

ARCE, A.: «*Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*». Editado por Madú, Granda-Siero, 2003, 189 págs.

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (*)

I

En contraste con la época inmediatamente anterior, la producción bibliográfica en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario ya desde un poco antes de la promulgación de la Constitución Española es abundante y, en muchos casos, de calidad. En esa línea se encuentra el trabajo recensado, lo cual no resulta sorprendente si se repasa la trayectoria científica de *Arce Janáriz*.

En la nota preliminar, el autor, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias, adelanta la metodología que adopta para la realización de este libro. La perspectiva que se sigue no es engañosa, teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias. No es preciso extenderse en la necesidad de estudiar esta materia aunando ambas perspectivas. Por ello coincido plenamente con *Alberto Arce* cuando recuerda que los trabajos más destacados de Derecho Parlamentario provienen de personas que han vivido dentro de las Cámaras. Así sucede en este caso.

Ahora bien, el título no siempre es indicativo de todo lo que abarca. En el caso presente, no se ponen de relieve dos extremos importantes. En pri-

(*) Letrado de las Cortes Generales.

mer lugar, el libro no es una simple obra descriptiva del Derecho Parlamentario en Asturias, sino que sirve en gran medida para revisar las bases del Derecho Parlamentario de España. En segundo término, la obra resulta de una gran utilidad para recopilar, en gran medida, la evolución del Derecho Parlamentario en nuestro país durante los últimos 25 años, especialmente apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Baltasar Gracián escribía que más vale la quintaesencia que el fárrago. En tal sentido, este es un libro breve, pero de un valor indudable para quienes se interesen por esta materia. Estas afirmaciones se corroborarán en el apretado repaso del contenido del libro.

II

Desde la perspectiva de la estructura, el libro está integrado por 9 apartados. Estos se completan en una nota bibliográfica y un índice de voces.

En el apartado 1 se trata de la naturaleza jurídica de la Junta General del Principado de Asturias, su condición de órgano institucional del Principado y su posición central en el sistema autonómico. Dichas observaciones son extrapolables a los diversos parlamentos españoles. Los apartados 2 y 3 se dedican al ordenamiento regulador de la Junta General y a su denominación, respectivamente. En relación a ésta, el autor aconseja la adopción del término Parlamento por razones de una mejor identificación y proyección exterior de la institución, como ha sucedido en los casos de las Asambleas de Navarra o La Rioja.

Dentro de este completo recorrido, el apartado 4 trata de la sede del Parlamento asturiano, incluyéndose la descripción del Palacio, anteriormente Convento de San Francisco, y la inviolabilidad de tal sede, con sus manifestaciones en el Código Penal y las potestades del Presidente de la Asamblea, como máxima autoridad. El apartado 5 se refiere a la composición y el régimen electoral. En la actualidad el número es de 45 diputados, la cifra más alta prevista por el Estatuto de Autonomía. Existen tres circunscripciones, central, occidental y oriental, con un sistema electoral proporcional D'Hondt.

En el apartado 6 se analiza el Estatuto de los Diputados de la Junta General. Su naturaleza se fundamenta en ser un mandato libre y repre-

sentativo. A este respecto se recuerda la doctrina constitucional según la cual «*sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular*» (STC 10/1983, f.j. 2º). Incidentalmente, si se entendiera en su literalidad tal dictado, no podrían considerarse representantes los Senadores designados por las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, lo que contrastaría con el artículo 66.1 de la Constitución Española. Asimismo, se pone de relieve la inadecuación de la expresión «*condición plena de Diputado*» (art. 9.1), adquirida una vez cumplimentados los requisitos de presentación de credencial, cumplimentación de las declaraciones de incompatibilidades, actividades e intereses, además de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía. Parece razonable admitir con el autor que no existe una doble condición de naturaleza distinta, la de Diputado electo y la condición plena de Diputado, sino más bien una única condición, la de Diputado, que se ostenta provisionalmente desde la proclamación como electo y que se hace definitiva con el cumplimiento de los requisitos reglamentarios. Por ello, sería más correcto utilizar la expresión de «*condición definitiva*» de Diputado. La imprecisión, sin duda, se arrastra del Reglamento del Congreso de los Diputados, norma común de origen de los de las Comunidades Autónomas. El Reglamento del Senado emplea el vocablo «*perfeccionamiento de la condición de Senador*» (art. 12), que resulta igualmente adecuada.

Por otra parte, respecto de la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, creo que resulta de difícil compatibilidad con nuestro ordenamiento constitucional, el cual pretende limitar su ámbito de influencia a la protección de bienes jurídicos fundamentales. El propio Tribunal Constitucional ha expresado su escaso entusiasmo por esta institución, calificándola de «*supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales.*» (STC 119/1990). En este orden de cosas, sin que podamos extendernos, coincidimos con la fundamentación clásica de *Carré de Malberg* (1), cuando sostiene que el Diputado es escogido por los electores y de ellos recibe su investidura. El respeto a la voluntad popular exige la eliminación de obstá-

(1) Para encontrar un mayor desarrollo de los argumentos puede verse mi libro «*Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*», Editorial Comares, Granada, 1998, págs. 55 a 99.

culos al perfeccionamiento de su condición de representantes. Por ello consideramos que, pese a todos los esfuerzos por suavizar el requisito, sería muy conveniente prescindir de él.

Dentro de este mismo apartado se revisan las prerrogativas de la inviolabilidad, semi-inmunidad y aforamiento. Al mismo tiempo se recuerda la doctrina constitucional que demanda una interpretación restrictiva de las mismas, habida cuenta su naturaleza exorbitante respecto del Derecho común.

Los Grupos parlamentarios son abordados en el apartado 7. En la Junta General no existen particularidades respecto del resto de regulaciones españolas. La naturaleza grupocrática de la asamblea salta a la vista con un simple vistazo a las páginas de la obra ahora examinada. El apartado 8 se refiere a la organización y funcionamiento del Parlamento asturiano. El funcionamiento, como cualquier Parlamento moderno, tiene lugar mediante Pleno y Comisiones. Los órganos directores son la Presidencia, Mesa y la Junta de Portavoces. Llama la atención la inclusión en la Mesa de vocales no adscritos, pertenecientes a Grupos que no obtengan representación en la Mesa, con derecho de voz, pero sin voto, para las reuniones de la Mesa que no aborden asuntos administrativos y de régimen interior. Si predomina la dimensión institucional en este órgano, no deja de resultar anómala la participación de un Diputado en las condiciones señaladas, que, en ocasiones, puede dificultar el funcionamiento de un órgano, cuyos miembros suelen sentirse solidarios y unidos por la discreción en que se desarrollan sus deliberaciones. Más interesante es la posibilidad de remoción de miembros de la Mesa, para hacer frente a casos de transfuguismo. La constitucionalidad de la medida ha sido avalada desde hace tiempo por el supremo intérprete de la Constitución (STC 141/1990). La medida debiera generalizarse, puesto que una institución como el Parlamento debiera predicar con el ejemplo y admitir la posibilidad de remoción de los miembros de su Mesa, en supuestos de pérdida de confianza. El principio democrático resultaría fortalecido con tal previsión.

En punto a la admisión y calificación de iniciativas parlamentarias, debe significarse la fundamental labor del Tribunal Constitucional a la hora de definir con claridad la competencia de las Mesas de las Cámaras, a quienes corresponde la verificación liminar de la jurisdicción de tales iniciativas, limitada a comprobar su conformidad con el Reglamento parlamentario, con el límite de la manifiesta inconstitucionalidad y como control de ido-

neidad del procedimiento en el sentido de que el que se pretenda utilizar sea el adecuado (STC 205/1990). Hasta el establecimiento de la doctrina señalada la inseguridad para los agentes parlamentarios era notoria y la vía para la superación de las zonas de inmunidad al control de la jurisdicción constitucional se empezó a abrir en la sentencia 166/1988, caso de las Cortes de Castilla-La Mancha.

El autor resume los datos sobre Mesas y Juntas de Portavoces y concluye que ambos órganos responden a lógicas distintas: la Mesa, a una lógica burocrática; la Junta de Portavoces, a una lógica más partidaria. En términos generales, comparto el criterio expuesto. No obstante, la experiencia demuestra la relevancia del factor humano, sobre todo en lo que atañe a las Mesas. En otros términos, el carácter y la personalidad de sus miembros es decisivo para que predomine la dimensión institucional o la partidaria. Sin duda, el funcionamiento de cualquier Cámara se potenciará con una Presidencia y una Mesa, con independencia de criterio, que no significa alejadas de la vida política, aunque el peso de los partidos es evidente, como nos recordaba el maestro *García-Pelayo*.

En relación a las Comisiones, se trata con un especial acierto las de Investigación, con especial referencia a la compatibilidad entre la indagación parlamentaria y la judicial. A priori no parece que haya dificultades, siguiendo las pautas habituales del distinto ámbito de actuación de unas y otras, lo político y lo jurídico, dentro del respeto a los derechos fundamentales. La realidad es mucho más compleja y la experiencia nos muestra la complejidad de la cuestión. En el Congreso de los Diputados y en el Senado se encuentran algunos ejemplos muy expresivos, como la del caso de los GAL. Las circunstancias de cada caso deben ser ponderadas en todo momento, para la actuación de cualquier Comisión parlamentaria. Conviene destacar que, en ocasiones, las Cámaras tienden a crear un número elevado de Comisiones Especiales. En estos casos, sus resultados suelen estar en relación inversa al de su cuantía, simplemente, porque las energías de los miembros de la Cámara acaban dispersándose hasta languidecer. Un ejercicio básico de responsabilidad política debiera llevar a revisar tales situaciones, en definitiva, a respetar el mandato mosaico de no tomar en vano las Comisiones. La proporcionalidad en la composición de las Comisiones ha sido correctamente trazada por el Tribunal Constitucional. La discriminación con relevancia constitucional se produce sólo cuando se da una situación notablemente desventajosa y no concurre un criterio objetivo o razonamiento que la justifique.

Asimismo, se analizan las prácticas y normas relativas al Pleno y a la Diputación Permanente. En materia de votaciones se produce la paradoja de que el voto electrónico, el voto más habitual, se considera, en principio, secreto. No obstante, en la práctica, el sentido del voto de cada escaño se refleja en el marcador visible por los asistentes a la sesión. Por ello pierde su naturaleza secreta. Lo mismo sucede en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Con todo, tal práctica parece saludable, porque la publicidad, en este caso del voto, es la mejor garantía de moralidad de la conducta, en la expresión de *Bobbio*. Ello no debe ser óbice para que se corrigiera la norma y ajustarla a la realidad de la institución parlamentaria.

El apartado 9 se refiere a las funciones parlamentarias. El autor destaca el acervo legislativo del Parlamento asturiano generado desde el inicio de su andadura. Pese al predominio del Ejecutivo y demás conocidos tópicos, la centralidad de la Junta General del Principado de Asturias es incuestionable desde la perspectiva de la legitimidad democrática. La transparencia y la contradicción a la hora de elaborar las leyes son cualidades de las que carece, por su propia naturaleza, la acción del Gobierno. Sin embargo, la transformación del Parlamento es notoria. Poco tiene que ver con las instituciones equivalentes de los Siglos XIX y XX. El fenómeno ha sido puesto de relieve casi hasta la extenuación. Basta pensar en los efectos de la partitocracia o de la televisión de la vida pública, esto es, el condicionamiento de las actividades públicas por la presencia de los medios de comunicación, especialmente los audiovisuales. De ahí que la confrontación dialéctica a la que se refiere *Arce*, tiene lugar fuera del Parlamento o, en ocasiones, el orador parlamentario se dirige a los telespectadores.

En materia de técnica legislativa el autor se refiere a los esfuerzos por mejorarla. Lo habitual es, aunque no se exprese así, que las iniciativas en tal sentido queden relegadas al más profundo olvido. Eso sí, de vez en cuando vuelven a resucitar. Ello es cierto tanto a nivel estatal como en el autonómico.

Como suele ser habitual, la iniciativa legislativa popular está muy restringida y se utiliza escasamente. Al analizar las enmiendas, en una completa exposición, se hace alusión a la verificación de algunos requisitos formales por la Mesa de la Comisión. En este punto, se hace referencia al control de homogeneidad y congruencia. Conviene llamar la atención sobre la necesidad de revisar la laxitud de criterios en relación a este tipo de requisitos, que, con frecuencia, acaban incidiendo y hasta vulnerando el prin-

cipio de seguridad jurídica. Cualquiera puede recordar casos recientes y no sólo en las leyes de acompañamiento. En este sentido, los reglamentos parlamentarios pudieran ser un lugar adecuado para introducir tales requisitos.

Una particularidad destacable en el procedimiento legislativo asturiano es la posibilidad de que las Comisiones asuman sin debate los informes de Ponencia y los eleven directamente al Pleno. Todo ello constituye una práctica habitual desde la II legislatura. Con ello se agiliza el procedimiento y se evita la redundancia no rara entre Comisión y Pleno. Esta fórmula, en el caso que estamos viendo, parece preferible a la Comisión con competencia legislativa plena. Finalmente, dentro del procedimiento legislativo, *Alberto Arce* recuerda que no existe la sanción regia, que ciertamente «*no deja de ser una adherencia histórica de la Monarquía, un simple vestigio de lo que ya no puede ser*», aunque las leyes se promulgan en nombre del Rey, con una fórmula pomposa y manifiestamente mejorable.

A continuación se examinan los procedimientos legislativos especiales, dedicándose una atención especial al debate del mastodóntico Proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, con la crítica habitual a las leyes de acompañamiento, que son las sucesoras de las leyes de presupuestos ómnibus, rechazadas por el Tribunal Constitucional desde la Sentencia 76/1992. El atentado contra la seguridad jurídica es flagrante y merecería una urgente revisión en todas las instituciones parlamentarias españolas.

El apartado 9.2 se dedica a la función de control. Se comienza tratando de la elección del Presidente del Consejo de Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza, todo ello dentro de un sistema de gobierno parlamentario racionalizado, en sintonía con la normativa constitucional española, que facilita la estabilidad y la reducción de los períodos de crisis del Ejecutivo. A continuación se tratan los instrumentos ordinarios de control. Respecto de la solicitud de información se recuerda la doctrina constitucional, que prohíbe la interposición de trabas desde el interior de la Cámara, a partir de la STC 161/1988, aunque puede omitirse la respuesta por el Gobierno. Tal actitud no es materia fiscalizable por la jurisdicción, sino que pertenece al ámbito de la dialéctica parlamentaria. Por lo demás, en este punto, sorprende que en las Cámaras españolas sólo los Senadores carezcan de este derecho de información individual, a pesar de varios intentos para poner fin a esta situación.

Otras funciones de la Junta General del Principado de Asturias son consideradas seguidamente, entre ellas se encuentran la designación de representantes o la participación en procesos constitucionales o la Administración Parlamentaria.

El último apartado del libro se dedica a la Administración parlamentaria, que reúne los medios personales y materiales al servicio de la función de la Junta General del Principado de Asturias, en sintonía con sus homólogos.

III

En conclusión, nos encontramos ante un trabajo que, bajo una apariencia modesta y breve, contiene una información crítica, abundante, completa y necesaria, capaz de conjugar, de forma armónica, las perspectivas normativas y prácticas del Derecho Parlamentario. Por estas razones, el conocimiento del libro resulta sumamente recomendable.