históricas, económicas, sociales y políticas hacen de todo punto conveniente la integración de la referida provincia en el territorio de la nueva Comunidad Autónoma”*; y otra, de texto alternativo, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista, cuyo fundamento estriba en que el proyecto de Estatuto no había sido consensuado, así como que en su redacción se había acomodado solo parcialmente a los Pactos Autonómicos. Tanto una como otra, fueron rechazadas en la sesión plenaria de 20 de abril de 1982. La segunda, que su paso por el Senado fue breve y en apenas un mes se aprobó –el 26 de julio– sin haber introducido modificaciones al texto remitido por el Congreso.

Aprobado el Estatuto por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto³ (BOE n.º 195, de 16 de agosto de 1982), había que proceder a poner en marcha sus instituciones, de acuerdo con las estipulaciones de sus disposiciones transitorias. La tercera de ellas disponía la constitución de una Asamblea Provisional integrada por un número de miembros igual al de Diputados y Senadores a Cortes Generales por las cinco provincias, desig-

² Sobre la iniciativa autonómica puede verse la Sinopsis del Estatuto de Castilla-La Mancha, elaborada por MANUEL ANTONIO MIRÓN ORTEGA, y actualizada por ÁNGELES GONZÁLEZ ESCUDERO, disponible en la página web del Congreso de los Diputados.

³ El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ha sido objeto de diversas reformas, aprobadas por la Ley Orgánica 6/1991, de 13 de marzo (BOE n.º 63, de 14 de marzo; corr. err. BOE 16 marzo 1991, n.º 65, de 16 de marzo), LO 7/1994, de 24 de marzo (BOE n.º 72, de 24 de marzo, corr. err. BOE n.º 90, de 15 de abril), LO 3/1997, de 3 de julio (BOE n.º 159, de 4 de julio) y LO 2/2014, de 21 de mayo (BOE n.º 124, de 2 de mayo).

nados por los partidos políticos en número igual al de sus parlamentarios en las Cortes Generales, de entre personas que ostentaran cargo electivo. En su sesión constitutiva, celebrada el 15 de septiembre, se procede a investir Presidente de la Junta de Comunidades al centrista Gonzalo Payo Subiza –que ya venía siéndolo del ente preautonómico desde la dimisión de Antonio Fernández-Galiano–, con lo que por disposición estatutaria queda disuelto el ente preautonómico.

Los resultados de las elecciones generales de 28 de octubre 1982 determinaron una nueva composición de la Asamblea Provisional, que, en su sesión de 22 de diciembre, procede a elegir un nuevo Presidente de la Junta, esta vez al socialista Jesús Fuentes Lázaro.

La etapa provisional culmina con el Decreto 55/1983, de 9 de marzo, del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de convocatoria de elecciones (DOCM n.º 6, de 10 de marzo), que tendrán lugar el 8 de mayo de 1983 y en las que el pueblo castellano manchego es llamado a elegir por primera vez en su historia a los 44 Diputados que iban a formar las Cortes de Castilla-La Mancha, distribuidos provincialmente de la siguiente forma: Albacete, nueve Diputados; Ciudad Real, diez; Cuenca, ocho; Guadalajara, siete, y Toledo, diez. Celebradas las elecciones, la sesión constitutiva de las Cortes tuvo lugar el 31 de mayo de 1983⁴.

II. REGLAMENTO PROVISIONAL Y NORMATIVA POSTERIOR

Para regular el funcionamiento de la Asamblea Provisional, ésta aprobó un Reglamento Provisional, en su sesión plenaria de 16 de abril de 1983 (Boletín Oficial de la Asamblea Provisional de Castilla La Mancha, n.º 4, de 25 de abril de 1983). Tan solo dos meses después, y una vez constituidas ya las Cortes, se procede a una reforma en lo atinente a las Comisiones Permanentes y la Diputación Permanente (BOCCLM n.º 2, de 6 de julio de 1983).

Conscientes de la provisionalidad de la norma y de su carácter incompleto, pues omitía la regulación de iniciativas parlamentarias tendentes al control del Gobierno, tempranamente se iniciaron en las Cortes los trabajos para la elaboración de un Reglamento. La iniciativa partió de la Mesa, que el 22 de noviembre de 1984 presentó un proyecto de Reglamento y tras el trámite de enmienda y los oportunos informe de Ponencia y dictamen de la Comisión de Reglamento, se aprobó en la sesión plenaria de 7 de febrero de 1985, siendo publicado en el BOCCLM n.º 39, de 28 de marzo.

Este Reglamento sería objeto de reforma el 21 de diciembre de 1989 (BOCCLM n.º 119, de 22 de diciembre), en aspectos relativos al estatuto jurídico del Diputado, la constitución de los Grupos Parlamentarios y la figura del Diputado “no adscrito”, elección de la Mesa, Comisiones Permanentes, sesiones ordinarias y extraordinarias, preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley y sesiones informativas del Gobierno.

Más puntual fue la reforma que se llevó a cabo el 24 de mayo de 1994 (BOCCLM n.º 129, de 25 de mayo), que afectaba al artículo 11 –sobre los derechos de los Diputados– y 26 –subvenciones a los Grupos Parlamentarios–. Y ese mismo año se aprueban dos modificaciones más: una, el 1 de diciembre (BOCCLM n.º 156, de 7 de diciembre), esta vez para cambiar la composición mínima necesaria para constituir Grupo Parlamen-

⁴ Una cronología sobre los principales hitos de la constitución de las Comunidades Autónomas y un estudio sobre la consolidación de las instituciones representativas de las mismas puede encontrarse en ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO, MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA y DEL PINO CARAZO, ANA: *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

tario; y otra, el 22 de diciembre (BOCCLM n.º 163, de 13 de enero de 1995, corr. err. en BOCCLM n.º 164, de 30 de enero y 169, de 22 de febrero de 1995), para dotar de mayor transparencia a la actividad de los parlamentarios, regulando exhaustivamente la declaración de actividades, bienes y rentas a presentar por los Diputados, disponiendo, entre otras cosas, su publicación en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*.

III. REGLAMENTO VIGENTE Y SU REFORMA

Aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 3/1997, que modificaba algunas cuestiones relacionadas con las Cortes y sus miembros, se procedió a trabajar en la elaboración de un nuevo Reglamento, lo que se materializó en la Proposición de Ley de reforma del Reglamento presentada conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista, el Popular y el representante de Izquierda Unida, texto que fue sometido al trámite de toma en consideración y aprobado, por unanimidad, en lectura única en la sesión plenaria de 16 de octubre de 1997 (BOCCLM n.º 133, de 16 de octubre).

A propuesta de los Grupos Socialista y Popular se procedió a la reforma del artículo 57, sobre las Comisiones Permanentes, en la sesión plenaria de 23 de julio de 1999 (BOCCLM n.º 5 de 23 de julio) y el 10 de octubre de 2002 se aprueba una nueva reforma, esta vez, del artículo 25.3 del Reglamento para establecer la incorporación automática al Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política por la que hubiera sido elegido, de los Diputados que adquieran su condición del tal con posterioridad a la sesión constitutiva (BOCCLM n.º 225, de 11 de octubre, corr. err. en BOCCLM n.º 226, de 14 de octubre). Asimismo, el 10 de diciembre de 2009 se aprobó una nueva modificación para impedir que los Senadores de designación autonómica pudieran percibir también las indemnizaciones correspondientes a su condición de Diputado autonómico (BOCCLM n.º 164, de 11 de diciembre). Todas estas reformas, dada su simplicidad, se aprobaron por el procedimiento de lectura única.

No sucedió lo mismo con la reforma de los artículos 11 y 12 del Reglamento llevada a cabo en la sesión plenaria de los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (BOCCLM n.º 79, de 26 de diciembre), a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, para cambiar el régimen retributivo de los Diputados autonómicos, como medida de ejemplaridad y de contribución a la austeridad exigida por la crisis económica imperante en esos momentos, que venía a poner coto a la generalización del sistema de retribuciones fijas que se había ido extendiendo en la práctica; reforma que fue objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en su Sentencia 36/2014, de 27 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, a la que posteriormente nos referiremos.

El elenco de reformas reglamentarias se cierra con la aprobada el 4 de diciembre de 2014 (BOCCLM n.º 173, de 5 de diciembre), para modificar el artículo 79.1 en el sentido de ampliar los periodos de sesiones, para extenderlos de septiembre a diciembre y de enero a julio.

IV. CARACTERIZACIÓN DEL PARLAMENTO

La pretensión de las siguientes líneas es dar unas pinceladas sobre la composición de las Cortes y su sistema electoral, así como destacar algunas peculiaridades de la regulación reglamentaria. Excede con mucho de la extensión impuesta a esta colaboración el efectuar un comentario al Reglamento en su integridad.

4.1. Estructura y composición

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no determina expresamente la estructura del Parlamento, si bien se optó, como en el resto de Comunidades Autónomas, por un Parlamento unicameral al que se le otorgó la tradicional denominación de Cortes. Tampoco concreta el número exacto de miembros que lo integran. Tan solo para las primeras elecciones fijó en 44 el número de miembros, en su disposición transitoria primera, y para el resto el artículo 10 remite a una ley autonómica la determinación del número concreto, si bien dentro de un margen que, tras la reforma estatutaria de 2014, cifra entre 25 y 35 Diputados, emulando así las previsiones constitucionales referentes al Congreso de los Diputados al establecer un mínimo y un máximo, aunque con márgenes mucho más estrechos que los constitucionales.

Sobre este extremo debe resaltarse que la composición de la Cámara ha sufrido una importante y cuestionada evolución, pues la redacción originaria del Estatuto de Autonomía establecía una horquilla entre 40 y 50 Diputados, que la reforma de 1997 amplió entre 47 y 59 Diputados y la posterior reforma de 2014 redujo drásticamente hasta los actuales límites mínimo de 25 y máximo de 35.

Dentro de los márgenes estatutarios el legislador electoral autonómico concretó la composición de las Cortes, primero en 47 Diputados (art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha), después en 49, merced a la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, de reforma de la ley electoral; más tarde en 53, conforme a la Ley 4/2012, de 17 de mayo —que no llegó a ser aplicada en ningunas elecciones autonómicas, al ser derogada por la reforma del Estatuto de Autonomía de 2014); y, finalmente, en los actuales 33, con la Ley 4/2014, de 21 de julio. Ello comporta que las Cortes de Castilla-La Mancha, junto con el Parlamento de La Rioja, son las Asambleas autonómicas que tienen una composición menor.

Esta reducción de la composición de la Cámara, que ha pasado de 53 a 33 escaños, no ha estado exenta de polémica⁵, tanto de orden político como jurídico, y ha dado lugar a sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, con motivo de la impugnación de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía (STC 197/2014, de 4 de diciembre) y de la Ley 4/2014, de reforma de la ley electoral de Castilla-La Mancha (STC 15/2015, de 5 de febrero).

Frente a lo argumentado por los recurrentes, el Supremo Intérprete de la Constitución, en la primera de las Sentencias citadas ha descartado que la autonomía política de la Comunidad Autónoma y su consiguiente capacidad de legislar quede empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica; así como que dicha reducción vulnere el derecho de acceder en condiciones de igual a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, contemplado en el artículo 23.2 de la CE. De este precepto no cabe inferir, según el Tribunal, la exigencia de un determinado sistema electoral, aunque es cierto que el derecho fundamental está vinculado al mandato constitucional de proporcionalidad en el sistema electoral.

Reconducida, por tanto, la problemática a si la reducción del número de miembros del Parlamento autonómico es inconstitucional por no respetar la exigencia de proporcionalidad, sostiene el Tribunal que la reducción “*no favorece, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate, y así hemos tenido ocasión de advertirlo en resoluciones anteriores, desde la STC 40/1981, de 18 de diciembre, en la que*

⁵ Una crítica a esta drástica reducción del número de parlamentarios y el análisis de los efectos que puede tener en el sistema electoral y en el funcionamiento del Parlamento puede encontrarse en ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO: “La reducción de parlamentarios u la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas” en *Revista de Derecho Político* n.º 92, 2015, pp. 119-163.

quedó dicho que “la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes” [FJ 2; en términos análogos, SSTC 75/1985, FJ 5; 76/1989, de 27 de abril, FJ 4; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2 y 4/1992, de 13 de enero, FJ 2]. Es pertinente advertir, con todo, que la menor proporcionalidad, en principio asociada a la reducción de puestos a cubrir [de escaños, en este caso], no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen escaños a cada circunscripción. Una importancia no menor tendrán —para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad— elementos o variables ajenos, obviamente, a toda predeterminación jurídica, como son, sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores”.

Con todo, como ya viniera afirmando con anterioridad, “la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de ‘tendencia’ que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito” y se traduce, básicamente, en mandatos de alcance negativo, como la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección; tampoco podrá el legislador desfigurar la esencia de la proporcionalidad con límites a la misma como las barreras electorales o cláusulas de exclusión que, por su magnitud, puedan resultar exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Pero nada de ello cabe imputar a la reducción del número de parlamentarios operada por la reforma del Estatuto de Autonomía castellano-manchego. En la misma línea, y con la misma fundamentación, la Sentencia 15/2015, de 5 de febrero, confirma la constitucionalidad de la modificación de la ley electoral por la que se fija en 33 la composición de las Cortes autonómicas, en consonancia con la reforma estatutaria⁶.

4.2. Régimen electoral

La Constitución estableció unas exigencias mínimas en materia electoral, referidas a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151, al prescribir que sería elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las distintas zonas del territorio, pero que fueron asumidas por el resto de Comunidades Autónomas, aun cuando la vía de acceso a la autonomía hubiera sido otra, y que el Tribunal Constitucional considera canon de constitucionalidad también de las regulaciones de estas Comunidades Autónomas (SSTC 225/1998, de 25 de noviembre, 19/2011, de 3 de marzo y 197/2014, de 4 de diciembre, entre otras).

En atención a ello, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha regula algunos elementos del sistema electoral y remite a una ley electoral propia la regulación del mismo, ley electoral a la que el Estatuto pretende dotar de alta estabilidad y consenso, al requerir para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las Cortes.

Como en el resto de las Comunidades Autónomas, la duración natural de la legislatura es de cuatro años (art. 10.2 EA). No obstante, esta duración puede verse acortada como consecuencia de la disolución anticipada de la Cámara, acordada por el Presidente de la Comunidad (art. 22 EA). Esta facultad presidencial se incorporó al Estatuto a par-

⁶ Para el comentario a las SSTC 197/2014 y 15/2015, *vid.* MIRÓN ORTEGA, Manuel Antonio: “Reducción del número de parlamentarios y representación proporcional. Las SSTC 197/2014 y 15/2015”, en *La última jurisprudencia relativa al Parlamento, Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016*, Parlamento Vasco, 2016, pp. 198 a 220.

tir de la reforma que del mismo se realizó por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, alineándose así en la tendencia de la mayoría de las Comunidades Autónomas, y, al igual que ellas, somete esta facultad a los habituales límites temporales (no puede acordarse la disolución durante el primer periodo de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para su terminación, ni antes de que transcurra un año desde la anterior disolución por facultad presidencial) de coincidencia electoral (no se puede disolver cuando esté convocado un proceso electoral estatal) o de coincidencia con una moción de censura. En todo caso, la nueva Cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria.

Es de resaltar que, sin embargo, no opera en Castilla-La Mancha la llamada disolución sancionatoria por falta de investidura de candidato a la Presidencia que existe en el ámbito estatal y en otras Comunidades Autónomas. Por el contrario, para evitar esta disolución y la consiguiente celebración de elecciones, en el supuesto de que ninguno de los candidatos a la Presidencia obtenga la investidura parlamentaria en el plazo de dos meses, se arbitra la designación automática del candidato del partido que cuente con mayor número de escaños.

La circunscripción electoral es la provincia (art. 10 EA) y la distribución de escaños entre ellas se efectúa fijando un número inicial de 3 Diputados por provincia, repartiendo los 18 restantes entre las provincias en proporción a su población, conforme al procedimiento detallado en el artículo 16.3 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, que es una reproducción mimética del previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, para las elecciones al Congreso de los Diputados. Es el decreto de convocatoria de las elecciones el que debe especificar el número de Diputados a elegir en cada provincia⁷.

Este reparto de escaños entre las circunscripciones fue cuestionado ante el Tribunal Constitucional, quien en la ya mencionada Sentencia 15/2015, avaló el procedimiento legalmente previsto para determinar la asignación de escaños por circunscripción, ya que *“queda lejos de impedir, frente a lo que sostiene el recurso, todo posible despliegue de la proporcionalidad exigida por los artículos 152.1 CE y 10.2 EACM. El sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma no ha perdido por obra de la Ley impugnada, en definitiva, su capacidad para reflejar, según decida el cuerpo electoral, las principales opciones políticas existentes y en esto, por lo que ahora importa, es en lo que se cifra, como en ocasión anterior dejamos dicho, la no transgresión del mandato constitucional de proporcionalidad (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 7), sin que sea tarea de este Tribunal decir cosa alguna sobre la mayor o menor corrección constitucional de otras posibles opciones legislativas que hubieran podido adoptarse tanto en cuanto a la composición numérica de la Cámara como para el reparto de escaños entre las circunscripciones electorales”*⁸.

Por lo que se refiere a la fórmula electoral, la exigencia estatutaria de un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las distintas zonas del territorio se concreta en la ley electoral, que ha optado, con nula originalidad y siguiendo las previsiones de la LOREG respecto al Congreso de los Diputados, como el resto de Comunidades Autónomas, por la fórmula D’Hont. Asimismo, secundando las prescripciones de la LOREG, impone la ley castellano-manchega una barrera electoral del tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la circunscripción.

⁷ En las últimas elecciones, las celebradas en 2015, el reparto provincial fue el siguiente: Albacete, seis Diputados; Ciudad Real, ocho Diputados; Cuenca y Guadalajara, cinco Diputados cada una y Toledo, nueve Diputados.

⁸ Con anterioridad el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 19/2011, de 3 de marzo, había afirmado la constitucionalidad del reparto de escaños entre las circunscripciones que había llevado a cabo la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, de reforma de la ley electoral de Castilla-La Mancha.

4.3. Régimen retributivo y otras cuestiones del Estatuto de los Diputados

Al igual que otras Comunidades Autónomas y a consecuencia de las recomendaciones de los Pactos Autonómicos, en su redacción originaria el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha excluía la posibilidad de los Diputados de percibir una retribución fija, optando por el régimen de dietas. En coherencia con ello, el Reglamento Provisional de 1983 fijaba los criterios para su percepción, de modo que la asistencia a sesiones debidamente convocadas generaba la percepción de dietas, pero si en un mismo día el Diputado asistía a más de una sesión la percepción se incrementaba en media dieta, cualquiera que fuera el número de sesiones. Además, las dietas por asistencia se complementaban con la indemnización por gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención.

El Reglamento de 1985, algo menos detallado en este extremo, reconocía el derecho de los Diputados a percibir en condiciones de igualdad, dietas por asistencia, gastos por desplazamiento y otras ayudas para el cumplimiento de sus funciones, siempre que no constituyeran una retribución fija, remitiendo a la decisión de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación de las cuantías [art. 11.c)]. La reforma de 1989 no alteraba sustancialmente el precepto y con la reforma de mayo de 1994, las indemnizaciones que fijara la Mesa, distintas a las dietas y gastos de desplazamiento, solo se reconocerían a solicitud del interesado.

En 1997 se eliminó del Estatuto de Autonomía toda referencia expresa a las retribuciones de los parlamentarios castellano-manchegos, lo que fue aprovechado por el Reglamento parlamentario para cambiar el régimen retributivo, al abrir el paso a la posibilidad de percepción de un sueldo fijo para los Diputados con dedicación exclusiva. Ello devino en la práctica en una generalización del régimen de dedicación exclusiva, y consiguientemente, de las retribuciones fijas, situación que quiso atajarse con la modificación reglamentaria de 2012, por la vía de la limitación de los cargos que pueden desempeñarse con carácter de exclusividad, de modo tal que todo aquel Diputado que no ostente ninguno de los cargos que la Mesa, oída la junta de Portavoces, fije como de dedicación exclusiva, no podrá percibir un sueldo fijo, limitándose su retribución a indemnizaciones por gastos y dietas por asistencia a las sesiones parlamentarias.

Este cambio en el régimen retributivo llevado a cabo por el Reglamento de las Cortes fue objeto de numerosas críticas doctrinales y del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 36/2014, de 27 de febrero, se decantó por su constitucionalidad sobre la base de que el derecho de los ciudadanos a acceder a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la CE es un derecho de configuración legal que solo resulta vulnerado cuando quede afectado el núcleo de la función representativa, y no habiendo “*quedado acreditado que el nuevo régimen retributivo origine perjuicios económicos en el desarrollo del núcleo esencial de la función representativa*”, no puede afirmarse “*que una determinada modalidad retributiva como es la percepción de un sueldo fijo constituya, per se, un derecho que forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos protegido por el artículo 23.2 CE, y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria cuando la Cámara, en virtud del principio de autonomía, así lo decida, y ello, con independencia de la bondad técnica o las virtudes de una determinada modalidad retributiva, pues se trata de una materia que forma parte de la libertad de configuración legal que corresponde a la Cámara legislativa*”.

Si esta argumentación no ha convencido a buena parte de la doctrina⁹, menos aún lo ha hecho la afirmación del Tribunal de que las retribuciones de los parlamentarios no

⁹ Tanto la reforma, como la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída sobre ella, han sido objeto de importantes y duras críticas doctrinales. Entre ellas cabe destacar la efectuada por GARCÍA ROCA, JAVIER: “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*, n.º 7, junio

constituyen derechos consolidados y, en consecuencia, el cambio del sistema retributivo puede imponerse mediada ya la legislatura, sin vulnerar el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 de la CE.

Siendo el régimen retributivo una de las cuestiones más controvertidas del estatuto jurídico de los parlamentarios castellano-manchegos, no es, sin embargo, el único extremo a destacar. El afán de transparencia, que hoy se invoca como panacea de todos los problemas del panorama político, llevó tempranamente, en el año 1995 –y pervive en el Reglamento vigente–, a incluir en la norma parlamentaria la publicación en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* de la declaración de actividades, bienes y rentas que todo Diputado está obligado a presentar, extendiendo así la publicidad que para los altos cargos y otros gestores públicos de la Comunidad disponía la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el *Diario Oficial de bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha*. La obligación de publicidad se torna en derecho a la misma cuando se trata de los bienes, actividades y rentas de los familiares de los Diputados (cónyuges o personas con relación análoga e hijos que formen parte de la unidad familiar).

El cumplimiento de la obligación de presentar la declaración de actividades y bienes se pretende garantizar con un estricto régimen sancionador que oscila desde el mero apercibimiento hasta la pérdida de la condición de Diputado, pasando por la publicación en el *Diario Oficial de la Comunidad* de los datos del infractor y de la infracción cometida, según la gravedad de la infracción.

4.4. Los Grupos Parlamentarios

Como es habitual en las regulaciones de los Reglamentos parlamentarios, la constitución de Grupo Parlamentario se sujeta a unos condicionamientos temporales –cinco días desde la sesión constitutiva–, formales –por escrito firmado por todos los miembros, dirigido a la Mesa, con indicación de la denominación, los integrantes y los portavoces y cargos directivos–, y de composición.

Por lo que se refiere a esto último, se cifra en tres el número mínimo de Diputados que se precisa para la constitución de Grupo, lo que teniendo en cuenta la composición reducida de la Cámara no es un número pequeño. No obstante, para flexibilizar la exigencia, se permite la constitución de Grupo a los Diputados de una formación política que haya concurrido a las elecciones en las cinco circunscripciones y obtenido, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos en el conjunto de la Comunidad. Contrariamente a lo que resulta habitual en otros Parlamentos, no está contemplado en el Reglamento la disolución del Grupo por reducción de su composición por debajo del mínimo establecido.

Una vez constituidos los Grupos, aquellos Diputados que no formen parte de ninguno se podrán incorporar en 48 horas a alguno de los constituidos, previa aceptación de su portavoz y, de no ser así se incorporarán al Grupo Mixto, siempre y cuando fueran tres o más. Curiosamente, la exigencia de un mínimo de tres Diputados se extiende al Mixto, pues si no se alcanza esa cifra, los Diputados quedarán como “no adscritos”.

Como medida para paliar o, al menos, penalizar el fenómeno del transfuguismo, a partir de la reforma reglamentaria de 1989 se extendió la condición de Diputado “no

2014, pp. 95 a 107; AREIZAGA HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS: “El régimen retributivo de las parlamentarias y parlamentarios autonómicos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2014, de 27 de febrero de 2014”, en *La última jurisprudencia relativa al Parlamento, Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 27 y 28 de enero de 2016*, Parlamento Vasco, 2016, pp. 222 a 240; PULIDO QUECEDO, MANUEL: “Las retribuciones de los parlamentarios”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 882, 2014; SANZ PÉREZ, ÁNGEL LUIS: “Las retribuciones de los parlamentarios o los Diputados amateurs y gratuitos” en *Revista Aranzadi Doctrinal* n.º 2/2014, Editorial Aranzadi, 2014.

adscrito” a todos aquellos que abandonaran su Grupo de origen o fueran expulsado de él. Si el Diputado fuera miembro de Mesa, este abandono o expulsión del Grupo conlleva automáticamente la pérdida de su condición de miembro del órgano rector.

Pero el principal problema que la figura plantea es el que atañe a los derechos. Por lo pronto, el Reglamento guarda silencio sobre la participación de estos Diputados en los debates o en la composición de los órganos de la Cámara. No obstante, habrá que entender que sus derechos son los mismos que los de los demás, pero la no pertenencia a un Grupo les impide formar parte de las Ponencias que puedan designarse en el seno de las Comisiones, pues para ellas el Reglamento solo estipula que estén representados todos los Grupos y también quedarán excluidos de la Diputación Permanente.

4.5. Órganos rectores

De la regulación que el Reglamento contiene de los órganos rectores de la Cámara –Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces– lo más relevante a destacar es la configuración de una Presidencia fuerte, a la que se le otorga voto de calidad en las decisiones de la Mesa y de la Diputación Permanente y se le atribuye una función de impulso de la actividad de cualquier órgano de la Cámara, pudiendo *“incluso subrogarse en el lugar de quien deba convocarlo, cuando éste dilate su convocatoria sin razón”*.

Por el contrario, la configuración reglamentaria de la Junta de Portavoces es de signo contrario, confiéndole un papel ciertamente debilitado, ya que en la mayor parte de los asuntos en los que interviene no se precisa el concurso de su voluntad, sino simplemente su audiencia previa, como sucede, por ejemplo, en asuntos tan relevantes como la fijación del orden del día del Pleno.

4.6. El procedimiento legislativo

La potestad legislativa atribuida a las Cortes por el artículo 9.2.a) del EA se traduce en la aprobación de leyes, pudiendo ejercitar la iniciativa legislativa el Gobierno, mediante la presentación de proyectos de ley, los Diputados (al menos cuatro), los Grupos Parlamentarios, los ciudadanos y los Ayuntamientos en los términos establecidos en la Ley 2/1985, de 8 de mayo, mediante la presentación de una proposición de ley.

El procedimiento legislativo diseñado en el Reglamento responde al habitual esquema de debate en tres fases: Ponencia, Comisión y Pleno, si bien la primera tiene carácter potestativo, y sin perjuicio de la facultad del Pleno de delegar en la Comisión la aprobación de proyectos y proposiciones de ley, en cuyo caso estas actúan con competencia legislativa plena.

En términos generales, el procedimiento legislativo común no presenta peculiaridades significativas, a salvo la previsión de decaimiento de las enmiendas en la fase de Comisión o en la de Pleno cuando el Diputado o Grupo Parlamentario autor de las mismas no esté presente en la sesión en el momento de su defensa. Se trata de una medida, posiblemente eficaz para luchar contra el deplorable ausentismo parlamentario, pero con la que, a nuestro juicio, se resiente el procedimiento legislativo y la conformación de la voluntad legislativa.

4.7. Otorgamiento y retirada de la confianza

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ha optado, como todos los demás, y siguiendo los esquemas diseñados por la Constitución, por un sistema parlamentario

de Gobierno, cuyo Presidente es elegido por el Parlamento, de entre sus miembros, a través del mecanismo de la investidura (art. 14 EA), por el que se le otorga la confianza parlamentaria y queda sometido a su control.

Dicha confianza puede serle retirada en caso de rechazo de una cuestión de confianza presentada por el Presidente, previa deliberación en Consejo de Gobierno (art. 20 EA), o de aprobación de una moción de censura, presentada por, al menos, el quince por ciento de los Diputados (art. 21 EA).

La cuestión de confianza puede recaer sobre el programa del Gobierno o una declaración de política general, aunque sea sectorial, siempre que trate de un tema de interés regional. En tales casos la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple. Ahora bien, también admite el Estatuto de Autonomía el planteamiento de la cuestión de confianza sobre un proyecto de ley, en cuyo caso se refuerza la mayoría requerida, que es la mayoría absoluta. No obstante, para evitar que el procedimiento legislativo se convierta en cauce continuado de otorgamiento de confianza, se somete a ciertos límites el planteamiento de la cuestión de confianza sobre un proyecto de ley; límites de doble índole, a saber; temporales, por cuanto que solo puede plantearse una vez en cada periodo de sesiones; y materiales, ya que no puede recaer sobre el proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad, ni sobre proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional.

Por lo que se refiere a la moción de censura, que ha de ser constructiva y, por tanto, incluir un candidato a la presidencia, se siguen, en términos generales, los esquemas estatales. Quizás lo más singular, en lo que se aparta de tales esquemas, es en la configuración del debate, en el que sí se prevé, a nuestro juicio acertadamente, la intervención del Presidente censurado, a diferencia de lo que sucede en el Congreso de los Diputados y en aquellos otros Parlamentos que han seguido con mimetismo las previsiones del Reglamento de aquel.