

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS (*)

ALBERTO ARCE JANARIZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: TEORÍA O PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.—II. MODOS DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO: 1. *La iniciativa legislativa*. 2. *La instrucción del procedimiento*.—III. FORMULACIÓN DE ENMIENDAS Y DELIBERACIÓN EN COMISIÓN: 1. *La fase de enmienda*. 2. *Deliberación en Comisión*.—IV. DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY EN EL PLENO: 1. *El debate plenario*. 2. *El reenvío a Comisión*.—V. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: 1. *Promulgación y publicación*. 2. *Modos de terminación anticipada*.—VI. CONSIDERACIONES FINALES: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y FORMA DE GOBIERNO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

I. INTRODUCCION: TEORIA O PRACTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

A pesar del título de este trabajo, no es del todo preciso hablar en el Principado de Asturias de procedimiento legislativo en singular. Bajo la influencia del Reglamento del Congreso (RC), el de la Junta General del Principado (RJG) cierra el título del procedimiento legislativo con un extenso capítulo dedicado a las que refiere como «especialidades del procedimiento legislativo» —leyes de mayoría cualificada, Ley de Presupuestos, reforma del Estatuto de Autonomía, iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, lectura única, autorización para la celebración de convenios por el Principado de Asturias—, algunas de las cuales, más que especialidades propiamente dichas, son procedimientos que se apartan no poco del que, siguiendo al RC, podría llamarse «común».

Sin duda, la variedad es, como en otras Asambleas autonómicas (1),

(*) Versión adaptada de la primera parte del curso sobre «Procedimiento legislativo y técnica de legislar» que tuve ocasión de impartir durante el mes de abril de 1992 en el Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada».

(1) Véase, con carácter general, la descripción de clases de leyes en las Comunidades Autónomas de A. EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 158-160.

menor que en el Congreso. A nivel estatal, la diversidad de normas con rango de ley del sistema constitucional de fuentes —Estatutos de Autonomía, Leyes orgánicas, Leyes ordinarias, Leyes de armonización, Decretos-Leyes, Decretos legislativos...—, que oscurece algunos de los rasgos de la ley (2), hasta el punto de hacer dudar de la supervivencia de una noción unitaria que la identifique (3), lleva consigo una muy heterogénea regulación procesal (4), a la que no es inmune tampoco la unidad del procedimiento legislativo (5), que, en efecto, no se acomoda a reglas uniformes dentro de la Cámara y llega, en algunos casos (Decretos-Leyes, Decretos legislativos), a discurrir parcialmente fuera de ella. En el Principado de Asturias, en cambio, los procedimientos legislativos extraparlamentarios o no se dan (Decretos-Leyes) o no se usan (Decretos legislativos), y las Leyes que aprueba la Junta General responden a un único tipo.

Pero, con todo, la diversidad persiste y adquiere a veces matices propios que algo dan que pensar sobre la pervivencia en el Principado de Asturias de una noción unitaria de procedimiento legislativo. Todos los procedimientos legislativos estatales, el común y los especiales, están preordenados, parece obvio, a la aprobación de Leyes, del tipo que sean. En el RJG no faltan, sin embargo, procedimientos legislativos especiales que concluyen con una mera propuesta, como la que pone fin en la Junta General a la tramitación de las proposiciones de ley a remitir a la Mesa del Congreso; con una simple petición, como la de interesar del Gobierno de la nación que haga suyo como proyecto de ley el texto que apruebe el Parlamento de la Comunidad, o, incluso, con un Reglamento de organización de servicios en materias en que corresponda

(2) Véase F. RUBIO LLORENTE: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *Revista de Administración Pública*, 100-102, vol. I, 1983, págs. 417-432, *passim*.

(3) Véase L. M. DÍEZ-PICAZO: «Concepto de ley y tipos de leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 1988, págs. 47-93, *passim*.

(4) Frente a la regulación única y menos extensa de los Reglamentos históricos, incluida la más completa de las seccionesséptima y octava del de 29 de noviembre de 1934 (pueden consultarse todos ellos en el volumen *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977), el Reglamento del Congreso de 1982 diferencia, dentro de su título V, el «procedimiento legislativo común» (capítulo II) y las «especialidades en el procedimiento legislativo» (capítulo III): proyectos y proposiciones de Ley Orgánica; proyecto de Ley de Presupuestos; Estatutos de Autonomía, distinguiendo a su vez entre procedimiento ordinario y procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución; revisión y reforma constitucionales; competencia legislativa plena de las Comisiones, y tramitación en lectura única.

(5) B. PENDÁS GARCÍA («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 1990, pág. 83) señala, en este sentido, que «no existe siquiera, en rigor, un procedimiento-tipo que sirva de modelo a los restantes o que permita de verdad una eficaz aplicación supletoria de sus reglas».

al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado (6). Propuesta, petición y Reglamento han de ser aprobados en la Junta General por los procedimientos que el RJG (arts. 153 y 163) incluye en el título del procedimiento legislativo, que no parece, así, fácil de reducir a unidad.

Razones de extensión obligan a circunscribirse aquí al procedimiento legislativo común. Prescindir de sus especialidades empobrece, sin duda, la imagen que ahora pueda darse del procedimiento legislativo en el Principado de Asturias. Pero, pese a todo, no impide conocer, al menos, el modo normal de producción legislativa en la Comunidad. Dejando de lado, obviamente, el procedimiento presupuestario, de frecuencia anual y peculiaridades tan acusadas que requieren comentario propio, los procedimientos especiales, bajo el vigente RJG, han sido hasta el momento poco usuales. Algunos como el de autorización de convenios interautonómicos o el de las leyes de mayoría cualificada no se han incoado nunca. Otros representan una proporción poco significativa. Sobre un total de 113 procedimientos en los diez años de autonomía, sólo tres han sido de reforma del Estatuto, de los que, además, sólo uno llegó a término; cuatro de iniciativas ante las Cortes Generales, de las que dos no llegaron al Congreso, y seis de lectura única.

No tendría mucho sentido este trabajo si aspirase a exponer una teoría del procedimiento legislativo en el Principado de Asturias. Cualquier estudio sobre el trámite en el Congreso del procedimiento legislativo estatal bastaría para descubrir sus claves. El RJG reproduce fielmente el modelo de procedimiento del RC, especie de *ius commune* que las Asambleas de las Comunidades Autónomas han recibido, y no siempre adaptado, en sus *iura propria* (7).

(6) Sobre esta atípica potestad reglamentaria, véase M. BASSOLS COMA: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, IEF, 1984, págs. 196-197; L. LÓPEZ GUERRA: «En torno a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, 1985, págs. 333-334; J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ: «Naturaleza de la función de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consideraciones críticas», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 230, 1986, págs. 271-272; G. ARRANZ PUMAR: «Artículo 23», en R. BOCANEGRA SIERRA (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, MAP, 1987, págs. 230-232; B. PÉREZ FERNÁNDEZ: «Artículo 33», *ibidem*, págs. 374-375; C. ESCUÍN PALOP: *La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1990, págs. 88-92, 136-138; M. RAZQUIN LIZÁRRAGA: «Ley autonómica, reglamento y control», *Revista de Administración Pública*, 128, 1992, pág. 125.

(7) Destacan, con diferentes valoraciones, la uniformidad de los Reglamentos de las Asambleas legislativas autonómicas respecto del Reglamento del Congreso: N. PÉREZ SERRANO-JAUREGUI: «Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales», en AA. VV.: *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, Asamblea Regional de Murcia, 1983, pág. 21; L. CORNO

Pero, muy distintamente, estas líneas no están concebidas *ad usum scholarium*. Sus datos y orientaciones son sustancialmente prácticos. La elección metodológica no necesita, me parece, una extensa justificación. El procedimiento legislativo se resiste a ser prefigurado en moldes rígidos (8). Una sólida construcción, como la reserva reglamentaria, que veda a la Ley los *interna corporis* (incluido el procedimiento legislativo) de la Asamblea (9), no logra impedir, por ejemplo, que, no hace mucho, el Parlamento de Baleares haya modificado por Ley la regulación reglamentaria del procedimiento legislativo (10). El Derecho parlamentario es dúctil, espontáneo, flexible (11), y las prácticas adquieren en él una «considerable trascendencia nomotética» (STC 149/1990, FJ 5), cuando no son su más profusa fuente (12). Posiblemente no sea ello privativo de este Derecho y pueda decirse, en general, de cualquiera otro en el que el autor de la norma es también su destinatario y *potestas normandi* y *potestas interpretandi* se concentran en un solo titular. Pero, en todo caso, los perfiles son particularmente acusados en el Derecho parlamentario, tal vez porque, sobre lo anterior, redundante en él la acción del factor político —nada de lo que sucede en las Asambleas le es ajeno—, que tiende inevitablemente a abrir una brecha de «falta de armonía entre la teoría y la práctica» (13), de la que la primera suele salir desmentida y la segunda reforzada.

Cuando se trata de Derecho parlamentario, y de procedimiento legislativo

CAPARRÓS: «El Reglamento parlamentario: especial referencia a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Madrid, IEF, 1984, pág. 644; J. M. GIL-ROBLES: «Los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas», *ibidem*, vol. II, págs. 1313-1314.

(8) Véase G. ZAGREBELSKY: «Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari», *Le Regioni*, 4, 1984, pág. 773.

(9) Véanse, por todos, S. TOSI: *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1974, pág. 92; V. DI CIOLÒ: *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, 1980, págs. 25-28; G. G. FLORIDIA: *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milán, Giuffrè, 1986, págs. 325-373.

(10) La Ley 9/1991, de 20 de marzo, de reforma de determinados artículos del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (BOIB núm. 47, de 13 de abril; c. e. núm. 26, de 2 de mayo), modifica, en efecto, el régimen de la iniciativa legislativa (art. 111), de las ponencias (art. 116) y de las proposiciones de ley (art. 126).

(11) Véase L. MARTÍNEZ ELIPE: «El Derecho parlamentario como ordenamiento jurídico», en AA. VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, págs. 522 y 526.

(12) Sobre la naturaleza de la *praxis* constitucional y su significación en el Derecho parlamentario, véase P. GONZÁLEZ TREVIJANO: *La costumbre en Derecho constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, págs. 497-502 y 616-620.

(13) G. DE AZCÁRATE: *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Tecnos, 3.ª ed., 1978, pág. 18.

en particular, el discurso académico, buscando la formalización, corre el riesgo de alejarse de la realidad. La comprensión del Derecho parlamentario requiere penetrar en el mundo cerrado de las Asambleas (14). No es casual que los tratados parlamentarios clásicos hayan salido de la pluma de autores vinculados política o funcionalmente con las Asambleas: desde el *Manual of Parliamentary Practice* (1801), que Thomas Jefferson compusiera siendo Presidente del Senado de los Estados Unidos, hasta el *Traité de Droit politique, electoral et parlementaire* (1893), de Eugène Pierre, Secretario General de la Cámara de Diputados francesa, pasando por el *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usagé of Parliament* (1844), de Erskine May, Clerk de la Cámara de los Comunes (15).

Por eso, no se ha extendido este trabajo a todas las Comunidades Autónomas y se ha circunscrito tan sólo al Principado de Asturias, única Comunidad cuya práctica legislativa puede conocer el autor por su dedicación profesional a la Junta General. Lo que la información pierda en generalidad, espero lo gane en precisión. Carente el procedimiento legislativo en el Principado de Asturias de una teoría propia que lo diferencie de los demás, explorar en su práctica es, además, la forma posiblemente menos insegura de averiguar si, no obstante esa falta de originalidad, la experiencia del Principado tiene algo de suyo que, para acercar en lo posible teoría y práctica, requiera introducir algunas correcciones bien en la configuración reglamentaria del procedimiento, bien en su aplicación, aun sin desconocer que lo primero difícilmente sería acometido por una Cámara que, a la espera de una reforma global siempre frustrada, ha mantenido inalterado su Reglamento desde que lo aprobara en 1985, y que lo segundo sería aún más improbable al implicar princi-

(14) J. LAPORTE y M. J. TULARD: *Le Droit parlementaire*, París, PUF, 1986, pág. 3.

(15) Aunque, como ha constatado R. MORODO LEONCIO («El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional», en *Estudios jurídico-sociales* (Homenaje al profesor Luis Legaz Lacambra), Universidad de Santiago de Compostela, 1960, pág. 891, not. 2), no hubo en España un tratado sistemático del Derecho parlamentario equivalente al francés de PIERRE, algunas de las contribuciones españolas más destacadas al Derecho parlamentario son obra igualmente de autores vinculados a la práctica parlamentaria. Es el caso del *Derecho parlamentario español. Colección de Constituciones, disposiciones de carácter institucional, leyes y decretos electorales para diputados y senadores, y Reglamentos de las Cortes que han regido en España en el presente siglo*, 3 vols., Madrid, J. A. García, 1885 (recientemente reeditado, en 1992, por el Congreso de los Diputados en la serie Textos Parlamentarios Clásicos, con estudio introductorio de J. J. Lavilla Rubira), de M. FERNÁNDEZ MARTÍN, que culminó su carrera administrativa en el Congreso de los Diputados como oficial mayor de la Secretaría; *La responsabilidad ante el Parlamento*, Madrid, Hijos de J. A. García, 1901, de M. JIMÉNEZ AQUINO, oficial de la Secretaría del Senado, o de *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid, Universidad Central, 1935, de G. BAYÓN CHACÓN, que la firma como oficial letrado del Congreso de los Diputados.

palmente la modificación del comportamiento de los agentes del procedimiento.

II. MODOS DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO

1. *La iniciativa legislativa*

El artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias (EA) reconoce el derecho de iniciativa legislativa «a los miembros de la Junta y al Consejo de Gobierno», y remite a la Ley la regulación de la «iniciativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular para las materias que sean competencia exclusiva del Principado de Asturias».

El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa mediante la presentación ante la Mesa de la Cámara de proyectos de ley, «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (art. 135.1 RJG). La preparación de los proyectos de ley del Consejo de Gobierno venía siendo disciplinada hasta hace poco por la Circular de 18 de octubre de 1985, de la entonces Consejería de la Presidencia, sobre procedimiento a observar para la elaboración de disposiciones de carácter general, y las Normas complementarias de las reguladoras de los trabajos del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 1987. El 2 de julio de 1992, el Consejo aprobó una «Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general», que, junto a directrices de técnica legislativa, establece también normas de procedimiento (16).

Las directrices técnicas, especialmente indicadas en una Administración como la del Principado que responde al modelo de redacción «difusa» de los proyectos de ley, nacidos de la Consejería en cada caso competente y no de un único Departamento encargado específicamente de esa sola tarea (17), no son muy diferentes de las del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 (18). Es probable, por lo demás, que su observancia ya desde la Administración aligere la tarea de las ponencias de la Cámara, que, ante la escasa calidad de los proyectos, se han visto obligadas, como luego se verá, a proponer en sus informes numerosas correcciones técnicas, muchos de cuyos criterios incorporan ahora las Directrices del Consejo de Gobierno. Por su parte, el procedimiento, configurado según las reglas de la Ley de Procedi-

(16) BOPAP, 73, de 29 de marzo de 1993.

(17) Véase, al respecto, M. MARTÍN CASALS y C. VIVER PI-SUNYER: «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los proyectos de ley», *Revista de las Cortes Generales*, 21, 1990, págs. 7-34, esp. págs. 20 y sigs.

(18) BOE, 276, de 18 de noviembre de 1991.

miento Administrativo de 1958, comprende los siguientes trámites: *a)* «iniciación», con incorporación de antecedentes y tabla de vigencias (19); *b)* informe de la Secretaría General Técnica; *c)* informe de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas cuando se trate de disposiciones sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de la Administración, y de la Consejería de Hacienda, Economía y Planificación, cuando se trate de reorganizaciones administrativas que supongan incremento de gastos por aumento de personal; *d)* informe de los órganos consultivos que procedan en su caso (20); *e)* información pública o audiencia a «organizaciones y entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo»; *f)* remisión al resto de las Consejerías para que puedan hacer observaciones, y *g)* informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

El RJG ha precisado el régimen de la iniciativa que el EA reconoce a los miembros de la Junta, atribuyéndosela a un diputado con la firma de otros cuatro y a cada grupo parlamentario (art. 151 RJG), que pueden ejercerla mediante la presentación de proposiciones de ley, acompañadas, como los proyectos, de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas. Nada dice el RJG acerca de la gestación de las proposiciones parlamentarias, ni de las de diputado con la adhesión de otros cuatro, de las que, como cabía esperar en un Parlamento «grupal», no hay experiencia alguna, ni de las de Grupos, sujetas, en principio, a lo que al efecto prevean los estatutos y reglamentos internos, aunque no falten tampoco

(19) No suelen acompañarse entre los antecedentes de los proyectos las tablas de vigencias, del mismo modo que tampoco es frecuente que los proyectos contengan disposiciones de derogación expresa, en las que se identifiquen las normas derogadas. La omisión, explicable en los primeros años, en los que la legislación del Principado iba desplazando, que no derogando, la legislación estatal preexistente en las materias ahora competencia de la Comunidad, comienza a ser, cuando el volumen de Derecho propio es ya considerable, una grave deficiencia técnica, que crea no pocos problemas de derogación tácita y de derogación por incompatibilidad. Acerca de estos últimos, véase L. M. DIEZ-PICAZO: *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas, 1990, págs. 285 y sigs., y acerca de la conveniencia de disposiciones derogatorias expresas y de la importancia de las tablas de vigencia, J. L. PEÑARANDA RAMOS: «Las disposiciones derogatorias de las leyes», en F. SAINZ MORENO y J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.): *La calidad de las leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1989, pág. 247.

(20) La Ley del Principado 10/88 prevé que el Consejo Económico y Social informe, en un plazo de treinta días, reducibles en casos de urgencia a menos de quince, los proyectos de ley en materia de política económica y social; el Consejo sólo puede informar si lo pide el Consejo de Gobierno, y la omisión de su informe, no de su solicitud, que es preceptiva, no es relevante, por cuanto, de no emitirse en plazo, se entenderá cumplido el trámite, «si bien el Consejo podrá remitir su informe al Gobierno regional con posterioridad, si lo estima oportuno» (art. 3).

fórmulas distintas como la que se siguió en la I Legislatura, y que, comprensiblemente, no volvió a utilizarse, con las proposiciones de las que serían Leyes del Himno y del Escudo, redactadas por una Comisión Especial creada por el Pleno y asumidas formalmente para su presentación por los Grupos Socialista y Popular la primera y por todos los Grupos la segunda (21).

El estatuto de funcionamiento interno del Grupo Popular, aprobado en la reunión de septiembre de 1991, dedica en su capítulo IV una sola y escueta previsión a la presentación de proposiciones de ley, a partir de la cual se ha articulado, sin embargo, un procedimiento bastante reglado, con arreglo al cual, durante la elaboración de una proposición de ley, cuya presentación se decide en las «reuniones estratégicas» previas a cada período de sesiones, son oídos los diputados del área de trabajo (las áreas de trabajo del Grupo están perfiladas siguiendo la delimitación reglamentaria de asuntos de las Comisiones) en el que sea subsumible la iniciativa, así como los órganos de dirección del partido, distribuyéndose, si afecta a una determinada circunscripción, entre los diputados de la misma, para su traslado a los concejales de las respectivas Corporaciones locales, todo ello antes de que el presidente del Grupo la someta al Pleno para presentarla luego ante los medios de comunicación, primero, y ante la Mesa de la Cámara, después.

La gestación de proposiciones de ley en el Grupo de Izquierda Unida está bastante formalizada, no en reglamentos internos del Grupo, que hasta ahora ha venido funcionando con arreglo a acuerdos verbales entre sus miembros, sino a partir de los estatutos del partido, que, desde la última modificación de junio de 1992, perfilan un procedimiento del siguiente tenor: pueden proponer la formulación de una proposición de ley una de las «áreas de elaboración» del partido (configuradas por materias y con criterios preferentemente técnicos), el Grupo parlamentario, con el visto bueno de los órganos de dirección (Presidencia colegiada o Consejo Político), o los propios órganos de dirección; de considerarse oportuna la propuesta, el «área de elaboración» competente, con la colaboración necesaria de un diputado, que en su momento sostendrá a su paso por la Cámara la iniciativa, y de ser preciso, con asesoramiento técnico externo al área, bien del partido, bien del exterior, procede a la preparación de la proposición, con audiencia y contactos con los colectivos sociales afectados; elaborada la propuesta, es sometida de nuevo a los órganos de dirección (uno u otro, en función de su alcance), y, finalmente, el grupo parlamentario le da la redacción definitiva con la que será presentada ante la Cámara.

(21) Véase *Textos parlamentarios*, vol. II, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1987 (en adelante, *Textos parlamentarios*), págs. 39 y 83.

El reglamento interno con el que el Grupo Socialista se dotó al inicio de la I Legislatura, en 1983, no prevé procedimiento específico alguno para las proposiciones de ley y la inactividad del Grupo en este campo (22) no permite aventurar cuál pueda ser su eventual articulación. En todo caso, de acuerdo con los artículos 10.d) y 12, parece que las proposiciones podrían ser sometidas a examen del pleno del Grupo, bien por su secretario general, de acuerdo con el presidente, bien por el Comité Permanente, integrado por el presidente, el secretario general y el secretario general adjunto. El Grupo Mixto, integrado en la actual Legislatura por tres diputados, dos procedentes del CDS y otro de la ahora disuelta Coalición Asturiana, carece de estatutos propios. En la práctica, sus miembros han convenido tácitamente imputar al Grupo las iniciativas legislativas que pretendan sacar adelante, aunque no haya coincidencia de pareceres entre las dos formaciones políticas.

La iniciativa legislativa parlamentaria ha sido hasta el momento bastante infrecuente. De 85 Leyes aprobadas al cierre de la II Legislatura, sólo 6 son de origen parlamentario. El resto procede de proyectos del Consejo de Gobierno. Las causas de este desequilibrio son diversas y no debe caerse en la tentación de simplificarlas. Es probable que la pasividad de la oposición no sea ajena a la eventual falta de un programa legislativo suficientemente perfilado o a la posible preferencia táctica por un comportamiento legislativo «negativo» en términos webberianos (23), y la de la mayoría, al propósito deliberado de no empañar los méritos del Gobierno en la ejecución legislativa del programa electoral, pese a que la asunción como propias de algunas iniciativas, aun elaboradas materialmente por el Gobierno, pudiera mejorar en algo el magro *cursum honorum* legislativo del Grupo y frenar el desgaste del Gobierno ante la Cámara e incluso ante la opinión pública en asuntos poco pacíficos. En todo caso, junto a estos posibles factores, no son menos relevantes otros de naturaleza bien distinta y más fácilmente constatables.

Por un lado, el trámite de toma en consideración que, como luego se verá, deben superar ante el Pleno las proposiciones de ley parlamentarias, pero no los proyectos gubernamentales, como condición previa a la apertura de la

(22) Aunque el Grupo Parlamentario Socialista no ha presentado hasta el momento ninguna proposición de ley separadamente, sí suscribió algunas con otros grupos: con todos, la de la Ley 1/82, de Organización de la Administración (*Textos parlamentarios*, vol. I, pág. 23), y la de la Ley 2/84, del Escudo (*ibidem*, vol. II, pág. 65); con el Popular, la de la Ley 1/84, del Himno (*ibidem*, vol. II, pág. 21), y con éste y el entonces Comunista, la de la Ley 5/84, del Día de Asturias (*ibidem*, vol. II, pág. 223).

(23) Véase el concepto de política parlamentaria negativa en M. WEBBER: «Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada», en *Escritos políticos*, trad. esp. y estudio preliminar de J. Abellán, Madrid, Alianza Editorial, 1991, pág. 171.

fase de enmienda y examen ulterior en Comisión (art. 151 RJG), expondría sin necesidad al Grupo de la mayoría, cuando ésta no es muy holgada, al riesgo del rechazo liminar de su iniciativa por los Grupos de la oposición, que como él se ven en la necesidad de negociar un número suficiente de adhesiones para sus proposiciones. De otro lado, la conformidad del Gobierno que, como también se verá más adelante, requieren para su tramitación las proposiciones parlamentarias que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios (art. 151 RJG) no es tampoco un estímulo para la iniciativa parlamentaria, menos aún cuando se hace de esta exigencia una interpretación tan rígida como la que, según se comprobará, viene sosteniéndose en la Junta General. Y, por último, pero no en menor medida, la infradotación de los Grupos de la Cámara no facilita, sino más bien impide, el despliegue de cualquier iniciativa en el técnicamente complejo campo de la legislación. A partir del acuerdo de la Mesa de la Cámara de 14 de enero de 1992, los Grupos perciben mensualmente asignaciones entre, aproximadamente, un máximo de dos millones y medio y un mínimo de un millón de pesetas, con las que deben atender gastos de asesoramiento, funcionamiento y personal, no más de un auxiliar administrativo por Grupo y, en el mejor de los casos, un asesor en nómina propia.

En contraste con su falta de iniciativa legislativa, es usual, sin embargo, que, fuera del procedimiento legislativo, los Grupos presenten iniciativas de otra índole interesando que la Cámara pida del Gobierno la presentación de proyectos de ley. Esta práctica pone a la Asamblea, cuando las iniciativas prosperan, al frente de una función —compartida con una muy difusa pluralidad de grupos sociales, políticos, económicos y culturales influyentes en el Ejecutivo— de *impulso* de la iniciativa legislativa del Gobierno (24), que, habitualmente preterida ante el mayor dinamismo de otros agentes sociales que disponen de mecanismos más ágiles para incidir en la sensibilidad legislativa del Gobierno, no es desconocida en el Derecho comparado (25) ni en el nuestro. El RJG no contiene una disposición similar a la del artículo 190.a)

(24) Para la distinción, en la doctrina alemana que la ha acuñado, entre «iniciativa legislativa» e «impulso de la iniciativa legislativa», véase E. DENNINGER: «El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, pág. 27.

(25) Aunque los diputados y las Comisiones del *Riksdag* sueco tienen reconocido el derecho de iniciativa legislativa, lo normal, señala G. REGNER («El procedimiento legislativo en Suecia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, págs. 227-228), es que propongan al Pleno que requiera del Gobierno la adopción de la correspondiente iniciativa, con lo que el propio *Riksdag* viene a actuar como «fuente» de la iniciativa que formaliza el Gobierno, al modo de la práctica que se examina en el texto.

del Reglamento del Parlamento Foral de Navarra [tomada del art. 174.a) del Reglamento del Senado], que, de modo expreso, prevé mociones a través de las cuales puede la Cámara pedir a la Diputación Foral que «remita al Parlamento un proyecto de ley foral regulando una materia de la competencia de éste». Pero la indefinición reglamentaria del objeto de las mociones, de las proposiciones no de ley y de las propuestas de resolución (arts. 209, 222, 235 RJG) ha hecho igualmente posible que, por no remontarse muy atrás, haya resuelto la Cámara, a raíz del debate de orientación política general del ejercicio 1991-1992, recabar del Gobierno la remisión «en el actual período de sesiones» del Proyecto de Ley del Servicio de Salud y, «durante el año 1992», del Proyecto de Ley de Montes (26).

Aunque esta forma *boomerang* de activar oblicuamente el procedimiento legislativo carece de los efectos de la iniciativa propiamente dicha, pues su fuerza, como la de todas las resoluciones de esa naturaleza, será, en el mejor de los casos, política, tiene a su favor algunas ventajas que ayudan a comprender su uso: los Grupos de la oposición ahorran esfuerzos, que seguramente les sobrepasarían, en la redacción siempre difícil del texto articulado, y pueden, por otro lado, fiscalizar, a través de los procedimientos de control, la diligencia con que el Gobierno cumpla el requerimiento legislativo de la Asamblea; por su parte, la mayoría puede, con la anuencia del Gobierno, instar a la Cámara, capitalizando políticamente la iniciativa, a que pida al Gobierno la presentación del texto que el propio Gobierno le indique o, cuando menos, eludir el tener que pronunciarse sobre una proposición de ley que, siendo razonable y oportuna la regulación legal del asunto de que se trate, pueda estar tentada a presentar la oposición de no prosperar la propuesta de pedir desde la Cámara al Gobierno la remisión del proyecto.

El régimen de la iniciativa municipal y popular no está perfilado en el RJG, sino, por elección del EA, en Ley (Ley 4/84). Su garantía, pero también su rigidez, es por ello menos intensa que la del régimen establecido por el RJG para la iniciativa gubernamental y parlamentaria, al ser modificable la Ley por mayoría simple (art. 102 RJG) y el RJG sólo por mayoría absoluta (disp. fin. 2.^a). La municipal ha de ser suscrita por un mínimo de tres Ayuntamientos asturianos con un censo conjunto no inferior a diez mil electores en acuerdos adoptados por mayoría absoluta (art. 3). La popular, gestionada por una Comisión promotora (art. 8.1), requiere el apoyo de al menos diez mil mayores de edad que tengan la condición política de asturianos (art. 7), es decir, la vecindad administrativa en alguno de los Concejos del Principado

(26) Resolución 9/3, de 4 de octubre de 1991, *BOJG*, Serie C, núm. 11, de 8 de octubre.

de Asturias (27). Una y otra se ejercen mediante la presentación de proposiciones de ley ante la Mesa de la Cámara, acompañadas de una exposición de motivos, de una memoria justificativa de su oportunidad, así como de la certificación de los acuerdos municipales en el caso de la de los ayuntamientos y de la identificación de los miembros de la Comisión promotora en el caso de la popular (arts. 3 y 8).

Aunque el preámbulo de la Ley funda separadamente la iniciativa de los Ayuntamientos en la necesidad de «tener legalmente garantizado su derecho a intervenir en la adopción de las decisiones que directamente les afectan» y la iniciativa popular en el principio de participación del artículo 9.2 CE, el hecho de que su artículo 14 reconozca en ambos casos la posibilidad de interponer recurso de amparo contra la obstaculización por la Mesa de la Cámara de su ejercicio (28) parece darles un fundamento común como instrumentos de democracia participativa (29) conectados con el artículo 23 CE, y no, al menos procesalmente, con el artículo 9.2 CE, excluido del ámbito material del amparo constitucional (art. 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC), ni tampoco con un derecho legal.

Quizá no sea del todo afortunada, sin embargo, esa asimilación procesal entre iniciativa popular y municipal y no deban extraerse de ella muchas consecuencias. Cuesta, en efecto, admitir que del artículo 23 CE —precepto cuyo ámbito subjetivo en lo que hace al derecho de participación viene circunscrito, según es jurisprudencia constitucional reiterada, a los ciudadanos (SSTC 5/83, FJ 4; 10/83, FJ 2; 20/83, FJ 4; 30/83, FJ 3; 63/87, FJ 5)— nazca derecho reaccional alguno para los Ayuntamientos en el procedimiento legis-

(27) El artículo 7.2 EA atribuye «los derechos políticos definidos en este Estatuto» a «los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España» y, «si así lo solicitan (a) sus descendientes inscritos como españoles», de modo que, dándose las condiciones descritas, también estos sujetos podrían suscribir válidamente iniciativas legislativas populares.

(28) Refiriéndose al recurso de amparo que prevé el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/84, reguladora de la iniciativa legislativa popular en el plano estatal, A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ («La iniciativa legislativa popular», en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, IEF, 1987, pág. 1736) se muestra crítico con lo que juzga una ampliación innecesaria del ámbito del recurso, que pudo evitarse con soluciones más satisfactorias como el contencioso ordinario, el contencioso electoral o el procedimiento de la Ley 62/78. No creo, sin embargo, que las alternativas que propone resultasen viables sin forzar los cauces procesales que refiere, pensados todos ellos para impugnaciones contra actos de la Administración, naturaleza que no comparten los acuerdos de la Mesa de la Cámara.

(29) Destaca la configuración de la iniciativa popular como instrumento de democracia participativa P. BIGLINO CAMPOS: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, 46-47, 1985, pág. 291.

lativo. Y si esto es así en el plano procesal, no mucho más satisfactoria es la unificación de régimen sustantivo entre una y otra ni, incluso, la previsión misma de la iniciativa municipal, por más que el propio EA parezca primarla al permitir su ejercicio en la reforma del EA, vedada, en cambio, a la popular (art. 56 EA). Además de ser, subjetivamente, un derecho participativo, la iniciativa popular puede actuar, en una dimensión objetiva, como elemento de contrapeso y corrección del poder de dirección y decisión de los órganos representativos (30), supliendo sus omisiones o reaccionando contra sus desfallecimientos. Sin embargo, no resulta tan claro este esquema cuando se aplica a los Ayuntamientos, cuya relación con la Asamblea de la Comunidad es muy distinta de la que la liga al electorado y no puede equipararse tampoco a la que constitucionalmente existe (art. 137 CE) entre Estado y Comunidades Autónomas, que explica el reconocimiento de la iniciativa ante el Congreso de las Asambleas autonómicas, trasunto, seguramente, de la que el Principado ha querido otorgar a las Corporaciones locales (31).

Sea como fuere, la Ley ha sometido ambas iniciativas a severas restricciones materiales que no dejan lugar a la duda de que el reconocimiento de estos mecanismos de democracia participativa es más *pro forma* que *ad substantiam*, frente a lo que, por lo demás, la experiencia —ninguna iniciativa municipal y sólo tres populares desde 1984— no parece rebelarse. El propio EA, al crearlas, las circunscribe a «las materias que sean competencia exclusiva del Principado» (art. 31.1), lo que deja fuera, sin mucho fundamento, materias en las que, siendo la competencia compartida con el Estado, tiene la Comunidad potestad legislativa (art. 11 EA). Además, veda la Ley otras áreas de muy diferente índole: tributos, presupuestos, deuda pública, órganos superiores de la Comunidad, iniciación del procedimiento de delegación y transferencia de competencias, y derechos fundamentales y libertades públicas (art. 2).

No cuesta reconocer, detrás de estos frenos, prudentes cláusulas de salvaguarda de la política económica (tributos, presupuestos, deuda pública), de la forma de gobierno de la Comunidad (órganos superiores), del ritmo de ampliación de competencias o de la uniformidad de las condiciones de vida

(30) E. W. BÖCKENFÖRDE: «Democrazia e rappresentanza», *Quaderni Costituzionali*, 2, 1985, pág. 247.

(31) M. ARAGÓN («La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, IEF, 1987, pág. 591) apunta en este sentido que, «como resulta que las Comunidades Autónomas, a diferencia del Estado, no son entidades políticas compuestas ni su ordenamiento goza del carácter compuesto del ordenamiento estatal (pese a que el Estatuto vasco “lo aparente” para aquella Comunidad), no deja de ser criticable este mimetismo en la iniciativa legislativa, para el que no existen razones suficientes ni en la teoría ni en la práctica».

(derechos fundamentales y libertades públicas), aunque, salvo la Ley de Presupuestos, cuya iniciativa está reservada al Gobierno (art. 47.1 EA) y las regulaciones que impliquen modificación del EA, cuya reforma no pueden iniciar los ciudadanos ni tampoco sólo tres Ayuntamientos (art. 56.1 EA), las prohibiciones no tengan un fundamento indiscutible, máxime cuando, como se verá, debe el Pleno de la Asamblea decidir libremente si toma en consideración este tipo de proposiciones antes de abrirles el procedimiento propiamente dicho. Acaso no respondan estas limitaciones a otra razón última más poderosa que la de evitar que el Parlamento se pronuncie, en asuntos relevantes, sobre iniciativas que, sostenidas por un apoyo electoralmente significativo, se aparten, sin embargo, del programa de la mayoría y, en menor medida, de la estrategia de la oposición parlamentaria.

2. *La instrucción del procedimiento*

Presentado el proyecto de ley, la Mesa de la Cámara ordena su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta General* (BOJG), Serie A, la apertura del plazo de enmienda y el envío, en función del contenido del proyecto, a alguna de las siete Comisiones Permanentes Legislativas, configuradas por áreas similares a los Departamentos del Ejecutivo (32), que, sin posibilidad formalmente reconocida de desentenderse de la asignación del proyecto, a diferencia de las Comisiones de otras Asambleas (33), están enteramente subordinadas a la Mesa. Por lo común, las tres órdenes son simultáneas y se documentan en unidad de acto. Pero no faltan supuestos en los que alguna de ellas se desgaja. No es infrecuente, así, que la apertura del plazo de enmiendas se posponga con el fin, como luego se verá, de ampliarlo de hecho para un momento ulterior.

A este triple contenido que normalmente tiene el acto de la Mesa por el

(32) Organización y Administración; Hacienda, Economía y Presupuesto; Política Territorial; Política Cultural; Acción Social y Asistencial; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Comercio (art. 66.1 RJG). La correspondencia con los Departamentos del Ejecutivo, más nítida respecto de las Consejerías creadas por la Ley 1/82, se ha ido desdibujando con las sucesivas modificaciones de la organización de la Administración que, hasta el momento, han culminado en la Ley 8/91 (véase reflejado este proceso en I. ARIAS DÍAZ: *Organización de la Administración del Principado de Asturias*, Oviedo, Junta General, 1992, págs. 22-26), aunque la asignación de asuntos a las Comisiones se haya ido adaptando a los cambios del Ejecutivo.

(33) El Reglamento del Senado prevé la posibilidad de que las Comisiones planteen, con ocasión de la distribución de trabajo por la Mesa de la Cámara, conflictos de competencia, positivos o negativos, que corresponde resolver al Pleno (art. 55). También el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia habilita a las Comisiones para plantear, ante la asignación de un asunto por la Mesa, conflicto positivo o negativo de competencia, en el que decide la Mesa, oída la Junta de Portavoces, previo informe de la Comisión de Competencia Legislativa (art. 43).

que se instruye el procedimiento ha venido a sumarse otro que condiciona tanto la publicación como la apertura del plazo de enmiendas y el envío a Comisión: el acuerdo de calificación y admisión. Como el RC, el RJG no lo prevé en el título regulador del procedimiento legislativo, a diferencia de los procedimientos de control. Es posible que el silencio reglamentario no sea ajeno, quizá inconscientemente, al peso de una consolidada teoría del procedimiento que considera que, ejercitada la iniciativa legislativa, nace en la Cámara el deber de proceder y ejercer su función (34), especialmente cuando es el Gobierno el autor de la iniciativa y pueda por ello quedar comprometida la forma de gobierno (35). Sea como fuere, el trámite de calificación y admisión ha llegado a implantarse de forma generalizada a resultas de la extensión de la función de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» que el artículo 36.1.4.^a RJG, fuera del título del procedimiento legislativo, enuncia entre las atribuciones de la Mesa de la Cámara.

De la naturaleza de la competencia de calificación y admisión de la Mesa, indefinida en el RJG, he tenido ya ocasión de ocuparme en otro lugar con alguna extensión (36). Al calificar, la Mesa verifica que el autor de la pretensión, aquí legislativa, solicita para su sustanciación la apertura del procedimiento reglamentariamente adecuado; con la admisión a trámite reconoce, en su caso, el *ius ut procedatur*, el derecho a que se siga el procedimiento elegido, por cumplirse los requisitos establecidos para el tipo de pretensión deducida. Qué alcance pueda tener el control de la Mesa en este trámite del procedimiento legislativo no es cuestión enteramente fácil. Como ya señalé en su momento, el acto de calificación y admisión posee un alcance graduable en función del procedimiento parlamentario del que forme parte (37). La STC 205/90, que ha venido a confirmar la calificación como un juicio «sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido» (FJ 6) y

(34) Concepción esta que va desde R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, París, Sirey, 1920, pág. 379, hasta S. GALEOTTI: *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, Giuffrè, 1985, pág. 244.

(35) Véase M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, pág. 234.

(36) Véase A. ARCE JANÁRIZ: «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29, 1990, págs. 9-116, esp. págs. 29-30.

(37) *Ibidem*, pág. 115. Del alcance de la función calificadora en las Asambleas autonómicas se ha ocupado con posterioridad J. CANO BUESO: «Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, págs. 246-255.

a reconocer como derecho vulnerado por una indebida inadmisión a trámite el *ius ut procedatur* de los parlamentarios (FJ 7), ha precisado igualmente que «las potestades de calificación y admisión de que dispone con carácter general la Mesa deben ser puestas en conexión con el procedimiento parlamentario del que forman parte» (FJ 6) y, aludiendo a las mociones del artículo 174 del Reglamento del Senado, ha señalado que la Mesa «debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental; de tal forma que sólo cuando el contenido de la moción sea inequívocamente extraño a las finalidades establecidas para estas mociones en el artículo 174 o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional, el Reglamento permite acordar la inadmisión por la Mesa» (FJ 6). Tratándose de proyectos de ley, sobre cuyo contenido nada dice en el procedimiento común el RJG, no parece que pueda la Mesa, habida cuenta, además, del sistema de control concentrado y *ex post* de constitucionalidad de las leyes derivado del artículo 161 CE, hacer mucho más que comprobar que el proyecto es reconocible como texto articulado (art. 135.1 RJG) y que el procedimiento solicitado por el Gobierno es el correcto, extremo este último que puede cobrar importancia cuando entra en juego el deslinde entre el procedimiento común y alguno de los procedimientos especiales.

Esto es, en todo caso, lo que viene haciendo la Mesa de la Junta General, para la que, preocupada por no cercenar la discusión en la Asamblea, es bastante con que el Proyecto sea un texto articulado cuya adopción por el Consejo de Gobierno venga certificada por su secretario. A lo más ha llegado a modificar, en el juicio calificadorio, el título del Proyecto en un caso en el que el propuesto por el Gobierno podía resultar procedimentalmente equívoco (38). No es muy rigurosa tampoco la Mesa con la documentación que el Consejo de Gobierno debe acompañar, a pesar de que en no pocos casos las exposiciones de motivos, aun cuando no hayan faltado más que en una ocasión —el Proyecto de Presupuestos para 1992—, en la que el propio Gobierno subsanó de oficio su inicial omisión, hagan dudar, por su contenido las más de las veces huero, de su adecuación a esa rúbrica, y los antecedentes, por lo común notoriamente escasos, se reduzcan, habitualmente, a la propuesta y a algunos informes técnicos de la Consejería autora del anteproyecto. Nunca hasta ahora, sin embargo, se ha asegurado la Mesa de su suficiencia —el

(38) El 17 de febrero de 1992, el Consejo de Gobierno remitió el que denominó «Proyecto de iniciativa legislativa, al amparo del artículo 87.2 de la Constitución española, para la creación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga y Picos de Europa». La Mesa, por acuerdo del día siguiente, lo calificó y admitió a trámite con el título «Proyecto de proposición de ley de las del artículo 87.2 de la Constitución sobre creación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga y Picos de Europa» (*BOJG*, Serie B, núm. 2.1, de 24 de febrero).

artículo 135 RJG se refiere a los antecedentes «necesarios»— ni ha reclamado documentación complementaria. Ciertamente que la STC 108/86 tiene dicho que «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión» y así sea «denunciado ante las mismas Cámaras» (FJ 3), y que en la Junta General no se ha formulado todavía una denuncia en ese sentido. Pero, con todo, no debiera descuidar la Mesa —la STC 108/86 no lo impide— la función que en este trámite está llamada a cumplir. La documentación aneja a los proyectos, sobre facilitar la discusión parlamentaria, puede coadyuvar a la calidad de la futura Ley (39), facilitar, en el caso de la exposición de motivos, su interpretación, especialmente cuando la parte dispositiva es compleja (40) y proporcionar, en todo caso, una valiosa información acerca de la oportunidad, el espíritu y los principios del proyecto, extremos sobre los que precisamente habrán de versar, según se verá, las enmiendas a la totalidad y el debate en el que éstas se discuten.

Tratándose de proposiciones de ley parlamentarias, la unidad de acto en que normalmente se despachan la calificación y admisión, la orden de publicación en el BOJG (Serie B), la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a Comisión se rompe necesariamente para dar cabida a dos incidentes, la conformidad presupuestaria del Gobierno y la toma en consideración por el Pleno de la Asamblea, que se sustancian después de la calificación y admisión y de la publicación en el BOJG, pero antes de la apertura del plazo de enmiendas y el envío a Comisión.

En el primer incidente, la Mesa debe remitir la proposición al Gobierno para que pueda manifestar, en el plazo de diez días, su conformidad o disconformidad, ésta de forma razonada, a la tramitación de la proposición si implicara aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. La dis-

(39) Véase F. SAINZ MORENO: «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 C.E.)», en F. SAINZ MORENO y J. C. DA SILVA OCHOA (coords.): *La calidad de las Leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1989, pág. 33-34.

(40) Véase al respecto F. J. EZQUINAGA GANUZAS: «Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 20, 1988, págs. 27-49, esp. págs. 41 y sigs.; F. SANTAOLALLA («Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 33, 1991, pág. 57) cuestiona la pretendida utilidad interpretativa de las exposiciones de motivos, en las que ve, por el contrario, un indicio de la defectuosa redacción del articulado: «colocar de antemano un documento aclaratorio equivale a una confesión tácita de su defectuosa concepción». L. M. DÍEZ-PICAZO («Los preámbulos de las leyes», *Anuario de Derecho Civil*, tomo XLV, 1992, pág. 533), considerando muy limitado su valor interpretativo, atribuye a los preámbulos una función de convicción política del cuerpo electoral y un mecanismo que facilita la responsabilidad política del Parlamento.

conformidad razonada del Consejo de Gobierno se configura con ello como condición no de la de admisión, sino de ulterior tramitación, según se desprende, *a contrario*, del artículo 151.4 RJG, a cuyo tenor, de no negar expresamente el Consejo de Gobierno su conformidad en el plazo señalado, «la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para la toma en consideración».

No es posible consignar aquí una «doctrina» clara y precisa del Consejo de Gobierno acerca de esta nada pacífica cláusula, pues hasta el momento únicamente ha manifestado de forma expresa su disconformidad frente a una serie de proposiciones de ley presentadas en cadena por el mismo Grupo sobre concesión de suplementos de créditos presupuestarios con ocasión de la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior, sin explicitar otra razón que la propia implicación de aumento de créditos presupuestarios (41). No obstante, no es muy arriesgado aventurar que seguramente no será muy diferente de la que reiteradamente viene manteniéndose a propósito de las enmiendas que comporten aumento de créditos o disminución de ingresos. Para evitar repeticiones, procede remitirse ahora a lo que en examen de la fase de enmienda se dirá. Baste apuntar aquí que, así como las enmiendas únicamente se remiten al Consejo de Gobierno si previamente se aprecia en la Cámara el aumento de créditos o la disminución de ingresos, aun cuando, pese a ello, la omisión de la remisión no le impida al Gobierno pronunciarse, no es a la Mesa a quien corresponde apreciar si las proposiciones de ley tienen o no esa implicación. Antes que la razón de la diferencia, se advierte con más facilidad el daño que de ésta puede seguirse para la posición de la Asamblea en el procedimiento. Pero, sea como fuere, lo cierto es que el artículo 151.2 RJG prevé la remisión por la Mesa al Consejo de Gobierno como acto debido, para que sea el Gobierno quien aprecie la implicación misma y, en su caso, se pronuncie sobre ella.

El incidente de la toma en consideración comienza con la remisión al Consejo de Gobierno de la proposición para que exprese su criterio sobre la conveniencia o no de la toma en consideración y concluye con un debate en el Pleno. La remisión se hace en el mismo escrito que se oficia a efectos de

(41) El Grupo Socialista dedujo solicitud de reconsideración contra el acuerdo de la Mesa de la Cámara de admisión de las proposiciones por entender vulnerada la reserva de la iniciativa presupuestaria a favor del Gobierno que establece el artículo 47.1 EA. La Mesa, por acuerdo de 9 de marzo, desestimó la solicitud por entender que la facultad de los Grupos parlamentarios de formular proposiciones de ley que impliquen aumento de créditos presupuestarios aparece enunciada en el artículo 151 RJG de forma incondicionada, cualquiera que sea el modo en que el aumento haya de producirse.

conformidad presupuestaria, cuya denegación, según se señaló, impide la celebración del debate de toma en consideración.

A diferencia de la disconformidad por aumento de créditos o disminución de ingresos, el criterio del Gobierno sobre la toma en consideración no condiciona de ningún modo la tramitación. Si el Gobierno lo expresara, se lee «antes del inicio del debate» (art. 151.5 RJG). Por el momento de la lectura, parece claro que el criterio no es en sí mismo objeto del debate. Hasta el momento el Consejo de Gobierno solamente ha expresado su criterio desfavorable a la toma en consideración con ocasión de las ya referidas proposiciones de ley sobre concesión de suplementos de créditos presupuestarios, dejando generalmente a la mayoría la censura, en su caso, de las proposiciones de la oposición. En algunos casos, sin embargo, ado a no poner objeciones, sino que ha llegado a sugerir el contenido de posibles enmiendas, alcanzando así indirectamente una cierta y mediatizada capacidad de enmienda de la que formalmente carece (42).

El debate de toma en consideración es una pieza clave del procedimiento. El hecho de que sólo si la proposición es tomada en consideración se abra la fase de enmienda y deliberación en Comisión (art. 151.6 RJG) permite entender, también en el Principado, que sólo entonces se forma la iniciativa, que hasta ese momento ha sido propuesta de iniciativa, según una construcción levantada a partir del RC, que es comúnmente aceptada (43) y ha llegado a tener algún respaldo jurisprudencial (ATC 659/87, FJ 2). El propio RJG establece que las proposiciones de ley «podrán ser adoptadas —y no las leyes podrán ser aprobadas— a iniciativa de» (art. 151.1) los sujetos que legitima. Y ello no deja de repercutir tampoco sobre el juicio de admisión de la Mesa (44), que versa no ya sobre una iniciativa legislativa que obligue a la Cámara

(42) Así, en el criterio sobre la toma en consideración de la proposición de ley de himno, leído por la Presidencia de la Cámara en la sesión plenaria de 27 de marzo de 1984, el Consejo de Gobierno, además de «manifestar su conformidad con la toma en consideración», «se permite sugerir que esa Presidencia traslade a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios la oportunidad de dar cumplimiento al artículo 4.º de nuestro Estatuto de Autonomía, promoviendo una versión en bable de la letra del Himno del Principado» (*Textos parlamentarios*, vol II, 1984-1985, pág. 26), a resultas de lo cual los Grupos Comunista y Socialista presentaron sendas enmiendas con la versión en bable (*ibidem*, págs. 35-36) que, finalmente, aparecería en la Ley.

(43) Véase R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983, pág. 241; M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, págs. 298-301. Discrepa frontalmente F. SANTOALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 2.ª ed., 1990, pág. 260.

(44) Sobre la calificación y admisión de las proposiciones de ley específicamente, véase F. PAU VALL, «La admisibilidad de las proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias en relación con la vulneración del derecho de participación política», *Revista de las Cortes Generales*, 26, 1992, págs. 23-30.

a pronunciarse, sino, distintamente, sobre una mera propuesta, necesaria, sí, para la formación de la iniciativa, pero no muy distinta, *servata distantia*, de la del Consejero que, con «su toma en consideración» o «adopción por el Consejo de Gobierno», se transforma en proyecto. La naturaleza del documento objeto del juicio de admisión, aunque también habría podido conducir al extremo contrario, como, según se verá, así ha sucedido con las proposiciones municipales y populares, ha llevado a la Mesa, con una sola excepción (acuerdo de 10 de marzo de 1993 de inadmisión a trámite de una proposición de ley del Grupo Mixto sobre protección y uso del asturiano por considerar que, sin respaldo en el EA, confería al asturiano el régimen propio de una lengua cooficial), a flexibilizar, aún más si cabe, el trámite de admisión, que queda prácticamente diferido a la toma en consideración, donde de hecho el Pleno admite o no la iniciativa propiamente dicha, por motivos incluso de mera oportunidad que, posibles en la toma en consideración, que se configura como «un acto libre en cuanto al fin» (ALC 659/87), le están, en cambio, vedados a la Mesa en el ejercicio de una potestad que sólo puede ejercer «con arreglo al Reglamento» (art. 36.1.4.ª RJG).

A su significación procedimental suma este trámite una no menos importante dimensión política. Obliga a celebrar un debate sobre las líneas generales de la propuesta que no tendría cabida ni en la fase de Comisión, más centrada en los detalles de la iniciativa, ni en el Pleno final, dedicado antes a la votación que a la discusión. Prueba de su relevancia política es que el RJG sólo prevé turnos de Grupo en el debate, aun cuando la proposición pueda haber sido suscrita por un diputado con la adhesión de otros cuatro (art. 151.5 en relación con art. 139). Hasta la fecha, de doce proposiciones de ley presentadas, seis fueron tomadas en consideración, cinco no y una no llegó a debatirse. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que de las seis tomadas en consideración, cuatro fueron suscritas, entre otros, por el Grupo de la mayoría.

Finalmente, también las proposiciones municipales y populares son objeto del trámite de calificación y admisión, y deben superar la toma en consideración parlamentaria, en la que no intervienen sus autores, así como la conformidad presupuestaria del Consejo de Gobierno, que, sin que se alcance a comprender la razón, se configura como condición de admisión por la Mesa de las iniciativas populares (art. 8.3 Ley 4/84) y, distintamente, como condición de la toma en consideración de las municipales (art. 6.1 Ley 4/84), que siguen en esto el régimen de las parlamentarias. El trámite de admisión es bastante más severo que el de las proposiciones parlamentarias, aunque, antes de su toma en consideración, las municipales y populares sean, como ellas, propuestas de iniciativa. La Ley 4/84 establece, en efecto, una amplia y rígida lista de causas de inadmisión de diversa índole.

Unas parecen tratar de asegurar que las proposiciones satisfagan unas mínimas exigencias técnicas. Son, así, causa de inadmisión que la proposición «verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí» (art. 5.2.c), requisito que no estaría de más hacer extensivo también a las proposiciones parlamentarias e incluso —piénsese, tras la STC 76/92, en la Ley de Presupuestos— a los proyectos gubernamentales, y que el escrito de presentación contenga un texto articulado, acompañado de exposición de motivos y memoria justificativa (art. 5.2.b), causa esta última que, sorprendentemente, afecta a las proposiciones municipales y no, en cambio, a las populares (art. 8.3).

Otras garantizan que las proposiciones que se tramiten en la Cámara no versen sobre alguna de las materias que, ya referidas antes, les están vedadas a estas propuestas (art. 5.2), requiriendo de la Mesa controles de competencia o comprobaciones de posibles aspectos tributarios, que sin duda dan al trámite de admisión una dimensión muy distinta de la verificación liminar de la regularidad jurídico-formal a que se contrae en el caso de las proposiciones parlamentarias y de los proyectos del Gobierno. La Mesa de la Cámara inadmitió por razón de incompetencia dos de las tres proposiciones populares presentadas hasta el momento: una sobre el bable (45) y otra sobre comercio interior (46); la tercera, sobre reforma del EA, fue inadmitida por entender la Mesa, *ex* artículo 56 EA, excluida de los procedimientos de reforma estatutaria la iniciativa legislativa popular (47).

Un tercer grupo evidencia, en fin, el carácter supletorio de la iniciativa gubernamental y parlamentaria con el que se reconocen la municipal y la popular, que parecen, en efecto, concebidas para suplir las omisiones o subsanar los desfallecimientos legislativos de los órganos institucionales: «la previa existencia en la Junta General de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto y que esté en tramitación» (art. 5.2.d); el hecho, sólo para la municipal, de que sea «reproducción de otra iniciativa legislativa de otros ayuntamientos, o popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura» (art. 5.2.e). Este carácter supletorio se hace especialmente patente en la causa de inadmisión del art. 5.2.f), consistente en que la proposición «tenga como objeto la derogación de una Ley o Reglamento aprobado por la Junta General en la misma legislatura». La condición resulta bastante discutible: jerarquiza a la ley de iniciativa parlamentaria, inmune a este tipo de iniciativas populares y municipales, lo que, en el caso sobre todo de la popular, no encuentra ninguna justificación, y, de modo

(45) *BOJG*, Serie B, núm. 10.1, de 24 de junio de 1988.

(46) *BOJG*, Serie B, núm. 19.1, de 20 de diciembre de 1989.

(47) *BOJG*, Serie B, núm. 11.1, de 17 de octubre de 1988.

difícilmente admisible, extiende, además, el efecto inmunizador al Reglamento, que no es sólo aquí el parlamentario, sino también el que la Cámara puede aprobar para la organización de servicios en materias en que correspondan a la Comunidad competencias de mera ejecución (arts. 23.2 EA y 153 RJG), construyendo con ello una suerte de reserva reglamentaria, atípica porque no es reserva a favor de la Administración, pero no por ello, aunque por razones distintas, más fundada.

De la instrucción del procedimiento iniciado mediante proposiciones populares forma parte también otro trámite, posterior a la admisión y anterior a la toma en consideración, de recogida de firmas —no menos de diez mil— por la Comisión promotora, en el plazo de tres meses a partir de la notificación de la admisión, trámite este que adolece, en la regulación de los artículos 8 a 12 de la Ley 4/84, de exceso de formalismo.

Las firmas, acompañadas de los datos personales de los firmantes, autenticadas por fedatarios públicos o especiales, designados ante notario por la Comisión de entre asturianos mayores de edad y sin antecedentes penales, han de hacerse constar en papel timbrado con diligencia notarial en el caso de que ocupen más de un pliego para su presentación ante la Secretaría General de la Junta General dentro de los cuatro días siguientes al del vencimiento del plazo de la recogida. La Comisión tiene derecho a ser indemnizada por los gastos ocasionados en una cuantía que la Ley 4/84 fijó inicialmente en un millón de pesetas, a actualizar periódicamente por la Ley de Presupuestos (art. 13), que hasta la fecha ha omitido, sin embargo, toda previsión al respecto.

La importancia que en esta primera fase del procedimiento legislativo reviste el acuerdo de calificación y admisión ha llevado al RJG, a imitación del RC, a crear un instrumento impugnatorio, la solicitud de reconsideración, que resuelve la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 36.2), al que se suma, no sólo en el caso, ya visto, de las iniciativas municipales y populares, el recurso de amparo, *ex* artículo 42 LOTC, respecto del cual, la solicitud de reconsideración, al condicionar la firmeza del acuerdo recurrido, es de preceptiva utilización (STC 161/88, FJ 2).

La solicitud de reconsideración, deducible dentro de los cuatro días siguientes al de notificación del acuerdo impugnado, sólo está al alcance de diputados y grupos. El Gobierno, los Ayuntamientos y las Comisiones promotoras de iniciativas populares carecen de legitimación. La diferencia podría ser entendida como una garantía reforzada para diputados o grupos, pero también como una carga, que sólo ellos deben satisfacer, por cuanto aplaza el acceso a la justicia constitucional, aunque ciertamente no lo excluya ni lo obstruya, pues, al no haberse fijado plazo para la resolución de la solicitud,

ha de entenderse que su interposición interrumpe el plazo para pedir el amparo constitucional.

Aunque este último, cuyo fundamento más previsible no puede ser sino el artículo 23 CE —hasta ahora lo ha sido— está, en principio, al alcance de todos los autores de iniciativas legislativas, no es fácil, sin embargo, que el Gobierno o los Ayuntamientos puedan engarzar con éxito una queja por vulneración del artículo 23 CE, lo que en el caso del Consejo de Gobierno redundaría en la imposibilidad de enfrentarse a la Cámara en un conflicto de atribuciones como el que, a nivel estatal, podría, en cambio, entablar el Gobierno (art. 76 LOTC), por más que la contracción de este proceso a la *vindicatio potestatis* por parte de la STC 45/86, FJ 4 (48), no favorezca, tampoco a nivel estatal, su empleo (49).

III. FORMULACION DE ENMIENDAS Y DELIBERACION EN COMISION

1. *La fase de enmienda*

En puridad, habría sido suficiente titular este epígrafe «Deliberación en Comisión», por cuanto la presentación de enmiendas tiene lugar cuando el proyecto o la proposición han sido asignados ya a una Comisión, a cuya Mesa han de dirigirse los escritos en los que se formulen (art. 136.1 RJG). Si se ha optado por el título que finalmente consta, ha sido únicamente para reflejar la sistemática del RJG, que separa en secciones distintas la presentación de enmiendas y la deliberación en Comisión.

El plazo de presentación es de diez días (art. 136.1 RJG), pero no es enteramente preclusivo. Aun después de vencido, pueden formularse nuevas enmiendas antes de que el texto salga de la Comisión, o incluso en el Pleno, cuando tengan por objeto subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, o propiciar transacciones entre las deducidas dentro del plazo del inicial y el texto que haya de debatirse (arts. 141.3 y 148.2 RJG). La Mesa de la Cámara puede ampliar o reducir el plazo por el doble o la mitad y, excepcionalmente, por más del doble o menos de la mitad (art. 117 RJG), a lo que ha de añadirse la práctica no muy inusual de demorar su apertura como medio indirecto, sustitutivo o acumulativo, de dilatarlo. A juzgar por la frecuencia de las prórrogas, no parece que el plazo sea suficiente en la mayoría de los casos. La situación no deriva tanto de la complejidad

(48) Para un examen de esta doctrina constitucional, véase F. J. GARCÍA ROCA: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 132-137.

(49) Véase con más detalle A. ARCE JANÁRIZ: *loc. cit.*, págs. 90-91.

de los textos cuanto de la ya apuntada infradotación de los Grupos, que necesitan días suplementarios aun para textos sencillos. Con todo, no sería exacto decir que las carencias de los Grupos sean en todos los casos la única causa ni probablemente la principal de la dilación de la fase de enmienda, provocada en ocasiones por los intentos del Gobierno de consensuar un proyecto prematuramente presentado en la Asamblea o el deseo del partido de la mayoría de atraer, fuera de la Cámara, a partidos minoritarios para asegurar el éxito de un proyecto cuya suerte se revela, luego de su presentación, incierta.

A proyectos, las enmiendas pueden ser a la totalidad si, versando sobre su «oportunidad», «principios» o «espíritu», postulan su devolución al Consejo de Gobierno o proponen un texto alternativo, y al articulado, que, pese a su nombre, pueden referirse no sólo a artículos propiamente dichos, sino también a disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, al título de los proyectos o de alguna de sus divisiones sistemáticas, a éstas mismas y a la exposición de motivos (art. 136 RJG). Tratándose de proposiciones de ley, el RJG prohíbe, en cambio, las enmiendas a la totalidad de toda especie (art. 151.6), y no únicamente, como en el Congreso, las que pretendan la devolución (art. 126.5 RC). Con la prohibición se pretende evitar la reiteración del debate de toma en consideración, que, centrado en las líneas generales de la proposición, hace las veces del debate de totalidad, a cuyas reglas precisamente ha de ajustarse (art. 151.5 RJG). Aceptados los principios de la proposición, las enmiendas que volvieran a cuestionarlos chocarían —*wrecking amendments* (50)— con la decisión misma de la Cámara (51). En ese sentido, extender la prohibición a las enmiendas tanto de devolución como de texto alternativo parece más coherente que prohibir las primeras y permitir, en cambio, las segundas, cuya discusión reabre inevitablemente puntos cerrados en el debate de toma en consideración, por más que ciertamente no sea asimilable el alcance de una enmienda de devolución al de una de texto alternativo.

Las enmiendas a la totalidad sólo están al alcance de los Grupos Parlamen-

(50) Véase sobre este tipo de enmiendas, inadmisibles en la Cámara de las Comunes, J. A. G. GRIFFITH y M. RYLE: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet & Maxwell, 1989, pág. 232.

(51) Sobre la incoherencia que supondría admitir, desconociendo la «soberanía del Pleno», enmiendas de totalidad a proposiciones de ley tomadas en consideración, ya llamó la atención, con referencia al Reglamento provisional del Congreso, que omitía la prohibición, y a la práctica, concretada en la Resolución de la Presidencia de 9 de agosto de 1979, que, en defecto de impedimento reglamentario, las consideró admisibles, J. F. MERINO MERCHÁN: «Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras legislativas», *Revista de Derecho Político*, 7, 1980, págs 172 y 176.

tarios (art. 136.4 RJG), limitación explicable en un Reglamento que, como cualquiera otro de su tiempo, excluye a los diputados de los asuntos de más envergadura. Las enmiendas al articulado, aunque pueden ser formuladas, además de por los Grupos, por los diputados, pero con la firma del portavoz del Grupo al que pertenezcan (art. 136.4 RJG), son de hecho presentadas siempre, por razones sobre todo de disciplina interna, por los Grupos, incluido, aunque sea más difícil de entender, el Mixto.

De los 79 proyectos de las dos primeras Legislaturas, 42 (a un promedio, a partir de 1986, de más de la mitad en cada ejercicio) fueron enmendados a la totalidad. Estos datos revelan la importancia política que los Grupos de la oposición le dan a este tipo de enmiendas, cuya defensa les concede, en efecto, la oportunidad de censurar y criticar, en debate público, la política sectorial afectada por el proyecto y las soluciones legislativas ideadas por el Gobierno, haciendo las veces del debate de toma en consideración de las proposiciones de ley y del de la segunda lectura de la Cámara de los Comunes, cuya implantación preceptiva se ha llegado a sugerir para reforzar la virtualidad del procedimiento legislativo como medio de control (52). Predomina el uso de las enmiendas de devolución sobre el de las más constructivas de texto alternativo. De las 42 enmiendas presentadas, sólo 8 propusieron textos alternativos, 2 de ellas a proyectos, los de Presupuestos para 1990 y 1991, frente a los que la reserva al Consejo de Gobierno de la iniciativa legislativa y, más precisamente, de la elaboración misma de los Presupuestos (art. 47.1 EA) hacer dudar, sin embargo, pese al silencio reglamentario, de su pertinencia (53). La proporción no es azarosa. Responde en general a los factores apuntados a propósito de la escasez de las proposiciones de ley: carencias estructurales de los Grupos, pero también estrategia legislativa «negativa» de la oposición, que parece preferir presentar enmiendas a la totalidad, aun a sabiendas de que no van a ser aprobadas, a privarse de un debate de notables posibilidades ante el electorado.

Las enmiendas son ordenadas, según fecha de presentación en el Registro, por la Mesa de la Comisión (art. 138.1 RJG), que además despacha su calificación y admisión a trámite, ejerciendo con ello una función que, imprevista en el título del procedimiento legislativo, han terminado asumiendo las

(52) En ese sentido, M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, 14, 1988, págs. 79-80.

(53) Para J. CANO BUESO y J. TERRÓN MONTERO («Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en AA. VV.: *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, IEF, 1987, pág. 706), tratándose del proyecto de Ley de Presupuestos, las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser de devolución «y no proponiendo un texto completo alternativo al del proyecto, puesto que la iniciativa presupuestaria es exclusiva del Gobierno».

Mesas de las Comisiones por aplicación de la regla que, en ámbito de estas últimas, les atribuye las competencias que la Mesa de la Cámara tiene en el conjunto de la Asamblea (art. 56 RJG). El trámite no es muy severo. El RJG no prevé expresamente causas de inadmisión como las de fondo o de procedimiento del Derecho francés (54), ni a las Mesas de Comisión se les reconocen poderes de selección equiparables a los del *Speaker* o los *Chairmen* del Derecho inglés (55). En su defecto, suelen las Mesas de Comisión circunscribirse a un control de regularidad formal, en todo caso flexible, dando la ocasión, si es necesario, de subsanar *pro actione* defectos en los escritos de presentación de las enmiendas. No acostumbran a examinar, en cambio, su contenido como no sea para separar las de totalidad de las del articulado e impedir que, rechazadas las primeras, puedan las segundas volver a cuestionar, de forma encubierta, los principios del proyecto.

La experiencia revela, sin embargo, la conveniencia de dar algún alcance mayor a su intervención para asegurar la sujeción de las enmiendas a algunas limitaciones inherentes a su naturaleza de iniciativas subordinadas e incidentales (56). Es verdad que el Tribunal Constitucional tiene dicho, a propósito del RC, que «ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámara tienen para presentar enmiendas» [STC 99/87, FJ 1.b)], y que otro tanto podría decirse del RJG. Pero eso no es óbice para que las Mesas de Comisión puedan denegar la admisión a enmiendas que no sean coherentes con el objeto del Proyecto, lo que en el caso del de Presupuestos puede ser, por poner un ejemplo extremo, delicado, pero también útil y beneficioso para la homogeneidad de la Ley. Es el *principle of relevancy* de las enmiendas en la Cámara de los Comunes (57) o la exigencia de *lien* de las enmiendas con el proyecto de la Asamblea Nacional francesa (58). El propio Tribunal no ha tenido inconveniente en reconocer, como requisito deducible «lógicamente del carácter ‘alternativo’» de las enmiendas,

(54) Véase, sobre las primeras, P. AVRIL y J. GICQUEL: *Droit parlementaire*, París, Montcherstien, 1988, págs. 158-163, y sobre las segundas, G. CARCASSONNE: «À propos du droit d'amendement: les errements du Conseil Constitutionnel», *Pouvoirs*, 41, 1987, pág. 167.

(55) Véase P. SILK: *How Parliament works*, Londres, Longman, 1987, págs. 24 y 132.

(56) Véase J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRIGUEZ: «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, 23, 1991, pág. 139.

(57) Sobre el que puede verse E. MAY: *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 21.ª ed., 1989, págs. 339 y 475.

(58) En la *Décision* núm. 88-251 DC, 12 de enero de 1989, cons. 4, reiterada, en el mismo año, en las *Décisions* núms. 89-258 DC, 8 de julio de 1989, cons. 3; 89-256 DC, 25 de julio de 1989, cons. 6; 89-268 DC, 29 de diciembre de 1989, cons. 21 (*Recueil des Décisions du Conseil Constitutionnel*, 1989, págs. 12, 50, 54, 115), el Consejo Constitucional francés ha

«que versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de Ley que tratan de modificar» (STC 23/90, FJ 5).

Sí son, en cambio, escrupulosas las Mesas de Comisión en el examen de las implicaciones presupuestarias de las enmiendas. De acuerdo con el artículo 137 RJG, las Mesas de Comisión deben verificar —aunque puedan hacerlo después las Ponencias— qué enmiendas suponen aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios y hacerlas llegar, antes de darles trámite, al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de ocho días, manifieste, de forma razonada, su conformidad o disconformidad. El incidente es similar la ya examinado de las proposiciones de ley, del que le separan, sin embargo, algunas diferencias, cuya razón no siempre se alcanza a comprender: la Mesa de la Cámara no comprueba, como ya se dijo, si las proposiciones repercuten o no sobre los Presupuestos, sino que las remite en todo caso para que sea el Gobierno el que lo aprecie y conceda o deniegue su conformidad; tratándose de enmiendas, las Mesas de Comisión deben verificarlo por sí mismas; la disconformidad del Gobierno a las proposiciones de ley pone fin al procedimiento, impidiendo la toma en consideración; la disconformidad a las enmiendas es causa de inadmisión; el plazo es allí de diez días y aquí de ocho, y, de no ser consultado el Consejo de Gobierno, puede, no obstante, impedir la tramitación sólo en el caso de las enmiendas.

Ciertamente no es difícil encontrarle explicación a esta limitación financiera del derecho de enmienda, que a nivel estatal tiene rango constitucional (art. 136.4 CE). La intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo debe acomodarse al «carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica» (STC 27/81, FJ 2) (59). Aprobados los Presupuestos,

deducido de los artículos 39.1 y 44.1 de la Constitución de 1958 la exigencia de que las enmiendas no deben ni «être sans lien avec ce dernier» (se refiere al proyecto enmendado) ni «dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérents à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique». Esta doctrina se ha consolidado ya plenamente. Véanse *Décisions* núms. 89-269, 22 de enero de 1990, cons. 11; 90-274, 29 de mayo de 1990, cons. 5; 90-277, 25 de julio de 1990, cons. 3 (*ibidem*, 1990). Véase el comentario a la primera de las decisiones citadas de P. WASCHMANN en *L'actualité juridique-Droit administratif*, de 20 de mayo de 1989, págs. 322-326.

(59) A propósito de la exigencia constitucional de conformidad del Gobierno a las decisiones del Bundestag que supongan aumento de gastos, el Tribunal Constitucional Federal alemán tiene dicho, en sentencia de 6 de marzo de 1952 (cito por la traducción de M. DARANAS en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 30, 1983, págs. 1246-1258), que «lo que hace la Ley Fundamental es transferir así al Gobierno la corresponsabilidad de la decisión así adoptada por el Parlamento en el caso de que aquél dé su asentimiento a ésta. Si el Gobierno Federal niega su asentimiento —continúa el Tribunal de Karlsruhe— sólo él cargará con la responsabilidad de que el acuerdo del Bundestag no llegue a surtir efecto».

suele decirse, el Gobierno es «su dueño» (60). Pero, aun justificada, la restricción del debate que de esa limitación del derecho de enmienda puede seguirse seguramente no requiere —más bien, todo lo contrario— la interpretación extensiva que han venido manteniendo las Mesas de Comisión en la Junta General, que, hasta ahora, suelen remitir al Consejo de Gobierno enmiendas que inciden no ya en los Presupuestos vigentes, sino también en el Proyecto de Presupuestos para el ejercicio siguiente (61), pese a lo que la redacción del artículo 137 RJG parece dar a entender (62). Sin necesidad, dada la potestad que tiene el Gobierno de manifestar en cualquier momento su disconformidad, la rigidez de la Mesas de Comisión puede crear situaciones conflictivas y provocar menoscabos en la posición de la Cámara y de sus miembros de no siempre cómoda solución o reparación. Por más que el Consejo de Gobierno, apoyado por sólidas mayorías electorales o parlamentarias, no haya denegado todavía su conformidad a ninguna enmienda, el parecer de los órganos parlamentarios no prevalece en caso de discrepancia con el Gobierno, a diferencia del modelo francés (63), ni se ha articulado

(60) L. CAZORLA PRIETO: «Posibilidades de evolución del procedimiento parlamentario presupuestario actual», en AA. VV.: *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, pág. 422.

(61) La Mesa de la Comisión de Hacienda, Economía y Presupuesto remitió, así, por acuerdo de 14 de diciembre de 1991, una enmienda del Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas en la que se proponía una disminución del 30 por 100 de dicho recargo. Prevista la entrada en vigor de la futura Ley para el 1 de enero de 1992, es claro que, en el mejor de los casos, la incidencia presupuestaria que la Mesa de la Comisión apreció en la enmienda sólo podía verificarse, más allá de las normas tributarias, respecto del Proyecto de Presupuestos que entonces se estaba examinando en la Cámara.

(62) Esa es la interpretación mayoritariamente defendida del artículo 134.6 CE en relación con el procedimiento legislativo estatal. Tempranamente, la mantuvo E. RECODER DE CASSO: «El debate parlamentario de los Presupuestos generales del Estado», *Revista de Derecho Político*, 4, 1979, pág. 119, y después la han seguido P. J. PÉREZ JIMÉNEZ: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española», *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, pág. 144; L. CAZORLA PRIETO: «Artículo 134.6», en F. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2.ª ed., 1985, pág. 2023; ID.: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, págs. 146-147, siendo observada también en la práctica del Congreso, a juzgar por el «Dictamen de la Secretaría General del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1984, págs. 174-188, esp. pág. 187.

(63) En el procedimiento francés, en caso de discrepancia entre el Gobierno y la delegación del *Bureau* de la Asamblea, si se trata de proposiciones de ley, y el presidente, si de enmiendas, prevalece la decisión de los órganos parlamentarios (véase J. P. BONHOURS y P. BRILLANT: *Les principales étapes de la procédure législative*, París, Economica, 1989, pág. 15), sin perjuicio de la intervención del Consejo Constitucional, respecto de la que puede verse J. L. PEZANT: «Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires», *Revue française de science politique*, 1981, págs. 165-170.

tampoco mecanismo alguno de autocomposición del tipo de los creados en otras Asambleas autonómicas (64) para el caso de que el Consejo de Gobierno se muestre disconforme y de su disconformidad discrepen o los órganos de la Cámara o el autor de la enmienda, que sólo en el recurso de amparo podría encontrar remedio.

La función de calificación y admisión y de verificación presupuestaria ha venido a dar una gran relevancia a las Mesas de Comisión, que, competentes, además, para fijar el orden del día de las Comisiones (art. 87.2 RJG), se sitúan en una posición inusitadamente segura, más aún que la de la Mesa de la Cámara. Baste pensar que los acuerdos sobre enmiendas de las Mesas de Comisión, impugnables, desde luego, en recurso de amparo constitucional, no son susceptibles, empero, de solicitud de reconsideración, ni, como los de la Mesa de la Cámara, en reposición, ni, como en otras Asambleas, en alzada ante aquélla (65). Ello no ha impedido, bien es verdad, que durante la II Legislatura la Mesa de la Cámara admitiese y estimase una solicitud de reconsideración frente a un acuerdo de Mesa de Comisión (acuerdo de la Mesa de la Comisión de Hacienda, Economía y Presupuesto de 17 de diciembre de 1990, de inadmisión por extemporáneas de cinco enmiendas, por lo demás presentadas manifiestamente fuera de plazo), pero ha determinado también la inadmisión, ya en la III Legislatura, de tres impugnaciones (contra acuerdos de la Mesa de la Comisión de Organización y Administración de 19 de marzo de 1993), fundada en su imprevisión reglamentaria.

Podría pensarse que la permisión del recurso, aun no estando previsto, es preferible en la medida en que evita la desagregación de la Asamblea que puede provocar la aparición de tantos criterios de admisión de enmiendas como Mesas de Comisión haya, pero no cabe desconocer que, no estando previsto, la admisión de un medio de impugnación puede vulnerar el principio

(64) Los artículos 109 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (*BOPA*, núm. 60, de 30 de abril de 1991) y 115.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias (*BOPCN*, núm. 85, de 22 de mayo de 1991) atribuyen al Pleno de la Cámara la resolución, tras un debate de los de primera lectura en el primer caso y de los de totalidad en el segundo, de las discrepancias que puedan surgir con el Gobierno.

(65) Véanse, en tal sentido, resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de enero de 1983 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, núm. 10, de 25 de enero de 1984); de las Cortes de Castilla y León de 20 de septiembre de 1984 (*BOCCL*, núm. 36, de 26 de septiembre); del Parlamento de Canarias de 17 de octubre de 1984 (*BOPCN*, núm. 57, de 20 de diciembre); de las Cortes de Aragón de 19 de noviembre de 1984 (*BOCA*, núm. 42, de 26 de noviembre); de la Asamblea de Extremadura de 11 de diciembre de 1985 (*BOAE*, núm. 87, de 10 de enero de 1986), del Parlamento de Andalucía de 1 de julio de 1987 (*BOPA*, núm. 129, de 17 de julio). Asimismo, norma interpretativa de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 4 de julio de 1984 (*BOPC*, núm. 135, de 11 de julio).

de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que no tolera privar de firmeza, fuera de los cauces predeterminados por el ordenamiento, a las resoluciones que la hayan alcanzado ni crear *ad casum* recursos *extra ordinem*, y lesionar, además, el derecho de la otra parte en el procedimiento —quienes no hayan enmendado— a que, no mediando disposición legal que lo permita, no sean atacadas resoluciones recaídas a su favor y no resulte interrumpida o alterada la normal consecución del procedimiento. No parece, por ello, dudosa la conveniencia de implantar en la Junta General una acción impugnatoria ante la Mesa de la Cámara de los acuerdos de las Mesas de Comisión en el trámite de calificación y admisión que por un lado salvaguarde los derechos de diputados y Grupos y por otro asegure la unidad de doctrina parlamentaria que sólo la Mesa de la Cámara puede garantizar.

Finalmente, las enmiendas admitidas se publican en el BOJG. Si las hay de totalidad, se abre un debate ante el Pleno, reservado a los Grupos (art. 139 RJG), a cuya significación política ya se ha hecho referencia y del que importa aquí añadir tan sólo que, procedimentalmente, se configura como un incidente —lo que lo separa de las lecturas generales de otros modelos comparados—, de cuya resolución depende la continuación del procedimiento tal como se había iniciado, si las enmiendas se rechazan, o modificado sustancialmente, hasta el punto de dar lugar, en realidad, a un nuevo procedimiento si se aprueba una enmienda de texto alternativo, ya que entonces el texto del Gobierno queda sustituido por el propuesto en la enmienda, que se asigna a una Comisión —normalmente la misma a la que se haya encomendado el proyecto gubernamental— y se publica otra vez en el BOJG —ahora no como enmienda propuesta a la Cámara, sino como iniciativa legislativa de la propia Cámara—, abriéndose un nuevo plazo para la formulación de nuevas enmiendas, obviamente sólo al articulado del texto alternativo aprobado como iniciativa (art. 139.3 RJG).

2. *Deliberación en Comisión*

Cada una de las siete Comisiones Permanentes Legislativas —que, en el extremo opuesto al de las *Standing Committees* para cada *bill* del procedimiento inglés (66), mantienen inalterada, al modo de las del Congreso, su composición, no ya como las francesas, que se designan al inicio de la Legislatura

(66) Véase K. BRADSHAW y D. PRING: *Parliament and Congress*, Londres-Nueva York, Quarter Books, 2.ª ed., 1981, pág. 220.

y de la *session* de abril (67), sino durante los cuatro años de cada Legislatura— dispone, en principio, de treinta días —prorrogables, a petición de la Comisión, por la Mesa de la Cámara (art. 61.2 RJG) y, en la práctica, sin ese procedimiento— para llevar a cabo su tarea, que comienza con la designación de una Ponencia colegiada que, «a la vista del texto y de las enmiendas», ha de emitir, en plazo de siete días, también prorrogables, un informe, y concluye con la elevación, previo debate público (arts. 84.1 y 141 RJG), de un dictamen de la propia Comisión al Pleno (art. 144 RJG).

Aunque el RJG atribuya formalmente el nombramiento de la Ponencia a la Comisión (art. 140.1), de hecho son los Grupos Parlamentarios los que designan a sus miembros —uno, al menos, por cada Grupo (art. 62 RJG)— «en el seno» de la Comisión, que ha pasado de órgano de designación a, únicamente, foro en el que se efectúa la designación. A pesar de que la Ponencia esté inicialmente llamada a desempeñar una función preferentemente técnica, es bastante infrecuente en la Junta General que los ponentes sean expertos en la materia de que se trate, lo que repercute, sin duda, en la calidad de sus informes. La heterogeneidad y complejidad de los proyectos gubernamentales es considerable. Por otro lado, la Junta General, como el Parlamento en general, no es «una sociedad de académicos» (68) y no es fácil encontrar entre cuarenta y cinco diputados especialistas para cada asunto. La dedicación a tiempo parcial de los parlamentarios y el escaso brillo político del trabajo en Comisión —por más que para el RJG (art. 10) tenga tanto relieve como para garantizar a cada diputado el derecho a formar parte de, al menos, una de ellas (69)— son factores a tener también en cuenta (70). Sea como fuere, la propia Cámara no parece excesivamente preocupada con la falta de especialización de los ponentes, a juzgar por el reciente sistema de suplencias, que permite la sustitución de ponentes no sólo por miembros de la Comisión, tendencialmente configurada también con arreglo al principio de especialización, de la que haya surgido inicialmente la Ponencia, sino igualmente por cualesquiera diputados del mismo Grupo que el sustituido (71).

Como en el Congreso y en el resto de las Asambleas que siguen su mode-

(67) Cuyos miembros son designados al inicio de la Legislatura y, cada año, al comienzo de la *session* de abril. Véase D. G. LAVROFF: «Les Commissions de L'Assemblée Nationale sous la V République», *Revue de Droit Public*, 1971, pág. 1447.

(68) J. BENTHAM: *Tácticas parlamentarias*, trad. esp., Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, pág. 203.

(69) Aspecto que destaca, en relación con el Congreso, F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992, pág. 222.

(70) Lo apunta, a propósito de la Cámara de los Comunes, I. JENNINGS: *Parliament*, Cambridge University Press, 2.ª ed., 1970, págs. 274-275.

(71) Véase resolución de la Presidencia de la Junta General 1/1991, de 1 de octubre, sobre

lo (72), las Ponencias de la Junta General han ganado una posición clave en el procedimiento. Aunque el RJG parezca configurar la fase de deliberación en Comisión asignando a la Ponencia el informe técnico y a la Comisión el dictamen político, la primera ha terminado por absorber en la práctica ambos cometidos. Junto a consideraciones técnicas, los informes de las Ponencias reflejan el alto contenido político de sus reuniones, donde, en efecto, se alcanzan compromisos y se llega a transacciones que, por lo común, no son cuestionadas ni por la Comisión ni por el Pleno. Las Ponencias proponen un determinado texto para el proyecto o la proposición (art. 143 RJG), así como la aceptación o el rechazo de enmiendas cuando no las aceptan y rechazan por sí mismas, según puede leerse en la defectuosa formulación de algunos de sus informes. De las 605 enmiendas aprobadas entre la Legislatura provisional y las dos primeras, 427, algo más del 70 por 100, fueron de hecho negociadas en Ponencias, que, además de convertirse en filtro de las enmiendas presentadas, se erigen en las principales enmendantes, postulando, sin acomodarse a los rigores del principio dispositivo, modificaciones de no siempre poca significación, unas de claro relieve político y otras de técnica legislativa como las que, a partir sobre todo de 1990, se vienen propugnando para mejorar en lo posible la normalmente escasa calidad formal de los proyectos.

Las causas del epicentrismo de las Ponencias en la Junta General no son, seguramente, muy diferentes de las que suelen señalarse en otras Asambleas (73). Unas estriban en su propia configuración reglamentaria y otras son derivación de la de las Comisiones. Entre las primeras, el carácter reservado de las reuniones de las Ponencias, que se celebran a puerta cerrada, favorece el logro de acuerdos, renunciando de la oposición y, especialmente,

el modo de proveer la sustitución de ponentes designados por el procedimiento del artículo 62.1 del Reglamento de la Cámara, *BOJG*, Serie E, núm. 14, de 15 de octubre.

(72) Véanse D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura)», *Revista de Derecho Político*, 17, 1983, págs. 225-234, *passim*; E. AJA: «La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», en AA. VV.: *Las fuentes del Derecho*, Universidad de Barcelona, 1983, págs. 86-87; F. RUBIO LORENTE: «El Parlamento y la representación política», en AA. VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pág. 167; J. L. PANIAGUA SOTO: «El sistema de comisiones en el Parlamento español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986, págs. 125-128; P. J. GONZÁLEZ TREVUJANO: «Reflexiones sobre la Ponencia en el procedimiento legislativo», *Revista de las Cortes Generales*, 12, 1987, págs. 243-272, esp. págs. 262 y sigs.; E. VIRGALA FORURIA: «Las Comisiones y Ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)», en AA. VV.: *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, págs. 304-309.

(73) Véase nota anterior.

concesiones de la mayoría, libre aquí del corsé que le impone la publicidad de las Comisiones y del Pleno. No quiere decirse con ello que las Ponencias interrumpen la dinámica parlamentaria y suplanten por otros sus modos habituales. Son los Grupos los que en último término alcanzan los acuerdos y transacciones con el Gobierno de la mayoría en el marco de las Ponencias, que, designadas *de facto* por aquéllos, experimentan también los efectos del proceso desintegrador que para las Comisiones en general ha podido anudarse a la prevalencia en la Cámaras de los Grupos (74). La disciplina en éstos es férrea y el binomio mayoría-Gobierno, en el que la primera es portavoz del segundo, permanece inalterado. La mayoría, en fin, queda por entero a salvo de los riesgos de una composición no proporcional de las Ponencias al regir en éstas el voto ponderado (art. 62 RJG), fórmula de imposición sumaria de la mayoría que, aun cuando quizá no sea la mejor solución desde la perspectiva de lo que debiera ser estricta igualdad de los parlamentarios (art. 23.2 CE), cuyo voto deja realmente de ser igual para valer tanto como valga cuantitativamente en el Pleno el Grupo al que pertenezcan, es, siempre que la ponderación se haga a favor de la mayoría (75), un eficaz mecanismo para conseguir que allí donde la exigencia de representatividad (al menos, un representante de cada Grupo, *ex art.* 66 RJG) y la conveniencia de no ampliar el número de miembros para evitar la ineficacia no permiten alcanzar una composición proporcional, el órgano decida, sin embargo, como si su composición fuera efectivamente proporcional. Junto a ello, las Ponencias se han beneficiado no poco de la en buena medida inadecuada reglamentación de las Comisiones, en particular de la publicidad de sus sesiones, que, excepcional en la mayor parte de los sistemas (76), hace del debate en Comisión una anticipación no deseada de la deliberación del Pleno (77).

(74) Así, L. VILLACORTA MANCEBO: *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros de Salamanca, 1989, pág. 389.

(75) Véase la caracterización del voto ponderado como «un modo perfectamente admisible de abreviar la toma de decisiones» que hace F. RUBIO LLORENTE en «El control parlamentario», *Revista parlamentaria de habla hispana*, 1, 1985, pág. 102, así como, sobre la dificultad, en general, de conciliar el principio de igualdad con la técnica de ponderar de modo distinto el voto en función de cuál sea el grupo al que pertenezca el votante y la justificación de la ponderación a favor de la mayoría, las consideraciones del mismo autor en «Minorías y mayorías en el poder constituyente», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 3, 1991, pág. 39.

(76) Véase un ilustrativo cuadro comparativo, que revela el predominio de sesiones de Comisión sin el carácter de públicas, en INTERPARLAMENTARY-UNION: *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, vol. I, Aldershot, Gower, 2.^a ed., 1986, págs. 680-697.

(77) Véase la crítica que hace F. RUBIO LLORENTE a la publicidad de las Comisiones y sus inconvenientes para su papel negociador en «Relación entre el Gobierno y las Cortes», en AA. VV.: *Constitución, Economía y Regiones*, vol. III, Madrid, Nuestro Siglo, 1978, pág. 72.

A estos factores se añade en la Junta General otro no menos influyente: el RJG prevé la posibilidad de que, a petición de dos Grupos, las Comisiones asuman, sin debate, los informes de las Ponencias y eleven como dictámenes los textos de los proyectos o proposiciones que en ellos se propongan (art. 143). Aunque, con esa previsión, el vigente RJG de 1985 vino a invertir la regla del de 1982, a cuyo tenor el informe de la Ponencia debía ser directamente elevado al Pleno, a menos que dos Grupos pidieran —lo que nunca sucedió— el debate en Comisión, se ha llegado a un resultado muy similar al que se pretendía superar. Tras unos primeros momentos en los que la tendencia parecía distinta (en 1985, de 4 informes, se asumen 2; en 1986 de 15, sólo 1), el debate en Comisión entra en declive: en 1987, de 7 informes, se asumen 6; en 1988, los once que se evacuaron; en 1989, de 7,4, aunque una de las Leyes fue aprobada directamente por el Pleno en lectura única; y en 1990 y 1991, todos los informes, 7 en el primero y 10 en el segundo. Es claro, pues, que la asunción sin debate del informe por la Comisión se ha convertido en el procedimiento normal. No es infrecuente, así, que, sin previa petición formal de Grupos, sea el Presidente de la Comisión el que proponga elevar a dictamen el informe y únicamente pregunte a los Grupos si tienen objeciones que hacer (78).

Se ha desfigurado con ello de forma considerable la fase de deliberación en Comisión, capitalizada por las Ponencias sobre las Comisiones mismas, que, desposeídas de la designación propiamente dicha de los ponentes y reducidas en la práctica a órganos ratificadores de aquéllas, tienen escasa relevancia. La mejor prueba es que, aun cuando entre la distribución del informe de la Ponencia y la reunión de la Comisión debieran mediar al menos cuarenta y ocho horas, salvo acuerdo en contrario de la Mesa de la Cámara o de la Comisión debidamente motivado (art. 90.2 RJG), no faltan casos que, sin acuerdo alguno, Ponencia y Comisión se reúnen consecutivamente el mismo día con intervalos de minutos (79).

Este estado de cosas pone de manifiesto la necesidad sentida por los

(78) Sirvan como ejemplos —no son los únicos— las intervenciones de los presidentes de las Comisiones de Organización y Administración y de Política Cultural con ocasión de los informes de Ponencia de los Proyectos de Ley de Coordinación de Policías Locales y de reorganización del Instituto de Estudios Asturianos. Véase *Textos parlamentarios*, vol. V, 1988, págs. 1079 y 1167.

(79) Los informes de Ponencia de los Proyectos de Ley de modificación de la denominación y composición de los órganos de gobierno y administración del Patronato Real de la Gruta y Sitio de Covadonga y de autorización de la constitución de una empresa para la inspección técnica de vehículos llevan la misma fecha, 27 de marzo y 16 de diciembre de 1987, respectivamente, que los dictámenes de las Comisiones correspondientes. Véase *Textos parlamentarios*, vol. IV, 1987, págs. 200 y 207, y 703 y 710.

agentes del procedimiento de aligerarlo, de abreviarlo de algún modo. Esa misma necesidad ha conducido a otras Asambleas autonómicas a reforzar a las Comisiones mediante la atribución, según el modelo del Congreso arts. 148 y 149 RC), de competencia plena para aprobar leyes sin necesidad de Pleno ulterior (80), reflejando igualmente el proceso de remodelación de las Comisiones, que, a resultas de nuevas tareas como las legislativas, pasan de ser mera forma interna de funcionamiento de las Cámaras a órganos en sentido propio (81). La solución, si en grandes Asambleas puede resultar ineludible para hacer eficaz el quehacer de las Cámaras, en Asambleas más reducidas no tiene otra explicación comprensible, aparte, claro es, la ley de la imitación institucional, que el imperativo de economizar el procedimiento, evitando en él la duplicidad y la reiteración. Sin embargo, sustraer el debate al Pleno, en el que no hay riesgo, como siempre puede haberlo en las Comisiones a resultas de la dificultad o imposibilidad en ocasiones de lograr una proporcionalidad matemática, de mengua o desacomodación de la representatividad, puede ser tolerable en una Asamblea como el Congreso, de 350 miembros, pero no quizá tanto en una Asamblea como la Junta General, de 45 miembros, sólo cinco más que cualquiera de las actuales Comisiones Permanentes Legislativas del Congreso y dos menos, incluso, que la de Reglamento, y que tiene, por otra parte, una escasa actividad legislativa —una sola Ley en 1992— (82). Además, requeriría, y no es poco, una actitud por parte de diputados y grupos favorable a valorar del mismo modo el trabajo de Comisión y de Pleno, actitud que en pequeñas Asambleas, en las que las Comisiones lo son más aún, no es fácil encontrar y que en la Junta General habría de vencer la inculcable preferencia de sus miembros por el Pleno, por su relieve y resonancia, que, en no poca medida, está en el origen del vaciamiento real de las Comisiones.

No parece, por ello, que potenciar la actuación legislativa de las Comisiones hasta suplantarlo incluso al Pleno sea lo más acomodado a la escasa envergadura de la institución y a su propio comportamiento. No se trata tampoco

(80) Así Reglamentos de los Parlamentos de: País Vasco (art. 116), Cataluña (arts. 116, 117), Galicia (arts. 132, 133), Andalucía (arts. 128, 129), Valencia (arts. 123, 124), Canarias (arts. 135, 136), Castilla-La Mancha (arts. 164, 165), Navarra (arts. 154, 155), Extremadura (art. 128), Baleares (arts. 138, 139), Madrid (arts. 125, 126).

(81) Apunta este proceso, a propósito de las Cortes Generales, J. JIMÉNEZ CAMPO: «El control parlamentario en Comisión», en AA. VV.: *Política y sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. I, Madrid, CEC, 1987, pág. 478.

(82) Véanse, en este sentido, las observaciones críticas sobre «las leyes de Comisión» en las Comunidades Autónomas de M. ARAGÓN REYES: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en A. GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (Jornadas organizadas por la Asamblea regional de Murcia), Madrid, Tecnos, 1990, págs. 138-139.

de suprimir la intervención de las Comisiones del procedimiento, pero cabe plantearse si en Asambleas tan reducidas su función no debiera ser otra (83).

El estudio sosegado y en detalle de los proyectos y proposiciones de ley es sin duda necesario, y a ese fin la figura del ponente individual o incluso de la Ponencia colegiada es difícilmente sustituible. Pero si la Comisión se limita, en el mejor de los casos, a ratificar en sus funciones a los ponentes designados por los Grupos y a asumir sin debate el informe de la Ponencia, ¿para qué la Comisión entre la Ponencia y el Pleno? Nada perdería el procedimiento si la Comisión no actuase con funciones legislativas: las enmiendas podrían ser calificadas y admitidas por la Mesa de la Cámara, que nunca estará tan sobrecargada como en una gran Asamblea; los Grupos designarían al o a los ponentes, y su informe, como de hecho así viene ocurriendo, se sometería directamente al Pleno, sin necesidad de que la Comisión rellene la formalidad de asumirlo sin discutirlo. Baste pensar que, reducidas al mínimo que garantice la proporcionalidad, las Comisiones de la Junta General podrían tener en esta Legislatura tan sólo 11 miembros —en lugar de los 15 actuales, la tercera parte del Pleno—, uno más tan sólo que las Ponencias habituales del Congreso. La desconcentración funcional Pleno-Comisión, Comisión-Ponencia puede explicarse cuando se pasa de 350 miembros a 40 y de 40 a 10; no tanto, en cambio, cuando se pasa de 45 a 15 (u 11) y de 15 (u 11) a 4.

Sin embargo, las Comisiones podrían asumir con ocasión de la tramitación de iniciativas legislativas una intervención no propiamente legislativa, pero sí, no obstante, más vivificante, mediante la celebración de *hearings* o audiencias al modo de las *committees* americanas, para las que ni las Ponencias a puerta cerrada ni el Pleno, que, aunque reducido, es a estos efectos demasiado numeroso, resultan idóneos. La Comisión de Hacienda, Economía y Presupuesto ha podido comprobar ya las cualidades de estas comparecencias con ocasión del Proyecto de Ley de Presupuestos, por más que, circunscritas, hasta ahora, a empleados públicos y concentradas en sesiones maratónicas que, señaladas en los pocos días hábiles que permite el apretado calendario de la Ley de Presupuestos, no cumplen seguramente, dadas las condiciones en que actualmente se celebran, los objetivos deseados. Pero no sólo las comparecencias de empleados públicos son útiles. Tanto o más lo serían las de expertos o grupos de interés afectados.

La intervención de expertos, necesaria siempre, pero especialmente en una Asamblea cuyas Comisiones sólo cuentan con el asesoramiento técnico

(83) J. CANO BUESO y J. TERRÓN MONTERO (*loc. cit.*, pág. 713) llegan, en su examen del procedimiento legislativo en las Comunidades Autónomas, a una conclusión que, en su opinión, «a la luz de la *praxis* parlamentaria, no cabe interpretar como excesivamente atrevida: la inutilidad de la fase de Comisión en el procedimiento legislativo».

de los Letrados de la Cámara (art. 65 RJG), circunscrito a aspectos jurídicos, y carecen, a diferencia de otras del Derecho comparado, de la posibilidad de contratar especialistas con ocasión del examen de asuntos complejos (84), está ya prevista reglamentariamente (art. 64.2), aunque aún sin ensayar en la práctica. No así las audiencias de los colectivos o sectores interesados, por el momento inviables *ex RJG* (85). Y, sin embargo, aun cuando en alguna medida hayan sido contestadas por el riesgo de instrumentación de determinados testimonios, esas audiencias han probado, pese a todo, allí donde se han implantado, su contrastada utilidad como mecanismos de expresión de intereses sociales de otro modo silenciados (*safety-valve function*) y canales para las Cámaras de adquisición de información (*get at the facts*) (86).

Convendría, seguramente, caminar en esta dirección, flexibilizando el régimen de las comparecencias en Comisión para hacer posibles no sólo las de miembros del Gobierno, empleados públicos y expertos (art. 64 RJG), sino también las de sectores o grupos interesados como cauce informativo, unas veces, e incluso como vía, otras, para intentar la recuperación de «consensos preventivos» que debieron alcanzarse antes de la iniciación del procedimiento parlamentario, lastrado a veces por su omisión (87), aunque estableciendo, en todo caso, controles para evitar el riesgo indudable de manipulación a que pueden prestarse. Ello redundaría probablemente en un cierto fortalecimiento de la Asamblea como instrumento de mediación no sólo entre gobernantes y gobernados, sino también entre aquéllos y múltiples grupos de interés (88), algo que las Asambleas de hoy probablemente necesitan para conte-

(84) Véase, sobre la contratación en otras Asambleas de expertos para Comisiones parlamentarias, E. AJA FERNÁNDEZ: «Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias», en AA. VV.: *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pág. 127.

(85) La Asociación de Usuarios de la Sanidad Pública y Privada de Asturias y la Federación de Asociaciones de la Sanidad del Principado pidieron, por escrito de 13 de febrero de 1992, comparecer ante la Comisión de Acción Social y Asistencial con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley del Servicio de Salud. La Mesa de la Cámara remitió el asunto a la Comisión. En sesión de la Comisión de 23 de marzo, la Presidencia preguntó a sus miembros si alguno hacía suya la petición, aduciendo que, de otro modo, como quiera que las propuestas de comparecencia sólo pueden proceder, *ex* artículos 64, 215 y 216 RJG, de diputados, grupos parlamentarios o miembros del Consejo de Gobierno, no sería siquiera examinada, lo que, finalmente, sucedió.

(86) Véase W. J. KEEFE y M. S. OGUL: *The American Legislative Process: Congress and The States*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 7.ª ed., 1989, págs. 181-188.

(87) Sobre la noción de «consenso preventivo» en el proceso legislativo, véase G. MAESTRO BUELGA: «Negociación y participación en el proceso legislativo», *Revista de Derecho Político*, 32, 1991, pág. 100.

(88) Véase, al respecto, B. CRICK: «La tradición clásica de la política y la democracia contemporánea», *Revista de las Cortes Generales*, 23, 1991, pág. 22.

ner, dentro de sus aulas al menos, la fuerza pujante con que estos últimos tienden a ensombrecerlas (89).

Ciertamente, eso supondría apartarse del sistema actual, tomado *ad litteram* del Congreso, pero cabe preguntarse si, tras una primera etapa en la que la falta de experiencia hacía difícil idear otro modelo, no ha llegado el momento ya de adecuar la configuración de la Asamblea autonómica —y lo propio cabría preguntarse seguramente en relación con otras Asambleas autonómicas de características similares a la Junta General— a lo que el rodaje ha querido que termine siendo y buscar alternativas que se adapten mejor a su actividad real. En un Parlamento reducido, con escasas actuaciones legislativas, mantener un procedimiento y un sistema de Comisiones similares a los de una gran Cámara no se ha mostrado funcional. Simplificar el procedimiento y dar a las Comisiones una función diferente parece cuando menos una opción a barajar.

IV. DELIBERACION Y APROBACION DE LA LEY EN EL PLENO

1. *El debate plenario*

El debate plenario versa, en primer término, sobre el dictamen de la Comisión, que en principio sustituye al texto de la iniciativa, ya sea proposición parlamentaria, como en la Asamblea Nacional francesa (90), ya sea proyecto gubernamental (art. 146.2 RJG). Para recuperar en el Pleno la redacción originaria de la iniciativa es necesario que algún diputado o grupo formule un voto particular al dictamen de la Comisión dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su terminación (art. 145 RJG), en cuyo caso iniciativa o, por mejor decir, voto particular y dictamen se examinarán paralelamente. Como quiera que, según pudo verse anteriormente, en la Junta General las Comisiones asumen sin debate el informe de las Ponencias y éstas proponen de oficio modificaciones no pedidas en enmiendas previas, es claro que, al hacer suyas las propuestas de las Ponencias e introducir las modificaciones sugeridas, las Comisiones adquieren en la práctica una capacidad de enmienda propia de notable alcance y diferenciable de la que tienen diputados y grupos. Se trata, ciertamente, de una capacidad de enmienda provisorias, sujeta a la

(89) Véase P. CHATENET: *Epitaphe pour la démocratie parlementaire*, París, Buchet-Chastel, 1990, págs. 177-182; P. MAZEAUD: «Le Parlement et ses "adversaires"», *Pouvoirs*, 64, 1993, págs. 120-122.

(90) Véase P. CAHOVA: «Les commissions, lieu du travail législatif», *Pouvoirs*, 34, 1985, pág. 40.

eventualidad de un voto particular, pero no más que las enmiendas de diputados y grupos aceptadas por la Comisión. Aunque la eventualidad del voto particular sea en este segundo caso menos probable que en el primero, la diferencia no dice mucho.

El uso excepcional que hasta ahora se le ha dado al voto particular —sólo a 6 dictámenes— y el hecho de que la práctica totalidad de ellos —5 de 6— hayan sido suscritos por el Grupo de la mayoría pone de manifiesto que, antes que cauce para la expresión de discrepancias de cualquier diputado o grupo frente al dictamen de la Comisión, el voto particular ha venido a configurarse como instrumento de resistencia de la mayoría para intentar, por última vez, convencer a la Cámara de la bondad de la redacción de las iniciativas gubernamentales o, más precisamente, de la conveniencia de corregir acuerdos alcanzados, incluso con su apoyo, en la fase de Comisión. Con todo, la mayoría absoluta en unos casos y los acuerdos parlamentarios en otros no han dado lugar por lo común a arrepentimientos o intentos de última hora en el Pleno, según reflejan los datos antes apuntados.

Además del dictamen de la Comisión, con o sin votos particulares, pueden ser objeto de debate plenario las enmiendas que, «defendidas y votadas en Comisión» y no incorporadas al texto articulado del dictamen, reserven, dentro del mismo plazo que los votos particulares, diputados y grupos, en escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara, para su defensa ante el Pleno (art. 145 RJG). La práctica de emitir como dictamen de Comisión el informe de la Ponencia sin someter a debate y votación en el seno de la Comisión las enmiendas presentadas ha obligado a entender referida a la Ponencia, con lo que ello tenga de distorsión del procedimiento, la exigencia reglamentaria de que las reservadas sean enmiendas defendidas y votadas en Comisión. Con todo, pese a la indudable significación que tiene para fijar con suficiente antelación y sin sorpresas para ningún Grupo ni para el Gobierno el objeto de la deliberación plenaria, no es éste un trámite al que se le dé en la Junta General la importancia que tiene, al no ser en la práctica su cumplimentación condición inexcusable para la defensa ante el Pleno de las enmiendas que en alguna ocasión pudieron debatirse sin reserva previa (91).

Finalmente, pueden ser también objeto de debate enmiendas que se presenten durante la propia deliberación para «subsana errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales» o proponer transacciones. En este último caso, la transacción ha de ser entre el texto del dictamen y enmiendas

(91) En el debate plenario del Proyecto de Ley sobre precios públicos, la Presidencia dio al Grupo del CDS la oportunidad, que el Grupo declinó, de defender sus enmiendas, aun haciendo constar que no habían sido reservadas en su momento. Véase *Textos Parlamentarios*, vol. VII, 1990, pág. 183.

ya presentadas que deben retirarse —de ahí que las transaccionales sean en puridad «subenmiendas»—, y ningún Grupo ha de oponerse (art. 147.2 RJG). No es frecuente que en el Pleno se alcancen por esta vía transacciones, en todo caso, muy inferiores en número a las de Comisión (*rectius*, Ponencia). Empero, no faltan ocasiones en que, bajo la apariencia de enmiendas o simples propuestas, se introducen en el Pleno, a instancias normalmente de la mayoría, votos particulares encubiertos, no formulados en su momento y presentados, extemporáneamente, de esa manera (92).

Aunque el RJG establezca expresamente que, «para deliberación y debate, la Junta ha de estar reunida reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros» (art. 90.1), el quórum, que nunca hasta ahora ha sido instrumentado por la oposición con fines obstructionistas, únicamente se observa al inicio de la sesión y en el momento de las votaciones, lo que tampoco hasta ahora ha sido aprovechado sorpresivamente por la mayoría. El debate puede comenzar —de hecho comienza siempre— con la presentación del proyecto por el Consejo de Gobierno (art. 146.1 RJG). Más que del proyecto, que ha sido sustituido ya por el dictamen de la Comisión, la presentación lo es de la iniciativa. Así lo precisa acertadamente el RJG. No está prevista, en cambio, la presentación de proposiciones por sus autores. La omisión, que también pudiera ser involuntaria, tal vez responde a la idea —que, según se vio, parece haber acogido el RJG— de que, una vez tomadas en consideración, las proposiciones son de toda la Cámara, cualquiera que haya sido el autor de la propuesta previa. Además, cuando así lo haya acordado la Comisión, su dictamen puede ser presentado por el miembro de la Comisión que ella designe (art. 146.1 RJG). Esta previsión ha caído en completo desuso, seguramente porque, aparte otras posibles causas, las Comisiones apenas si llegan a conocer las iniciativas dictaminadas al asumir sin debate los informes de Ponencia, tampoco conocidos al detalle, en reuniones tan breves que ni siquiera dan ocasión a plantearse una designación para la presentación ante el Pleno de los trabajos de la Comisión.

Los turnos generales de intervención, tasados en el RJG —diez minutos (art. 95.1)—, flexibles en la práctica, son normalmente consumidos por quie-

(92) Aunque el procedimiento presupuestario no sea aquí estudiado, pero en la medida en que lo que sigue nada tiene que ver con sus especialidades, sirva de ejemplo éste: en el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1992, y como consecuencia de una enmienda del Grupo Popular apoyada en su momento por el Grupo Socialista, el dictamen de la Comisión suprimió el apartado cuarto del artículo 6 del Proyecto. En el Pleno, el Grupo Socialista, que no había formulado previamente voto particular, recuperó el párrafo suprimido como artículo 7 a través de una propuesta, que, sin embargo, no lograba disimular el voto particular extemporáneo que encubría. Véase DS/P, núm. 32, de 26 de diciembre, págs. 41-42.

nes actuaron como ponentes, así como por los miembros del Consejo de Gobierno, que pueden hacer uso de la palabra siempre que la pidan (art. 91. 5 RJG). Aunque el artículo 91.2 RJG prescribe que «el orador hará uso de la palabra desde la tribuna, pudiendo también, con autorización expresa del presidente, hacerlo desde el escaño, y se dirigirá siempre a la Cámara», en los debates legislativos los intervinientes, que suelen dirigirse no a la Cámara, sino a concretos diputados, lo que provoca frecuentes turnos por alusiones (art. 92.1 RJG) enteramente ficticios, hablan desde el escaño sin autorización expresa de la Presidencia. Este uso ha terminado por imponerse a resultas seguramente de la brevedad de los turnos por un lado y por otro de la necesidad de servirse de la variada documentación del procedimiento —proyecto o proposición, informe de Ponencia, dictamen de Comisión, enmiendas—, así como de sus propias notas auxiliares, cuando no de textos ya elaborados cuya lectura no está prohibida en la Junta General, a diferencia de otras Asambleas como el Senado (art. 84.1 RS), aunque quizá no se avenga del todo al espíritu de la exigencia de que los discursos se pronuncien de viva voz (art. 95.1 RJG). La oratoria desde el escaño imprime agilidad al debate y, en un Parlamento de Grupos, con escaños previamente asignados y una rígida disciplina interna, no hay riesgo de confusión por la ubicación del escaño ni margen para la duda de que lo que se diga desde el escaño no sea asumido por el Grupo en su totalidad (93).

En la deliberación plenaria cobra alguna relevancia la Presidencia de la Cámara, oscurecida hasta ese momento por la Junta de Portavoces —cuyo acuerdo necesita para fijar el orden del día (art. 87 RJG)— en el plano político y por otros órganos —Mesa de la Cámara, Mesas de Comisión, Ponencias— en los aspectos más técnicos del procedimiento. El RJG le asigna, en efecto, significativas potestades: dar y retirar la palabra y corregir, pudiendo imponer medidas disciplinarias en su uso (art. 91, en relación con art. 130); mantener el orden dentro de la Cámara (art. 91, en relación con arts. 131 y sigs.); suspender la sesión (art. 94); resolver de plano cuestiones de orden y reglamentarias (art. 93); admitir a discusión enmiendas transaccionales (art. 147.2 RJG). Empero, para adoptar medidas que supongan una alteración de las reglas normales del debate, la Presidencia debe oír a la Junta de Portavoces y a la Mesa —agrupación de intervenciones, fijación de tiempos de intervención distintos de los previstos reglamentariamente (art. 147.1 RJG)— o contar con el acuerdo de la Mesa —cierre de discusión anticipado (art. 99 RJG).

De ahí que pueda concluirse que la posición de la Presidencia en el

(93) Sobre estas cuestiones, referidas a las Cortes Generales, véase L. CAZORLA PRIETO: *La oratoria parlamentaria*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, págs. 40-42, 109-123.

procedimiento legislativo responde a las características del tipo «intermedio», bastante común en las Asambleas occidentales (94), aunque con una cierta tendencia a la debilidad, propiciada por factores «genéticos», de un lado —posibilidad de Presidencias sin suficiente grado de consenso, al bastar, en defecto de mayoría absoluta, el mayor número de votos (art. 44 RJG)— y por la práctica observada en su provisión —Presidencias de Grupos minoritarios en la II y III Legislaturas— y en su desempeño —Presidencias que, ante la composición de la Cámara, no renuncian a una cierta conexión partidaria a través del voto—. La Mesa y, sobre todo, la Junta de Portavoces son, en puridad, los órganos rectores del procedimiento.

Los acuerdos plenarios en el procedimiento legislativo común se toman por mayoría simple (art. 102 RJG). Los empates pueden deshacerse en un máximo de dos nuevas votaciones, y de fracasar una y otra, el texto votado —artículo, enmienda o, en su caso, todo el dictamen de la Comisión— se entiende rechazado (art. 113.1 RJG). La votación es pública y, ante la carencia de procedimientos electrónicos, a mano alzada. El artículo 111 RJG excluye expresa y taxativamente las modalidades de votación secreta en los procedimientos legislativos. La publicidad, que da al procedimiento legislativo parlamentario identidad propia frente a otros procedimientos de producción normativa (95), asegura, según ha podido comprobarse igualmente en otras Asambleas, la disciplina de Grupo y refuerza la cohesión del binomio mayoría-Gobierno, del que no es probable que la primera quiera desentenderse en una votación pública (96). De ahí también la escasa capacidad negociadora del Pleno. Se vota por artículos y enmiendas —en cada artículo, primero la enmienda y luego el artículo—, a menos que la Presidencia, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, resuelva —lo cual es excepcional— agrupar artículos, enmiendas o materias «cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones» (art. 147.1.1.º RJG). Después de la última votación, o de la votación de cada una de las partes en que se haya dividido el debate, cabe explicación de voto (art. 112 RJG). El RJG reserva este turno a los Grupos Parlamentarios y no a los diputados, lo que, sobre evidenciar que para el redactor del Reglamento no

(94) Sobre los distintos modelos de Presidencia y, en particular, sobre el tipo «intermedio», véase I. TORRES MUÑOZ: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, págs. 46-53.

(95) Véase I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 106.

(96) Así lo constata en la experiencia italiana, tras las modificaciones introducidas por la Ley 400/88, C. CHIMENTI: «Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano», *Revista de Estudios políticos*, 75, 1992, págs. 23-24.

es verosímil que un diputado se aparte del sentido del voto marcado por su Grupo, confirma la configuración del debate plenario como debate de Grupos.

Por último, el texto definitivamente aprobado por la Cámara es remitido con certificación del Secretario Primero, visada por la Presidencia, que viene a establecer el texto auténtico de la resolución parlamentaria, al Presidente de la Comunidad Autónoma, a los efectos de su promulgación e inserción en el BOPAP —el Boletín Oficial de la Comunidad—, y se publica en el BOJG, con lo que concluye la fase parlamentaria del procedimiento legislativo. Hasta ahora, la publicación en el BOJG ha venido haciéndose en castellano. El acuerdo que la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, adoptó en su sesión de 21 de octubre de 1991 sobre uso, en la Asamblea, del bable, modalidad lingüística que, sin estatuto de cooficialidad, ha de ser protegida por los poderes públicos del Principado (art. 4 EA), se limitó a garantizar para el Diario de Sesiones la transcripción en bable, junto a una versión castellanizada, de las intervenciones parlamentarias en las que se utilice —las del diputado del Partido Asturianista que se presentó a las urnas en el seno de la CA—, sin pronunciarse, en cambio, sobre el BOJG. Posteriormente, con ocasión de una proposición de ley sobre protección y uso del asturiano presentada en bable, la Mesa resolvió primero no pronunciarse sobre su admisión hasta su formulación en castellano (acuerdo de 7 de mayo de 1993) y luego, una vez hecho lo anterior, publicarla en el BOJG únicamente en castellano (acuerdo de 18 de mayo). De esta forma, aunque alguna de las intervenciones orales en el procedimiento legislativo pueda leerse en bable, el texto aprobado de la ley y el resto de los actos del procedimiento con reflejo en el BOJG únicamente constan en castellano.

2. *El reenvío a Comisión*

No obstante, antes de publicar el texto aprobado en el BOJG es posible que sea devuelto a la Comisión que lo dictaminó si, como consecuencia de las votaciones, tanto de enmiendas como de artículos, «pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos». El acuerdo de reenvío le corresponde adoptarlo a la Mesa de la Cámara, a iniciativa propia o de la Mesa de la Comisión, y el reenvío lo es a los solos efectos de que la Comisión, en el plazo de quince días, «efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno». El nuevo texto de la Comisión, llamado también dictamen, ha de ser aprobado en su conjunto por el Pleno en una sola votación. De ser rechazado, la Comisión habrá de elaborar un tercer dictamen, que de nuevo será sometido al Pleno en las mismas condiciones (art. 148 RJG). No aclara el RJG qué sucede en el caso de que el nuevo dictamen también se

rechace: si ha de repetirse el trámite hasta lograr la redacción armónica o si ha de estarse al texto inicial que, como expresamente indica el artículo 148, ha sido ya aprobado. Aunque la hipótesis no es muy verosímil, no parece dudoso que si una aclaración necesita más de un dictamen es que probablemente encubre algo más que una mera aclaración, por lo que habría de estarse al texto ya aprobado, a menos, claro es, que la segunda redacción no sea ella misma «armónica» y necesite ser también corregida.

La exigencia de que el segundo o tercer dictamen sean, en todo caso, sometidos a votación del Pleno sale al paso, sin duda, de supuestos en los que el nuevo dictamen no incorpore tan sólo correcciones aclaratorias, sino también reformulaciones de cuestiones sustantivas, que, aunque no queridas por el RJG, —que, por el contrario, impone que el nuevo dictamen «deje a salvo los acuerdos del Pleno»—, pueden ser, en ocasiones, difíciles de evitar (97). En el único ejemplo que ofrece la práctica de la Junta General, el segundo dictamen, emitido previo informe de Ponencia, de la que sería Ley de Asistencia y Protección al Anciano, recuperó el artículo 17, por el que crea el Defensor del Anciano, rechazado, por lo que luego se consideró un error, en el Pleno, que, sin embargo, había aprobado el artículo 18, dedicado a las funciones del Defensor (98). Cuando probablemente el error, después de haber rechazado inicialmente el artículo 17, fue aprobar el artículo 18, el segundo dictamen sirvió, sin embargo, para que la mayoría recobrase el artículo 17.

V. LA TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO

1. *La promulgación y publicación*

Recibida la certificación expedida y visada por el Secretario Primero y la Presidencia de la Cámara, respectivamente, el Presidente del Principado debe promulgar, en nombre del Rey, la ley aprobada y disponer su publicación en el BOPAP, en el plazo de quince días, y en el BOE (art. 31.2 EA).

Como para el resto de las leyes autonómicas, no se ha previsto para las del Principado de Asturias la sanción regia que necesitan las estatales (art. 91 CE). La omisión, en la que ha querido verse una ocasión perdida para realzar el efecto integrador de la Monarquía en el Estado compuesto (99),

(97) A propósito del RC, véase, en el mismo sentido, F. SANTAOLALLA: *op. cit.*, pág. 276.

(98) DS/P, núm. 149, de 21 de marzo de 1991; BOJG, Serie A, núms. 33.13 y 33.14, de 25 y 27 de marzo.

(99) Véase J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 110, 114-115.

o una prudente cautela frente al riesgo de controles preventivos del Gobierno central que pudieran filtrarse, como ha sucedido en otros sistemas (100), más parece la confirmación de que la sanción no deja de ser una adherencia histórica de la Monarquía, «un simple vestigio de lo que ya no puede ser» (101). Sea como fuere, lo que aquí interesa destacar es que la exclusión de la sanción no deja lugar a la duda de que las que se hacen llegar al Presidente del Principado son leyes y no meras resoluciones parlamentarias, y no da cabida, por ello, a la problemática que en ese punto suscita la sanción de las leyes estatales, de la que la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad de hacerse eco (102).

La promulgación lo es en nombre del Rey. En el uso de esta competencia delegada o comisionada, el presidente del Principado actúa en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, y ésa es quizá una de las justificaciones menos cuestionables de la pervivencia en el Principado del instituto promulgatorio. Así lo aclara el art. 16.a) de la Ley 6/84, que, en contraste con lo que sucede a nivel estatal, prevé igualmente la promulgación de los Decretos Legislativos e incluso, aunque en este caso sin hacerlo en nombre del Rey, pero con el refrendo del Presidente del Parlamento, de los atípicos Reglamentos del artículo 23.2 EA (los que apruebe la Cámara para la organización de servicios en materias en que únicamente correspondan a la Comunidad competencias de ejecución). Para que el Presidente promulgue no se ha previsto plazo, si bien el hecho de que la publicación en el BOPAP haya de tener lugar dentro de los quince días siguientes evidencia que la promulgación no puede producirse después de ese plazo. Por otro lado, el hecho de que, a diferencia del procedimiento estatal, en el que es el Ejecutivo el que presenta ante el Rey el texto aprobado por las Cortes, en el

(100) Véase J. RODRÍGUEZ ZAPATA: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 197, págs. 98-99.

(101) En palabras de M. ARAGÓN REYES: «Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes», en *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990, pág. 112.

(102) En el voto particular que suscribió frente al ATC 120/83, que admitió a trámite el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto aprobado para la Ley Orgánica de modificación de determinados artículos de la Ley 39/78, de Elecciones Locales, pese a haber sido ya sancionada y publicada en el BOE la Ley Orgánica, F. RUBIO LLORENTE tuvo ocasión de decir que «la transformación en Ley de tal proyecto, sometiéndolo a la sanción real antes de que tal plazo (el de interposición del recurso) haya transcurrido implica una infracción de la normativa vigente, pues es obvio que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es preciso integrar el citado precepto (art. 79.2 LOTC) con el que recoge el artículo 91 de la Constitución para determinar la norma a que han de ajustarse los órganos que deben someter los proyectos de Ley a la sanción real».

Principado de Asturias la ley aprobada sea remitida al Presidente del Principado desde la propia Cámara con certificación del Secretario Primero, visada por la Presidencia de la Asamblea, reduce la dimensión de acto certificante y autenticador de la promulgación y no dejan resquicio, potenciando su naturaleza de acto debido, para un eventual control de la constitucionalidad formal de la ley, que, aunque no fuese así, no sería, más allá de la comprobación de su «existencia» (103) o de su «apariencia constitucional» (104), o de la concurrencia de «los elementos esenciales externos constitucionalmente requeridos» (105), admisible (106) en un sistema en el que el Tribunal Constitucional no ha renunciado a controlar los vicios del procedimiento legislativo (107)

La Ley 1/85, reguladora de la publicidad de las normas, ha establecido una fórmula promulgatoria («Sea notorio que la Junta General del Principado ha aprobado, y yo, en nombre de su Majestad el Rey, y de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Asturias, vengo en promulgar la siguiente Ley...Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a quienes sea de aplicación esta Ley, coadyuven a su cumplimiento, así como a los tribunales y autoridades que la guarden y la hagan guardar») bastante defectuosa. Aparte su exceso de retórica («vengo en...»; apelativo mayestático para el Rey) y sus frases innecesarias («de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía»), introduce elementos de notoriedad («Sea notorio...»), obsoletos ya en un sistema en el que la publicidad de las leyes está asegurada mediante publicaciones oficiales (108), y se cierra con una cláusula de mando e intimación («Por tanto...»), improcedente en un ordenamiento en el que la obliga-

(103) Véase L. LÓPEZ GUERRA, en J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA y otros: *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, Labor, 1983, pág. 38.

(104) Véase R. PUNSET: «La fase central del procedimiento legislativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1985, pág. 113; ID.: «Procedimiento legislativo», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pág. 788.

(105) Véase E. ESPÍN, en L. LÓPEZ GUERRA y otros: *Derecho constitucional*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, pág. 110.

(106) Niegan frontalmente la posibilidad de un control tal J. A. SANTAMARÍA: «Artículo 91», en F. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2.ª ed., 1985, pág. 1307; C. VIVER PI-SUYER: «El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català», *Revista Jurídica de Catalunya*, 1981-4, pág. 136; F. SANTAOLALLA: «Artículo 91. Sanción y promulgación de las leyes», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, tomo VII, Madrid, Edersa, 1985, pág. 357.

(107) Véase P. BIGLINO CAMPOS: *Los vicios del procedimiento legislativo*, Madrid, CEC, 1981, págs. 99 y sigs.

(108) Véase J. SALAS: «Promulgación y publicación de las leyes de las Comunidades Autónomas», en F. SAINZ MORENO y J. C. DA SILVA OCHOA (coords.): *La calidad de las leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1989, pág. 295.

toriedad de las leyes, máxime si, como aquí sucede, no hay sanción, deriva directa y exclusivamente de la aprobación parlamentaria (109). El Grupo de Estudios de Técnica Legislativa ha propuesto para Cataluña, en la que viene empleándose una fórmula promulgatoria similar a la del Principado, una corrección del siguiente tenor: «El Parlamento ha aprobado y yo, en nombre del Rey, promulgo la siguiente Ley...» (110). La alternativa aún podría simplificarse y depurarse con una fórmula todavía más sencilla: «En nombre del Rey, promulgo la siguiente Ley aprobada por la Junta General». Se evitaría, así, que lo certificado por el Presidente («El Parlamento ha aprobado»), que es precisamente el contenido de la promulgación, quede fuera, sin embargo, del enunciado promulgatorio («yo, en nombre del Rey, promulgo»).

Aunque ni el EA ni la Ley 1/85 determinen cuál de las dos publicaciones, en el BOPAP o en el BOE, es la relevante a los efectos de la entrada en vigor y eficacia de las leyes de la Comunidad, es claro que ha de estarse a la primera, de la que la segunda es mero refuerzo que favorece únicamente la difusión de los textos legales. Así lo ha aclarado, si alguna falta hacía, el Tribunal Constitucional con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado contra el artículo 7 de la Ley del Principado 2/89, de Caza. Frente al alegato de la parte recurrente de que el plazo del recurso de inconstitucionalidad ha de computarse a partir de la publicación en el BOE, el ATC 579/89 advierte que «en el ámbito de cada Comunidad su diario oficial asume una posición que marca el punto de partida de todos los efectos jurídicos de la norma general con rango de ley (...), mientras la segunda publicación en el BOE tiene unos efectos simplemente instrumentales o para reforzar la publicidad material» (111).

Por más que el hecho de que el plazo para la publicación haya de contarse desde la aprobación de las leyes, éstas no llevan, como así debiera ser, la fecha de su aprobación parlamentaria, sino la de su promulgación por el Presidente del Principado, que sólo en dos ocasiones —Leyes 1/82 y 3/83— ha coincidido con la de aquélla, con lo que la promulgación suma a sus efectos normales el poco justificable de fechar las leyes que la Cámara aprueba. Pese a esa práctica defectuosa, lo cierto es que, por lo común, se cumple el plazo

(109) Véase C. VIVER PI-SUNYER: «Sanción, promulgación y orden de publicación», en GRETEL: *Curso de técnica legislativa*, Madrid, CEC, 1989, pág. 108.

(110) Véase GRETEL: *La forma de las leyes*, Barcelona, Bosch, 1986, pág. 101.

(111) Argumentación que confirma en súplica el ATC 620/89: «resulta claro, en efecto, que si se sostiene que la entrada en vigor y demás efectos de validez y eficacia de la norma autonómica se producen con la publicación en dicho *Boletín* autonómico, la publicación, a su vez, en el *Boletín Oficial del Estado* añade el efecto de propiciar un más amplio conocimiento de dicha norma» (FJ 4).

estatutario, aunque no falten supuestos en los que el retraso llama la atención (112).

No ha previsto la Ley 1/85 procedimiento alguno para asegurar que las correcciones de errores de la publicación no encubran subsanaciones de mayor alcance. Ciertamente, las correcciones no son tan frecuentes, quizá, como en el BOE. De 82 Leyes publicadas, 16 tienen corrección de errores. Pero, con todo, en algún caso el riesgo señalado ha podido hacerse patente. El BOPAP núm. 290, de 20 de diciembre de 1983, publicó tres correcciones de la Ley 8/83, de tasas sanitarias: una para darle a la Ley el número que realmente le correspondía; otra que sustituyó el título imaginario de una subsección inexistente en la Ley, y una tercera para recuperar el artículo 7 de la Ley, omitido en la primera publicación. De las tres, merece la pena reparar en la última, porque no se limitó a subsanar una errata del propio BOPAP. El artículo 7 faltaba ya en el texto que desde la Cámara se certificó y remitió al Presidente del Principado. En realidad había dejado de figurar desde que, por error, la Ponencia no lo incluyera en su informe. Ciertamente, pese a que por entonces los informes de Ponencia eran el objeto de la deliberación plenaria, el precepto había sido votado y aprobado por el Pleno formando parte de un grupo de artículos no enmendados. Pero, con todo, no puede dejar de señalarse que el BOPAP se erigió en intérprete y subsanador de las deficiencias de la tramitación parlamentaria y prescindió de la certificación inicialmente remitida desde la Cámara. Si no el *vote acquis*, sí, al menos, el principio *illius est tollere cuius est condere* (113) habría requerido, para proceder a la corrección, una nueva certificación parlamentaria acreditativa de que el artículo 7 del Proyecto había sido efectivamente aprobado por la Cámara.

2. *Modos de terminación anticipada*

Junto al modo de terminación normal mediante la promulgación y publicación, que suponen que la ley ha sido deliberada y votada por el Pleno de la Asamblea, el procedimiento legislativo en el Principado de Asturias puede concluir de forma anticipada por distintas causas, que operan todas ellas antes de la votación plenaria.

Dejando de lado por inverosímil el rechazo del proyecto o de la proposición

(112) Así, la Ley 4/84, de ordenación agraria y desarrollo rural, fue aprobada el 15 de julio, pero no apareció publicada, con fecha de 21 de julio, hasta el 21 de agosto en el BOPAP, núm. 193.

(113) Sobre ambos principios en relación con los errores de publicación de las leyes, véase N. PÉREZ SERRANO: «Las erratas en las leyes», en *Escritos de Derecho Político*, II, Madrid, IEAL, 1984, págs. 863-866.

en la última votación del Pleno, que no dará lugar a la promulgación y publicación, el procedimiento puede quedar clausurado *a limine* a resultas de la inadmisión a trámite de la iniciativa. No se ha dado hasta ahora, por las razones ya apuntadas, respecto de proyectos gubernamentales y sólo en un caso frente a proposiciones parlamentarias, pero, como se ha señalado, las proposiciones populares presentadas hasta el momento han sido censuradas siempre en este trámite. Asimismo, y también de forma liminar, el procedimiento de las proposiciones de ley puede concluir con una votación desfavorable en el debate de toma en consideración, que, según tuvo ocasión de verse, no han superado cinco de doce proposiciones, y con la disconformidad del Consejo de Gobierno por implicaciones presupuestarias, como así ha sucedido, según ya se vio también, con un conjunto de proposiciones de concesión de suplementos de créditos. La aprobación de una enmienda de totalidad, de la que únicamente se ha dado un caso, pone igualmente fin al procedimiento. En el caso de enmienda con propuesta de devolución es obvio, y en el de enmienda con texto alternativo, éste, admitido ya en su día a trámite, aunque por la Mesa de la Comisión correspondiente, reinicia el procedimiento desde la publicación en el BOJG, en el que, como pudo comprobarse anteriormente, aparece de nuevo, bien que entonces no como enmienda, sino como proposición tomada en consideración por la Cámara.

También el autor del proyecto o de la proposición puede desistir del procedimiento retirando su iniciativa. El desistimiento del Consejo de Gobierno es incondicionado. El Consejo puede retirar sus proyectos en cualquier momento anterior, naturalmente, a la decisión final de la Asamblea (art. 154.1 RJG). El derecho de retirada de los proponentes es, en cambio, condicionado. Sólo antes del debate de toma en consideración pueden ejercerlo libremente. Después, la retirada sólo será efectiva si el Pleno que haya tomado en consideración la proposición la acepta (art. 154.2 RJG). Es la confirmación de que la toma en consideración hace nacer la iniciativa de la Cámara y de que los proponentes únicamente la promueven (114), aunque la práctica no siempre se acomode a este esquema, pese a su indudable valor formalizador (115). La Ley 4/84 no establece régimen alguno para la retirada de las proposiciones

(114) Véase M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa...», *cit.*, pág. 289.

(115) Aunque no sea práctica de la Junta General, no puede dejar de citarse la Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de enero de 1991 sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 123) que, pese a prevenir el debate de toma en consideración, faculta a la Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma para retirar la propuesta «en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara», sin necesidad, pues, de aceptación por el Pleno del Congreso de la retirada en el caso de que ésta tenga lugar después de la toma en consideración.

populares, de la que tampoco hay experiencia. En su defecto, no es dudoso que, antes de la toma en consideración, pueden ser retiradas por la Comisión promotora, si aún no se ha procedido a la recogida de firmas, o por los propios firmantes, siendo equiparable a la retirada del desistimiento de un número de firmantes que deje a la iniciativa desprovista del mínimo legal de diez mil (116); luego de la toma en consideración, la retirada requiere, como la de las proposiciones parlamentarias, la aceptación del Pleno. En lo que hace a las municipales, su régimen de retirada parece más sencillo: una vez tomadas en consideración, sólo con el consentimiento del Pleno, y antes libremente en los Ayuntamientos proponentes, bastando el desistimiento de uno si el número de los que la mantienen es inferior al mínimo de tres requerido por la Ley 4/84.

Por último, la regla de la caducidad del artículo 242 RJG puede determinar la finalización anticipada del procedimiento. De acuerdo con ese precepto, «disuelta la Junta General o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que tenga que conocer su Diputación Permanente». A diferencia de las anteriores, esta causa de terminación es enteramente objetiva. Se produce por obra del Reglamento y no requiere acto alguno ni de los órganos de la Cámara ni de los autores de las iniciativas. Obedece, tiene dicho el Tribunal Constitucional a propósito del RC, «al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior» (STC 89/84, FJ 6). Sólo las proposiciones de iniciativa popular y municipal quedan a salvo de esta regla. La Ley 4/84 ha querido, seguramente para obviar, en el caso de la popular, la repetición del proceso de recogida de firmas, que al disolverse la Asamblea no decaigan y que el procedimiento se retrotraiga «al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso ejercitar nuevamente la iniciativa» (art. 15). Parece razonable que ese trámite no sea posterior al de la toma en consideración, que dé a la nueva Cámara la ocasión de abrir o censurar la fase constitutiva del procedimiento (117)

Podría pensarse que, con esa configuración, la caducidad opera ciegamente para dar muerte a toda clase de asuntos de los que, por sobrecarga de trabajo, no ha *podido* ocuparse la Cámara. Sin duda es así, pero en no pocas ocasiones se busca deliberadamente la caducidad, mediante la inactividad de los órganos de la Asamblea, para archivar asuntos de los que ésta no ha

(116) Véase, en relación con la iniciativa popular ante el Congreso, M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa...», *cit.*, pág. 306.

(117) Véase M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el estado contemporáneo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 74, 1988-1989, pág. 241.

querido ocuparse. En efecto, la caducidad, que ya en sus orígenes británicos reveló esa utilidad (118), ha venido a operar en la Junta General como mecanismo de cierre de una técnica dilatoria consistente en no incluir en los órdenes del día proyectos o proposiciones espinosos o poco consensuados, que nacen débiles y mueren al expirar el mandato de la Cámara. Así, a la terminación en 1991 de la II Legislatura quedaron caducados tres proyectos de ley problemáticos —sobre el bable, sobre el ente público RTVA y sobre el patrimonio histórico, presentados el primero dos años antes y los otros dos en 1990— y cuatro proposiciones de ley —sobre fomento de la actividad industrial y creación de empleo; modificación de las Leyes del Consejo de Gobierno y de relaciones con la Junta General; Cajas de Ahorro, y régimen electoral, las cuatro primeras de 1988 y la última del propio 1991— no menos enojosas (119).

Para el Consejo de Gobierno y la mayoría que le sostiene la caducidad es un medio, más discreto que la retirada por el Ejecutivo, de evitar la aprobación de proyectos presentados prematuramente o apremiados únicamente por razones electorales, pero de difícil ejecución, cuando no de eludir el rechazo frontal de proposiciones de la oposición que puedan contar con el beneplácito de amplios sectores de la opinión pública. A los Grupos de la oposición la caducidad puede servirles de forma similar para silenciar proposiciones que, transcurrido el tiempo, se revelen, por motivos electorales o de estrategia de oposición, anticipadas o inoportunas, o incluso como excusa objetiva para el fracaso de algunas iniciativas cuando, como en el caso de la proposición sobre régimen electoral, presentada poco más de un mes antes de la convocatoria de elecciones, se deduce cuando es inminente ya la terminación de la Legislatura. Los órganos parlamentarios encargados de fijar el orden del día —Mesas de Comisión y Junta de Portavoces, en la que el propio Consejo de Gobierno está presente— asumen, sin tantos costes, la responsabilidad en uno y otro caso.

(118) Véase J. A. MARAVALL: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones*, Madrid, IEP, 1947, págs. 57-58.

(119) Véase la información acerca de estos proyectos y proposiciones que da J. TUÑÓN BARZANA: «Junta General del Principado de Asturias. Crónica parlamentaria 1991», *Revista Jurídica de Asturias*, 15, 1992, págs. 771-772.

VI. CONSIDERACIONES FINALES:
PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y FORMA DE GOBIERNO
EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Al poner en contacto a los órganos superiores de la Comunidad Autónoma —Junta General, Consejo de Gobierno y Presidente—, el procedimiento legislativo cobra especial significación desde la perspectiva de la forma de gobierno. No se trata ahora de descubrir todas las conexiones entre uno y otra. F. Lanchester, con carácter general (120), y F. Rubio Llorente, en relación con el procedimiento español (121), se han ocupado de hacerlo con claridad. Menos aún se pretende recorrer los perfiles de la forma de gobierno del Principado, que en el EA parece acomodarse, con matices, al tipo parlamentario (122). Pero, sin duda, quedaría incompleto el examen del procedimiento en la Comunidad Autónoma si no se contrastara, aunque superficialmente, la incidencia de su configuración real en el molde de la forma de gobierno. Antes de hacerlo conviene advertir, en todo caso, que, cuando de Comunidades Autónomas se trata, no es fácil en ocasiones deslindar aspectos que, en el plano del procedimiento estatal, serían más propios quizá de la teoría de la forma de Estado que de la de la forma de gobierno, y que aquí, por el contrario, vienen a formar un todo único (123).

El diseño del EA de favorecer en algo fórmulas de democracia participativa (art. 9.3.ej), a través de la iniciativa legislativa popular y, en menor medida, municipal (art. 31), tropieza con la irresistible vocación estructural del sistema de los órganos institucionales de la Comunidad a recluirse y plegarse sobre sí mismo (124). Severas causas legales de inadmisión —aplicadas con no menos rigor— para este tipo de iniciativa, a la que se le veda el acceso a materias que podrían servir de aglutinante para su presentación, ponen de manifiesto la prevalencia de la democracia representativa (125).

(120) Véase F. LANCHESTER: «Drafting» e procedimiento legislativo in *Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Roma, Bulzoni, 1990, págs. 15-25.

(121) Véase F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, págs. 97-102.

(122) Véase R. PUNSET: «La forma de gobierno regional en el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias», en AA. VV.: *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, 1982, págs. 14-18.

(123) A. RUGGIERI: «La forma di governo della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili remedi», *Le Regioni*, 6, 1991, págs 1589-1590.

(124) Puede hacerse extensiva aquí la observación que en ese sentido hace, a propósito de las regiones italianas, A. RUGGIERI: *loc. cit.*, pág. 1593.

(125) Así lo observó ya tempranamente, a propósito de la regulación constitucional de la

Las restricciones de las audiencias a grupos sociales en el proceso legislativo, tanto en la fase de elaboración de las iniciativas cuanto en la de su deliberación parlamentaria, la confirman.

En el interior del «circuito institucional», la imprevisión de Decretos-leyes y el nulo uso que hasta ahora se ha hecho de los Decretos legislativos revelan una indudable preferencia por los procedimientos legislativos parlamentarios. La capacidad de «impulso» de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno que ha venido a desplegar la Cámara redundaría en apuntar una cierta tendencia asamblearia, en la que, siempre dentro del procedimiento legislativo, vendría a establecerse un *feed back* entre Ejecutivo y Legislativo, en el que éste, además de reservarse la decisión última, puede pedir al Gobierno que active el procedimiento. Empero, aparte de que esa corriente de doble dirección depende en última instancia de la voluntad política del Gobierno, que puede interrumpirla sin poner en juego su destino, conserva este último múltiples resortes para sustraerse del «mando legislativo» del Parlamento, que al propio tiempo le confieren un considerable poder de dirección e impulso de la Cámara (126), a través de una constante y activa presencia en la Asamblea (127).

En efecto, el Consejo de Gobierno no sólo monopoliza de hecho la iniciativa legislativa, lo cual, habida cuenta de la relación fiduciaria que le une a la Cámara, suele señalarse como propio de la forma de gobierno parlamentaria (128), sino que además señala el calendario de la actividad legislativa de la Cámara. De una parte, cuenta siempre con un representante, de peso dentro del Gobierno y además diputado, en la Junta de Portavoces (art. 52.2 RJG), que influye decisivamente, con el apoyo de la mayoría, en los órdenes del día. De otro lado, elige incondicionadamente el momento oportuno para activar el procedimiento (129). La conjunción de ambos factores, sumada a la brevedad de los períodos de sesiones, entre septiembre y diciembre el

iniciativa legislatura popular, F. RUBIO LLORENTE: «La Constitución Española de 1978», en AA. VV.: *Homenaje al profesor García Pelayo*, I, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, pág. 154. Insiste, vigente ya la Ley Orgánica 3/84, M. CONTRERAS: «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de Derecho (Una aproximación a su regulación jurídica en España)», *Revista de las Cortes Generales*, 8, 1986, pág. 93.

(126) Sobre el poder del Gobierno de dirección e impulso del Parlamento, véase G. BERTOLINI: «Governo e deliberazione parlamentare», *Rassegna Parlamentare*, 4, 1991, pág. 388.

(127) Véase el recorrido por las distintas formas de presencia del Gobierno en las Cortes Generales que hace F. RUBIO LLORENTE: «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en AA. VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 1988, págs. 143-164, esp. págs. 149-153.

(128) Véase R. PUNSET: «La iniciativa legislativa...», cit., pág. 255.

(129) Únicamente para presentar el proyecto de ley de presupuestos tiene el Consejo de Gobierno plazo predeterminado: antes del inicio del último trimestre del año (art. 156 RJG). No es

primero y entre febrero y junio el segundo (art. 27.1 EA), que tampoco juega a favor de la Asamblea, puede generar arritmias en el *timing* legislativo, que únicamente redundan en perjuicio de aquélla. Así, próximas las elecciones de mayo de 1991, la Cámara tramitó en diciembre de ese año seis proyectos, y entre febrero y abril de 1991, otros siete; en cambio, en los once primeros meses de 1991, sólo aprobó uno. El Consejo de Gobierno puede, además, pedir sesiones extraordinarias (art. 80 RJG) y comparecencias en la Cámara (arts. 215 y 216 RJG) con ocasión de proyectos que remita a la Asamblea; sus miembros participan en las deliberaciones de la Cámara; pueden hacer uso de la palabra, siempre que la pidan (art. 91.5 RJG), y los que son diputados votan en la adopción de las decisiones. La mayoría que le sostiene permite, en fin, desplegar, bien que por vía interpuesta, una capacidad de enmienda real de la que reglamentariamente carece.

La aplicación del sistema de representación proporcional en la formación de la Asamblea (art. 25.1 EA) y de sus Comisiones (art. 54 RJG) favorece, sin duda, las posibilidades de una transacción efectiva, hacia la que está tendencialmente orientado todo procedimiento parlamentario (130), y, con ellas, el relieve de la Asamblea en la negociación. Al ser más difuso el poder, el grado de compromiso necesario en la adopción de decisiones tiende a ser mayor, especialmente en el procedimiento legislativo, que, en principio, puede caracterizarse como «un proceso de decisión no programado» (131). Aparentemente, el procedimiento legislativo en el Principado de Asturias se aviene a este esquema. De 2.364 enmiendas presentadas hasta la fecha, 605, algo más de la cuarta parte, han prosperado. Además, la Junta General, según se vio en su momento, viene introduciendo, sobre todo desde 1990, considerables

infrecuente, sin embargo, que el plazo sea incumplido. Los dos últimos proyectos de presupuestos entraron en la Cámara a mediados de noviembre. Su inobservancia ha terminado por acortar sensiblemente el tiempo de examen por la Cámara del proyecto más complejo de cada ejercicio, no ha dado lugar, empero, a reprobación formal alguna a través de instrumentos de control y exigencia de responsabilidad política, únicos que por lo demás podrían ser utilizados a ese fin, según tienen señalado, en relación con el procedimiento estatal, L. CAZORLA PRIETO: «Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución», *Hacienda Pública Española*, 90, 1984, pág. 139, y, en relación con los procedimientos autonómicos, F. J. VISIEDO MAZÓN: «La tramitación de las leyes de Presupuestos en los Parlamentos autonómicos. Aspectos generales», en AA. VV.: *II Jornadas de Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*, Santa Cruz de Tenerife, Parlamento de Canarias, 1986, pág. 160.

(130) La conexión entre sistema proporcional y transacción y la orientación al logro de esta última de todo procedimiento parlamentario la señala con claridad H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, trad. esp., Barcelona, Labor, 1977, págs. 85 y 90-91.

(131) En expresión utilizada por I. DE OTTO: «La función política de la legislación», en AA. VV.: *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pág. 52.

modificaciones en los proyectos del Gobierno para mejorar su deficiente calidad técnica. Sin embargo, los datos pueden leerse de otro modo y el resultado varía notablemente, pues las modificaciones técnicas son de forma y no de fondo y las enmiendas con éxito representan una media de siete por proyecto, de las cuales no es difícil que la mitad aproximadamente sea del Grupo de la mayoría o de Grupos que explícita o implícitamente apoyan al Gobierno. En ello influye sin duda la actitud del Gobierno y la mayoría, pero también la de la propia oposición, que parece preferir la estrategia de las críticas globales a través de las enmiendas de totalidad que, al modo, por ejemplo, de la alemana, la táctica, aunque más efectiva, menos rentable a corto plazo y por ello seguramente no trasladable a nuestra Cámara, de mostrar a la opinión pública no tanto que habría adoptado textos enteramente distintos si hubiese estado en el poder cuanto que ha contribuido al buen funcionamiento del sistema obteniendo de la mayoría concesiones suficientemente importantes como para votar el texto del Gobierno (132). Tal parece, por ello, que, por su más bien escaso *agere* en el procedimiento, el papel de la Asamblea se acerca más al modelo del principio mayoritario, en el que la concentración del poder propicia, en efecto, la figura del Parlamento «ratificador» en el procedimiento legislativo (133).

Formalmente, la ley se hace en el Parlamento. La Junta General es, sin duda, el decisor «formal»; no así, seguramente, el decisor «sustancial» (134). La decisión legislativa llega prácticamente prefigurada a la Cámara, y como llega, sale, a lo más con leves retoques de forma antes que de contenido. Probablemente no es ajeno a ello el proceso general de «burocratización» de la ley (135), de su «administrativización» y «sectorialización», y de vaciamiento de grandes decisiones, que se toman en sedes no legales (136). Los signos de esta desfiguración se acentúan especialmente en las leyes autonómicas a resultas de la limitación competencial (137), que, sobre todo cuando se trata de Comunidades, como el Principado de Asturias, de vía lenta, las ha

(132) Véase, al respecto, M. FROMONT: «La procédure législative en République fédérale d'Allemagne», *Pouvoirs*, 16, 1981, pág. 149.

(133) Véase J. Y. CHEROT: *Le comportement parlementaire*, París, Económica, 1984, págs. 174-179.

(134) Sobre las nociones de «decisión» y «decisor» legislativos, véase A. LA SPINA: *La decisione legislativa. Lineamenti di una teoria*, Milán, Giuffrè, 1989, págs. 235-250.

(135) Véanse las consideraciones generales al respecto de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, Civitas, 1984, pág. 28.

(136) Véase F. MODUGNO y D. NOCILLA: «Crisi de la legge e sistema delle fonti», *Diritto e Società*, 1989-3, págs. 412-413.

(137) Véanse las observaciones en ese sentido que, referidas al sistema regional italiano, hace A. D'ATENA: «La crisi della legge regionale», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990-4, págs. 1273-1285, esp. pág. 1284.

mantenido hasta ahora alejadas de significativos espacios de actuación pública, con el consiguiente empobrecimiento de la función legislativa (138), puesta al servicio de contenidos no pocas veces «naturalmente» reglamentarios, y un cierto uso que podría decirse «desproporcionado» del procedimiento legislativo (139). Refiriéndose al control parlamentario en la actualidad, M. Aragón Reyes ha podido decir que hoy es control «en» el Parlamento más que control «por» el Parlamento (140). Tal vez, de las leyes en el Principado de Asturias haya que decir justamente lo contrario, que son leyes aprobadas «por» el Parlamento, pero no tanto «en» el Parlamento, en el sentido de que las decisiones que comportan se toman fuera de la Cámara. A propósito de la cobertura legal de la actuación de la Administración, H. Quaritsch ha acuñado en la doctrina alemana una expresión, «Ley parlamentaria sin Parlamento» (141), que puede resumir, en un contexto distinto, desde luego, del que la vio nacer, la esencia actual del procedimiento legislativo en el Principado de Asturias. El procedimiento legislativo no es tanto una ocasión para que la Cámara aporte o fije contenidos propiamente legislativos cuanto, más bien, una ocasión para que controle al Ejecutivo y fiscalice, en particular, la ejecución de su programa. La dimensión de control, latente desde siempre en el procedimiento legislativo, ha terminado, ante el desinterés o la incapacidad de la Asamblea para modificar significativamente los textos del Gobierno, por sobreponerse y dominar sobre cualquier otra (142). Seguramente estos caracteres no se acomodan sin fricciones a los rasgos canónicos de la forma de gobierno parlamentaria. Pero quizá más que lamentarlo haya que preguntarse si no habrá variado ya el paradigma del gobierno parlamentario (143) o, más bien, si el Parlamento no llegó a asumir nunca el papel que hoy quieren ver en su pasado cuantos tratan de persuadir de la profunda devaluación de la institución en la actualidad (144).

(138) Véase A. EMBID IRUJO: *op. cit.*, págs. 260-261.

(139) Sobre la idea de proporcionalidad entre el procedimiento legislativo y el contenido legal, véase CH. STARCK: *El concepto de Ley en la Constitución alemana*, trad. esp. de L. Legaz Lacambra, Madrid, CEC, 1979, págs. 239-243.

(140) Véase M. ARAGÓN REYES: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, 23, 1983, págs. 27-29.

(141) *Apud* L. PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el Derecho público*, Madrid, CEC, 1991, pág. 56. Véanse las sugestivas consideraciones del propio L. PAREJO en págs. 44-67.

(142) Sobre el procedimiento legislativo como procedimiento de control, véase M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La actividad legislativa...», *cit.*, págs. 69-75.

(143) Véanse las observaciones sobre el posible fin de la forma «clásica» de democracia parlamentaria de P. CHATENET: *op. cit.*, págs. 191-230.

(144) Véase J. GARCÍA MORILLO: «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 1991, págs. 117-119.

NOTA

