Descentralización, autogobierno y rendimiento institucional: un estudio sobre la evolución del sistema político de la Comunidad de Madrid a través de la Asamblea Legislativa y del Consejo de Gobierno

Decentralization, Self-Government and Institutional Performance: A Study on the Evolution of the Political System of the Community of Madrid Through the Legislative Assembly and the Governing Council

Daniel Casal Oubiña[*]
Isabel Gómez Falagán[**]

Artículo recibido el 23 de octubre de 2023 y aceptado para su publicación el 29 de febrero de 2024. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 167-203

BY-NC-ND

Resumen

La aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid supuso la culminación de un proceso *sui generis* de acceso al autogobierno en el sistema español de organización territorial del Estado. La Comunidad de Madrid es el único caso en el que la autonomía se construye sobre la base del descarte de opciones políticas, mediante

[*] Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor asociado en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Sus líneas de investigación son estudios territoriales, diseño institucional y gestión pública. Correo electrónico: daniel.casal@urjc.es

[**] Doctoranda en Ciencia Política, Administración y Relaciones Internacionales por la UCM. Sus líneas de investigación son estudios territoriales, diseño institucional y estudios demográficos. Correo electrónico: isagom09@ucm.es

el impulso de las instituciones centrales del Estado y como consecuencia de un pacto entre los principales partidos políticos del ámbito nacional. El trabajo analiza el rendimiento del sistema político regional a partir del estudio de su diseño institucional, así como de las dinámicas de representación para determinar la coherencia entre el diseño planteado y la cultura política de la sociedad madrileña.

Palabras clave: autogobierno, autonomía, descentralización, Asamblea de Madrid, Consejo de Gobierno.

Abstract

The approval of the Statute of Autonomy of the Community of Madrid marked the culmination of a sui generis process of access to self-government in the Spanish system of territorial organization of the state. The Community of Madrid is the only case in which autonomy is built on the basis of the discarding of political options, through the promotion of the central institutions of the state and as a consequence of an agreement between the main national political parties. The paper analyzes the performance of the regional political system based on the study of its institutional design, as well as the dynamics of representation to determine the coherence between the proposed design and the political culture of Madrid society.

Keywords: self-government, autonomy, decentralization, Madrid Legislative Assembly, Madrid Government.

Introducción

El 25 de febrero de 2023, el Estatuto de Autonomía madrileño cumplió 40 años. La Comunidad de Madrid es un caso de extraordinario interés en el estudio sobre el sistema español de organización territorial, siendo un territorio que alberga la capital del Estado rodeado por una provincia que tradicionalmente se encuadró en la región de Castilla-La Nueva.

Su configuración como comunidad autónoma es especialmente curiosa por varios motivos. Es el resultado del descarte de otras opciones preferidas por los actores políticos madrileños, como fue la configuración de un distrito federal, un distrito metropolitano o una ciudad-región limitada al territorio de la capital. Este descarte encuadra la decisión autonómica en el pacto entre el gobierno de entonces (Unión de Centro Democrático [UCD]) y el principal partido de la oposición (Partido Socialista Obrero Español [PSOE]). Este pacto se materializa en el artículo 144 de la Constitución Española. Es decir, en el caso de la Comunidad de Madrid, la iniciativa es impulsada desde las instituciones centrales del Estado, siendo un ejemplo de descentralización realizado desde un enfoque *top down*.

Por tanto, se puede afirmar que, en un contexto de descentralización y avance hacia el autogobierno, la Comunidad de Madrid es una entidad *sui generis* que se aparta de los tradicionales esquemas que explican el acceso al autogobierno de las restantes 16 comunidades autónomas constituidas en España desde la aprobación de la Constitución de 1978.

El estudio de su evolución adquiere un extraordinario interés para analizar el rendimiento institucional del autogobierno. Por ello, la investigación tiene como pregunta principal conocer cómo ha evolucionado el sistema político regional de la Comunidad de Madrid.

Para responderla, el artículo se compone de tres partes. Primeramente, como marco analítico de referencia, se estudia la configuración y el diseño de las instituciones autonómicas madrileñas, prestando especial atención al Poder Ejecutivo, radicado en el presidente y el Consejo de Gobierno, así como al Legislativo, que opta por un modelo unicameral con la constitución de la Asamblea de Madrid en junio de 1983.

En segundo término, el diseño metodológico de la investigación se basa en el estudio de tres dimensiones: rendimiento del sistema electoral madrileño y modelo de partidos resultante, grado de concentración gubernamental y, finalmente, el modelo de relaciones gobierno-Parlamento. A partir de ello se plantean y discuten los resultados del estudio, cuyas conclusiones son la dimensión que cierra el artículo.

ISSN 1665-0921

El modelo autonómico de la Comunidad de Madrid

El proceso de acceso al autogobierno

El debate sobre el encaje territorial provincial de la capital de España fue un asunto complejo al final del proceso autonómico. Existían tres posibles soluciones para articular la posición de Madrid en el Estado.

Inicialmente se planteó la posibilidad de incluirla en la nueva comunidad de Castilla-La Mancha, opción natural ya que, desde 1833, tras la división provincial diseñada por Javier de Burgos, la provincia de Madrid se situaba en la región de Castilla-La Nueva que comprendía, con excepción de Albacete, a todas las provincias que conforman el territorio actual de la comunidad autónoma (Martínez Fernández, 1995, p. 318). Como señalan Echenagusia (1983) y González-Calero García (2018, p. 128), fue descartada cuando la convocatoria de los representantes en las Cortes Generales y las diputaciones provinciales de Castilla-La Mancha, con la finalidad de proponer un real decreto ley que diese forma al ente preautonómico, excluyó a los representantes madrileños, a pesar de que éstos, reunidos en asamblea en 1978, acordaron por unanimidad formar parte de la nueva región castellanomanchega.

Ante esta disyuntiva, los responsables políticos madrileños tuvieron tres posibilidades de encaje institucional. La primera alternativa debatida fue la creación de un distrito federal, circunscrito a la capital o incluyendo a toda la provincia. La Coordinación del Área Metropolitana de Madrid apostaba por una idea intermedia: la transformación de la ciudad y su corona metropolitana en un distrito federal, formando, el resto de la provincia, parte de cualquiera de las dos castillas (Barrenechea, 1983; López Sánchez, 2005, p. 298).

La segunda opción apostaba por convertir a la capital en una entidad dual municipio-comunidad autónoma, siguiendo el modelo de Viena, integrándose el resto de la provincia en Castilla-La Mancha. Esta iniciativa era firmemente defendida por el equipo de gobierno del ayuntamiento de Madrid, en manos de la coalición conformada por el PSOE y el Partido Comunista de España (PCE), pero contaba con la dificultad de su encaje

constitucional, puesto que el municipio de Madrid, al no ser provincia o isla, no disponía de capacidad de ejercer el principio dispositivo del artículo 2 de la Constitución y la opción por el artículo 144, inciso b, se valoraba como un elemento de riesgo de conflicto con otros grandes ayuntamientos españoles (Barrenechea, 1983).

La tercera opción, triunfante, consistía en la puesta en marcha del procedimiento previsto en el artículo 144 de la Constitución que faculta, amparándose en razones de interés nacional, a las Cortes Generales a autorizar la creación de una comunidad autónoma. Como señalan López Sánchez y Casal (2014, p. 107), esta solución resultó la única viable al cerrarse en 1981 las posibilidades de integrar la provincia en alguna de las dos grandes comunidades castellanas y tras las negociaciones a nivel nacional sobre el modelo autonómico entre el gobierno (UCD) y el PSOE (Díaz López, 1985).

El proceso autonómico comenzó con la convocatoria, el 14 de junio de 1982, del ente preautonómico integrado por una asamblea de representantes de Madrid en las Cortes Generales y de los diputados provinciales, eligiendo presidente al senador socialista, José Prat. Tras 12 días, el 26 de junio fue aprobado el Proyecto de Estatuto de Autonomía, tramitado en enero de 1983 (debido a la disolución de las cámaras y la celebración de elecciones generales).

El modelo institucional de la Comunidad de Madrid

La Constitución de 1978 definió inicialmente (artículo 152) un modelo institucional cerrado para aquellos territorios que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151, y compuesto por una asamblea legislativa elegida mediante sistema electoral proporcional, un consejo de gobierno dirigido por un presidente que fuese miembro del Legislativo regional y un tribunal superior de justicia.

Este diseño institucional de autogobierno no estaba inicialmente previsto para aquellos territorios cuya vía de acceso a la autonomía se realizase por otros mecanismos constitucionales. Ejemplo de ello es, como indica Casal (2021, p. 344), la redacción que la norma fundamental otorga

al artículo 69.4 donde se indica que los senadores que representen a las comunidades ante la Cámara Alta deberán ser designados por su asamblea legislativa o, de no tenerla, por el "órgano ejecutivo superior".

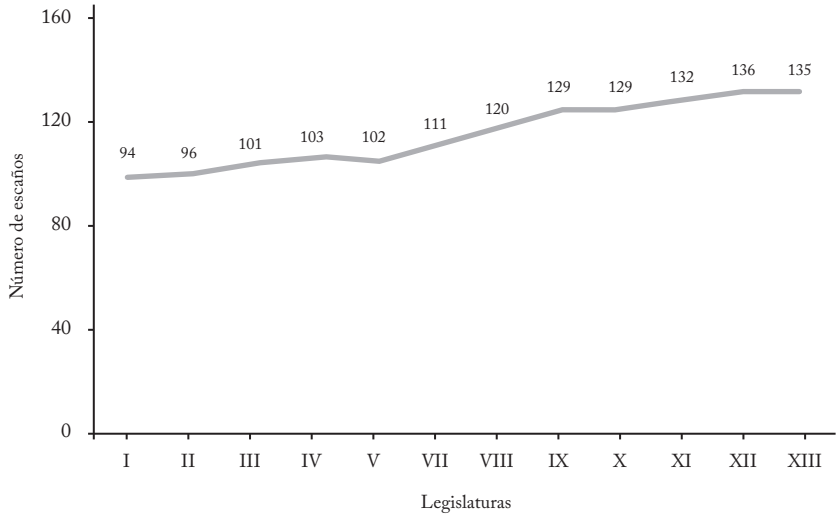
Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en las sentencias 16/1984 y 17/1989, declaró el carácter expansivo del artículo 152 de la Constitución hacia el conjunto de territorios que accediesen al autogobierno. Anteriormente, los pactos autonómicos entre la UCD y el PSOE habían incorporado este esquema en los diferentes estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) no fue una excepción, el artículo 8 señala que "los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el gobierno y el presidente de la Comunidad".

Por tanto, destacan tres características del sistema institucional madrileño. Es de naturaleza parlamentaria y presenta elementos de democracia consensual (Lijphart, 2016, p. 45; Lewis, 1965, p. 65). La Asamblea de Madrid es el órgano representativo de la comunidad política regional (artículo 9 del EAM), ejerce las funciones clásicas del Poder Legislativo: elabora las leyes, controla al gobierno y aprueba los presupuestos generales. Se elige mediante un sistema proporcional basado en la asignación de escaños mediante el sistema D'Hondt para aquellos partidos que superen 5% de los votos y se compone de un número variable de miembros, puesto que debe haber un diputado por cada 50 000 habitantes (la Asamblea de Madrid ha pasado de contar con 94 miembros en 1983 a 135 en 2023).

Además, la Asamblea de Madrid tiene atribuciones esenciales para el funcionamiento del sistema, al ser el único órgano relacionado directamente con la ciudadanía, otorga naturaleza parlamentaria al sistema al disponer de la facultad de legitimar al resto de instituciones para su válida constitución y su funcionamiento (Sánchez, 2014, p. 18; López Guerra, Espín, García Morillo, Pérez Tremps y Satrústegui, 2018, p. 218). Por ello de la confianza del Parlamento madrileño depende la investidura y la supervivencia del presidente y el Consejo de Gobierno, y es la Asamblea la responsable de nombrar a los senadores designados en representación de la comunidad autónoma ante la Cámara Alta (artículos 223-226 del Reglamento de la Asamblea de Madrid [REAM]), de elegir a los integrantes en la Cámara de

Figura 1. Evolución del número de escaños de la Asamblea de Madrid (por legislaturas)



Fuente: Elaboración propia.

Cuentas o de los órganos de Radio Televisión Madrid (artículos 227-238 del REAM), o de elegir a los miembros del Tribunal Superior de Justicia en los términos del artículo 330.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La segunda característica del sistema es que adopta un diseño de gabinete basado en el modelo canciller que, según Schmidtke (2001, p. 26), tiene como premisa de partida la existencia de una relación fiduciaria entre el Poder Legislativo y el jefe de gobierno (artículos 18-22 del EAM), hecho que fortalece la figura del presidente al disponer de la facultad de ordenar la estructura departamental, nombrar y separar libremente a sus titulares, coordinar la labor gubernamental y dirimir cuestiones y conflictos de competencia entre altos cargos (Pieroth y Jarass, 2014, p. 796).

El tercer elemento es el papel de los partidos políticos como instrumentos de intermediación institucional. Tienen una función clave en la organización del trabajo parlamentario y las intervenciones ante el Pleno o las comisiones (artículos 36-47 del REAM), las consultas para la elección del presidente de la Comunidad de Madrid (artículo 18 del EAM), o la designa-

ción de senadores y, en general, el nombramiento de órganos autonómicos (artículos 223-238 del REAM). Como sucede en los modelos de corte parlamentario de Europa Occidental, en el caso de Madrid también los partidos desplazan el trabajo político individual de los representantes hacia los grupos y, muy especialmente, hacia sus direcciones, que suelen ser al mismo tiempo quienes ostentan los liderazgos orgánicos de las estructuras partidarias (Cuocolo, 1983, p. 226; Di Ruffia, 1965, p. 404; García Morillo, 1994).

Diseño metodológico

Tras la definición de los elementos centrales del sistema institucional madrileño, conviene recordar la pregunta de investigación consistente en conocer cómo ha evolucionado el sistema político regional de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, el objetivo principal que persigue la investigación es analizar el rendimiento de las instituciones madrileñas de autogobierno, durante el periodo comprendido entre 1983 y 2023, y la adecuación del sistema político regional al modelo parlamentario de naturaleza consensual, definido en el artículo 152 de la Constitución de 1978, y que ha sido el que se ha empleado en el conjunto de las comunidades autónomas.

Como objetivos específicos se plantean el estudio de las dinámicas de relación entre los diferentes poderes de la Comunidad de Madrid y el grado de estabilidad del que han gozado sus instituciones.

Para abordar la pregunta de investigación y avanzar en los objetivos se tienen en cuenta tres dimensiones analíticas:

a) la representación parlamentaria y el sistema de partidos en la Asamblea de Madrid;
b) la estabilidad gubernamental;
c) las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo regionales.

El marco temporal seleccionado comprende el periodo 1983-2023 y las legislaturas I-V y VII-XII. No se ha incluido la VI Legislatura al no conformar gobierno, ni la XIII ya que acaba de comenzar.

Tabla 1. Dimensiones analíticas

Dimensión	Indicadores	Subindicadores
Representación parlamentaria	Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)	
Estabilidad gubernamental	Tipo de gobierno	Características Tipo de mayoría
	Índice de Estabilidad Gubernamental (IEG)	
Relaciones Ejecutivo-Legislativo	Coincidencia Presidencia Asamblea-Presidencia Consejo de Gobierno	
	Iniciativas sobre confianza parlamentaria	Investiduras Moción de censura Cuestión de confianza
	Producción legislativa	Gubernamental Parlamentaria
	Instrumentos de control escrito	Preguntas para respuesta escrita Solicitudes de informe

Fuente: Elaboración propia.

La representación parlamentaria

El sistema político madrileño tiene como marco de referencia el modelo planteado por el artículo 152 de la Constitución, que define un modelo de corte parlamentario consensual.

Siguiendo esta línea, Lijphart (2016, p. 45) afirma que la democracia consociativa se caracteriza por tener procesos de toma de decisiones basados en la negociación y el pacto que se logra, dando carácter plural a la representación parlamentaria mediante una correcta traducción de votos a escaños con el empleo de sistemas proporcionales.

■ ISSN 1665-0921

Aunque la fórmula D'Hondt tiene carácter proporcional, el sistema de partidos resultante se corresponde con ese principio a partir del estudio de su rendimiento y de la fuerza con la que cuenta cada organización en el Parlamento. Para ello, existen diversos instrumentos analíticos, siendo el estudio del NEPP el mecanismo más empleado.

El cálculo del NEPP persigue conocer la fuerza real de las organizaciones políticas en las cámaras parlamentarias a partir de la fórmula de Laakso y Taagepera (1979), donde el número efectivo consiste en aquellos partidos que cuentan con un voto y un escaño, siendo *S* la proporción normalizada de cada partido sobre todos los escaños elevada al cuadrado.

Ecuación 1. Cálculo del NEPP

$$\text{NEPP} = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} S_i^2}$$

El resultado determina el sesgo real del sistema de partidos en el Parlamento que, según Blondel (1968, p. 184), puede tener carácter bipartidista perfecto (cuando el NEPP se sitúa en el 2), imperfecto (si está en el 2.5), o puede ser un modelo de multipartidismo con partido dominante (cuando alcanza el 3.5) o sin partido dominante (si llega hasta el 4.5).

La estabilidad gubernamental

Para determinarla se usan dos indicadores. En primer lugar, el tipo de gobierno determinando su composición (monocolor o de coalición) y el tipo de mayoría con el que contó (la existencia o no de acuerdos parlamentarios que permitieron su constitución y viabilidad).

En segundo término, la estabilidad interna del Consejo de Gobierno. Si bien la Comunidad de Madrid es un sistema de corte parlamentario, su presidente goza de una posición privilegiada al contar con el encargo de la Asamblea de Madrid para constituir el gabinete, determina su estructura y

puede nombrar y remover libremente a los titulares de sus departamentos. Se da así la paradoja de que es un sistema con un sesgo presidencialista muy acusado. El estudio de la cohesión y estabilidad interna de los diferentes consejos de gobierno se ha basado en el empleo del IEG que se realiza mediante la fórmula de Abal Medina, Eberhardt y Ariza (2021, p. 234):

Ecuación 2. Cálculo del IEG

$$IEG = (\Sigma GM / M) / \sqrt{T}$$

Mide la rotación de personas en los equipos de gobierno, partiendo del número total de gestiones (personas que ocupan cartera en el Consejo de Gobierno [GM]) que tienen lugar bajo el mandato de un mismo presidente desde el momento de su investidura, dividiéndose entre el número de departamentos (M) en el momento de constitución del gabinete.

El cociente resultante se divide entre la raíz cuadrada del tiempo (T) de ejercicio del mandato del jefe de gobierno, expresado en días, y se multiplica por 365.25, extensión de un año, que toma como fechas iniciales y finales las investiduras.

Cuando el IEG tiende a 0 se entiende que el equipo de gobierno es estable y cohesionado, y cuando se incrementa presenta elementos de inestabilidad.

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo

La tercera variable analítica es la relación entre la Asamblea de Madrid y el Consejo de Gobierno, elemento de cierre del análisis sobre rendimiento al permitir estudiar la posición de cada uno de los poderes del sistema político regional.

Basa su análisis en cuatro elementos. En primer lugar, la coincidencia partidaria entre los presidentes del Consejo de Gobierno y los de la Asamblea de Madrid. Pertenecer a una misma organización suele mostrar mayor control de la agenda por una familia política, mientras que formar parte de partidos distintos suele significar mayor independencia entre poderes.

En segundo lugar, los instrumentos parlamentarios directamente vinculados con la relación de confianza entre los poderes autonómicos. Se analiza el empleo durante 40 años de la sesión de investidura para elegir presidente de la Comunidad, el uso de la moción de censura y la cuestión de confianza, además del uso de los debates de política general en los que el Consejo de Gobierno informa a la Asamblea sobre el estado de la Comunidad de Madrid.

En tercer lugar, la producción legislativa, la función primaria de todo Parlamento, para determinar el número de leyes aprobadas por Legislatura y la dirección política del sistema mediante la determinación del origen de la legislación aprobada (gubernamental o de los grupos parlamentarios).

Finalmente, el uso de los mecanismos de control parlamentario escrito, a partir del análisis de las dos figuras existentes: las preguntas escritas (artículo 192 del REAM), y las solicitudes de informe (artículo 18 del REAM). Permiten evaluar la labor parlamentaria al ser instrumentos con mayor control directo del Parlamento, sin mediatización (Porras Nadales, 1981, p. 110; Solé Tura, 1980, p. 40; Burdeau, 1981, p. 418).

Estas tres dimensiones combinadas permiten determinar el carácter del sistema político madrileño y el equilibrio entre sus instituciones analizado a través de su rendimiento.

Resultados

La representación en la Asamblea de Madrid

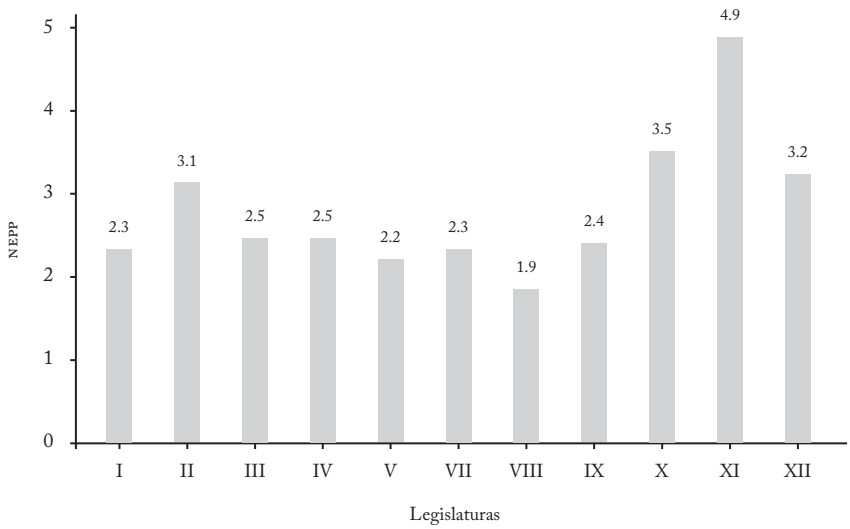
Como se ha señalado, el sistema político madrileño tiene naturaleza parlamentaria y tendencia consociativa. Para determinar si el diseño se corresponde con el funcionamiento de las instituciones, es esencial determinar el sistema de partidos resultante durante los 40 años del EAM.

Lijphart (2016, p. 48) entiende como sistema consociativo, en cuanto a su configuración parlamentaria, aquél en el que el sistema electoral es proporcional y la representación multidimensional. Así, en desarrollo del mandato constitucional (artículo 152 de la Constitución), el EAM y la Ley

11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid han definido un sistema altamente proporcional. El tamaño de la Cámara es el más grande de los parlamentos autonómicos de España, al componerse, siendo la comunidad más poblada, de un diputado por cada 50 000 habitantes. Además, todos los diputados regionales se eligen en una única circunscripción y el sistema de asignación de escaños sigue el método D'Hondt, asegurando una correcta traducción de votos en escaños para aquellas candidaturas que superen la barrera electoral de 5% que se establece en el artículo 18.2 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, junto a estos elementos estructurales que declaran la preferencia del estatuyente y del legislador por un modelo claramente proporcional, conviene medir su rendimiento para verificar la fuerza de los diferentes partidos con representación parlamentaria. Para ello, se ha empleado el cálculo del NEPP, diseñado por Laakso y Taagepera (1979), y la modelización del sistema de partidos propuesta por Blondel (1968, p. 184).

Figura 2. Evolución del NEPP (por legislaturas)



Fuente: Elaboración propia.

La figura 2 muestra que el sistema de partidos de la Asamblea es extremadamente volátil. Si bien el NEPP medio en las 11 legislaturas se sitúa en el 2.5 acreditando un modelo que es claramente bipartidista imperfecto, en los 40 años de actividad de la Asamblea, el sistema de partidos ha sido bipartidista perfecto en cinco legislaturas, bipartidista imperfecto en tres, multipartidista de partido dominante en dos y multipartidista sin partido dominante en una legislatura.

Durante la mayor parte de su historia, el sistema de partidos en la Asamblea ha tenido carácter bipartidista (32 años). Ha tenido sesgo multipartidista en los periodos 2015-2019 y 2021-2023, siendo el Partido Popular (PP) el dominante. Sólo durante la XII Legislatura, finalizada de forma anticipada tras dos años, el modelo fue multipartidista sin partido dominante. La evolución del NEPP denota una paradoja de la representación parlamentaria ya que, si bien tiene instituciones y reglas consociativas, se ha venido comportando de forma mayoritaria hasta 2015, cuando el sistema adquiere un sesgo más consociativo.

Estabilidad, integración y cohesión del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid

El esquema institucional autonómico se integra por el binomio Asamblea Legislativa-Consejo de Gobierno. En un modelo parlamentario, la principal premisa de las relaciones entre poderes se basa en el principio de responsabilidad del Ejecutivo hacia el Legislativo puesto que, como dice Pérez Royo (1997), el Parlamento es el único órgano que cuenta con una conexión directa con la comunidad política. La capacidad de *indirizzo* de las cámaras en los sistemas políticos parlamentarios, tradicionalmente expresada en tres funciones básicas: potestad legislativa, capacidad presupuestaria y facultades de impulso y control, ha evolucionado. En el liberalismo decimonónico, la función del Legislativo se centraba en la producción normativa y en la elaboración de las cuentas públicas. En el Estado social y democrático de derecho se ha producido un desplazamiento del protagonismo hacia el Ejecutivo, adquiriendo protagonismo en materias vinculadas a las políti-

cas públicas redistributivas, como es el incremento de sus capacidades de producción normativa de carácter reglamentario y en la tramitación de las cuentas públicas (Fernández Sarasola, 2000, p. 91).

Entender el Poder Ejecutivo, analizar su estabilidad y su cohesión interna, resulta crucial para comprender el rendimiento político de cualquier modelo institucional. La segunda variable analítica está relacionada con el estudio del rendimiento del Poder Ejecutivo madrileño y su grado de estabilidad y cohesión interna.

Desde 1983 en la Comunidad de Madrid se han conformado 13 consejos de gobierno liderados por siete presidentes, todos pertenecientes al PP, excepto el socialista Joaquín Leguina, que ejerció su mandato durante los primeros 12 años de las instituciones autonómicas. Para comprender el rendimiento del Poder Ejecutivo, el primer elemento de análisis que se debe atender es su coherencia externa materializada, como se ha explicado, en su composición y en el tipo de mayoría parlamentaria de la que disponía.

Desde la puesta en funcionamiento de las instituciones madrileñas, la práctica totalidad de los gabinetes han estado conformados por un único partido, exceptuando el gobierno de coalición entre PP y Ciudadanos, liderado por Isabel Díaz Ayuso entre 2019-2021. Esto fue posible durante 24 años dadas las mayorías absolutas alcanzadas por Joaquín Leguina (1983-1987) y los populares Ruiz Gallardón (1995-2003), Aguirre (2003-2012) y González (2012-2015).

En los 16 años en los que ninguna formación contó con mayoría absoluta de escaños en la Asamblea, los gobiernos fueron resultado de pactos. Los socialistas, siendo primera fuerza, pactaron con el Centro Democrático y Social (CDS) en 1987 y como segunda fuerza retuvieron el gobierno gracias al apoyo de Izquierda Unida (IU). El PP logró mantenerse en el gobierno como primera fuerza debido al apoyo de Ciudadanos en 2015 y de Vox en 2021. Siendo segunda fuerza en la Cámara alcanzaron el poder en 2019 debido al pacto de coalición con Ciudadanos, resultando el único gobierno multipartidista de la historia de la Comunidad de Madrid.

ISSN 1665-0921

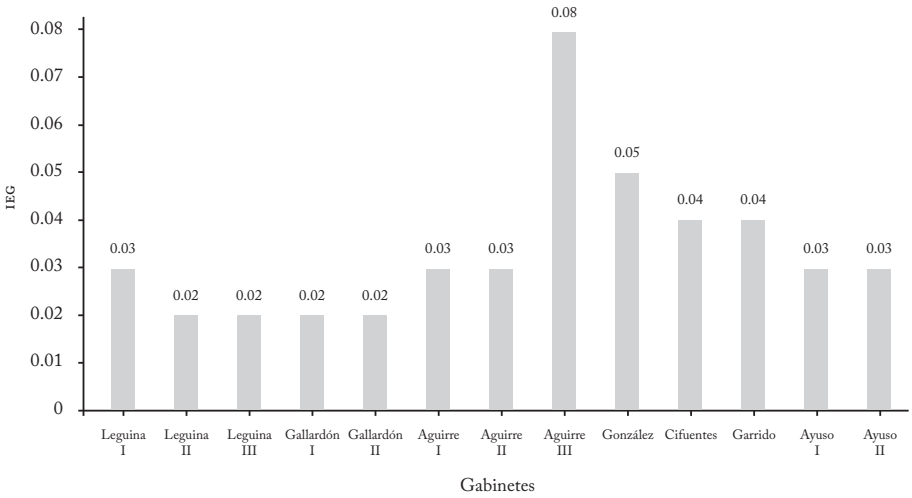
Tabla 2. Características y tipo de mayoría de los gabinetes de la Comunidad de Madrid

Presidente	Gabinete	Partidos integrantes	Mayoría parlamentaria
Joaquín Leguina (PSOE)	I: 1983-1987	PSOE	M. A. PSOE
Joaquín Leguina (PSOE)	II: 1987-1991	PSOE	M. R. PSOE: Pacto de investidura con el CDS
Joaquín Leguina (PSOE)	III: 1991-1995	PSOE	M. PSOE: Pacto de investidura y Legislatura con IU
Alberto Ruiz Gallardón (PP)	I: 1995-1999	PP	M. A. PP
Alberto Ruiz Gallardón (PP)	II: 1999-2003	PP	M. A. PP
Esperanza Aguirre (PP)	I: 2003-2007	PP	M. A. PP
Esperanza Aguirre (PP)	II: 2007-2011	PP	M. A. PP
Esperanza Aguirre (PP)	III: 2011-2012	PP	M. A. PP
Ignacio González (PP)	I: 2012-2015	PP	M. A. PP
Cristina Cifuentes (PP)	I: 2015-2018	PP	M. R. PP: Pacto de investidura y Legislatura con Ciudadanos
Ángel Garrido (PP)	I: 2018-2019	PP	M. R. PP: Pacto de investidura y Legislatura con Ciudadanos
Isabel Díaz Ayuso (PP)	I: 2019-2021	PP-Ciudadanos	M. PP: Pacto de coalición con Ciudadanos
Isabel Díaz Ayuso (PP)	II: 2021-2023	PP	M. R. PP: Pacto de investidura y Legislatura con Vox

Nota: M. A.: Mayoría absoluta; M. R.: Mayoría relativa; M.: Minoría.
Fuente: Elaboración propia.

La segunda dimensión analítica sobre el funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, se relaciona con el grado de estabilidad interna, determinado mediante el empleo del IEG a partir del planteamiento de Abal Medina, Eberhardt y Ariza (2021, p. 234) basado en la correlación entre el número de departamentos, la rotación de personas y la duración del mandato de un equipo gubernamental.

Figura 3. IEG de los consejos de gobierno de la Comunidad de Madrid (por gabinetes)



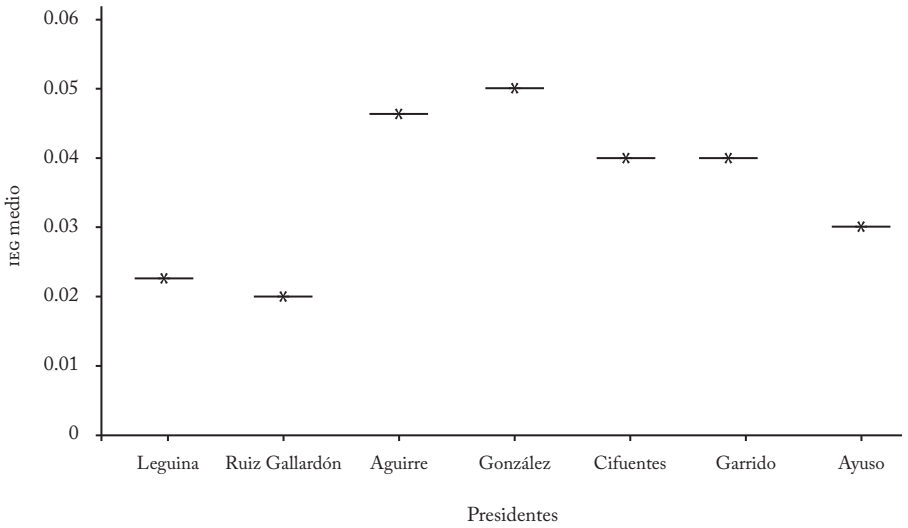
Fuente: Elaboración propia.

ISSN 1665-0921

La figura 3 muestra el elevado grado de estabilidad en duración y rotación de los miembros de los consejos de gobierno de la Comunidad de Madrid, todos con un IEG que tiende a cero.

En siete de los 13 equipos gubernamentales no hubo una sola crisis que conllevase a un reajuste de sus integrantes, de forma que, durante seis legislaturas, el mismo Consejo de Gobierno que la inició la finalizó (Leguina II, Leguina III, Gallardón I, Gallardón II, Ayuso I y Ayuso II).

Figura 4. IEG medio (por presidentes)



Fuente: Elaboración propia.

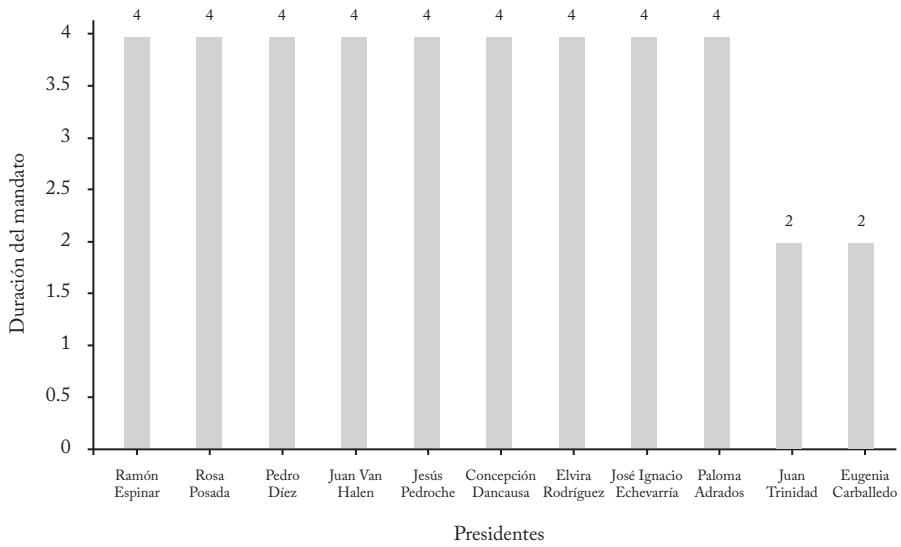
Los gobiernos en la Comunidad se han caracterizado por una elevada cohesión interna. Tienden a ser de partido único (con independencia de la mayoría parlamentaria que haya en la Asamblea) y a presentar una extraordinaria estabilidad interna, siendo los de Aguirre, González y Cifuentes en los que se produjeron más cambios, como muestra la figura 4.

Las dinámicas de relación gobierno-Parlamento en la Comunidad de Madrid

Las relaciones entre las dos principales instituciones autonómicas constituyen el elemento de cierre del análisis, permiten ver el funcionamiento real de los procesos de toma de decisiones. Éstas se estudian mediante la aproximación a tres elementos. El primero se centra en la Presidencia de la Asamblea de Madrid, y el jefe de gobierno, la Presidencia del Consejo.

El estudio de ambos órganos en perspectiva comparada es relevante para determinar el grado de control que el partido que lidera el Ejecutivo tiene de la agenda política si también ejerce la máxima responsabilidad en el Parlamento regional. El presidente de la Asamblea de Madrid (artículo 55 del REAM) es el responsable de la buena marcha de la labor parlamentaria, su ordenación y posee facultades exclusivas de dirigir los debates e interpretación reglamentaria.

Figura 5. Presidentes de la Asamblea de Madrid



Fuente: Elaboración propia.

Desde la I Legislatura, la Asamblea de Madrid ha tenido 12 presidencias que han iniciado y concluido sus respectivas legislaturas. Sólo un presidente ha repetido mandato y la tendencia ha sido a la coincidencia en la dirección del gobierno y el Parlamento. Durante las legislaturas de mayorías absolutas, el color político de la Presidencia de la Cámara ha correspondido con el de la del gobierno (Espinar con Joaquín Leguina [PSOE], Van Halen y Pedroche con Ruiz Gallardón [PP], Dancausa y Rodríguez con Aguirre [PP], Echevarría con Aguirre y González [PP]). Esta coincidencia se ha dado también en situaciones de mayoría relativa, siendo el caso de Paloma Adrados (PP), que dirigió la Cámara durante el gobierno de Cristina Cifuentes (PP), o de Eugenia Carballedo (PP) coincidente con la Presidencia regional de Isabel Díaz Ayuso (PP).

Hubo tres legislaturas en las que la Presidencia de la Asamblea de Madrid recayó en formaciones distintas a la del jefe de gobierno, aunque en todos los casos se correspondió con acuerdos de investidura, Legislatura o coalición: en 1987 la centrista Rosa Posada se hizo cargo de la Asamblea de Madrid como contrapartida al apoyo del CDS a la investidura de Joaquín Leguina; en 1987 la Presidencia de la Cámara recayó en Pedro Díez Olazabal, de IU, en el marco del acuerdo con el PSOE para una nueva investidura de Leguina; en 2019 Ciudadanos ocupó este cargo (Juan Trinidad), consecuencia del pacto global de coalición con el PP que se mantuvo hasta el adelanto electoral de 2021.

El segundo de los elementos de análisis se relaciona con la utilización de mecanismos parlamentarios vinculados al otorgamiento o reevaluación de la confianza entre el Consejo de Gobierno y la Asamblea. Conviene recordar que, en un sistema de tipo parlamentario, la relación entre poderes se basa en la responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo, siendo expresión de la voluntad política general. La confianza con la que debe contar el gabinete se alcanza mediante el procedimiento de investidura del presidente (artículos 181-184 del REAM), revocable mediante la moción de censura constructiva (artículos 186 y 190 del REAM) de, al menos, 15 % de la Cámara y que requiere un candidato alternativo a la Presidencia y una segunda votación; y la cuestión de confianza (artículo 185 del REAM) por parte del Consejo de Gobierno a la Asamblea.

La confianza también se evalúa periódicamente en los debates de política general (artículos 212-214 del REAM) que conllevan la remisión de comunicaciones del Ejecutivo al Legislativo sobre el estado de la región y que suponen el posicionamiento de los grupos parlamentarios sobre la marcha de la Legislatura.

Tabla 3. Utilización de iniciativas parlamentarias de confianza al Ejecutivo (por Legislatura)

Legislaturas	Investiduras	Moción de censura	Cuestión de confianza	Debate de política general
I	1	0	0	3
II	1	1	0	3
III	1	0	0	3
IV	1	0	0	3
V	1	0	0	3
VII	1	0	0	3
VIII	1	0	0	3
IX	2	0	0	3
X	2	2	0	3
XI	1	0	0	1
XII	1	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea de Madrid (s. f.).

En todas las legislaturas, exceptuando la VI, se logró materializar una investidura para elegir a un presidente de la Comunidad de Madrid. Solamente en las IX y X Legislaturas hubo que repetir la investidura dada la

necesidad de sustituir a Esperanza Aguirre y Cristina Cifuentes tras renunciar a sus cargos en 2012 y 2018, respectivamente. Además, en todas las legislaturas se celebraron debates de política general sobre el estado de la región.

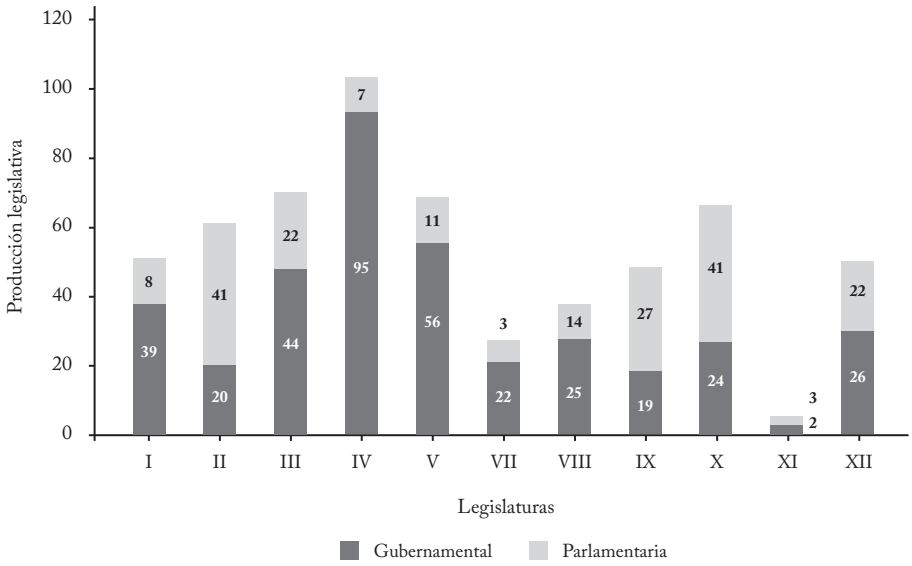
Las iniciativas de revocación de la confianza apenas han sido empleadas. Nunca se ha planteado una cuestión de confianza en la Cámara, y solamente en tres ocasiones se presentaron mociones de censura que no prosperaron. La primera liderada por Alberto Ruiz Gallardón, con apoyo del PP y el CDS, frente al socialista, Joaquín Leguina; la segunda planteada por parte del Podemos con Lorena Ruiz Huerta como candidata a sustituir a la popular Cristina Cifuentes; y la tercera, presentada, pero no debatida, por el PSOE, también frente a Cifuentes, sin llegar a materializarse como consecuencia de la dimisión previa de la presidenta.

La tercera de las cuestiones del análisis sobre las relaciones entre los diferentes poderes radica en el estudio de la función legislativa. La elaboración de las leyes es la labor básica del Parlamento al ser expresión de la voluntad general (García Martínez, 1988, p. 61; Astarloa Huarte-Medicoa, 2018, p. 154). En la Asamblea de Madrid ésta recae en el Consejo de Gobierno mediante la remisión de proyectos de ley, los diputados y los grupos parlamentarios a través de las proposiciones de ley, y a la ciudadanía y los municipios en los términos de la legislación sobre iniciativa legislativa popular y municipal (artículo 139 del REAM).

En la Comunidad de Madrid se han aprobado un total de 571 leyes. Como muestra la figura 6, prácticamente dos tercios de todas las normas legales tienen origen gubernamental (65.1%), frente a una tercera parte que nace de las proposiciones de ley de los diferentes grupos parlamentarios. Esta tendencia al predominio de la legislación de procedencia ejecutiva se observa en la mayoría de las legislaturas, especialmente acusada en las tres primeras donde gobernó el PP, dos de ellas bajo la presidencia de Alberto Ruiz Gallardón y una con Esperanza Aguirre al frente del Ejecutivo.

En sentido contrario destacan la II Legislatura, donde las normas procedentes de proposiciones de ley doblan a las de origen gubernamental, aspecto que se repite en la X Legislatura. Destaca la baja producción normativa que tuvo lugar en la XI Legislatura, coincidente con el gobierno

Figura 6. Evolución de la producción legislativa 1983-2023 (por origen y legislaturas)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea de Madrid (s. f.).

de coalición entre PP y Ciudadanos, donde sólo se aprobaron cinco leyes, teniendo tres un origen parlamentario.

Finalmente, el último de los aspectos radica en el empleo de las iniciativas de control escrito. Éste ha adquirido, con el tiempo, mayor centralidad en el trabajo de los sistemas parlamentarios, pero cabe destacar que su materialización es compleja, como dice De Vergottini (1973, p. 98), siempre que tiene lugar la discusión y el debate se posibilita la práctica de la fiscalización del Legislativo hacia el Ejecutivo.

Casal (2021, p. 343) modeliza los instrumentos de control entre fiduciarios que, como la moción de censura o la cuestión de confianza, revisan la confianza y la responsabilidad, y los fiscalizadores que, como las preguntas, interpelaciones, solicitudes de informe, iniciativas de impulso o comparecencias, persiguen obtener información y someter la gestión al escrutinio público.

Los mecanismos fiscalizadores, cuando tienen una formalización oral, pierden espontaneidad y se instrumentalizan por parte de los partidos a

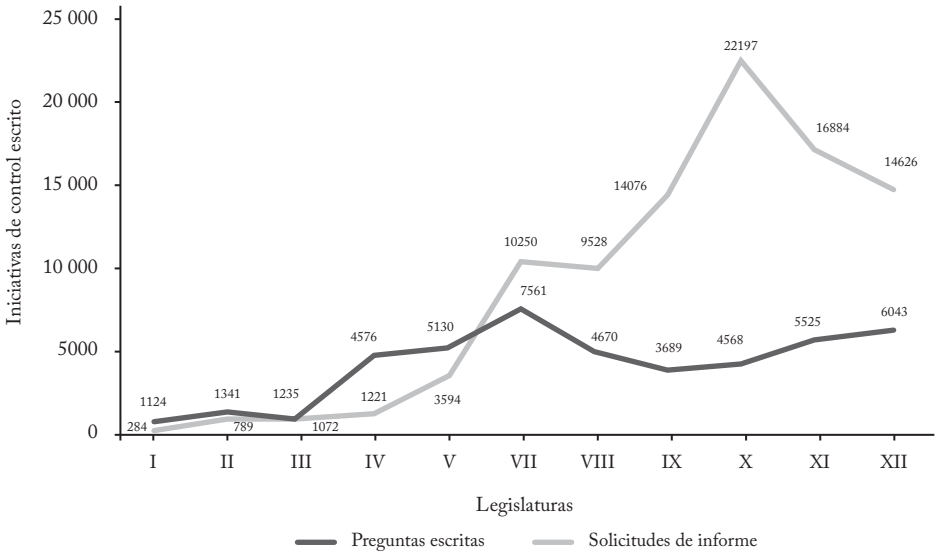
ISSN 1665-0921

través de sus grupos políticos en las instituciones, además de mediatizarse por plazos reglamentarios y una solemnización en su sustanciación. Cuando son de naturaleza escrita permiten de forma efectiva realizar la función de control, permitiendo al parlamentario centrar su actuación de forma individual y trascender la mediación de su organización partidaria (Burdeau, 1981, p. 40). Medir su empleo resulta ser un mecanismo extraordinariamente relevante para conocer el trabajo de parlamentarios y la dedicación de una cámara legislativa.

En la Asamblea de Madrid existen dos mecanismos de control escrito: las preguntas escritas (artículo 198 del REAM), planteadas por un diputado y dirigidas al Consejo de Gobierno, quien debe remitir respuesta en 20 días tras los cuales, si no recibe contestación, el Parlamento está facultado para transformar la pregunta en oral en la comisión respectiva por razón de la materia y solicitar su publicación en el portal de transparencia de la Cámara; y las solicitudes de información, derecho del parlamentario (artículo 18 del REAM), consisten en la solicitud de información al Ejecutivo, quien debe remitirlos en un periodo de 30 días.

Como muestra la figura 7, el empleo de las preguntas escritas y, sobre todo, de las solicitudes de información ha incrementado en la práctica parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Desde la I Legislatura, las preguntas escritas del Consejo de Gobierno se han multiplicado prácticamente por seis, alcanzando su pico histórico en la VII Legislatura, durante el primer gobierno de Esperanza Aguirre (PP), llegando a tramitarse 7561 preguntas. Las solicitudes de informe han incrementado más acentuadamente, pasando de apenas 284 solicitudes tramitadas en el periodo 1983-1987 a más de 30 000 que se sustanciaron entre 2019 y 2023 comprendiendo las Legislaturas XI y XII.

Figura 7. Evolución de las iniciativas de control escrito en la Asamblea de Madrid (por legislaturas)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea de Madrid (s. f.).

Discusión de resultados

El estudio de las tres variables analíticas (representación parlamentaria, estabilidad gubernamental y relaciones Ejecutivo-Legislativo) permite obtener tres consideraciones: diseño consociativo, rendimiento institucional de sesgo mayoritario, y dificultades para gestionar el cambio de modelo de representación política.

Con respecto al diseño del sistema político madrileño, sigue el modelo propuesto por el artículo 152 de la Constitución, cuyo carácter expansivo a otras comunidades autónomas diferentes de las del 151 se ha proyectado en la práctica del desarrollo autonómico como consecuencia de los pactos entre los partidos, a nivel nacional, y forma parte del acervo jurisprudencial del Tribunal Constitucional (sentencias 16/1984 y 17/1989).

ISSN 1665-0921

Establece como órgano central del sistema una Asamblea Legislativa elegida mediante sistema electoral proporcional. Las diferentes comunidades autónomas han optado por una configuración de sus órganos legislativos dispar en cuanto a su composición. Por ejemplo, La Rioja cuenta con una cámara de 33 escaños frente a los 135 que integran la Asamblea de Madrid. Si bien sigue como patrón general la definición de la provincia como circunscripción electoral, tiene singularidades en Asturias (se emplean circunscripciones de ámbito inferior a la provincia), Canarias (hay una doble circunscripción insular y autonómica) y Baleares (la circunscripción es la isla). El sistema de asignación de escaños en todas ellas es el método D'Hondt y la barrera electoral varía entre 3% provincial (idéntico al Congreso), 5% provincial (Cantabria, Galicia, La Rioja o Murcia) o autonómico (Comunidad Valenciana) y el empleo de criterios mixtos como el canario (se exige 5% en cada isla o 4% a nivel autonómico) y extremeño (requiere que 5% se dé a nivel provincial o regional indistintamente).

La Comunidad de Madrid ha optado por una cámara de tamaño grande, contando con un número variable de parlamentarios, a razón de uno por cada 50 000 habitantes (artículo 9 del EAM), elegidos por método D'Hondt de asignación de escaños entre aquellas candidaturas que hayan alcanzado un porcentaje mínimo de 5%. Esto ha conllevado una evolución del número de diputados que se ha incrementado en 21 desde las primeras elecciones autonómicas, como muestra la figura 1, y que al ser, los 135 actuales, elegidos en una única circunscripción de gran tamaño la distribución pueda ser muy proporcional y asegurar grupo parlamentario propio a cada candidatura que supere 5%.

Este diseño proporcional configurado para la Asamblea de Madrid puede tener dos efectos sobre la gobernabilidad de la región: la existencia de una cámara con un número de escaños tan elevado y una capacidad de generar proporcionalidad, lo cual puede producir fragmentación, haciendo necesarias coaliciones para adoptar decisiones legislativas o presupuestarias; la proporcionalidad podría impactar sobre la capacidad de conformar gabinete y su estabilidad. El sistema político regional se basa en la noción del gobierno responsable que requiere de la confianza de la Cámara para poder constituirse, a partir de la investidura del presidente y para poder

operar plenamente, ya que la retirada de la confianza (vía moción de censura o cuestión de confianza) conllevaría el cese automático del Ejecutivo.

Sin embargo, la segunda conclusión de la investigación es que, a pesar de su vocación consensual, el sistema político madrileño ha operado, durante la mayor parte de su existencia, con un rendimiento que presenta un importante sesgo mayoritario y que se aprecia en tres elementos.

Tabla 4. Sistema de partidos resultante del NEPP por Legislatura y periodo temporal

Modelo	Legislaturas	Años
Bipartidista perfecto	I (1983-1987) V (1999-2003) VII (2003-2007) VIII (2007-2011) IX (2011-2015)	20
Bipartidista imperfecto	II (1987-1991) III (1991-1995) IV (1995-1999)	12
Multipartidismo de partido dominante	X (2015-2019) XII (2021-2023)	6
Multipartidismo sin partido dominante	XI (2019-2021)	2

Fuente: Elaboración propia.

Primeramente, en el sistema de partidos resultante, entre 1983-2015, muestra un NEPP con una clara configuración bipartidista más o menos perfecta que se ha mantenido durante 32 años. Esta situación cambia drásticamente, como se ve en la figura 2 y en la tabla 4, en el año 2015 con la irrupción de nuevos partidos que recomponen el modelo (Podemos y Ciudadanos, Más Madrid y Vox) y que, en el caso de Ciudadanos, llegarán a formar parte del Consejo de Gobierno (2019-2021) o en el caso de Más Madrid a ser la fuerza mayoritaria de la oposición (2021-2023).

ISSN 1665-0921

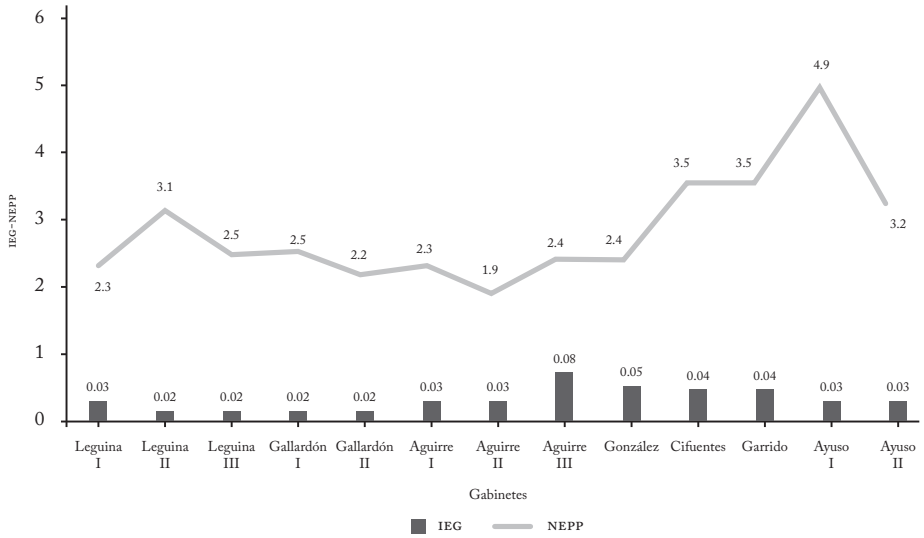
En segundo término, esta tendencia al bipartidismo en la Asamblea de Madrid se ha traducido en que los diferentes gobiernos que se han conformado, como se ve en la tabla 2, así como en las figuras 3 y 4, han presentado un elevado grado de cohesión externa al ser todos de un solo partido con independencia del tipo de mayoría que tuviese (exceptuando la XI Legislatura, con coalición PP-Ciudadanos).

Además, como se ve en la tabla 3, el Parlamento, salvo con las sustituciones de Aguirre y Cifuentes tras su dimisión, sólo ha celebrado una investidura por Legislatura y jamás ha debatido sobre una cuestión de confianza. Si bien se han presentado tres mociones de censura en la historia de la Comunidad de Madrid, solamente una de ellas, presentada por el popular Ruiz Gallardón frente al gobierno de Joaquín Leguina apoyada por el CDS, tuvo posibilidades de prosperar. La moción de censura planteada por Lorena Ruiz Huerta (Podemos) en 2017 o por el socialista, Ángel Gabilondo, en 2018, no tuvieron opciones de salir adelante y fueron empleadas como instrumentos de coyuntura política.

Esta cohesión y estabilidad también se ha proyectado a nivel interno. El IEG muestra la existencia de una baja rotación de miembros y una tendencia a agotar las legislaturas, exceptuando el periodo 2019-2021, donde la presidenta de la Comunidad finalizó el único gobierno de coalición con un adelanto electoral.

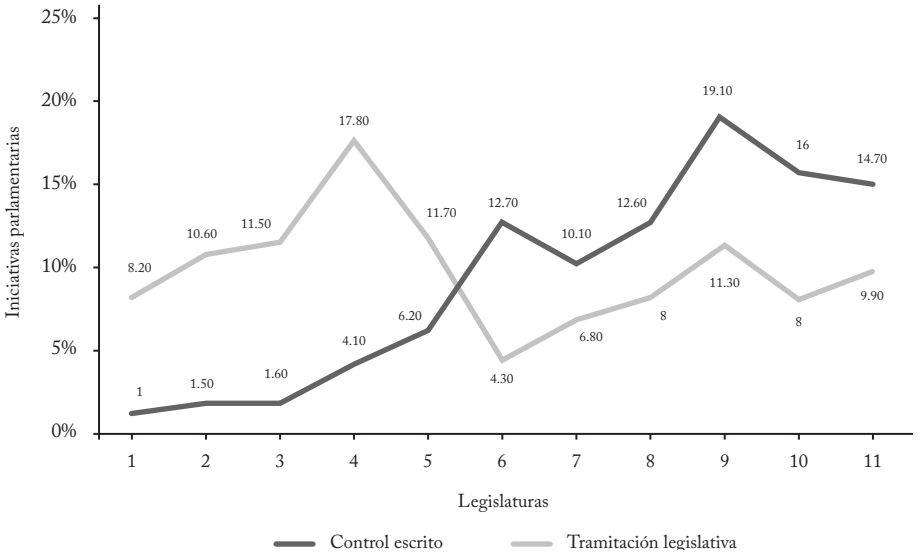
Por último, el sesgo mayoritario del sistema tiene su reflejo en el rendimiento de las instituciones. La Asamblea de Madrid ha sido desplazada como órgano central del sistema político autonómico por el Ejecutivo, quien ha controlado la agenda política. Esto se aprecia en la tendencia a la coincidencia de color político entre el jefe del gobierno y el presidente del Parlamento regional (salvo en los periodos 1987-1995 y 2019-2021, siempre han coincidido, como muestra la figura 5). También en el trabajo parlamentario, donde 65.1% de la legislación es de origen gubernamental, frente a 34.9% fruto de iniciativas planteadas por los grupos parlamentarios (figura 6).

Figura 8. Relación IEG-NEPP



Fuente: Elaboración propia.

Figura 9. Evolución del porcentaje de iniciativas parlamentarias (por legislaturas)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea de Madrid (s. f.).

ISSN 1665-0921

Esta tendencia a que sea el Consejo de Gobierno quien lidere los procesos de toma de decisiones ha desplazado la labor parlamentaria hacia funciones de fiscalización, como muestra la figura 7. Es interesante observar, como se ve en la figura 9, que, mientras la producción legislativa desciende drásticamente a partir de la III Legislatura y se mantiene en niveles similares a la primera, la utilización de iniciativas de control escrito (preguntas y solicitudes de informe) se incrementa de las 1400 de la primera Legislatura a las más de 32 000 de los últimos cuatro años, demostrando que los diputados regionales dedican un mayor tiempo a fiscalizar lo que hace el Ejecutivo que a las propuestas o tramitación de iniciativas legislativas.

La tercera conclusión del estudio muestra que el sistema posee capacidad de cambio. Como muestra la figura 2, ha evolucionado de un modelo que funcionaba con sesgos mayoritarios y bipartidistas a ser un ejemplo, en los últimos ocho años, de multipartidismo.

Tabla 5. Dificultades para la gestión del multipartidismo

Legislatura	Duración	Partidos en el gobierno	Mayoría	Presidencia de la Asamblea	NEPP	Leyes aprobadas
I	4	PSOE	A. PSOE	PSOE	2.3	47
II	4	PSOE	R. PSOE (P. I. con CDS)	CDS	3.1	61
III	4	PSOE	M. PSOE (P. I. con IU)	IU	2.5	66
IV	4	PP	A. PP	PP	2.5	102
V	4	PP	A. PP	PP	2.2	67
VII	4	PP	A. PP	PP	2.3	25
VIII	4	PP	A. PP	PP	1.9	39
IX	4	PP	A. PP	PP	2.4	46
X	4	PP	Relativa PP (P. I. con Ciudadanos)	PP	3.5	65
XI	2	PP-Ciudadanos	M. PP (P. C. con Ciudadanos)	Ciudadanos	4.9	5
XII	2	PP	R. PP (P. I. con Vox)	PP	3.2	48

Nota: A.: absoluta; R.: relativa; M.: minoría; P. I.: pacto de investidura; P. C.: pacto de coalición.
Fuente: Elaboración propia.

ISSN 1665-0921

Esta evolución no se ha traducido en una mayor centralidad del Parlamento, sino en una inestabilidad del sistema que se observa en varios aspectos. El más relevante es el recurso, por primera vez, para adelantar las elecciones en 2019, durante el gobierno de coalición PP-Ciudadanos, incapaz de sacar adelante más que dos leyes en la Asamblea y de aprobar unos presupuestos generales; o el empleo de la moción de censura durante la X Legislatura. Además, los grupos parlamentarios se han dedicado a fiscalizar, como muestra el incremento de iniciativas de control escrito.

Se puede señalar que, sin poder analizar el rendimiento en este momento temporal que acaba de comenzar la XIII Legislatura, con las elecciones del 28 de mayo de 2023, se está iniciando un ciclo de vuelta al modelo tradicional de sesgo bipartidista y mayoritario que ha determinado el funcionamiento de las instituciones madrileñas.

Conclusiones

A partir de la presentación y discusión de los principales hallazgos de la investigación conviene recordar la pregunta de investigación: cómo ha evolucionado el sistema político madrileño.

Se pueden extraer tres conclusiones. En primer lugar, se da la paradoja de que, a pesar de ser un sistema cuyo diseño responde a esquemas de democracia consociativa, su rendimiento institucional se asemeja mucho al de un modelo mayoritario.

Esto se ve manifestado en la representación parlamentaria que durante 32 años ha tenido un carácter bipartidista. Reflejado también en que solamente dos partidos (PP y PSOE) han logrado alcanzar la Presidencia del Consejo de Gobierno y en que la composición de los gabinetes ha sido, exceptuando el primer mandato de Díaz Ayuso, de un solo partido, con independencia del tipo de mayoría que tuviese en el Legislativo. Se ve evidenciado también en la alta estabilidad interna y externa de los diferentes consejos de gobierno que ha habido en la Comunidad.

La segunda conclusión, derivada de la primera, es que el rendimiento de la institución parlamentaria, caracterizado por un incremento del em-

pleo de iniciativas de control escrito y por una escasa producción legislativa, se ha limitado a la tramitación de iniciativas remitidas desde el Ejecutivo. Dato sobresaliente al plantear una paradoja y de gran relevancia en el debate público: varios partidos han venido planteando la necesidad de mejorar la proporcionalidad del sistema político y se limitan a hacerlo desde un mero cambio de reglas.

La Comunidad de Madrid ofrece un buen ejemplo de un sistema donde las reglas tienen un carácter consociativo, pero la cultura política de la población ha generado una representación bipartidista y un rendimiento mayoritario de las instituciones. De hecho, esta tendencia se confirma al observar que la cultura política de la sociedad articula una práctica institucional y que provoca que, ante situaciones de mayor fragmentación, como se ha visto desde 2015 con un NEPP muy elevado y una mayor dificultad de los gobiernos para conformar mayorías, la producción legislativa se reduzca sin que el Parlamento adquiera el rol protagonista que se esperaría, sino que continúe con una rutina fiscalizadora.

Este estudio, como consecuencia de las limitaciones de espacio a las que muchas veces se ven sometidos este tipo de artículos, plantea resultados parciales, siendo necesario abordar en otras investigaciones aspectos como la totalidad de las iniciativas parlamentarias, para afinar el diagnóstico de relaciones entre los poderes autonómicos y verificar el impacto de la evolución de la representación política sobre cada uno de ellos. En todo caso, el trabajo ofrece un mecanismo analítico que se puede proyectar sobre otras comunidades autónomas y ofrecer un diagnóstico respecto al diseño y al rendimiento efectivo de las instituciones de autogobierno.

Fuentes de consulta

Abal Medina, J. M.; Eberhardt, M. L.; y Ariza, A. (2021, semestral). "Presidentes y gabinetes en Argentina (1862-1930): la estabilidad en la mira". *Ciencia Política, 16* (32), 223-261. DOI: https://doi.org/10.15446/cp.v16n32.9888

Asamblea de Madrid (s. f.). Asamblea de Madrid. Recuperado de https://www.asambleamadrid.es

Astarloa Huarte-Medicoa, I. (2018, anual). "Parlamento, gobierno, ley y reglamento. Cuarenta años después". *Corts. Anuari de Dret Parlamentari,* (31), 147-172.

Barrenechea, E. (1983, bimestral). "El planetario madrileño". *Alfoz. Madrid, territorio, economía y sociedad,* (1), 40-44.

Blondel, J. (1968, trimestral). "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies". *Canadian Journal of Political Science, 1* (2), 180-203. DOI: https://doi.org/10.1017/S0008423900036507

Burdeau, G. (1981). *Tratado de ciencia política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Casal, D. (2021, semestral). "Control escrito e asembleas lexislativas autonómicas. Unha mellora da función parlamentaria?". *Revista Galega de Administración Pública,* (62), 337-368. DOI: https://doi.org/10.36402/regap.v0i62.4835

Cuocolo, F. (1983). *Instituzioni di Diritto Pubblico.* Milán: Giuffre.

De Vergottini, G. (1973). *Lo "Shadow Cabinet". Saggio Comparativo sull Rilievo Constituzionale Dell'opposizione nel Regime Parlametare Britannico*. Milán: Giuffre.

Di Ruffia, P. B. (1965). *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Díaz López, C. E. (1985). "Centre Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial Consociational Accomodation". En Y. Mény y V. Wright (Eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe* (pp. 236-272). London: George Allen & Unwin.

Echenagusia, J. (1983, bimestral). "Crónica de un proceso sin historia". *Alfoz. Madrid, territorio, economía y sociedad*, (1), 51-56.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Boletín Oficial del Estado. Recuperado de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-6317

Fernández Sarasola, I. (2000, cuatrimestral). "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español". *Revista Española de Derecho Constitucional,* (60), 89-114.

García Martínez, M. A. (1988, semestral). "La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político". *Revista de las Cortes Generales,* (14), 59-94. DOI: https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/37

García Morillo, J. (1994). *La democracia en España*. Madrid: Alianza Editorial.

González-Calero García, A. (2018, semestral). "Castilla-La Mancha: una identidad dispersa". *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura,* (15), 126-139.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979, trimestral). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies, 12* (1), 3-27.

Lewis, W. A. (1965). *Politics in West Africa*. London: George Allen & Unwin.

Lijphart, A. (2016). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.

López Guerra, L. M.; Espín, E.; García Morillo, J.; Pérez Tremps, P.; y Satrústegui, M. (2018). *Derecho constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

López Sánchez, E. (2005). *La institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político-territorial?* Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

López Sánchez, E., y Casal, D. (2014, semestral). "El nacimiento de la Comunidad de Madrid". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (31), 107-127.

Martínez Fernández, M. (1995, anual). "La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferenciadores". *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea,* (15), 315-329.

Pérez Royo, J. (1997). *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

Pieroth, B., y Jarass, H. D. (2014). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*. Múnich: C. H. Beck.

Porras Nadales, A. J. (1981, trimestral). "Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española". *Revista de Estudios Políticos,* (19), 107-137.

Reglamento de la Asamblea de Madrid. Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid de 7 de febrero de 2019 por el que se aprueba el Reglamento de la Asamblea de Madrid. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. Recuperado de https://www.asambleamadrid.es/static/docs/normativa/Reglamento_Asamblea.pdf

Sánchez, G. (2014). "El sistema político y sus elementos". En G. Sánchez y R. Sánchez (Coords.), *Sistemas políticos de Europa* (pp. 17-42). Valencia: Tirant lo Blanch.

Schmidtke, E. (2001). *El canciller federal en el campo de la tensión entre la democracia de canciller y la democracia de partidos. Una comparación de los estilos de gobierno de Konrad Adenauer y Helmut Kohl.* Baden-Baden: Tectum Verlag.

Solé Tura, J. (1980). "El control parlamentario en el periodo constituyente y en la Constitución de 1978". En M. A. Aparicio (Coord.), *Parlamento y sociedad civil* (pp. 31-47). Barcelona: Universidad de Barcelona.