

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ.

*Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Galicia
Profesor de Derecho Público y Teoría del Estado
Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO

1. La función legislativa en la constitución: sus especialidades autonómicas. 1.1. La jurisprudencia constitucional en la caracterización de la función autonómica de legislar. 1.2. La función legislativa autonómica y su condicionamiento por las competencias de la Unión Europea. 2. El procedimiento legislativo. 2.1. La iniciativa legislativa. 2.2. La tramitación inicial de los proyectos de ley. 2.3. La tramitación inicial de las Propositiones de Ley. 2.4. La sustanciación común de los textos legislativos. 3. Los procedimientos legislativos especiales. 3.1. Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de autonomía. 3.2. La reforma del Estatuto de autonomía. 3.3. La competencia legislativa plena en Comisión. 3.4. La tramitación de un proyecto de ley en lectura única. 3.5. Las proposiciones y la solicitud de proyectos para la aprobación de leyes estatales. 3.6. La delegación del Parlamento en el Gobierno autonómico de su competencia legislativa. 4. La integración de la eficacia y el control de la función legislativa de los parlamentos autonómicos. 4.1. La integración de la eficacia de las leyes autonómicas. 4.2. El control y la evaluación de la función legislativa de los Parlamentos autonómicos.

1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCIÓN: SUS ESPECIALIDADES AUTONÓMICAS

“En desarrollo de la Ley de Transparencia aprobada el año pasado por el Estado con carácter básico, varias Comunidades Autónomas han puesto en marcha sus propias leyes, intentando completar o reforzar su contenido (Andalucía, La Rioja, Murcia, Canarias y Cataluña). También se ha incorporado, por primera vez, la limitación de mandatos presidenciales (Murcia); se ha facilitado la iniciativa legislativa popular (Aragón y Galicia); se ha promovido la participación de asociaciones en el procedimiento legislativo (Andalucía); o incluso se aprobado una propuesta de reforma constitucional para ampliar la regulación constitucional de la iniciativa popular (Asturias). Son iniciativas bienvenidas porque más participación significa más democracia”. Estas afirmaciones de Eliseo Aja, Javier García Roca y José Antonio Montilla autores del informe del Instituto de Derecho Público sobre las Comunidades Autónomas ponen de manifiesto la situación actual de las preocupaciones legislativas de nuestros Parlamentos autonómicos y nos sirven de pórtico a través del cual aproximarnos a los condicionantes normativos de carácter general que enmarcan la función más tradicional de las Cámaras: el ejercicio de sus potestades legislativas.

Por otro lado en un contexto de crisis económica como el actual los estudiosos han puesto de manifiesto la correlación entre el imperio de la ley y el crecimiento del bienestar material de las sociedades y más concretamente la importancia de que las reglas legales sean sencillas, claras y transparentes, directamente basadas en los principios generales del Derecho y por ello que los Parlamentos huyan de ejercicios compulsivos de las competencias legislativas que tienen atribuidas¹.

1.1. La jurisprudencia constitucional en la caracterización de la función autonómica de legislar

En su día recordó Corona Ferrero² que una de las verdades sagradas del derecho constitucional consiste en identificar el Parlamento con la función legislativa, a la que se ha llegado a considerar si no la única sí la más importante de todas las que tiene encomendadas. Nuestra Constitución parece aceptar esta idea respecto de los parlamentos autonómicos puesto que se refiere a ellos denominándolos “asambleas legislativas” en su artículo 152 y es a partir de esa asimilación como se aprecia una identidad de razonamientos por parte del Tribunal Constitucional cuando de función legislativa, estatal o autonómica, hablamos.

Existen ciertos principios constitucionales de común aplicación a la caracterización de la Función Legislativa en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos. El primero que conviene recordar es la vigencia del principio democrático en relación con la función legislativa. En efecto, nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia número 136 de 13 de septiembre de 2011 ha afirmado que la Constitución instauró una democracia de acuerdo, basada en las mayorías de tal modo que el procedimiento legislativo está ordenado con arreglo al principio mayoritario y ello servirá de criterio hermenéutico para resolver problemas en la tramitación de las leyes autonómicas.

Por otro lado el legislador autonómico se encuentra en una idéntica posición institucional al de las Cortes Generales cuando ejerce la potestad legislativa³. Así, resulta claro que la Constitución como marco normativo deja al legislador un margen dentro

¹ En este sentido Jesús Fernández-Villaverde: “Imperio de la ley y crecimiento económico: teoría, historia y evidencia.” *El Notario del siglo XXI*. Nº 60. Marzo-abril 2015. Páginas 162 y siguientes.

² “El Parlamento de Cantabria: composición, organización y funciones”. *Derecho Público de Cantabria*. Luis Martín Rebollo (Editor). Parlamento de Cantabria. 2003. Página 192. Opinión contraria mantiene Juan Hernández Bravo de Laguna, que afirma la relatividad de la función legislativa parlamentaria y su no centralidad en los parlamentos de nuestros días. En su comentario a los artículos 10 a 12 incluidos en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* dirigidos por Javier Varona Gómez-Acedo publicados por el Instituto Canario de Administración Pública y Marcial Pons. Madrid 1996, pág. 93.

³ Sobre esta cuestión puede consultarse mi *Manual de Derecho Constitucional*. Universidade de Vigo. Servicio de Publicaciones. 2010. Páginas 235 a 297. Las webs oficiales de las cámaras parlamentarias autonómicas son muy ilustrativas en la convicción general acerca de la posición de las leyes territoriales en el ordenamiento jurídico. Sirva de ejemplo la afirmación del término ley contenida en el sitio oficial del Parlamento de las Islas Baleares como “Mandat jurídic originari aprovat pels òrgans representatius competents, no susceptible d’altre control que el de constitucionalitat” o la de Castilla-La Mancha: “Las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla-La Mancha que afirma que sus leyes son del mismo rango que las de las Cortes Generales, diferenciándose sólo en el alcance territorial de su aplicación, que en el caso de nuestro Parlamento abarca exclusivamente el ámbito de las cinco provincias regionales. Dichas leyes sólo están sujetas al control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional”.

del cual puede convertir la ley adaptándola a sus preferencias ideológicas, opciones políticas e incluso juicios de oportunidad. Estas ideas acogidas por nuestro Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias como la número 11 de 1981 resaltan el carácter de la Constitución como un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. En este sentido el legislador autonómico es libre dentro de los límites constitucionales y el Tribunal Constitucional debe abstenerse de enjuiciar las opciones políticas que toman los parlamentos autonómicos en sus decisiones legislativas dentro del marco de la Constitución⁴.

La función legislativa desarrollada por los parlamentos autonómicos no puede entenderse como una mera ejecución de la Constitución, sino que al contrario el legislador de las Comunidades autónomas actúa con libertad dentro de los márgenes que la Constitución le ofrece. En consecuencia, la labor interpretativa y de control llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, no puede imponer constricciones indebidas a los legislativos autonómicos, y además debe respetar escrupulosamente sus opciones políticas ya que, en ningún caso la labor de interpretación de la Constitución puede entenderse como un obstáculo a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas (así, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, 108/1986 y 209/1987).

Desde una perspectiva constitucional, la función legislativa de los parlamentos autonómicos se ve garantizada con la limitación al poder legislativo de las Cortes Generales. Así, y a pesar de que las Cortes, conforme al artículo 66.2 de la Constitución pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, hay que dejar constancia de que su actividad legislativa tiene también sus límites, pues las Cortes Generales no pueden colocarse en el plano del poder constituyente realizando actos propios de éste (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto).

Paralelamente, Cortes Generales y parlamentos autonómicos ven enmarcada su potestad legislativa en el sistema configurado por la Constitución, fundamentalmente en los artículos 147 a 149, que vinculan a todos los poderes públicos, de acuerdo al artículo 9.1 de la Carta Magna. De aquí se deriva que las Cortes Generales no pueden incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. En este orden de cosas, la Sentencia 137/2010, de 16 de diciembre, ha venido a reconocer que no se da una limitación en la libertad del legislador estatal por el hecho de que se incluya una tabla de derechos en los estatutos de autonomía, ya que

⁴ Rosa Ripollés recuerda que “En el plano funcional, el procedimiento legislativo ocupa un lugar destacado, como lo es la competencia legislativa del Parlamento; procedimiento que puede definirse como el *iter* constituido por una secuencia concatenada de actos determinados en la Constitución y los Reglamentos Parlamentarios u otras normas del ordenamiento parlamentario cuya pretensión es la determinación de la Ley como norma primaria del Ordenamiento Jurídico solo subordinada a la Constitución”. *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario.* La Ley, 2014. Página 865. Diferentes consideraciones cabe hacer en casos en los que la autonomía política se ha obtenido por vías distintas al reparto constitucional de competencias como en Escocia. Así Neil Parpworth, *Constitutional & administrative Law.* Core Text Series, Oxford university press, 2014, páginas 90 y 91.

éstos producirán sus efectos en relación a la actuación de los legisladores autonómicos y, en ningún caso, generarán limitaciones en el ejercicio de las competencias estatales.

La garantía de un espacio legislativo autonómico en el texto constitucional, ha sido resultado del trabajo del máximo intérprete de la Carta Magna en sus sentencias delimitadoras de la capacidad legislativa de las Cortes Generales. Cuando el Tribunal prohíbe al legislador del Estado dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, está garantizando férreamente el status del legislador autonómico. Algo semejante ocurre cuando en la misma Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, se remarca la prohibición de dictar leyes interpretativas que incidan en la delimitación constitucional de competencias⁵.

Una de las máximas clásicas que definen las leyes es la que refiere su generalidad. Sin embargo, en España es perfectamente posible que los parlamentos autonómicos aprueben leyes singulares o de caso único, definidas como aquellas que han sido dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro (Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo). De este modo, el legislador autonómico puede dictar con valor de ley preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos, aunque esto no sea el ejercicio normal de la potestad legislativa autonómica.

En lo tocante a la función legislativa y su relación con las restantes funciones ejercidas por otros poderes del Estado, hay que señalar que el ejercicio de la función de legislar por parte de los parlamentos autonómicos debe separarse normalmente de la función ejecutiva reservada a sus consejos de gobierno, con el fin de evitar un desequilibrio institucional que se derivaría de la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro. Por este motivo, la adopción de leyes singulares debe en nuestro estado autonómico estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediados por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad.

La reserva de ley enunciada con carácter general en el artículo 53 de la Constitución española incorpora en su contenido una garantía desde la perspectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, desde una perspectiva autonómica las leyes de nuestras asambleas que tengan una factura singular no se concilian fácilmente con la naturaleza de los derechos fundamentales, ya que dichos derechos son materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas de carácter singular (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

Problema muy diferente es el que suscitan en el ámbito autonómico las denominadas leyes de acompañamiento que por su carácter multisectorial atacan el otro gran

⁵ Así lo he recopilado en: *El Estatuto de Galicia. 20 años del Parlamento y Justicia constitucional*. Editorial Xerais. Vigo 2003.

dogma clásico de la ley: su homogeneidad⁶. En todo caso, el máximo intérprete de la Constitución ha negado que existan límites a ese tipo de leyes, recordando que la Carta Magna no prevé un principio de competencia o especialidad que obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas o que se refieran a una materia concreta. Esta doctrina constitucional no evita que desde una perspectiva de técnica legislativa sea francamente reprochable el uso de las leyes de acompañamiento y de las también denominadas leyes ómnibus. Consideraciones parecidas parecen estar en la sentencia de 26 de marzo de 2015 referida a la admisibilidad de enmiendas que afectan de modo transversal a varios tributos y que el Tribunal admite con naturalidad en el procedimiento legislativo llegando incluso a afirmar que existe “una presunción de coherencia u homogeneidad” entre la enmienda y el articulado del proyecto legislativo.

Si nos hemos ocupado de enumerar supuestos en los cuales el espacio legislativo de los parlamentos autonómicos aparece garantizado a través de los límites que el Tribunal Constitucional ha dictado para las Cortes Generales, bueno será reconocer también que, como no podía ser de otro modo, el Tribunal Constitucional ha censurado las actuaciones legislativas autonómicas que exceden los límites de las potestades legislativas propias cuando se actúa con una pretendida fuerza normativa superior a la que le corresponde a una asamblea parlamentaria autonómica, ya que nunca ésta puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado (STC 46/1990, de 15 de marzo).

Por otro lado, las competencias legislativas de los parlamentos autonómicos en una determinada materia no han de ser reservadas mediante una cláusula de salvaguardia cuando el Estado ejercita sus competencias legislativas a través de las Cortes Generales. El Tribunal constitucional ha afirmado en su sentencia número 176/1999 de 30 de septiembre, que resulta contrario al principio de conservación de las normas entender que una norma rebasa el ámbito propio de competencia de quien la dicta si nada se dice en ella sobre el particular y nada se alega además sobre acto alguno que pueda justificar tal interpretación.

En relación con la práctica legislativa recientemente extendida consistente en la aprobación de las conocidas como leyes transversales, hay que apuntar que su uso por los parlamentos autonómicos, aun pudiendo ser expresión de una deficiente técnica legislativa no por ello incurre necesariamente en una infracción de la Constitución pues como en repetidas ocasiones ha señalado el Alto intérprete de la Carta Magna el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa ni de perfección técnica de las leyes.

El Tribunal Constitucional ha reconocido también en su sentencia 44/2015 de 5 de marzo que la ordenación procedimental de la tramitación de materias legislativas fuera del Reglamento de las Cámaras afecta a la autonomía reglamentaria de las mismas

⁶ Luis de la Peña Rodríguez entiende que las leyes de acompañamiento han de reservarse para situaciones especialmente justificadas y excepcionales ya que una adecuada planificación de la acción legislativa ayudaría al cumplimiento de estos objetivos. *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Coordinadoras Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez. Editorial la ley. Madrid, octubre 2014, pág. 680.

puesto que existe una reserva constitucional (en el caso de las Cortes Generales) o *estatutaria* (este añadido es nuestro) que limita su afectación por ley, que en el caso concreto resuelto además era una ley de presupuestos.

Finalmente, y no por ello menos relevante, cabe coincidir con Fernández-Farreres⁷ en las dudas de constitucionalidad de las previsiones del artículo 6 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado que incorpora un nuevo principio denominado “principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional” puesto que la competencia legislativa autonómica queda vaciada de contenido por razón del efecto extraterritorial que se reconoce al ejercicio de idéntica competencia por cualquiera otras Comunidades autónomas.

1.2. La función legislativa autonómica y su condicionamiento por las competencias de la Unión Europea

Desde una perspectiva constitucional hay que remarcar que nuestra Constitución es de las escasas dentro de los países de la Unión Europea que no trata las cuestiones relativas a la integración supranacional y por lo tanto tampoco la participación de los parlamentos de las comunidades autónomas⁸ en las decisiones de la Unión. Es obvio, como recuerda González Trevijano⁹, que la pertenencia a la comunidad de Derecho que constituye la Unión Europea condiciona sobremanera el ámbito de la función legislativa de los parlamentos autonómicos puesto que aunque en línea de principio aquel dato no debía alterar la distribución interna de competencias, la práctica ha demostrado una ampliación del ámbito estatal en detrimento del autonómico. Los efectos que sobre la elaboración de las leyes ha tenido el Tratado de Lisboa han sido puestos de manifiesto por los estudiosos de toda Europa y deben ser objeto de particular atención por parte de los legislativos autonómicos también desde una perspectiva de técnica legislativa¹⁰.

⁷ *Sistema de Derecho administrativo I*. Civitas. segunda edición 2014. Páginas 377 y 378. Cabe esperar una pronta opinión del Tribunal Constitucional sobre este polémico instrumento ahora que las decisiones del máximo intérprete se producen con una mayor celeridad. A estos efectos cabe recordar los datos del informe sobre las Comunidades autónomas: “Pero, de otro, el Tribunal ha resuelto controversias con una demora mucho más reducida. Incluso casos que datan del mismo año 2014, como la STC 197/2014 sobre la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por la que se reduce el número de diputados de dicha Comunidad Autónoma. O, asuntos del 2013, como la STC 42/2014, relativa a la impugnación por el Gobierno de la Resolución del Parlamento de Catalunya 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que aprueba la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Catalunya; y también la STC 106/2014, referida a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional (el llamado *fracking*); a esta decisión han seguido las SSTC 134/2014 y 208/2014 sobre las leyes que regulan el mismo objeto por los Parlamentos de La Rioja y Navarra”.

⁸ Pueyo Losa calificó en su día de compleja la participación de las comunidades autónomas en los asuntos de la unión europea y puso de manifiesto la ineficacia de los mecanismos de colaboración en la fase interna de la participación. “Sobre las deficiencias en la regulación de la acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en los asuntos de la Unión europea”. Revista *Dereito*. Volumen 22. 2013, página 541.

⁹ El Estado autonómico español. Dykinson. Madrid 2014. Página 251.

¹⁰ Así Helen Xanthaki: *Drafting Legislation. Art and technology rules for regulation*. Oxford and Portland, Oregon. 2014. Páginas 333 y siguientes.

De esta manera, el ejercicio del control político de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los parlamentos autonómicos deviene esencial para la defensa de su espacio legislativo propio. Algunas comunidades autónomas han previsto en sus estatutos la participación parlamentaria en el mecanismo de la alerta temprana¹¹ mientras que otras que no procedieron a dicha previsión estatutaria han instrumentado disposiciones reglamentarias o acuerdos de sus órganos rectores para establecerla. Se ha producido reforma reglamentaria para encomendar a un órgano especializado el estudio de la iniciativa y la decisión sobre si la misma vulnera el principio de subsidiariedad. Además, se prevé en ocasiones la posible remisión de la propuesta legislativa europea al gobierno para que informe sobre la vulneración del principio. En todo caso, este mecanismo de defensa en el ámbito competencial mediante la garantía de la vigencia del principio de subsidiariedad se somete a unos trámites de urgencia en la mayor parte de los parlamentos autonómicos, puesto que el plazo para la emisión del dictamen será de cuatro semanas, coincidiendo con el plazo que la Ley 24/2009 ha establecido para que la Comisión Mixta para la Unión Europea tenga en cuenta el parecer de los parlamentos regionales¹².

Por otro lado, las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión europea en aplicación del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento da Unión europea sobre los responsables materiales del incumplimiento son de gran interés en los Estados de estructura política descentralizada. En este sentido una vez aprobada la reforma constitucional del artículo 135 en septiembre de 2011, el artículo 8 de la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ha dispuesto que las administraciones públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esa ley, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España de acuerdo con la normativa europea, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. Paz Andrés Sáenz de Santa María¹³ valora la certeza de esta normativa pero aprecia en ella un interés predominante en asegurar los intereses estatales, descuidando la imprescindible colaboración que debe existir con las Comunidades Autónomas.

Además y como se ha encargado de apuntar Cobrerros Mendazona¹⁴ resulta bastante llamativo que la interpretación del Tribunal Supremo respecto de la responsabilidad

¹¹ Art. 188 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 61.3.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 237 del Estatuto de Andalucía, art. 62.2 del Estatuto de Castilla Leon y art. 93.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón. En otros casos, como el art. 112 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la participación no se presenta como obligatoria. Para un análisis sistemático de los efectos de este procedimiento en los legislativos territoriales puede consultarse: *The subsidiarity early warning system of the Lisbon treaty- the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*. Committee of the regions, november 2013.

¹² Una documentación exhaustiva de los efectos del principio de subsidiariedad sobre las competencias legislativas regionales puede consultarse en el volumen *El Tratado de Lisboa y las regiones*. Victoria Gasteiz, 2009. Colección informes y documentos. Serie mayor: Parlamento vasco y otros.

¹³ "Comunidades autónomas y repercusión económica ad intra de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea". *Revista catalana de dret públic*, nº 47(2013) pp. 40-60.

¹⁴ "La exigibilidad del requisito de la violación suficientemente caracterizada al aplicar en nuestro ordenamiento el principio de la responsabilidad patrimonial de los estados por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea". *Revista de Administración Pública*. Nº 196, Madrid. 2015 pp 11 a 59.

patrimonial por el ejercicio de la función legislativa sea muy amplia y generosa en el caso de perjuicios sufridos por la aplicación de una ley después de ser declarada inconstitucional y sin embargo el resarcimiento de los daños producidos por la aplicación de una ley contraria al Derecho de la Unión Europea exija el requisito de que esa contradicción lo sea de una manera suficientemente caracterizada, pues ello trae consigo la consecuencia de que sean desestimadas numerosas pretensiones indemnizatorias.

2. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Con carácter introductorio podemos aproximar el procedimiento legislativo en los parlamentos autonómicos diciendo que es la vía compuesta por un conjunto de actos mediante los cuales se busca la aprobación un texto legislativo. Fundamentalmente se trata de un procedimiento previsto en los Estatutos de autonomía y desarrollado concretamente en los reglamentos parlamentarios en los cuales se fijan las líneas básicas a las que debe ajustarse la elaboración de las leyes. De este modo los reglamentos parlamentarios perfilan como veremos un procedimiento legislativo común y un elenco de procedimientos legislativos especiales.

Señala Vittorio Italia¹⁵ que los actuales tiempos de cambio exigen también modificaciones en el modo de producción legislativa, y estas mutaciones pueden llevarse a cabo aun manteniendo aspectos referidos al cauce de los trámites normativos, pero han de producirse sin duda alguna. En este sentido el análisis del procedimiento legislativo en las Cámaras¹⁶ debe distinguir nítidamente el *iter* al que se someten los proyectos de ley de iniciativa gubernamental del seguido para las proposiciones ajenas al ejecutivo. Esta diferenciación es decisiva tanto desde el punto de vista político como de su tratamiento jurídico en el seno del derecho parlamentario autonómico. Partiremos pues por delimitar los distintos ámbitos de los que surge el germen de la futura ley¹⁷ clarificando desde ya que por ser análisis de otra parte de este Manual no será objeto de estudio la función legislativa presupuestaria que cuenta con numerosas especialidades sustantivas y procedimentales.

¹⁵ “La semplificazione delle leggi regionali”. Quaderni regionali. N° 1, 2009, página 54. En parecido sentido mi trabajo: “A función lexislativa, unha perspectiva na práctica parlamentaria comparada galega e asturiana”. *REGAP: Revista galega de administración pública*, N° 38, 2004, págs. 175-202

¹⁶ Angel Sáinz muestra sus reservas acerca de la posible equiparación entre la posición constitucional de las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en relación con la función legislativa. Así “Las funciones parlamentarias ante el Tribunal Constitucional”, *Jurisprudencia Parlamentaria*. Parlamento vasco 2009. página 186. La función legislativa autonómica en una perspectiva comparada la he tratado en detalle en: “A función legislativa, unha perspectiva na práctica parlamentaria comparada galega e asturiana”. *Revista galega de administración pública* n° 38. Septiembre- diciembre de 2004.

¹⁷ Sobre la importancia del procedimiento en la calidad de la ley, mi trabajo: “Significado y alcance de la técnica normativa”. *Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*. Año VI, número 15. Diciembre de 2008. En formato electrónico puede consultarse en http://www.asamblea.gob.pa/debate/revista_15/n_015-debate-2008-diciembre.pdf. Tudela Aranda entiende que la asimilación del procedimiento legislativo seguido para las leyes de ámbito estatal no era negativo sino que se podía considerar necesario en el ámbito de los parlamentos autonómicos y justifica en este ámbito el mimetismo legislativo. En su trabajo “Naturaleza y funciones de las Cortes de Aragón” contenido en *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas* editado por El Justicia de Aragón, Zaragoza 2001, pág. 67.

2.1. La iniciativa legislativa

El tratamiento que de la iniciativa legislativa se hace en los Estatutos de Autonomía y en los Reglamentos parlamentarios fue objeto de numerosas críticas¹⁸. Sin embargo la propia redacción introductoria de la misma resulta llamativa, y no despertó el análisis doctrinal que merece. En efecto, no se alcanza a comprender la razón por la que, a la hora de describir los sujetos de la iniciativa legislativa que deberá conducir a la aprobación de leyes autonómicas, se introducen en ciertos reglamentos parlamentarios expresiones como “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución” que como es bien sabido abordan cuestiones en todo punto ajenas a esta materia (la iniciativa de las asambleas autonómicas ante la Mesa del Congreso o ante el Gobierno para la aprobación de leyes estatales por parte de las Cortes Generales). Quizás nos encontremos ante un injustificado celo del legislador autonómico que intentó recordar una y otra vez las importantes competencias de las Cámaras en sus relaciones con los restantes poderes del Estado y por lo tanto trae a colación los preceptos de la Constitución de un modo un tanto forzado.

Los Reglamentos parlamentarios recogen expresamente la diferenciación de la iniciativa gubernamental y de la iniciativa legislativa no gubernamental (parlamentaria o popular)¹⁹.

Respecto a la iniciativa legislativa proveniente del Ejecutivo aparece atribuida en ocasiones con ciertas dudas de identificación del sujeto, cuando existe una diferenciación en el Derecho autonómico entre el gobierno, en sentido amplio, y el Consejo de gobierno. Esta precisión terminológica, criticada por algún sector doctrinal²⁰, parece atender a la conocida confusión entre la denominación del poder ejecutivo autonómico como administración pública y como gobierno autonómico. En todo caso el Tribunal Supremo se ha preocupado de destacar que la aprobación de una iniciativa legislativa

¹⁸ Vid. por todos, Máiz y Portero: Las instituciones políticas en el Estatuto de Autonomía de Galicia. Publicaciones del Parlamento de Galicia. 1987. El órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma se reconoce habitualmente como sujeto legitimado en todos los Estatutos aunque con diferentes denominaciones: Gobierno (arts. 62.1 EAC, 47.1 EAIB, 42.2 EAAr, 27.4 EAPV, 12.5 EACan, 15.1 EACant, 15 EAMad), Consell (art. 26.1 EACV), Consejo de Gobierno (arts. 111.1 EAAnd, 12.1 EACL, 31.1 EAAst), Diputación Foral [art. 19.1.a) LORAFNA], Junta (arts. 13.1 EAG, 25.1 EACL, 23.2 EAEx). Por otro lado el Gobierno goza en exclusiva de la iniciativa legislativa presupuestaria [arts. 76.1 EACV, 212 EAC, 190.1 EAAAnd, 111.1 EAAr, 135.2 EAIB, 89.2 EACL, 78.4 EAEx, 44 EAPV, 18 LORAFNA, 51 EACM, 61.1 EAMad, 53.1 EAG, 47.1 EAAst, 56 EACant, 60.1.c) EACan].

¹⁹ Es de interés constatar la prevalencia de la iniciativa gubernamental en la función legislativa, cuestión que en España no ha planteado problemas institucionales pero sí en la práctica italiana. Cfr. Michele Magrini: “Il ruolo delle Commissioni “filtro” nel procedimento legislativo: quando la “cassa” (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento). *Quaderni Costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*. N.º 3. Il Mulino. 2010. páginas 589 y siguientes. Todos los Estatutos reconocen la iniciativa parlamentaria respecto de la función legislativa pero con diferentes variantes. Así, la mayoría de la reconoce a los Diputados [art. 15.1 EACant; miembros de las Cortes de Aragón, art. 42.2. EAAr; miembros de la Junta, art. 31.1 EAAst; miembros del Parlamento, art. 27.4 EAPV; parlamentarios forales, art. 19.1.b) LORAFNA; art. 111.1 EAAnd; art. 47.1 EAIB; procuradores, art. 25.1 EACL; art. 12.5 EACan]; algunos se la reconocen a los Diputados y al Parlamento (art. 13 EAG); también a los Diputados y Grupos Parlamentarios arts. 15.2 EAMad, 26.2 EACV, 62.1 EAC, 23.1 EAEx) o a los Diputados a través de los Grupos Parlamentarios (art. 12.1 EACM).

²⁰ Así lo hace Roberto L. Blanco Valdés en su trabajo sobre el Consello Consultivo de Galicia publicado en el número de julio de la revista *Autonomies*. Institut Català de Administració. Generalitat de Catalunya.

es un acto de naturaleza política y por lo tanto no susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (sentencia de 26 de octubre de 1999 entre otras)

La actividad de elaboración normativa gubernamental cuestiona la aplicabilidad de las disposiciones previstas históricamente en los artículos 129 a 132 de la Ley de procedimiento administrativo y hoy en el artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno ya que cabría entender que la elaboración de disposiciones de carácter general (entre ellas los proyectos de ley) podrían ser incluidos dentro del “procedimiento administrativo común” al que alude el artículo 149.1.18ª de la Constitución, siendo por tanto de aplicación la normativa estatal.

Sin embargo la STC 15/1989 de 26 de enero contiene en su fundamento jurídico 7º la siguiente afirmación que matiza el citado enfoque: “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial respecto del que las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”. Así pues el derecho antes históricamente contemplado en la Ley de procedimiento administrativo será aplicable solo en su carácter de derecho supletorio conforme a lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución.

A pesar de esta exclusividad, las normativas autonómicas se han decidido a asumir un procedimiento de elaboración muy similar al estatal²¹. Esta opción legislativa es perfectamente legítima. Lo que sin duda es más claramente criticable es la ausencia de rango legal para la regulación de esta materia, teniendo en cuenta la trascendencia práctica y normativa que la misma presenta, y además la posibilidad de incurrir en el absurdo de que un reglamento establezca el procedimiento de elaboración de los propios reglamentos y de las disposiciones de rango superior²². Además resulta deseable que se instrumenten por escrito protocolos de relación entre el ejecutivo y los parlamentos para optimizar el ejercicio de las potestades legislativas del modo en que se hace por ejemplo en el caso del Parlamento europeo y la Comisión europea al tratar la cooperación en los procedimientos legislativos y en la planificación dentro del anexo XIII regulador del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento europeo y la Comisión europea para la 8º legislatura-enero 2015.

La iniciativa legislativa no gubernamental se atribuye en los reglamentos parlamentarios en ocasiones a los diputados y a los grupos parlamentarios en clara confrontación con el texto de ciertos Estatutos de Autonomía que la hace residir en los diputados y el Parlamento. Esta discordancia ha sido puesta de manifiesto por la doctrina²³ que demanda la necesidad de una modificación reglamentaria para hacer conciliables ambos textos. Algunas Comunidades atribuyen iniciativa legislativa a las

²¹ De esta manera el Decreto 111/1984 de 25 de mayo (modificado por el decreto 57/1994 de 25 de marzo) regulador del régimen interior de la Xunta de Galicia, contenía en sus artículos 6 y siguientes un procedimiento muy similar al previsto anteriormente en la LPA.

²² Este problema se resolvió en el ámbito estatal con la aprobación de la ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno y parcialmente, sólo en relación a los reglamentos, con la ley 16/2010 de 17 de diciembre de organización y funcionamiento de la administración general y el sector público autonómico de Galicia en esta Comunidad autónoma.

²³ Así Cólera Leirado: “La iniciativa legislativa”, en el volumen colectivo *Estudios sobre el Estatuto gallego*. Xunta de Galicia. 1991. Página 268.

entidades locales²⁴ lo que guarda un cierto paralelismo con el reconocimiento de la legitimación para la impugnación de las normas ante el Tribunal constitucional que se ha introducido en la reforma de su ley orgánica reguladora para la defensa de su autonomía local.

La jurisprudencia constitucional (STC 124/1995 entre otras) destacó la doble naturaleza de las proposiciones de ley: como participación en la potestad legislativa de la Cámara y como instrumento al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento. Este “carácter bifronte” hace que, con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno, su solo debate cumpla una función muy importante, la de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de que sus representantes piensan sobre una determinada materia.

Al lado de la iniciativa parlamentaria se encuentra la conocida como iniciativa legislativa popular. Se trata de una modalidad que en el actual “estado de partidos” no cuenta con una aplicación excesiva y que más bien encuentra numerosos obstáculos para obtener sus objetivos. Su marco se encuentra en la Ley orgánica 3/1984 de 28 de marzo y en la Leyes autonómicas que se ven completadas con las referencias de los Reglamentos parlamentarios²⁵, esa participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo obedece, según Carrasco Durán²⁶, al propósito de reforzar la legitimidad de las leyes y del propio Parlamento.

Limitándonos ahora a los aspectos estrictamente parlamentarios debemos de señalar que la participación de la Mesa de la Cámara en la calificación de las iniciativas

²⁴ Para un análisis de la estructura territorial gallega y sus consecuencias en el plano legislativo puede consultarse, X. A. Sarmiento Méndez: “El territorio como elemento constitutivo de la Comunidad Autónoma de Galicia”. *REGAP* n° 12. Págs.225 a 233. Algunos Estatutos reconocen la iniciativa legislativa de las entidades locales (art. 23.3 EAEx), ayuntamientos [arts. 15.2 EAMad, 25.2 EAEL, 111.2 EAAnd, 31.1 EAAst, 19.1.c) LORAFNA a los Ayuntamientos que representen un tercio del número de municipios de la respectiva Merindad], municipios y comarcas (art. 30.1 EAMur), Consejos insulares (art. 47.2 EAIB) o Cabildos insulares (art. 12.5 ECan), instituciones representativas de los territorios históricos (art. 27.4 EAPV) entes supramunicipales de carácter territorial (art. 62.1 EAC), o corporaciones locales en general (art. 12.1 EAELM). El reglamento de la asamblea de Extremadura no contempló la iniciativa de los ayuntamientos y así Moreno Hurtado recuerda que hubo de ser una resolución presidencial la que disciplinara la cuestión. *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la comunidad autónoma de Extremadura*. Badajoz, 2005, Página 119.

²⁵ La combinación de los esquemas de la democracia representativa y otros participativos en los nuevos parlamentos ha sido estudiada por Annie Thiec en “Participative democracy in post-devolution Scotland: has the “people’s parliament” lived up to its name?”. *Parliaments, Estates & Representation*. N° 28, 2008, páginas 221 y siguientes. La ciudadanía mediante la iniciativa legislativa popular puede presentar proposiciones de ley y así en los Estatutos de primera generación, únicamente el Estatuto de Castilla y León no preveía su regulación mientras que en la actualidad todos los Estatutos la contemplan remitiendo su regulación a una futura ley del Parlamento autonómico (arts. 27.4 EAPV, 26.2 EACV, 62.2 EAC, 111.2 EAAn, 47.3 EAIB, 25.2 EAEL, 42.2 EAAr, 12.1 EACM, 19.2 LORAFNA, 13.1 EAG, 15.2 EAMad, 12.5 EACan), que en algunos casos exige que sea aprobada por mayoría absoluta (arts. 15.1 EACant, 23.4 EAEx) o que sean avaladas por un determinado número de firmas (al menos 45.000 firmas acreditadas del censo para las elecciones a la Asamblea, art. 23.4 EAEx).

²⁶ En su comentario al artículo 113 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/comentarios_ea/titulo4/capitulo2.htm Por su parte Arce Janáriz valora las restricciones materiales a las iniciativas legislativas populares autonómicas en Asturias ponderando su reconocimiento como una forma de democracia participativa más pro forma que ad substantiam. *El Estatuto de autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*. Junta General del Principado de Asturias. 2003. Página 506.

legislativas populares ha sido objeto de decisiones por parte del Tribunal Constitucional en las que se señala el carácter de control meramente formal de la calificación de la Mesa superando pues la concepción tradicional que defendía la valoración sobre la constitucionalidad o no de la iniciativa por parte del órgano rector de la Cámara (así la STC 76/1994 de 14 de marzo recaída sobre la ley vasca de iniciativa legislativa popular)²⁷.

El siguiente momento en el cual la mesa determina mediante sus acuerdos el futuro de la iniciativa legislativa popular es la fijación del orden del día de la sesión plenaria encargada de tomarla en consideración. En este sentido la Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo incorpora en su disposición final tercera una modificación de la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo reguladora de la iniciativa legislativa popular en su versión actual del artículo 13 que dispone que una vez recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la mesa ordenará la publicación de la proposición que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración. Este plazo ya había sido mejorado en la legislación autonómica de Galicia al prever la necesaria inclusión en el orden del día del Pleno una vez cumplidos los requisitos sin dejar pasar más de dos plenos para su debate por la cámara.

Por otro lado resulta de interés la reforma de la Ley Orgánica citada al prever que la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia con carácter previo al debate de la toma en consideración por el Pleno para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular. Esta regulación no hace sino formalizar en la ley un mecanismo que ya existe en los reglamentos parlamentarios autonómicos pues todos ellos contemplan la posibilidad de comparecencias en comisión por parte de ciudadanos particulares.

Otro problema destacable es el que atañe a la participación de la persona que designe la comisión promotora en el debate plenario de toma en consideración. Algunas opiniones critican ciertas prácticas parlamentarias totalmente restrictivas y demandan la imposición de la posibilidad de participación del miembro de la comisión promotora en la totalidad del debate puesto que en la actualidad sólo se admite en general la presentación y no una verdadera defensa a través de la réplica por parte del miembro de la comisión promotora. En este sentido Quintero Ortega relativiza la trascendencia de la supresión de la toma en consideración en Parlamentos como el catalán e incide en la necesidad de intervención en el debate de la Comisión promotora²⁸.

Este marco tan restrictivo de la iniciativa legislativa popular²⁹ en sede parlamentaria se completa por la imposibilidad de que los suscriptores de la misma puedan retirar la iniciativa si a su juicio el trámite parlamentario la convierte en contraria a sus

²⁷ Pueden consultarse en la obra de Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, *El Poder legislativo entre la Política y el Derecho*. Thomson Aranzadi. 2008. En Francia el debate sobre esta cuestión ha sido tratado en profundidad por Laure Milano: "Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi". *Revue du Droit Public*. N° 3, 2006.

²⁸ "Iniciativa legislativa popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica". *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, junio 2014, página 158.

²⁹ La preocupación por conciliar la cantidad y la calidad de la participación popular en los procedimientos parlamentarios es muy importante en el seno de parlamentos regionales italianos, como

intereses. Se apuntó³⁰ en este sentido el precedente de la Confederación Helvética que permite incorporar en la recogida de firmas la autorización a la comisión promotora para desistir del procedimiento en cualquier momento anterior al de su toma en consideración. Sin embargo, el problema más grave desde mi punto de vista, el de la posible retirada a lo largo de la tramitación posterior a la toma en consideración, no es posible en el actual marco estatutario y legislativo.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de marzo de 2015 rechazó que se paralice una iniciativa legislativa una vez admitida a trámite y anula un acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña por vulnerar los derechos fundamentales de un grupo de ciudadanos a participar los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución. El argumento del Tribunal es la inaplicabilidad del requisito de la conformidad presupuestaria del Gobierno pues no aparece entre las causas de inadmisibilidad previstas en la ley catalana de iniciativa legislativa popular.

2.2. La tramitación inicial de los proyectos de ley

a) Los requisitos de la exposición de motivos y antecedentes

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno autonómico deben ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse. Cabe coincidir con Sanz Pérez que en este punto las Comunidades autónomas han tendido a mimetizar con poca eficacia y nula imaginación la regulación estatal y como por otro lado apuntó Sáinz Moreno³¹ un dato indudable de nuestros días es la existencia de una gran desigualdad de información entre los gobiernos y los parlamentos, aspecto que también condiciona sobremanera la función legislativa de las Cámaras. En esta línea los preceptos constitucionales y reglamentarios ahondan en la necesidad de que los ejecutivos proporcionen un mínimo de información a los parlamentos para el ejercicio de sus facultades legislativas.

Aunque los reglamentos de las cámaras no se ocupan de los aspectos relativos a la fase prelegislativa, sí resulta de interés referir que la legislación autonómica contempla en algunos casos la participación en la elaboración gubernamental de los proyectos de ley de órganos consultivos que alcanzan particular importancia cuando se han configurado como consejos consultivos autonómicos homologables al Consejo de Estado. Como es bien sabido, la intervención de estos consejos autonómicos excluye la de Consejo de Estado en aras a los principios de eficacia administrativa (artículo 103.1 de la Constitución) y eficiencia económica del gasto público (artículo 31.2 de

recuerda Gianluca Sgueo: “La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n° 14 del 2010 della regione Umbria”. *Quaderni regionali*. Maggio-Agosto 2011, n° 2.

³⁰ Vid. Cólera Leirado, op. cit. supra. Pág. 286.

³¹ Cfr. Sáinz Moreno, F.: “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)”, en *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco. Vitoria, 1989, págs.31-32. Sanz Pérez en el volumen colectivo: *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico*. Corts Valencianes. 2014, página 577. En Italia el debate sobre la motivación legislativa ha alcanzado mayores cotas que en nuestro entorno, así Silvio Boccalatte: “La motivazione Della legge: profili teorici e riflessioni sulla sua (in)opportunita e sulla sua (in)utilità”. *Quaderni regionali*. n° 2. 2009. páginas 681 y siguientes.

la Constitución)³². Desde una perspectiva de técnica legislativa, resulta valorable la atribución de un control de calidad técnica *ex ante* a estos consejos consultivos autonómicos, ya que su labor puede reportar evidentes beneficios en la factura técnica de la ley que eviten conflictividad jurídica y cambios normativos reiterados. Por todo ello, la legislación autonómica sectorial incorpora cada vez en mayor medida la necesaria participación de órganos consultivos de este carácter en la redacción de las iniciativas legislativas gubernamentales, sean proyectos de ley o decretos legislativos e incluso proyectos de reforma de estatutos de autonomía³³.

El marco constitucional en esta materia viene dado por el contenido del artículo 88 de la Constitución Española al establecer que los proyectos de ley serán aprobados en el Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos³⁴.

La constatación palmaria del incumplimiento prácticamente generalizado de este mandato constitucional y reglamentario lleva a preguntarnos cuál es el alcance de la obligación contenida en esos preceptos y la posible sanción de su incumplimiento. La solución apareció delimitada por el contenido de la STC 108/1986, de 29 de julio dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial. La jurisprudencia en ella contenida declara que la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si privara a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero además es preciso que el defecto se denunciara ante las mismas cámaras por los parlamentarios durante la tramitación del proyecto o proposición de que se trate³⁵. En un sentido muy semejante se pronunció el Tribunal en la STC 136/2011, de 13 de septiembre concluyendo que no le corresponde interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios.

Se suscita la duda de si el régimen jurídico debe ser unitario en los supuestos en los que se da una omisión total de la exposición de motivos y de los antecedentes y aquellos en los que los antecedentes son simplemente insuficientes. En el primero de los casos parece claro que la inadmisibilidad del proyecto es la decisión más correcta por parte de la Mesa. En el segundo la insuficiencia de tales antecedentes debe hacerse constar formalmente por parte de los parlamentarios para que la Mesa proceda a la petición de la citada documentación al ejecutivo.

³² La STC 204/1992, en su fundamento jurídico 5º ha puesto de manifiesto que para que el órgano consultivo autonómico pueda desplazar la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado ha de disponer de unas características equivalentes. En parecidos términos la STS de 16 de enero de 1993 se refería a que los órganos autonómicos deberían estar dotados de características orgánicas y funcionales semejantes a las del Consejo de Estado para admitir la “nota de sustituibilidad o fungibilidad de ambos dictámenes.

³³ *La Intervención de los Consejos Consultivos en las Reformas de los Estatutos de Autonomía*, Zulima Pérez i Seguí. Temas de las Cortes Valencianas, 2009.

³⁴ Tal disposición es novedosa en el derecho constitucional español y comparado, pudiendo citarse el artículo 74 de la Constitución griega de 9 de junio de 1975 que obliga a que todo proyecto y proposición de ley lleve obligatoriamente consigo una exposición de motivos.

³⁵ Jurisprudencia matizada por Auto del Tribunal Constitucional en 2006 como recuerda Pulido Quecedo en *Manual de Actuación del Parlamentario*. Coordinador Xosé Antón Sarmiento Méndez. Editorial El Derecho. Grupo Francis Lefebvre. Madrid. 2011. García-Escudero se ha mostrado favorable a la publicación de los informes y dictámenes exigidos por la Constitución y las leyes pero no de los antecedentes. *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de estudios constitucionales. 2000. Página 191.

Como puede apreciarse el régimen jurídico de la existencia de exposición de motivos y de antecedentes es diferente, lo que parece lógico por cuanto los antecedentes tienen un ámbito más amplio que el contenido de la exposición de motivos, extendiéndose en ocasiones a la propia prueba documental de las exposiciones de motivos.

El contenido económico de los antecedentes es de la máxima importancia ya que en palabras de Tudela Aranda la calidad de una norma no solo está determinada por su corrección formal y su precisión jurídica sino que también dependerá de su eficacia, aspecto éste que estará profundamente vinculado a las disponibilidades económicas que respaldan el proyecto normativo³⁶.

El anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas disponía en su artículo 157 dedicado a los Principios de buena regulación apartado 2: “En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”. Esta previsión de general aplicación está llamada a desarrollar importantes consecuencias en relación con los antecedentes de las iniciativas legislativas autonómicas pues supone un paso adelante en la concretización del alcance de los antecedentes en una norma de rango legal y de aplicación básica a todas las administraciones públicas³⁷.

La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno obliga a incluir un informe sobre dicho impacto que acompañará la elaboración de los anteproyectos de ley (art.1.º) y la de los reglamentos (art.2.º) y esa previsión estatal ha sido traspuesta a los ordenamientos autonómicos de tal manera que en el trámite parlamentario de ejercicio de la función legislativa se prevé la existencia de un informe de impacto de género³⁸.

La Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 30 de septiembre interpretó la expresión «antecedentes necesarios» de los artículos 109.1 y 123 del Reglamento del Parlamento de Andalucía como comprensiva al menos la siguiente documentación:

³⁶ En su comentario a la voz Antecedentes legislativos contenido en el *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Op. Cit. Supra página 81.

³⁷ Hay que recordar que el Artículo 158 Adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación dispone igualmente: 1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación. 2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica. La importancia de los recursos documentales en la función legislativa para la justificación de la necesidad de las normas es puesta de manifiesto por Hélène Saudrais en: “Aux sources de la loi, les archives parlementaires (XIX-XX siècles). *Revue française de Droit constitutionnel*, 101, 2015, pp. 165 ss.

³⁸ El Estatuto de Andalucía establece en el art. 114 que «en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la CA se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas». los demás EE AA, aunque no insertan la evaluación del impacto por razón de género, sí está previsto en casi todas las leyes del Gobierno o de la Administración o en las leyes de igualdad de las CC AA.

- Exposición de motivos que deberán contener las razones, es decir, los fines y objetivos del cambio normativo, así como glosar sus principales innovaciones.
- Cálculo estimado del coste económico que supondría su aprobación. Los grupos parlamentarios podrán solicitar las informaciones que precisen de los servicios de la Cámara.

Asimismo prevé que en los proyectos de ley, el texto de la iniciativa irá acompañado inexcusablemente del correspondiente Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía. El informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Andalucía a que se refiere el Acuerdo de la Mesa de 22 de mayo de 1996 se realizará, con idéntico contenido, antes de su toma en consideración, en el mismo plazo de quince días concedido al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio o conformidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 190.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

b) La actuación de la Mesa

En el momento siguiente a la recepción en el Registro del Parlamento del documento remitido por el gobierno autonómico la Mesa deberá adoptar un triple acuerdo:

- mandará que se publique el texto del proyecto en el Boletín Oficial de la Cámara (primera publicación oficial del texto prelegislativo),
- ordenará que se abra el plazo de presentación de enmiendas
- oída la Junta de Portavoces (que se reúne generalmente con la propia Mesa en un momento inmediatamente posterior) ordenará que se tramite en la comisión correspondiente por razón de la materia.

Nos encontramos ante un paso en el que la participación del órgano rector de la Cámara es meramente “mecánico”, al contrario del principio general de actuación de la Mesa, que al decir de Solé Tura y Aparicio³⁹ se rige por la “selección del trabajo parlamentario”, puesto que las decisiones a tomar son obligadas sin ámbito alguno de discrecionalidad. En todo caso hay que distinguir entre los acuerdos de calificación y admisión a trámite pues la admisibilidad plena en el caso de las proposiciones de ley está condicionada a la manifestación favorable del criterio del Gobierno.

c) Presentación de las enmiendas

Como en su momento apuntó Cano Bueso⁴⁰, el trámite de presentación de enmiendas constituye el momento procesal en el que verdaderamente se pone de manifiesto la pluralidad social y política. Por esta razón entiendo que toda la regulación parlamentaria de este acto debe ser interpretada desde el más escrupuloso respeto

³⁹ Tomado de: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Colección Temas clave de la Constitución española. Ed. Tecnos. Página 128.

⁴⁰ En su interesante trabajo: “Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del estado social”, incluido en la obra colectiva *La técnica legislativa a debate*. Ed. Tecnos. Página 213. De gran interés para esta temática es el clásico *Las enmiendas en el procedimiento legislativo* de Visiedo y Soriano. Aelpea. Cartagena. 2000.

a los derechos de los diputados en el ejercicio de su función representativa y ello porque éste forma parte del derecho de representación, como variable del género de participación política.

En este mismo orden de cosas se ha defendido la necesaria extensión de las comparecencias en Comisión como trámite informativo de carácter imprescindible para que los diputados puedan formular sus enmiendas, de una manera similar a como acontece en la tramitación de las leyes de presupuestos generales de las Comunidades Autónomas, permitiendo incluso la participación directa de amplios sectores de la sociedad como ocurre en otros países⁴¹ y como demandan recientes foros de estudiosos que traen a colación las comparecencias de entidades cívicas en regiones italianas.

Los diputados y grupos parlamentarios cuentan con un plazo de quince días a partir de la publicación del proyecto de ley para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la mesa de la comisión competente. Este plazo de quince días puede verse afectado por un acuerdo de prórroga o de reducción que será tomado por la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces. Excepto en casos excepcionales las prórrogas no podrán exceder de otros quince días ni las reducciones podrán exceder de siete días de duración. Conforme al principio general del derecho público estas variaciones de plazo deben acordarse antes del final del mismo, puesto que en caso contrario nos encontraríamos ante el nacimiento en un nuevo plazo de presentación de enmiendas. Estas prórrogas tienen el sentido político (como ha recordado Ripollés) de posibilitar la obtención de acuerdos mediante el manejo del *tempus* parlamentario si bien los efectos obstruccionistas de la presentación de enmiendas y la “competencia” que puede crearse entre diputados y grupos parlamentarios al respecto son realidades destacadas en el parlamentarismo autonómico y en otras latitudes de las Cámaras legislativas⁴².

Otra variación importante de los habituales quince días se produce por la posible declaración de urgencia que el proyecto de ley tenga atribuido, y que lleva consigo

⁴¹ Resulta de interés en este sentido la experiencia de Canadá que puede consultarse en la crónica de Valerie Steeves: “Un nouveau modèle de dialogue entre les parlementaires et le grand public” en *Revue parlementaire canadienne*. Volumen 20 n°3. Otoño 1997. Páginas 8 y ss. En el ámbito autonómico la resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de noviembre de 1997 interpretó determinados aspectos relativos a la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones en el procedimiento legislativo (BOPA n°161 página 10.159). Así también el documento publicado por el CEPC de 28 de enero de 2014 realizado por el Subgrupo de participación social en el Parlamento del Grupo de Trabajo sobre participación política: *nuevos planteamientos*. También resulta de interés el artículo artículo 106 del Reglamento del parlamento de Cataluña: “ las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales. solicitud y tramitación. 1. Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de este la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate. 2. Corresponde en la comisión acordar las comparecencias. 3. En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes. 4. En cada comparecencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios.

⁴² Kari Palonen: *The politics of parliamentary procedure. The formation of the Westminster procedure as a parliamentary ideal type*. Barbara Budrich Publishers. Toronto 2014. Páginas 165 a 167.

una duración de la mitad del carácter ordinario del plazo. Como señala Martines⁴³ para el caso italiano, no se trata de un procedimiento legislativo distinto del ordinario, sino de una reducción de los términos. La declaración de urgencia se adopta por la Mesa del Parlamento a petición normalmente del gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados.

Problemática jurídica compleja suscita el mandato reglamentario que contiene la obligación de que el escrito de enmiendas debe llevar la firma del portavoz del grupo al que pertenezca el diputado o de la persona que sustituya a aquel, para los meros efectos de conocimiento. A pesar de la redacción literal de los Reglamentos la doctrina constitucionalista⁴⁴ y la práctica parlamentaria se han decantado por una interpretación estricta del requisito de la firma del portavoz, en el sentido de inadmitir aquellas enmiendas que no cuenten con tal requisito⁴⁵. En el momento en que se ocupe el Tribunal Constitucional de esta materia se pondrá de manifiesto hasta qué punto las facultades parlamentarias individuales pueden verse debilitadas por la pertenencia de los diputados a los grupos, ya que el derecho de enmienda junto al derecho a presentar preguntas constituyen el núcleo tradicional de las facultades atribuidas al parlamentario individual.

En todo caso la omisión del trámite de la firma del portavoz puede repararse antes del comienzo de la discusión en comisión, posibilidad que sólo será útil en los supuestos de olvido o error material, pero no en los que exista una disconformidad entre el posicionamiento político del parlamentario y el mantenido por su propio grupo.

La tipología de las enmiendas es similar en la práctica totalidad de los parlamentos del Estado Español. De esta manera se entiende por enmiendas a la totalidad aquellas que versen sobre oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, en sus dos modalidades: las que postulen la devolución del texto al Gobierno y las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto.

Nos encontramos ante enmiendas que sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios o por un diputado con la firma de otros cuatro (en los parlamentos de grupos de 5 diputados). La doctrina⁴⁶ reclama la necesidad de justificar la motivación de las enmiendas para evitar que su presentación se haga por motivos estrictamente obstruccionistas. Se confía en demasía en los requisitos formales para reconducir el debate político, resultando mucho más realista la previsión incorporada en algún Parlamento⁴⁷ de que tenga lugar en todo caso un debate de totalidad, con independencia de la presentación o no de enmiendas con tal carácter.

⁴³ Vid. Temistocle Martines: *Diritto costituzionale*. Giuffrè Editore, Milano.1997. Página 354.

⁴⁴ Entre otros M^a Asunción García Martínez en su monografía: *El procedimiento legislativo*. Congreso de los Diputados. Página 248.

⁴⁵ El problema en Galicia surgió en la III Legislatura con motivo de las enmiendas presentadas por parlamentarios al proyecto de ley de presupuestos. La mesa de la Comisión 3^a denegó la admisión a trámite por no contar con la firma del portavoz de su grupo.

⁴⁶ Opinión de Benigno Pendás García en "Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa", en F. Sáinz Moreno y J.C. Da Silva Ochoa (coords), *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco.1989. Pág. 357.

⁴⁷ En este sentido la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de abril de 1991, en su artículo 110.

Por el contrario, las enmiendas al articulado pretenden una modificación puntual de algunos de los artículos con los que cuenta el proyecto, pudiendo ser de supresión, modificación o adición. La práctica parlamentaria en algunas Cámaras autonómicas conoce la existencia de las enmiendas al articulado “de sustitución”. Las mesas de las comisiones admiten esta tipología dentro de las genéricas “de modificación”. En esta misma tendencia aperturista se enmarca una práctica parlamentaria perniciosa que se produce por la costumbre de algunos grupos parlamentarios que, viendo rechazadas sus enmiendas a la totalidad con texto alternativo, proceden a la presentación del contenido de tal enmienda por partes como enmiendas al articulado, lo que genera en ocasiones la incongruencia entre las enmiendas y el texto de los artículos a los que se presentan.

Más problemas plantea el caso de las conocidas en el derecho anglosajón como “wrecking amendments”⁴⁸, es decir, aquellas que se presentan a un proyecto de ley pero excediendo su ámbito. Nuestro Tribunal Constitucional defiende en su jurisprudencia más una concepción material de la enmienda, de tal manera que obliga a que “las enmiendas deban versar sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que trata de modificar” (Fj. 5º STC 23/90 y ATC 13-9-1993). Esta doctrina es de aplicación sobre todo en aquellos casos en los que el proyecto de ley pretende la modificación parcial de una ley anterior, impidiendo por tanto, que las enmiendas versen sobre la reforma de aspectos que el proyecto no quiere reformar. De este modo la STC 136/2011, de 13 de septiembre afirma que desde una perspectiva constitucional cabe extraer una “exigencia general de conexión y homogeneidad entre las enmiendas y los textos a emendar” que derivaría “del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado”.

Contienen los Reglamentos en general el mandato de que las enmiendas de modificación o adición deban contener el texto completo que se proponga. En este punto las mesas de las comisiones son en general tolerantes admitiendo las enmiendas a pesar de no venir acompañadas del texto completo del artículo propuesto, lo que provoca en ocasiones problemas y confusiones en el trabajo de los diputados con la documentación necesaria para el trámite legislativo.

En esta misma línea se considera a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria como un artículo, al igual que el título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en las que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la exposición de motivos. Esta disposición favorece tremendamente las demandas de una correcta técnica normativa en la elaboración de las leyes y el desarrollo de los trabajos parlamentarios en ponencia y comisión⁴⁹.

En todo caso, sería recomendable por razones de técnica normativa, que los Reglamentos contemplen que la redacción de la Exposición de Motivos de las leyes sea

⁴⁸ Los tratadistas de ese ámbito jurídico son muy celosos de la puridad en la formulación de las enmiendas a los textos legislativos. Pueden consultarse entre otros, G.C. Thornton : *Legislative Drafting*. Butterworths. London. 1996. Páginas 403-426. El Reglamento del Parlamento de Cataluña reclama la “congruencia con el objeto material de la iniciativa legislativa”.

⁴⁹ Tal y como he defendido en “Derecho Constitucional y elaboración de las leyes en España”. *Administración & Ciudadanía*. Volumen 5,nº 1. 2010. Revista de la Escola Galega de Administración Pública. Xunta de Galicia. <http://egap.xunta.es/fich/public244.pdf>

hecha en el último momento de su tramitación, exceptuándola incluso de los anteriores pasos del “iter legislativo”⁵⁰.

Existe un régimen singular para el tratamiento de aquellas enmiendas de contenido presupuestario, entendiéndose por tales las que son presentadas con la pretensión de aumentar los créditos o disminuir los ingresos presupuestarios. En este caso se requiere la conformidad del Gobierno autonómico para su tramitación. La razón última de esta disposición reglamentaria descansa en la responsabilidad del Ejecutivo en el cumplimiento de los presupuestos y del programa económico general de la Comunidad Autónoma, si bien las reformas constitucionales parecen acentuar la necesaria participación de los legislativos en las finanzas sociales⁵¹.

Se prevé para los efectos citados que la ponencia encargada de redactar el informe del proyecto de ley de que se trate remita al Gobierno autonómico, a través del presidente de la Cámara, aquellas enmiendas que tengan contenido presupuestario. Resulta decisivo a estos efectos recordar la costumbre parlamentaria extendida en nuestro parlamentarismo autonómico que defiende la adopción de acuerdos por parte de las ponencias a través del mecanismo del voto ponderado. De esta manera la mayoría parlamentaria que respalda al Gobierno será en definitiva la que decida “a limine” sobre el carácter financiero o no de las enmiendas a analizar⁵².

Con carácter general el Gobierno tiene la obligación de responder en un plazo de quince días sobre el pretendido carácter presupuestario de las enmiendas, de tal manera que transcurrido ese plazo se entiende que está conforme con las enmiendas, y éstas pueden ser substanciadas en sede parlamentaria. Esta perentoriedad en la tramitación se ve compensada por la previsión de que en los supuestos de no someterse al criterio del Gobierno las enmiendas citadas, éste podrá oponerse a su tramitación en cualquier momento posterior del procedimiento legislativo. Esta expresión debe interpretarse referida a un momento previo al de la incorporación de las enmiendas al texto definitivo de la ley, pues al contrario supondría una intromisión inaceptable del Ejecutivo en la soberanía legislativa de la Cámara.

Por último existen unas enmiendas que aunque impliquen disminución de los ingresos tributarios y no estén sujetos a la conformidad del Ejecutivo para su tramitación deben proponer una baja correlativa de los gastos. Como entiende Santaolalla⁵³ esta limitación no tiene una razón de ser muy fundamentada puesto que los ingresos presupuestarios tienen un carácter estimativo y por lo tanto no es posible establecer nítidamente las consecuencias de tales enmiendas en el marco presupuestario.

⁵⁰ Esta técnica evitaría problemas como los observados en Galicia en las exposiciones de motivos de las leyes de Patrimonio o de creación del Instituto lácteo y ganadero, que no coinciden en su contenido con el texto articulado de la ley.

⁵¹ Hecho que puede comprobarse en la reforma constitucional francesa; así Loïc Philip: “La révision constitutionnelle du 22 février 1996”. *Revue française de Droit constitutionnel*, 27, 1996. Pág.451 y ss.

⁵² Sobre el matiz controlador de esta actividad legislativa puede consultarse mi trabajo: “El control parlamentario de las finanzas públicas en la Comunidad Autónoma de Galicia”, publicado en el nº 13 de la *REGAP*, Revista da *Escola Galega de Administración Pública*.

⁵³ Así Fernando Santaolalla: *Derecho parlamentario español*. Ed. Espasa Universidad. 2013. Pág. 304. En un sentido similar F. Sainz de Bujanda, *Notas de Derecho Financiero*, I, 3º, Madrid, 1975. Págs. 601 y ss.

Los nuevos vientos que refuerzan la participación política en sede parlamentaria de los ciudadanos han traído consigo la posibilidad incorporada incluso reglamentariamente de que éstos presenten enmiendas en el procedimiento legislativo. Se trata en todo caso de medidas experimentales que el derecho parlamentario autonómico está contrastando y que todavía resulta difícil evaluar en su efectividad y resultados prácticos, pues algunas de ellas como las previstas en el artículo 113 bis del nuevo reglamento de las Cortes valencianas han sido publicadas en abril de 2015 antes de la disolución previa a las elecciones autonómicas. Las vías propuestas para ello van desde la presentación formal siguiendo criterios cercanos a las sugerencias del procedimiento administrativo hasta el reconocimiento de las páginas web parlamentarias como vía de recepción institucional de sugerencias para su estudio por las ponencias legislativas⁵⁴.

d) El debate de totalidad

El debate de totalidad supone el debate político plenario por excelencia, de tal manera que las prácticas parlamentarias intentan limitar el debate técnico sobre el contenido de las enmiendas para las fases de ponencia y comisión, dejando para el Pleno el debate político sin repetir lo ya cerrado en los otros órganos de trabajo.

Tiene lugar el debate de totalidad en los supuestos de presentación de enmiendas de tal clase. A estos efectos en la práctica parlamentaria no es insólita la calificación separada por parte de las mesas de las comisiones de las enmiendas a la totalidad, para generar el debate plenario, y posteriormente de las enmiendas al articulado, con el fin de posibilitar el oportuno debate en ponencia y comisión.

El desarrollo del debate parte de la defensa de las enmiendas a la totalidad por parte de los grupos que las han presentado, estableciéndose posteriormente un turno a favor y otro en contra sobre las mismas, y uno de portavoces para los grupos no enmendantes.

⁵⁴ El reglamento del parlamento andaluz se sitúa en el primer sentido (artículo 114 bis) 1. Los ciudadanos andaluces, a través de asociaciones representativas de sus intereses debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía, podrán presentar por escrito en el Registro General del Parlamento enmiendas al articulado a las proposiciones y proyectos de ley, salvo a aquellos que versen sobre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3 de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. El escrito de presentación de las enmiendas, que no podrán ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada, deberá contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se formularán dentro de un plazo de tres días hábiles, una vez concluidas las comparecencias informativas en Comisión, si se hubieran producido. 2. Tras su examen por la Mesa de la Comisión respectiva, y siempre que cumplan los requisitos de admisibilidad previstos en este Reglamento para igual tipo de iniciativas, se remitirán a los Grupos parlamentarios el mismo día de la entrada en el Registro de la comunicación del acuerdo de la Mesa de la Comisión. 3. Para que estas enmiendas puedan tramitarse, deberán ser asumidas por algún Grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito en el Registro del Parlamento. El plazo para asumirlas coincidirá con el día señalado para registrar las enmiendas por parte de los Grupos parlamentarios. Las enmiendas podrán ser asumidas por más de un Grupo parlamentario. 4. En el trámite de defensa en Comisión o en Pleno, en su caso, de dichas enmiendas, se hará constar la autoría de éstas. El Grupo parlamentario que las asuma no podrá modificar el contenido originario de las mismas.

Una vez finalizado el debate, el Pleno puede tomar uno de estos tres acuerdos: en primer lugar acordar la devolución del Proyecto de Ley al Gobierno, como consecuencia de la aceptación de una enmienda devolutiva. En segundo lugar, si se han rechazado las enmiendas presentadas, el texto del proyecto de Ley se remitirá a la Comisión competente por razón de la materia, para proseguir su tramitación. Por último si la enmienda aceptada fuera de texto alternativo se le dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento y abriéndose un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán ser al articulado.

Las variantes comentadas implican que las votaciones sobre el texto legislativo se hagan, en primer lugar, acerca de las enmiendas a la totalidad de devolución, pasando posteriormente al pronunciamiento sobre las que contienen un texto alternativo, lo que respeta el clásico principio de votar en primer lugar las opciones políticas más alejadas de la iniciativa gubernamental y posteriormente las más aproximadas a ella.

2.3. La tramitación inicial de las Proposiciones de Ley

Los sujetos legitimados para presentar proposiciones de ley son dos, claramente diferenciados. Lo más habitual en la práctica parlamentaria es la iniciativa legislativa parlamentaria de carácter grupal, esto es, aquella suscrita por un grupo parlamentario con la firma de su portavoz. Esta posibilidad facilita enormemente la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Mixto, que cuenta con esta facultad aún sin estar compuesto por el número mínimo de diputados necesarios para constituir grupo parlamentario⁵⁵.

La segunda posibilidad es menos habitual en la historia parlamentaria autonómica, si bien los Reglamentos la citan en primer lugar dándole un carácter de normalidad. Se trata de las proposiciones de ley presentadas por un diputado con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara. Obviamente en un “Parlamento de Grupos” la posibilidad de que los diputados de distintos grupos parlamentarios unan sus firmas para la formulación de una proposición de ley no es habitual, a no ser que se trate de un acuerdo previo de los grupos parlamentarios de los que forman parte, que normalmente se instrumentará a través de una iniciativa conjunta de todos ellos.

a) Los antecedentes de las proposiciones de ley

La teoría expuesta acerca de la exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse acerca de los proyectos de ley merece algunas matizaciones en lo referente a las proposiciones de ley. A pesar de que la regulación reglamentaria es en todo punto semejante, se hace preciso tomar conciencia de la dificultad que tienen los diputados individuales y grupos parlamentarios para docu-

⁵⁵ Para un estudio detenido y polémico de la problemática de este grupo puede consultarse el trabajo de mi compañero Alberto Arce Janáriz: “Tránsfugas y portavoces en el grupo mixto” (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del reglamento de la Junta General del Principado de Asturias). *Revista de las Cortes Generales*. nº 40. Páginas 155 a 171.

mentar “in extenso” sus iniciativas legislativas (existencia de un estudio económico, de viabilidad...). Por esta razón es razonable relajar los requisitos que atañen a los antecedentes en el caso de las proposiciones de ley frente al criterio expuesto para los proyectos.

Sin embargo, y en lo que se refiere a la exposición de motivos, el criterio a mantener debe ser estricto. La ausencia de medios a la que me referí no puede justificar que la iniciativa se remita sin una mínima documentación justificativa que debe plasmarse en la exposición de motivos que antecede al texto articulado⁵⁶.

La práctica parlamentaria cuenta con numerosas experiencias de “mimetismo legislativo”⁵⁷, esto es, iniciativas que vienen precedidas de textos en el derecho autonómico comparado. Este actuar es tan criticable en el supuesto de producirse en la iniciativa legislativa parlamentaria como en la gubernamental, pero si cabe, en el supuesto de los grupos parlamentarios, se presenta como más llamativa puesto que la labor de la oposición siempre se ha caracterizado por su originalidad en la presentación de propuestas respecto de las rigideces que se derivan de la ejecución del programa legislativo de iniciativa gubernamental.

Singular problema se suscita en el supuesto de las “ponencias conjuntas” que se dan en los casos de consenso parlamentario. La Cámara debe proporcionar todos los medios precisos para que los textos legislativos que nacen en el seno cumplan la totalidad de los requisitos que el Reglamento establece y, por lo tanto, vengam acompañados de una abundante documentación de los antecedentes y de una adecuada Exposición de Motivos.

b) La actuación de la Mesa

La calificación que la Mesa debe hacer del texto remitido como proposición de ley debe limitarse a los aspectos meramente formales reglamentariamente exigidos, pues como ha apuntado el TC (SS 181/1989, 205/ 1990 y 124/1995) de lo contrario estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo corresponde al Pleno, y además estaría obstaculizando la posibilidad de un debate público entre las distintas fuerzas con representación parlamentaria⁵⁸.

El órgano rector da Cámara debe ordenar la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Gobierno. Este conocimiento por parte del Ejecutivo tiene una doble funcionalidad: manifestar su criterio respecto de la toma en consideración, aspecto este de importante trascendencia política a la hora de debatirse en la Cámara, y por otra parte, manifestar su criterio sobre si la tramitación implica aumento de los créditos o minoración de los ingresos presupuestarios. Esta segunda manifestación cuenta con

⁵⁶ Así lo he expresado en: “Técnica normativa e funcións constitucionais dos poderes públicos”. *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*. Universidade de Vigo. 2008.

⁵⁷ De forma muy gráfica Catalina Escuin Palop ha hablado de “clonación jurídica” para referir el fenómeno de la copia de normas estatales en disposiciones autonómicas. “Sobre las leyes y sus límites”, *Revista española de Derecho administrativo*. Nº 147. 2010. página 591.

⁵⁸ Más recientes aunque referidas a iniciativas no legislativas en la Asamblea de Madrid son las sentencias 200 a 202 de 15 de diciembre de 2014 en las que se insiste en la necesidad de motivación reglamentaria para la inadmisión de iniciativas.

un plazo perentorio de quince días que, de transcurrir, se interpreta en el sentido de que la proposición está en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno.

La virtualidad de la oposición gubernamental a la tramitación de las proposiciones de ley es bien escasa por cuanto, como ha señalado la doctrina⁵⁹, los autores de la proposición pueden introducir la sencilla disposición de que la entrada en vigor del texto legislativo será el 1º de enero del año inmediatamente posterior al que se está tramitando ante la Cámara la proposición de ley.

c) El debate de toma en consideración

Este trámite se inicia con la lectura del criterio del Ejecutivo, si existiera. Obviamente se trata de un parecer que no vincula a la Cámara y que cumple unos efectos meramente informativos⁶⁰. En todo caso este paso pone de manifiesto el liderazgo gubernamental propio de las competencias y relaciones entre poderes típicas del sistema parlamentario.

Desde el punto de vista procedimental la toma en consideración desempeña una función similar al debate de totalidad para los proyectos de ley, y quizás por esto mismo, el desarrollo del debate se remite a la regulación de los de totalidad. El Tribunal Constitucional resaltó el carácter estrictamente político de la decisión de la Cámara en la toma en consideración, y por ende, la imposibilidad de someter tal trámite al conocimiento del control de constitucionalidad (así ATC 659/1987, de 27 de mayo).

Concluido el debate de toma en consideración los Reglamentos parlamentarios suelen prever un acto formal mediante el que el Presidente pregunta a la Cámara si toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. Se trata de formalizar solemnemente la asunción por la totalidad de la Cámara de una iniciativa que hasta ese momento pertenecía solamente a alguno de sus miembros. A partir de este momento la proposición sigue el camino previsto para los proyectos de ley, como posteriormente se expondrá.

d) La presentación de las enmiendas

La superación del debate de toma en consideración abre un plazo de quince días para que se formulen ante la Mesa de la comisión que se determine competente por la Mesa del Parlamento las oportunas enmiendas al articulado. Este es precisamente el primer problema que cabe suscitar sobre este trámite: si no cabrían también otros tipos de enmiendas ante tal documento legislativo. La lógica parlamentaria indica que

⁵⁹ Cfr. José Asensi Sabater y otros en: *Estudio sobre el Estatuto valenciano*. -Tomo II. Instituciones autonómicas de la Comunidad valenciana. Generalitat valenciana. 1996. Páginas 89 y ss. En las cortes de Castilla y León la Proposición de ley debe asimismo ser remitida a la Junta de Castilla y León, para que ésta exprese su criterio sobre la misma. Si la Proposición de Ley implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Junta podrá negarse a que sea tramitada, en cuyo caso no tendría lugar la discusión de la Proposición presentada.

⁶⁰ En este mismo sentido se pronunciaron reformas reglamentarias en los Parlamentos donde esta solución no era pacífica. Así la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 1994 en su redacción del artículo 119.

la Cámara ya tuvo ocasión de manifestarse sobre la globalidad del proyecto y por lo tanto en este momento del *iter* procesal solamente podrá pretender la modificación puntual de algún artículo de la proposición de que se trate.

La STC 99/1987 afirmó nítidamente la imposibilidad de establecer una delimitación material entre las enmiendas y las proposiciones de ley, y por lo tanto la falta de límites a las facultades del diputado para presentar las enmiendas, exceptuados los que, tanto para las proposiciones de ley fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar la acción propia al Gobierno⁶¹.

En la historia del parlamentarismo autonómico se suscitó el problema de la posibilidad de que un grupo parlamentario autor de la proposición de ley pudiese en un momento más avanzado del trámite legislativo formular enmiendas al articulado a su proposición. El criterio debe ser claramente favorable, puesto que la iniciativa pertenece a la totalidad de la Cámara que asume como propia en el debate de toma en consideración, y por lo tanto, el grupo parlamentario autor de la misma solamente instó la iniciativa del proceso pero no es titular de la proposición una vez superado el debate plenario.

En este mismo orden de cosas es perfectamente posible que un grupo parlamentario presente un texto legislativo con un contenido “mínimo” para intentar que la Cámara lo asuma como documento de trabajo sobre el que posteriormente trate de incorporar sus enmiendas parciales.

2.4. La sustanciación común de los textos legislativos

a) La redacción del informe de la Ponencia

El primer documento que unifica la tramitación legislativa de proposiciones y proyectos de ley es el informe de la Ponencia. Este texto es redactado por un diputado/diputados designados dentro de la Comisión competente, para que a la vista de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentadas al articulado, redacten un informe de carácter eminentemente técnico, asistidos por un letrado de la Cámara. De este modo lo habitual es que contengan un “cuerpo del informe” que recoge la exposición sucinta de lo debatido y acordado por la ponencia y por otro lado como anexo la iniciativa con la exposición de motivos, el texto articulado y las modificaciones acordadas como consecuencia de las enmiendas. Pulido Quecedo pone de manifiesto que así como en el Congreso y en Senado es necesario siempre el trámite de ponencia no ocurre así en todas las cámaras autonómicas aunque sí en la mayoría. En la medida en que la composición de las cámaras sea más reducida el trámite de ponencia se sustituye por el debate en comisión del texto del proyecto y de las enmiendas que da lugar al dictamen de la comisión⁶².

⁶¹ Estas declaraciones hacen criticar a J. A. Víboras Jiménez la doctrina terminante del TC sobre los límites materiales de la ley de presupuestos. Cfr. su trabajo: “La función legislativa en la jurisprudencia constitucional” en el volumen *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Ed. Aranzadi. Pág. 499.

⁶² En la obra colectiva *Manual de actuación del parlamentario*. Coordinador Xosé Antón Sarmiento Méndez. Editorial El Derecho. Madrid, 2011, pág. 62. El autor apunta que en aquellos parlamentos donde

Un requisito que se viene incumpliendo en el funcionamiento de ciertas Ponencias es el plazo de quince días que el Reglamento prevé para la redacción de su informe. Se trata como es obvio, de un incumplimiento reglamentario que no vicia el procedimiento legislativo según el asentado criterio jurisprudencial que vincula la trascendencia de las infracciones al contenido del artículo 23 de la CE, es decir, al proceso de formación de la voluntad de las Cámaras (STC.57/1989).

Si bien la complejidad de algunos documentos legislativos genera la imposibilidad de la redacción del citado informe en el plazo de quince días, debe dejarse constancia de cierta dejación en la práctica parlamentaria para el cumplimiento del citado plazo. De esta manera, las Presidencias de la Cámaras han dictado acuerdos interpretativos en los que hace descansar en el presidente de la Mesa de la comisión las facultades de impulsar el trabajo de la Ponencia con el fin de facilitar lo más pronto posible el remate de su informe⁶³.

La pretendida función técnica de las Ponencias a la que hacíamos referencia se ve matizada al comprobar su composición, que en ocasiones es la de un diputado por cada grupo parlamentario, asistidos por un letrado de la Cámara. El carácter político de este órgano se acentúa con la práctica de la aplicación del voto ponderado⁶⁴ a la hora de plasmar sus propuestas a la comisión de que se trate.

Desde el punto de vista técnico, resulta criticable el tratamiento que se viene dando a las enmiendas presentadas *ex novo* dentro de la Ponencia, puesto que no pasan el filtro de la calificación de la Mesa de la Comisión y, en ocasiones, constituyen nuevos documentos que se incorporan a la tramitación legislativa sin la necesaria publicidad parlamentaria.

b) La elaboración del dictamen de la Comisión

Los dictámenes son documentos redactados por letrados parlamentarios para reflejar los acuerdos adoptados en el seno de la Comisión encargada del texto legislativo y firmados por el Presidente y el Secretario de la misma. El sentido instrumental del Dictamen de la Comisión ha venido a reforzarse recientemente por el informe de los servicios jurídicos de la Asamblea de Extremadura de 5 de febrero de 2015⁶⁵.

la ponencia constituye un trámite esencial en el procedimiento legislativo, el informe de la ponencia viene a constituir el texto resultante de la iniciativa y de las enmiendas presentadas. Ya Fraga Iribarne había advertido en su libro *El Parlamento británico* acerca de las tensiones habituales en Westminster entre mayoría y minoría parlamentarias cuando de dosificar los tiempos de sustanciación de los trabajos en comisión se trata. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1960. página 239.

⁶³ Así B.O.P. G. nº 310, del 12 de septiembre de 1993. Este papel presidencial está más justificado en cámaras como la Asamblea de Madrid con composiciones de ponencias más numerosas. Según su información web institucional “por lo general están conformadas por nueve miembros: la Mesa y dos Diputados más por cada Grupo Parlamentario”.

⁶⁴ Este criterio de funcionamiento que fue cuestionado en algún momento de la III Legislatura del Parlamento de Galicia por falta de apoyo reglamentario cuenta a su favor con la lógica procedimental y con los antecedentes del derecho comparado. Así la norma interpretativa de la Presidencia del Senado de 19 de noviembre de 1997 sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones. BOCG nº 332. Página 1.

⁶⁵ En el que se concluye que el Pleno de la Cámara es el competente para admitir o rechazar el texto legislativo, salvo delegación legislativa en la Comisión y el dictamen nunca tiene un “sentido

Los trabajos de la Comisión en sede legislativa se ven claramente mediatizados por la presencia de los medios de comunicación social, que están ausentes en la redacción del informe de Ponencia. Aquí pues el debate pasa a ser más político que técnico-jurídico, fenómeno que como explica Giorgio Bogi⁶⁶ para el caso italiano, es común en las democracias occidentales.

La prolijidad del debate se manifiesta en los mandatos reglamentarios de que este se desarrolle artículo por artículo, si bien en la práctica gran número de textos legislativos relevantes acumularon su debate por grupos de artículos separándose de los criterios reglamentarios⁶⁷.

Como manifestación de la partitocracia que enmarca las democracias contemporáneas⁶⁸, la previsión reglamentaria de la participación en el debate de los enmendantes y los miembros de la Comisión se ve reducida generalmente a la intervención de los portavoces de los grupos parlamentarios, que habitualmente son los mismos que participaron como miembros de la Ponencia.

Resulta llamativo que en la regulación en los Reglamentos de las Cámaras del trámite de Comisión se haga una referencia concreta al debate de la exposición de motivos de la ley. Se prevé en este sentido que las enmiendas presentadas en relación con la misma se discutan al final del articulado cuando lo más adecuado sería que la exposición de motivos se redactase en el momento último de la tramitación parlamentaria, como ya apuntamos en algún otro momento.

El mandato reglamentario de que la exposición de motivos se incorpore en su caso como preámbulo de la ley, aun siendo de carácter meramente nominal, se incumple de una manera injustificada, siendo bastante habitual encontrar leyes autonómicas que en su publicación definitiva en los Diarios Oficiales cuentan con exposición de motivos y no con Preámbulo.

Respecto a las enmiendas que se presentan por primera vez en el seno de la Comisión cabe formular parecidas críticas a las que apunté respecto de las que nacen por primera vez en el seno de la Ponencia. Este problema se ve acentuado por el posible nacimiento de nuevas enmiendas de carácter transaccional o técnico que en la práctica provocan serios problemas interpretativos a las Mesas de las Comisiones por la costumbre de algunos grupos parlamentarios de introducir por esta vía auténticas enmiendas al articulado. Coincido con Soriano⁶⁹ en la errónea calificación de enmiendas *in voce* para las presentadas durante el debate en pleno o en comisión. Con carácter general no son admitidas en nuestros parlamentos si su incorporación

finalista" sino que supone la culminación de los trámites anteriores al pleno. <http://www.asambleaex.es/descargas/20150205.pdf>

⁶⁶ Vid.: *I Legislatori e il meccanismo parlamentare*. Ed. Cedam. Milano. 1995. Pág.198.

⁶⁷ Algunas Cámaras reservan el debate artículo por artículo para el Pleno, lo que resulta más llamativo desde la óptica de la reforma reglamentaria que tiende a reservar los debates de mayor trascendencia política al pleno y los de contenido más técnico a las Comisiones.

⁶⁸ Así Jose Antonio Santamaría Pastor: "*Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario*". *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, n° 6, 1994. Se destaca para el caso alemán por Vicente A. Sanjurjo Rivo: "Federalismo y procedimiento legislativo en Alemania: el peculiar caso del Bundesrat". *Revista de las Cortes Generales* n° 40. Pág.35.

⁶⁹ *El estatuto de los parlamentarios de las Comunidades autónomas*. Temas del Senado. Madrid. 2001. Página 369.

no se ha presentado por escrito y con el carácter de aproximación entre las enmiendas ya presentadas.

La elaboración del dictamen de la Comisión viene enmarcada por una regulación claramente presidencialista del funcionamiento de este órgano. En este sentido, el presidente de la Comisión ejerce funciones semejantes a las que le son atribuidas a la Presidencia de la Cámara y que se manifiestan de manera exacerbada en la posibilidad de aplicar el que se conoce técnicamente como “guillotina”. Se trata de la posibilidad que tiene el presidente de la Comisión de acuerdo con la Mesa de esta de establecer un tiempo máximo para la discusión de cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra, y el total para la conclusión del dictamen⁷⁰.

Una última manifestación del presidencialismo del que estamos a tratar es el hecho de que sea el Presidente de la Comisión quien firme el dictamen de la misma para su remisión al Presidente de la Cámara a los efectos de la tramitación subsiguiente que procediese. Se trata de una vía distinta a la que en su momento utilizó la Ponencia, que en su redacción del informe aparece suscrita por la totalidad de sus miembros de una manera acéfala. Ante la eventual negativa de los diputados que precisan firmar el Dictamen la práctica ha sido heterogénea en los parlamentos autonómicos aunque la clarificación por parte de los servicios jurídicos de que la firma del documento no supone la asunción política del contenido del dictamen ha facilitado en ocasiones este trámite.

c) La segunda lectura plenaria

1. Objeto del debate

Se establece que el debate en el Pleno de la Cámara verse acerca del mantenimiento de las enmiendas que los grupos parlamentarios y diputados hayan presentado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de la fecha de terminación del dictamen. La práctica seguida en algunas Cámaras consiste en que el Presidente de la Comisión, antes de levantar la sesión en la que se aprueba el dictamen, comunica verbalmente a los diputados el plazo límite para estos efectos. Este mantenimiento deberá sustanciarse en un escrito dirigido a la presidencia de la Cámara, en el que deberán comunicarse los votos particulares y las enmiendas que después de ser defendidas y votadas en Comisión y no incorporadas en el dictamen se pretendan defender en el Pleno si bien reglamentos como el de Canarias (artículo 150.4) introduce una presunción de mantenimiento de enmiendas de todas las que no hubieran sido incorporadas al dictamen.

Este procedimiento de mantenimiento expreso se ha interpretado de manera restrictiva, y se exige en varios parlamentos que los votos particulares y enmiendas fuesen defendidos y votados en la Comisión. Es habitual la práctica parlamentaria de “dar por defendidas” las enmiendas sean propias o de otro grupo parlamentario, con la exclusiva finalidad de que no decaigan y puedan ser mantenidas para su debate

⁷⁰ Esta técnica se utilizó en la historia parlamentaria gallega con motivo de la tramitación de la reforma parlamentaria del 23 de julio de 1993.

en el Pleno de la Cámara. Esta costumbre parlamentaria puede suscitar problemas cuando la defensa de las enmiendas se hace por apoderamiento y no queda una clara constancia de la voluntad del grupo titular de las enmiendas. En tal caso sería conveniente establecer la necesidad de una comunicación en tal sentido a la Mesa de la Comisión, o entender que se da una ratificación tácita de tal delegación en la defensa a través del escrito de mantenimiento de enmiendas.

2. Desarrollo del debate

El derecho parlamentario autonómico establece en general, que comenzará por la presentación que del dictamen de la Comisión haga el Presidente de la misma o el diputado en quien delegue por un tiempo de diez minutos. El mecanismo mejoraría notablemente si la presentación se hiciera por parte del diputado ponente que actúa como coordinador de la ponencia y que normalmente es un miembro de la mayoría parlamentaria. De esta manera se evitarían las protocolarias presentaciones de dictámenes en las que el presidente se limita a dar cuenta de una serie de datos y actos parlamentarios en todo punto intrascendentes para la interpretación del texto legislativo y que se pueden localizar fácilmente en los documentos publicados en el Boletín Oficial.

Seguidamente tiene lugar un turno atribuido a los grupos parlamentarios para que durante un tiempo que en general es de quince minutos expliquen su posición sobre el dictamen remitido por la Comisión y, si es el caso, para defender las enmiendas y los votos particulares no incorporados al mismo. El debate se cierra con un turno comúnmente de cinco minutos para que los grupos se posicionen sobre las enmiendas y los votos particulares defendidos por los demás.

El trámite plenario finaliza con las votaciones que, siguiendo la lógica parlamentaria, se desarrollan de la forma siguiente: primero se someten a votación las enmiendas y votos particulares mantenidos y las nuevas transacciones acordadas, y por último el dictamen de la Comisión con las innovaciones que se acordaran en el Pleno⁷¹.

3. Falta de redacción armónica: la tercera lectura plenaria

A nadie sorprende que en la tramitación legislativa de un texto se produzcan antinomias o discordancias internas, fruto de las muchas manos por las que pasa el texto y de las enmiendas a las que es sometido⁷².

Con carácter claramente extraordinario⁷³ la Mesa del Parlamento, por iniciativa propia o a petición de la comisión parlamentaria competente, podrá enviar el texto

⁷¹ Resulta reseñable la singularidad del Parlamento de Canarias donde se prevé que cuando al menos dos tercios de los Diputados representantes de una isla se opusieran en el Pleno a la adopción de un acuerdo por considerarlo perjudicial para la misma, el asunto se pospondrá a la sesión siguiente.

⁷² Son clásicas las críticas de Federico de Castro al contenido de determinados artículos del Código civil, sobre todo por sus antinomias y contradicciones internas, que no le impidieron considerarlo como "una buena obra española".

⁷³ Santaolalla dice que no se han producido nunca en el Congreso de los Diputados. Vid. *Derecho Parlamentario Español*. Ed. Dykinson 2013. Pág. 310. También A. Aizpurúa Segura en *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pág. 844..

aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión (“Comisión de estilo” según A. García⁷⁴) con el exclusivo fin de que ésta en el plazo de un mes efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El documento así redactado debe ser aprobado en una votación de conjunto por la totalidad de la Cámara. Se trata de eliminar redacciones confusas u oscuras que hayan quedado en el texto legislativo una vez haya finalizado el procedimiento parlamentario.

Este mecanismo parlamentario que merecería una valoración positiva por la preocupación que los autores de los Reglamentos tuvieron por una correcta técnica normativa, encuentra serias dificultades en su aplicación práctica puesto que los grupos parlamentarios de la minoría acuden en su argumentación frente al Ejecutivo en numerosas ocasiones a razonamientos de técnica normativa, de tal manera que pueden preferir una aprobación incongruente del texto legal (que ponga de manifiesto la presunta ineptitud del Gobierno autor del proyecto) que la remisión a la Comisión del texto legislativo⁷⁵.

3. LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

3.1. Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de autonomía

Aunque la Constitución no ha previsto esta tipología de ley autonómica ciertas comunidades autónomas la han incorporado bien a través de sus estatutos de autonomía o de los reglamentos parlamentarios. Se trata fundamentalmente de un cierto mimetismo legislativo con la figura de las leyes orgánicas previstas en el artículo 81 de la Constitución respecto de la función legislativa de las Cortes Generales aunque en la práctica han demostrado una funcionalidad y uso menor de la que cabría esperar por la creación de un subtipo normativo con estos caracteres⁷⁶. En todo caso, las últimas reformas estatutarias han favorecido a través de su prolija regulación los mandatos de desarrollo legislativo institucional a los parlamentos autonómicos que lejos de seguir

⁷⁴ Vid. Op. cit. supra pág. 265.

⁷⁵ Problemas que he abordado en “*Interpretación jurídica y técnica legislativa: una visión jurisprudencial*”. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Nº 17, 2009. La preocupación por la seguridad jurídica en los textos normativos ha sido constante en autores como N. Molfesis: “*Combattre l’insécurité juridique ou la lutte du Systeme juridique contre lui même*”. *Conseil d’Etat. Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité de droit*. Páginas 391 y siguientes.

⁷⁶ En el ordenamiento catalán se apuntaban las materias que podían ser objeto de este tipo de leyes como las previstas en los art. 3 (lengua) 5.3.º (organización territorial de Cataluña), 9.1º (organización de las instituciones de autogobierno de la Generalitat), 9.8.º (Régimen local. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimo), 10.1.1.º (Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios), 10.2.º (consultas populares municipales), 13.1.º (policía autónoma), 15 (enseñanza), 16 (Régimen de Radiodifusión y Televisión), 28 (transferencia o delegación de nuevas competencias del Estado a la Generalitat), 29.2.º (funcionamiento de las instituciones de la Generalitat), 31.1.º (ley electoral), 32.6.º (iniciativa legislativa), 25 (Síndic de Greuges), 36.5.º (elección del Presidente de la Generalitat, su estatuto personal y sus atribuciones), 37.1.º (composición del Consejo ejecutivo, su estatuto, la forma de nombramiento y cese de sus miembros y sus atribuciones), 41 (Consell Consultiu) y 42 (Sindicatura de Cuentas) del Estatuto de Cataluña de 1979 (art. 108.1 RPC).

unas líneas comunes en esta materia ha generado en palabras de Galán⁷⁷ distintas hojas de ruta en las diferentes comunidades autónomas.

a) La iniciativa en las leyes de desarrollo estatutario

En principio se les atribuye la posibilidad de presentar proyectos de ley de desarrollo básico a todos los sujetos establecidos en el Reglamento: diputados y grupos parlamentarios, Gobierno y ciudadanos. Con todo, la práctica parlamentaria en algunas cámaras se encarga de desmentir esta atribución generalizada de la iniciativa legislativa de desarrollo básico ya que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede decidir, luego de iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, que la iniciativa sea ejercida por los grupos parlamentarios, en algunos derechos parlamentarios autonómicos en los que existe este subtipo normativo.

b) El procedimiento de aprobación de las leyes de desarrollo estatutario

Se establece que “la Comisión competente nombre en su seno una Ponencia para que elabore el texto de la proposición de ley”. Obviamente, la determinación de la Comisión que lleve la competencia precisará el acuerdo de la Mesa-Junta de Portavoces, conforme al régimen general establecido en el derecho parlamentario autonómico.

Un trámite ineludible en el procedimiento de aprobación de estas leyes es el de la publicación como ocurre con las de restantes iniciativas legislativas en el ámbito autonómico. La substanciación subsiguiente en sede parlamentaria seguirá el procedimiento legislativo ordinario, si bien se aprecian tres especialidades.

En primer lugar, la mayoría necesaria para la aprobación de las leyes de desarrollo básico es comúnmente reforzada y consiste en ocasiones en la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento.

La segunda especialidad es la necesidad de una votación final de totalidad que no se exige en el procedimiento legislativo ordinario, en el que sólo se votan las distintas partes de la ley (sea artículo por artículo o por grupos de materias) y no se somete a una votación global el texto del proyecto.

La última de las singularidades es la más específica, por cuanto si no se consigue la mayoría absoluta antes citada se posibilita la elaboración por parte de la Comisión de un nuevo dictamen en el plazo de un mes, tal vez intentando generar la aprobación definitiva de la ley.

La reforma o derogación de las leyes de desarrollo básico requiere en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una segunda votación final de totalidad.

Una singularidad que merece ser reseñada es la prevista en el nuevo estatuto de la Comunidad Valenciana en lo referido a las denominadas leyes provisionales. Su origen

⁷⁷ “Legislador autonómico y desarrollo estatutario en materia local” *Cuadernos de Derecho local*. Fundación Democracia y Gobierno local, núm. 29 de 2012, págs. 22 a 39.

parece estar en la atribución extra estatutaria de competencias que en su día llevó a cabo la Ley Orgánica de transferencias conocida por sus siglas LOTRAVA. De este modo en el artículo 44.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se dice que en las materias incluidas en los artículos 50 y 51 del presente Estatuto, y en defecto de la legislación estatal correspondiente, la Generalitat podrá dictar normas de validez provisional de acuerdo con aquello establecido en el apartado anterior. Estas normas se considerarán derogadas con la entrada en vigor de las estatales correspondientes, si es que no hay una disposición expresa en sentido contrario. El ejercicio de esta facultad de dictar legislación concurrente exigirá la comunicación previa al Delegado del Gobierno.

3.2. La reforma del Estatuto de autonomía

La reforma estatutaria es un procedimiento que pone a prueba la auténtica naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía, de modo que el panorama normativo autonómico presenta numerosas especialidades que han abonado la idea de la doctrina a favor de considerar que los estatutos de autonomía son algo más que leyes orgánicas previstas en el artículo 81 de la Constitución y presentarlas como una suerte de “leyes paccionadas”⁷⁸.

A diferencia de los procedimientos legislativos especiales antes comentados, la reforma estatutaria se presenta como un procedimiento en el que la asamblea legislativa autonómica tiene una participación no exclusiva puesto que la naturaleza formal de ley orgánica del estatuto obligará en todo caso a su aprobación final por las Cortes Generales y con mayoría absoluta de la Cámara Baja.

Los reglamentos parlamentarios se limitan en general a remitir la regulación al contenido de los estatutos de autonomía y en algunos casos a las especialidades de las leyes de desarrollo básico de él, y únicamente matizan en ciertos supuestos que la aprobación necesita el voto favorable de una mayoría reforzada. Además existe en ocasiones otra limitación procedimental que procede de la imposibilidad, según los estatutos de autonomía de volver a someter a debate y votación del Parlamento, durante un plazo de un año, las propuestas de reforma que no fueran aprobadas por las Cortes Generales o por la Cámara autonómica.

Sin duda, la especialidad procedimental más relevante en los supuestos en los que se prevé es de carácter extraparlamentario: la necesidad de referendo popular. Este requisito se desarrollará de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referendo, y supone una aplicación del “carácter paccionado” de la norma, que no podrá ser modificada unilateralmente por las Cortes Generales, (*alteri stipulari nemo potest*).

Por último, los reglamentos parlamentarios pueden prever de forma genérica que, “aprobado el proyecto de reforma, el presidente del Parlamento se lo remitirá” a las Cortes “para su tramitación ulterior”. De acuerdo con los mecanismos de relación entre los legislativos autonómicos y las Cortes Generales, este proyecto deberá ser

⁷⁸ En este sentido puede consultarse el *Manual Derecho Autonómico* de Enrique Álvarez Conde, Alfonso García-Moncó y Rosario Tur Alsina. Edit. Tecnos, Madrid 2013, págs. 142 y siguientes.

remitido a la Mesa del Congreso de los diputados, que es el órgano constitucionalmente competente para la calificación de este documento⁷⁹.

3.3. La competencia legislativa plena en Comisión

Es una modalidad procedimental incorporada en muchas comunidades autónomas tanto a través de los estatutos de autonomía como en los reglamentos parlamentarios. Torres Muro entiende que no debe usarse sin la previa existencia de un presupuesto de hecho que justifique su empleo aunque valora en general positivamente el procedimiento si ayuda a aliviar la sobrecarga legislativa con mejora de la calidad técnica de las leyes⁸⁰.

La propuesta de este tipo de tramitación debe provenir de la Mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de Portavoces, o partir de la propia iniciativa de este último órgano. En ambos casos se manifiesta la primacía del criterio político sobre el institucional al exigir la participación del órgano de la Cámara en el que están presentes los portavoces de todos los grupos parlamentarios.

El acuerdo de delegación se tomará habitualmente por mayoría de dos tercios y resulta aplicable a proposiciones y proyectos de ley, excepto en general las referidas leyes de desarrollo básico y la reforma del Estatuto de autonomía⁸¹.

La avocación por parte del Pleno puede darse por iniciativa de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados y es una clara manifestación de la situación de superioridad del Pleno en relación con las Comisiones.

Este subtipo normativo se somete al procedimiento legislativo común, salvo, como es obvio, el debate y la votación en el Pleno. Una vez redactado el informe de la Ponencia, apuntan los reglamentos que el “pleno de la Comisión” seguirá el trámite previsto en esta norma para la deliberación en Pleno.

3.4. La tramitación de un proyecto de ley en lectura única

Los reglamentos de los parlamentos autonómicos siguen el modelo general previsto en el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados para disciplinar un procedimiento legislativo especial en el que la tramitación del proyecto o proposición

⁷⁹ Para un estudio detallado de las especialidades de las reformas estatutarias más recientes puede consultarse *“La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana”*. Angel L. Sanz Pérez. Editorial Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

⁸⁰ Recuerda el trabajo de Y. Gómez Lugo. *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid 2008.

⁸¹ Algunos reglamentos como el de la Asamblea de Madrid precisan más las materias exceptuadas y precisan la actuación de estas Comisiones que tienen delegada la función de decisión final sobre las iniciativas legislativas sin necesidad de que el debate final se produzca en el Pleno de la Asamblea. No pueden ser objeto de delegación las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, iniciativas legislativas de reforma del Estatuto de Autonomía, iniciativas legislativas que deben tramitarse con arreglo al procedimiento especial con mayorías especiales y el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

de ley no pasa por las fases de ponencia y de comisión, limitándose a su aprobación o rechazo en el pleno.

Greciet García alude a la complejidad adicional del derecho parlamentario autonómico y trae a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 238/2012, de 13 de diciembre para llamar la atención acerca de una diferencia muy importante y es que mientras en las Cortes no existe limitación estricta por razón de la materia para la utilización de esta especialidad procedimental en cambio en algunos asambleas legislativas de las comunidades autónomas sí existe esa prohibición respecto de materias que se consideran de la suficiente relevancia política o institucional como para preservar el derecho de enmienda de los parlamentarios y de los grupos de los que forman parte⁸².

Los casos citados por algunos de los reglamentos parlamentarios autonómicos son dos:

- a) Que se trate de un proyecto con gran simplicidad de formulación.
- b) Que la naturaleza del proyecto lo aconseje.

Estos supuestos obligan a un consenso entre las fuerzas políticas para la apreciación de su existencia. Habitualmente, lo que se busca es el funcionamiento rápido de la Cámara, lo que no ha evitado que Visiedo haya calificado el procedimiento como controvertido⁸³.

Los órganos competentes para formular la propuesta son la Mesa, oída la Xunta de Portavoces, o la propia Junta de Portavoces aisladamente. En ambos casos encontramos la importante participación del criterio político de la Junta de Portavoces, criterio que, en definitiva, plasmará el consenso necesario para que este tipo normativo pueda nacer.

El acuerdo necesario para el sometimiento de un proyecto de ley a este procedimiento plenario exige dos votaciones: una acerca del procedimiento que se debe seguir y otra sobre el fondo del proyecto. Estas votaciones pueden producirse en la misma sesión o bien en sesiones distintas.

El acuerdo deberá adoptarse por diferentes mayorías que van desde la simple hasta las cualificadas. La lectura única puede producirse directamente en el Pleno o ante una Comisión, si bien la práctica parlamentaria autonómica prefiere la primera posibilidad, y reducido a supuestos de leyes habilitadoras de créditos (leyes de artículo único) o leyes de reforma puntual de otras existentes.

⁸² En su comentario a la entrada lectura única del *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Op. Cit. Supra páginas 639 a 643. El autor reconoce que tanto los parlamentos autonómicos como las Cortes Generales han utilizado esta modalidad procedimental con cierta frecuencia para acometer reformas parciales o incluso totales de sus propios reglamentos. Por su parte Yolanda Gómez Lugo no comprende como los reglamentos de los parlamentos autonómicos recogen la posibilidad de que se tramite esta modalidad en Comisión puesto que ya existe un procedimiento que permite la realización de todos los trámites en esa sede. *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los diputados. Madrid 2008. Página 336.

⁸³ *Revista de Derecho del Estado* n° 28, enero-junio 2012, págs. 143 a 169. “La realidad de los parlamentos autonómicos desde la aprobación de la Constitución española de 1978”. Reglamentos como el balear dejan más abierta la categoría al prever “circunstancias que lo aconsejen” como habilitantes de la lectura única (artículo 145 del Reglamento).

El debate se someterá habitualmente a lo previsto en los reglamentos para los debates de totalidad, y la votación es única para el conjunto de la ley.

3.5. Las proposiciones y la solicitud de proyectos para la aprobación de leyes estatales

Nos encontramos ante una manifestación nítida del principio de colaboración legislativa entre las comunidades autónomas y los órganos constitucionales del Estado.

La elaboración de las proposiciones de ley que se vayan a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados y la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de proyectos de ley se hará de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario.

Esta especialidad legislativa precisa de una mayoría reforzada, puesto que requerirá la aprobación por mayoría absoluta en última votación por el Pleno del Parlamento autonómico.

La descripción de esta técnica de colaboración legislativa quedaría incompleta sin hacer una referencia a la participación de los diputados autonómicos en la defensa de las proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados. A este respecto, el procedimiento establecido habitualmente fija que cada diputado escribirá un nombre en la papeleta correspondiente, y resultarán elegidos, hasta un máximo de tres, el número que previamente fijara el Pleno por mayoría absoluta.

Una especialidad singular de esta modalidad es aquella que pretende la reforma constitucional. El artículo 166 de la Constitución, al que se remite a las líneas 1 y 2 del artículo 87, posibilita que las asambleas legislativas de las comunidades autónomas insten el procedimiento de reforma de la Constitución. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículos 146 y siguientes) prevé los trámites a los que se someterán esta clase de iniciativas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo en su fundamento jurídico 4º afirma que si una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma formula una propuesta el Parlamento español deberá entrar a considerarla.

3.6. La delegación del Parlamento en el Gobierno autonómico de su competencia legislativa

La Constitución Española no se pronuncia expresamente acerca de la delegación legislativa de las asambleas legislativas autonómicas en sus gobiernos en el lugar que parecería más adecuado para ello, esto es en el artículo 152, encargado de describir la ingeniería constitucional autonómica. Sin embargo, cuando el artículo 153 en su letra *a*) atribuye al Tribunal Constitucional el control de las disposiciones normativas con fuerza de ley abrió la posibilidad a que posteriormente el artículo 27.2 letra *e*) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional refiriese los casos de delegación legislativa en el ámbito autonómico⁸⁴.

⁸⁴ Inicialmente, los Decretos Legislativos autonómicos fueron regulados por los Estatutos de Cataluña (art. 331. EA, y los arts. 34 a 40 de la Ley 3/1981 de 25 de marzo, del Parlament, del President y del Consell Executiu); Galicia [art. 10.1.a) EAG, y los arts. 50 a 54 de la Ley de 22 de febrero de 1983,

La previsión de los Estatutos de Autonomía establece que la potestad legislativa delegada en el Gobierno se producirá en los términos establecidos en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución para el supuesto de la delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno⁸⁵. Se trata de un mecanismo habitual en el derecho público contemporáneo, mismo en el ámbito anglosajón (statutory instruments).

El Gobierno autonómico deberá remitirle al Parlamento una comunicación conteniendo o bien el texto articulado o el texto refundido objeto de la delegación legislativa. La Mesa de la Cámara ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara.

Conforme a lo establecido en los Estatutos, las leyes de delegación pueden prever un control adicional por parte de la Cámara de la legislación delegada. Este control se producirá del siguiente modo: dentro del mes siguiente a la publicación, los diputados o grupos parlamentarios pueden formular objeciones: si no se producen, se presume que el Gobierno hizo un uso correcto de la delegación legislativa. La práctica parlamentaria autonómica en esta cuestión es realmente limitada pues no se presentan habitualmente objeciones al ejercicio de la delegación legislativa siguiendo por lo demás una conducta bastante parecida en el seno de las Cortes Generales.⁸⁶

En el supuesto de que se produzcan objeciones, la Mesa del Parlamento se las remitirá a la Comisión competente para que esta emita dictamen en el plazo que la Mesa de la Cámara señale. Este texto será debatido en el Pleno de la Cámara conforme a los artículos que regulan el procedimiento legislativo⁸⁷.

Paralelamente a la delegación legislativa ciertos estatutos de autonomía han introducido en sus reformas la figura del decreto ley autonómico con una regulación muy semejante a la prevista en el artículo 86 de la Constitución tanto en lo referido a su contenido como a la necesaria participación parlamentaria en su convalidación y a la posibilidad de conversión del decreto ley en proyecto de ley para su tramitación de urgencia. Como consecuencia a los cambios estatutarios los reglamentos de las cámaras han incorporado normas sobre el procedimiento de convalidación o derogación de los

reguladora de la Junta y su Presidente]; Cantabria [art. 9.1.a) EA Cant, y el art. 33 de la Ley de 26 de abril de 1984, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional]; La Rioja (art. 17.3 EARi, y arts. 42 a 49 de la Ley de 29 de diciembre de 1983, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja); Aragón (art. 15.2 EAAR, y el art. 8 de la Ley de 28 de septiembre de 1983, por la que se regula la iniciativa ante las Cortes de Aragón); Castilla-La Mancha [art. 9.2.a) EACM]; Navarra (art. 21 LORAFNA); Baleares (art. 27.1 EAIB); Madrid (art. 16 EAMad y el art. 36 de la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; y Castilla y León (art. 14.2 EAEL).

⁸⁵ Un problema singular del Estatuto de Autonomía para Andalucía es la ausencia de una exigencia de plazo en las leyes del Parlamento que habilitan la refundición de textos legislativos mientras que en Navarra se permite el dictado por la mesa oída la junta de portavoces de normas para hacer efectivas las fórmulas de control si se hubieran establecido. Así lo cita Izu Belloso en *Derecho parlamentario de Navarra*. Parlamento de Navarra. 2009. página 283.

⁸⁶ Como caso singular de tramitación de objeciones puede citarse el caso Valenciano BOCV n° 62, de 12-07-1984.

⁸⁷ Resulta de interés en este sentido La Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 16 de abril de 2009, sobre control por el Parlamento de la legislación delegada aprobada por el Consejo de Gobierno, dispone que en el plazo de un mes desde la publicación del decreto legislativo, si un grupo parlamentario u once parlamentarios manifestasen reparos sobre la delegación, la Comisión competente elaborará un dictamen que será debatido en pleno. El dictamen, de recibir el voto favorable de la Cámara, tendrá las consecuencias estipuladas en la ley de delegación.

decretos leyes que por lo demás, se plantean de modo muy semejante a lo previsto en el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁸⁸.

4. LA INTEGRACIÓN DE LA EFICACIA Y EL CONTROL DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

4.1. La integración de la eficacia de las leyes autonómicas

Las previsiones del artículo 91 de la Constitución española en relación con la sanción por parte del Rey en el plazo de quince días de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y su subsiguiente promulgación y orden de inmediata publicación han de ser adaptadas al derecho parlamentario autonómico en lo que refiere a las leyes de las comunidades autónomas. De este modo, el principio general será el de que la promulgación⁸⁹ de las leyes de las comunidades autónomas se realiza por el representante ordinario del Estado en la comunidad autónoma que es el presidente de ésta conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución española. En este orden de cosas también será el presidente autonómico el encargado de ordenar la publicación⁹⁰ en el boletín oficial de la comunidad autónoma de las leyes aprobadas por la asamblea legislativa. Además, será esta publicación la que despliegue los efectos de la ley autonómica y no la que se realice a los meros efectos informativos en el boletín oficial del Estado.

⁸⁸ Así: Cataluña: art. 64 de la LO 6/2006, de 19 de julio; Andalucía: art. 110 de la LO 2/2007, de 19 de marzo; Región de Murcia: art. 30.3 de la LO 4/1982, de 9 de junio, tras la modificación operada en él por el art. Único de la LO //2013, de 28 de noviembre; Comunitat Valenciana: art. 44.4 de la LO 5/1982, de 1 de julio, tras la modificación operada en él por el art. 50 de la LO 1/2006, de 10 de abril; Aragón: arts. 41.o) y 44 de la LO 5/2007, de 20 de abril; Navarra: art. 21bis de la LO 13/1982, de 10 de agosto, introducido por el art. único. Seis de la LO 7/2010, de 27 de octubre; Extremadura: arts. 16.2.f) y 33 de la LO 1/2011, de 28 de enero; Illes Balears: art. 49 de la LO 1/2007, de 28 de febrero; Castilla y León: arts. 24.14 y 25.4 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre. Y también en los artículos de los reglamentos que se citan: Art. 136 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-Leyes dictados por el Consejo de Gobierno; Art. 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas; Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los Decretos-Leyes; Art. 161 del Reglamento del Parlamento de Navarra; Art. 195 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; y, Art. 148 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears.

⁸⁹ Ripollés Serrano recuerda que tras la sanción real debe producirse la promulgación o proclamación formal de la ley como tal entendida como viejo residuo histórico de la orden real de acatamiento y obediencia a la ley, hoy más formal que material, pero necesaria pues es, según el art. 91 de la Constitución, requisito para la vigencia de la ley aprobada. *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Coordinadoras Rosa Ripollés Serrano y Raquel Marañón Gómez. Madrid, octubre 2014, pág. 873. Apellániz Barrio recuerda que la sanción, promulgación y publicación son actos que se sitúan fuera de la fase parlamentaria de elaboración de las leyes, tratándose de un momento que las perfecciona y hace que despliegue su obligatoriedad. *Derecho Público de la Comunidad autónoma de La Rioja*. Parlamento de la Rioja. 2007. Página 62.

⁹⁰ "Requisito de eficacia frente a terceros como precisó el auto del Tribunal Constitucional 434/1990". A efectos de su entrada en vigor, rige la fecha de publicación en el boletín o diario oficial de la Comunidad Autónoma (arts. 25.5 EACV, 65 EAC, 116 EAAAnd, 45 EAAr, 48.2 EAIB, 25.5 EA CL, 40.4 EAEx, 27.5 EAPV, 22 LORAFNA, 12.2 EACM, 13.2 EAG, 15.2 EACant, 12.8 EACan, 30.2 EAMur). Alberto Pérez Calvo recuerda la singularidad de la previsión del artículo 22 de la L.O. de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra respecto de la necesaria disposición de publicar en el Boletín Oficial de Navarra en el término de 15 días de las leyes autonómicas por parte del presidente de la comunidad. Recogido en su *Manual de Derecho Público de Navarra*. 2.ª edición revisada. Gobierno de Navarra 2004, pág. 184.

Los Estatutos de Autonomía han optado por eliminar la sanción, atribuyendo la promulgación al Presidente de la Comunidad Autónoma que la realiza “en nombre del Rey” (arts. 25.5 EACV, 65 EAC, 116 EAAnd, 45 EAAR, 48.2 EAIB, 25.5 EACL, 40.1 EAEx, 22 LORAFNA, 40.1 EAMad, 12.2 EACM, 13.2 EAG, 15.2 EACant, 12.8 EACan, 21.1 EARi, 30.2 EAMur). Solo el Estatuto de Autonomía del País Vasco excluye la referencia al Rey (art. 27.5 EAPV)⁹¹.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que una disposición sin publicidad es incapaz de generar obligaciones jurídicas para los particulares⁹², doctrina por lo demás plenamente coherente con la configuración constitucional de la seguridad jurídica y que los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios se han ocupado de asegurar. La relevancia de la publicación es tal que un vicio del procedimiento legislativo no evita la entrada en vigor de la ley cuando el Parlamento ha interpretado erróneamente que tal vicio no invalidaba, en cambio, sin publicación de la ley autonómica nunca podrá haber legítima entrada en vigor.

La publicidad de las disposiciones de las comunidades autónomas con fuerza de ley ha recibido un cambio importante con el diseño de la publicidad activa por parte de las leyes de Transparencia y Buen Gobierno que han incluido en su ámbito de aplicación a los parlamentos autonómicos. En efecto, algunas de estas normas han incorporado dentro de las obligaciones específicas de información de relevancia jurídica, además de aquellas previstas en la normativa básica en materia de transparencia, la de publicar la relación de la normativa vigente en su versión consolidada e incluso los textos de las resoluciones judiciales firmes que afecten a la vigencia e interpretación de las normas dictadas. Estas previsiones si bien son loables desde una perspectiva garantista de la seguridad jurídica deben dejar claro su valor no oficial ya que los procedimientos de constancia de los textos refundidos y de las resoluciones judiciales firmes están previstos constitucionalmente de otro modo con motivo de la regulación de la legislación delegada y de las funciones propias del Consejo General del Poder Judicial.

Dos precisiones importantes conviene realizar respecto de la publicación⁹³ de las leyes de las comunidades autónomas. La primera de ellas tiene que ver con la identificación de la versión lingüística que debe calificarse como oficial en aquellas comunidades que cuentan con más de una lengua con tal carácter. A pesar de que el *iter* legislativo se desarrolle en alguno de estos parlamentos fundamentalmente en su lengua propia, el Tribunal Constitucional ha declarado en su Sentencia 83/1986, de

⁹¹ La guía oficial del Parlamento de Cantabria dispone: “Promulgar y publicar en realidad son sinónimos, aunque promulgar implica que el texto publicado tiene una importancia especial. Y, no cabe duda, una Ley, que va a obligar a todos los ciudadanos y ciudadanas, la tiene”.

⁹² Párrafo 71 de las Conclusiones de la Abogada General Sharpston al asunto C-345/08, Gottfried Heinrich, 10 de abril de 2008.

⁹³ Codes Calatrava ha puesto de manifiesto como la publicación de las leyes también se encuentra imbricada con el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución ya que es difícil exigir el cumplimiento de una ley y por lo tanto una mínima seguridad jurídica si dicha ley no se encuentra publicada y al alcance del conocimiento de cualquier ciudadano. *Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario*. Op. Cit. Supra página 887. Por su parte Vidal Marín dice que nos encontramos en un mundo de leyes desbocadas en donde las normas se van sucediendo de forma compulsiva y ello provoca la dificultad para conocer lo que es o no Derecho. “Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y tribunal constitucional”. UNED *Teoría y Realidad constitucional* n° 31, 2013 páginas 323-350.

26 d junio, que en caso de discordancia en la publicación bilingüe de las leyes deberá primar su versión en lengua castellana.

Por otro lado, y conectando ya con la temática del control de las leyes de las comunidades autónomas hay que señalar que la publicación que inicia el plazo para la posible impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes de las comunidades autónomas es la que se realiza en el diario oficial de la comunidad autónoma siendo una vez más irrelevante a efectos jurídicos, el momento de su publicación posterior en el Boletín Oficial del Estado, así lo afirmó la STC 179/1989, de 20 de noviembre. En este sentido, Tudela Aranda critica la generalización de la cláusula de entrada en vigor inmediata postulando incluso ya no solo la prohibición de entrada en vigor el día de la publicación de la norma sino incluso la práctica habitual de iniciar la *vacatio legis* el día siguiente a la aparición de la ley en el boletín oficial respectivo⁹⁴.

El artículo 159 del anteproyecto de ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas⁹⁵ regulaba la publicidad y entrada en vigor de las normas y establecía en su apartado 2. “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, con carácter general las normas con rango de ley y reglamentos estatales que impongan nuevas obligaciones a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación dispondrán su entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este apartado no será de aplicación a los reales decretos-leyes ni a los decretos-leyes autonómicos, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria”. Como puede observarse la técnica normativa adoptada produce inseguridad interpretativa pues si bien el primer párrafo del artículo deja clara su aplicación a las normas estatales, la referencia para excluirlas de su ámbito de aplicación a los decretos-leyes autonómicos podría suscitar dudas sobre los efectos del precepto en relación con las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas, interpretación que tendría serias dudas de conformidad al bloque de constitucionalidad.

4.2. El control y la evaluación de la función legislativa de los Parlamentos autonómicos

En virtud de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución, el control de las leyes autonómicas se realizará por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la constitucionalidad de las disposiciones de las comunidades con fuerza de ley. Esta previsión incluye las leyes autonómicas con la denominación y clase que tengan pero también los decretos legislativos dictados por los gobiernos autonómicos como

⁹⁴ Según este autor no hay una regla general sobre cuál puede ser el plazo aconsejable de *vacatio legis* pues las diferencias entre normas son muy grandes y en cada una de ellas el legislador deberá determinar el periodo que considere adecuado así se manifiesta en el Diccionario de Términos de Derecho Parlamentario. Op. Cit. Supra página 1179.

⁹⁵ <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/MVB14A01%20%20Texto%20Ley%20de%20Procedimiento%20Consejo%20de%20Ministros%2009%2001%2015.pdf#page=116&zoom=auto,-16,360>

consecuencia de una delegación legislativa otorgada por sus parlamentos y en aquellas comunidades que existan también los decretos leyes adoptados por los Consejos de Gobierno autonómicos respectivos. Desde una perspectiva política se ha señalado que en la dinámica política autonómica falta un instrumento como el recurso de inconstitucionalidad, a través del cual la minoría parlamentaria traslada al Tribunal Constitucional, en forma jurídica, los reparos que le ha suscitado una ley y que fueron vertidos, entonces a modo de argumentación política, a lo largo de la tramitación del texto legislativo⁹⁶.

No hay que perder de vista en todo caso que en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 153, letra *d*) de la Constitución también existirá un control por parte del Tribunal de Cuentas en relación con el ámbito económico y presupuestario que así definido no impide una evaluación por parte del órgano previsto en el artículo 136 de la Constitución respecto de las leyes autonómicas que afecten a estas materias, singularmente las leyes anuales de presupuestos generales de las comunidades autónomas.

Sin duda el control por parte del Tribunal Constitucional de la actividad legislativa de los parlamentos autonómicos es el más relevante en esta materia y todo ello a pesar de que el poder de vigilancia no puede colocar a las comunidades autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la administración del Estado pues tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva⁹⁷.

Nuestro Tribunal Constitucional ha admitido que las leyes básicas del Estado en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las comunidades autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas. Como señaló en su sentencia 137/1986 cuando el juicio de constitucionalidad haya de producirse por el contraste no solo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad, es claro que el Tribunal habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la sentencia.

Una mención especial merece la cuestión referida a la legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad como vía para el control de la legislación de las comunidades autónomas. Así como desde un principio resultó indiscutible la competencia de los órganos estatales para recurrir las leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos el Tribunal Constitucional mantuvo un criterio en sus primeros años estrictamente competencial para admitir la legitimación activa de

⁹⁶ Según Azpitarte Sánchez: “ Esa tarea la asumen en algunos casos los partidos políticos presentes en las Cortes, labor que no deja de ser perturbadora, pues margina a partidos que, siendo mayoritarios en su territorio natural, carecen de diputados y senadores suficientes para instar el recurso de inconstitucionalidad y, viceversa, introduce en la vida política de la Comunidad a partidos que pese a ser muy minoritarios en ese territorio, sin embargo, disponen de legitimación activa fruto de su representación en las cámaras estatales”. http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/comentarios_ea/articulo/ART_115.htm

⁹⁷ Morales Arroyo nos recordó como la relación de nuestro Tribunal Constitucional con el Parlamento sigue quedando reducida a un problema de control en la que la profundidad con la que puede actuar sobre las Cámaras resulta muy relevante pues no puede distorsionarse el modelo constitucional en el que el Parlamento es el máximo órgano democrático y representativo. “El parlamento y el tribunal Constitucional”. *Instituciones de Derecho parlamentario, VII. Jurisprudencia parlamentaria*. Parlamento vasco, 2009. Página 20.

los órganos autonómicos en los recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones legales del Estado. Este desequilibrio institucional fue pronto flexibilizado pasándose a admitir la legitimación activa de las comunidades autónomas no solo en los supuestos de disposiciones normativas con fuerza de ley estatales que vulneren competencias autonómicas sino también en los casos en los que solamente se da una conexión material entre la ley estatal y el ámbito de competencias de la comunidad autónoma.

Un paso más allá en la ampliación de los ámbitos legitimatorios tuvo lugar con la sentencia núm. 30/2011 de 16 de marzo en la cual se reconoció legitimación activa a una comunidad autónoma para recurrir un estatuto de autonomía de otra comunidad que contiene previsiones que afectan a su territorio y en defensa de un orden de distribución de competencias en virtud de la cual la competencia controvertida corresponde al Estado.

Paralelamente, nuestro Tribunal Constitucional ha venido afirmando desde pronunciamientos tan antiguos como el Auto 320/1995, de 4 de diciembre, que las comunidades autónomas no pueden impugnar a través de recurso de inconstitucionalidad leyes de otras comunidades autónomas.

Por otro lado máximo intérprete de la Constitución se ha permitido la personación como coadyuvante de una comunidad autónoma en el recurso de inconstitucionalidad presentado por otra comunidad autónoma contra una ley estatal si ésta afecta al ámbito de autonomía de la primera. Este supuesto supone la apertura de una vía de defensa para la potestad legislativa autonómica mediante un mecanismo procesal que puede resultar de gran utilidad para los parlamentos autonómicos.

Ramón Punset⁹⁸ ha señalado que la justicia constitucional en España resuelve litigios conectados con la forma territorial del Estado articulándose en un esquema de prestación que rebasa con creces la finalidad de simple clarificación de controversias entre Estado central y entes dotados de autonomía política. La garantía del control no sólo por el Estado sino por las Comunidades autónomas y otros poderes públicos e incluso los ciudadanos es vista por el autor citado como una traducción del Estado de Derecho en este campo de la organización jurisdiccional de la garantía. En este mismo orden de cosas hay que señalar que las previsiones del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional respecto de los acuerdos prejudiciales entre Estado y Comunidades autónomas previos a las decisiones del Tribunal Constitucional tienen como ha apuntado la doctrina⁹⁹ un alcance de compromiso político, puesto que no son vinculantes en el ámbito jurídico de la actuación del Tribunal Constitucional. Por todo ello aunque merezca una valoración positiva la confianza en los mecanismos de negociación debe tenerse siempre presente el alcance limitado que respecto de la legalidad constitucional tienen los acuerdos adoptados en la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado Comunidad Autónoma puesto que en muchas ocasiones se limitan a acordar una interpretación de la norma controvertida o el compromiso de enmendar la norma con rango de ley sobre la que se suscita el problema.

⁹⁸ *Potestades normativas y forma de gobierno*. Centro de Estudios políticos y constitucionales. Madrid, 2014, Página 312.

⁹⁹ Arbós Marín: "Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley". UNED. Teoría y Realidad Constitucional. N°34, 2014, pp. 129 a 154.

Un enfoque diferenciado del control de las leyes de las comunidades autónomas es el que se produce no en los tribunales, sino en el ámbito de lo que la doctrina científica denomina evaluación legislativa. Con carácter general no es posible afirmar en España la existencia de un órgano específico creado para llevar a cabo la evaluación legislativa de las leyes de las comunidades autónomas. Sin embargo, sí existen órganos garantizados en ocasiones estatutariamente, que realizan funciones de evaluación del cumplimiento de las leyes autonómicas. Por un lado están los consejos de cuentas autonómicos, configurados como órganos de control externo pero que más allá de un estricto control contable incorporan en sus informes de fiscalización anual valoraciones de gran interés acerca del grado de cumplimiento de ciertas normas jurídicas y de sus problemas de aplicación.

Por otro lado, la labor desarrollada por los defensores del pueblo autonómicos (y no solo por ellos sino por el Defensor del Pueblo a la luz de la jurisprudencia contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de marzo de 2015) como comisionados parlamentarios encargados de la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, conecta directamente con el control de la legislación autonómica cuando su labor se extiende en sus informes anuales o extraordinarios, a la emisión de sugerencias de cambios legislativos que entienden necesarios para que el buen funcionamiento de la Administración pública autonómica respete los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido y conectando con criterios de mejora democrática doctrinalmente se ha planteado la conveniencia de que los comisionados parlamentarios autonómicos ejerzan la supervisión de la calidad de los servicios públicos a través de valoraciones generales periódicas sobre el estado de los diferentes sectores. Así, resulta del mayor interés que el ombudsman tenga competencias en relación con la presentación de diagnósticos sobre el cumplimiento de las leyes autonómicas e incluso sobre sus eventuales mejoras¹⁰⁰.

Con un carácter más extraordinario, pueden encontrarse casos de autoevaluación legislativa cuando ciertas leyes autonómicas prevén que en un plazo determinado de tiempo se constituyan comisiones parlamentarias “ad hoc” para valorar la puesta en práctica de una norma y promover si es necesaria su modificación¹⁰¹. Esta opción del legislador va más allá de una autoevaluación pues la labor crítica se desarrollará en ocasiones por Parlamentos posteriores al que ha aprobado la ley y con composiciones tal vez políticamente muy diferentes a la del parlamento que creó ese mecanismo de seguimiento.

¹⁰⁰ De esta manera la Ley 24 de 1992 de la defensoría del pueblo de Colombia otorga a tal defensoría la atribución de “realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas”. Citado por José Julio Fernández Rodríguez en su obra *Defensorías del Pueblo en España: una visión prospectiva*. Cuadernos Democracia y Derechos Humanos núm. 11. Universidad de Alcalá, 2013. Pág. 100.

¹⁰¹ Es el caso de la legislación de Derecho Civil de Galicia que prevé este mecanismo parlamentario como vía de análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia en relación a los necesarios cambios que puedan surgir en el texto legal autonómico. Un caso singular de seguimiento de la ejecución legislativa se da en las leyes presupuestarias como puede comprobarse en el caso gallego donde desde hace unos años el resumen de las ejecuciones presupuestarias se publicada en el DOG). En la web de la *Consellería de Facenda* también se publican las ejecuciones presupuestarias de todos los años. (<http://www.conselleriadefacenda.es/areas-tematicas/orzamentos/orzamentos>).

El anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas contemplaba en su Artículo 164 un *Informe anual de evaluación* con el siguiente alcance: “1. Las Administraciones Públicas elevarán al órgano colegiado de gobierno respectivo para su aprobación un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. Se incluirán en este informe los resultados del análisis a que se refiere el artículo 160.2. El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.” Como puede observarse esta habría de ser de llegar a aprobarse la primera norma con rango de ley y aplicación general a todas las administraciones públicas que introduciría un mecanismo de evaluación legislativa que estaría llamado a desarrollar un importante papel en el caso de las leyes de las comunidades autónomas.

