

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO
SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY
SOBRE SOLIDARIDAD FINANCIERA Y MODIFICACIÓN
DE LA LEY 22/2001, DE 27 DE DICIEMBRE,
REGULADORA DE LOS FONDOS DE COMPENSACIÓN INTER-
TERRITORIAL, PRESENTADA POR LAS CORTES
DE ARAGÓN Y TOMADA EN CONSIDERACIÓN POR EL CON-
GRESO DE LOS DIPUTADOS.

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 13 de octubre, acordó, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 158.2 y 74.2 de la Constitución, trasladar al Senado la Proposición de Ley sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, presentada por las Cortes de Aragón, que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 5 de octubre de 2004.

En relación con este escrito (Núm. Exp. 625/000001), la Mesa del Senado, en su reunión del día 26 de octubre de 2004, acordó encomendar Informe a la Secretaría General. Dicho INFORME se emite en base a los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

El artículo 158 de la Constitución determina en su apartado 2 que «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación destinado a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso». Asimismo, el artículo 157 de la Constitución, en su apartado 1 c), considera como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas

«las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado». El constituyente español opta así por que la compensación interterritorial se efectúe en España parcialmente a través de fondos, como es frecuente, por otro lado, en el Derecho comparado (Ley constitucional alemana de 1969, artículo 6 de la Ley italiana de 16 de mayo de 1990 para la financiación de los programas regionales de desarrollo y Fondo Europeo de Desarrollo Regional, creado en 1975).

Ahora bien, las dificultades iniciales para la aplicación del artículo 158.2 hicieron que previamente se creara, por Ley de 19 de octubre de 1979, un Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios regionales, ya que hasta 1981 no se incorpora el Fondo de Compensación Interterritorial a los Presupuestos Generales del Estado (Falcón y Tella, R.: *La compensación financiera interterritorial*, Congreso de los Diputados, Monografías, 7, 1986, p. 182). En efecto, fue la Ley Orgánica 2/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (a la que se remite el apartado 3 del artículo 157 de la Constitución), la que en su artículo 16.3 vino a establecer que en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación, el cual se distribuirá por las Cortes Generales de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2 de la Constitución, es decir, iniciándose el procedimiento en el Senado. Tal previsión estaría basada en la estrecha relación del Fondo –cuya finalidad es articular y dotar de contenido el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos– con la propia estructura territorial del poder y el carácter de Cámara de representación territorial que la Constitución atribuye al Senado. En concreto, según el artículo 74.2 «Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2, y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta».

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a este procedimiento especial al hilo de su diferenciación con el procedimiento

presupuestario. Como dice la STC 63/1986, de 21 de mayo, «ambos actos —el de autorización presupuestaria de las transferencias del Fondo, por un lado, y el de distribución del mismo, por otro— producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos: el acto de autorización presupuestaria de las transferencias sólo produciría los mismos efectos que cualquier otra consignación y aprobación de créditos presupuestarios y habría de acordarse siguiendo el procedimiento de tramitación propio de la Ley de Presupuestos, mientras que la distribución del Fondo, que vendría acordada por las Cortes Generales, sería la auténtica fuente en este caso de las obligaciones del Estado para con las Comunidades Autónomas. El esquema, pues, establecido por la Constitución y la LOFCA consiste en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto, fijado en el artículo 74.2 de la Constitución».

SEGUNDO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA «DECISIÓN» DE LAS CORTES GENERALES

Desde un primer momento se ha planteado la naturaleza jurídica de las «decisiones» que las Cortes Generales han de adoptar para la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial. Tal es la denominación —«decisiones»— empleada por el artículo 74.2 de la Constitución para referirse a los supuestos que entran en el ámbito de su aplicación (tratados y convenios internacionales, acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y distribución del Fondo). Dos han sido las posiciones básicas mantenidas al respecto por la doctrina:

1.º Por un lado, la de quienes han venido sosteniendo que el artículo 74.2 no se refiere al procedimiento legislativo, sino al ejercicio por parte de las Cortes Generales de funciones diferentes de la legislativa. En este orden de cosas, «parece razonable deducir que la Norma Fundamental no estaba pensando en una ley como sistema de distribución del fondo, pues en tal caso no la hubiese incluido dentro del artículo 74, junto a otras decisiones y actos singulares que corresponde adoptar a las Cortes Generales (Dorrego de Carlos, A.: «Comentario al artículo 88» en:

Comentarios a la Constitución Española de 1978, Edersa, 1998, p. 319). En la misma línea, García-Escudero Márquez, P. afirma «que el texto constitucional no pretende que la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se articule mediante ley, como tampoco ocurre con ninguna de las otras dos decisiones de las Cortes (sobre tratados internacionales y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas)» (*La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, 2000, p. 155). En definitiva, a las funciones clásicas de las Cámaras, esto es, legislativa, de control y presupuestaria, se sumarían, desde esta perspectiva, otro tipo de funciones de naturaleza propiamente autorizativa, en el marco de las cuales serían susceptibles de ser incluidas las recogidas en el artículo 74.2, funciones que tendrían una naturaleza política diferente y, lo que es más relevante a los efectos de este Informe, que se desarrollarían por un procedimiento igualmente diferente. En este sentido, la *essentia iuris* de la intervención de las Cortes Generales en la distribución del Fondo sería la de un acto de autorización (Jiménez Aparicio, E.: «La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial: su inconstitucionalidad formal», en *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 64, 1989).

2.º Por otro lado, la de quienes sostienen la necesidad de regular el Fondo de Compensación Interterritorial por vía legislativa, que han venido siendo mayoría. Así, autores como Punset Blanco no dudan en estudiarlo dentro del capítulo referido a los procedimientos legislativos especiales (Punset Blanco, R.: *Estudios Parlamentarios*, CEPC, 2001, pp. 356 a 360). Otro tanto hace García Martínez, M.A. (*El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Monografías, 10, 1987, p. 293).

Con independencia de estas posiciones doctrinales, lo cierto es que se ha desarrollado una práctica sin excepción conforme a la cual la fijación periódica de los criterios para la distribución del Fondo se produce mediante la tramitación de iniciativas legislativas en las Cortes Generales. Esta práctica, criticada en ocasiones con sólidos argumentos (Jiménez Aparicio en la obra citada), no ha sido censurada por el Tribunal Constitucional (al que, ciertamente, tampoco se le ha planteado de forma directa sino incidental, como resulta de la STC 63/1986 en los términos antes transcritos) y ha recibido algunos apoyos, implícitos o explícitos, en normas directamente derivadas de la Constitución:

- Así, el artículo 140 del Reglamento del Senado, que regula esta materia, se halla incluido dentro del Capítulo donde se establecen los procedimientos legislativos especiales (si bien es cierto que en el mismo se incluyen también los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y los tratados internacionales). Ninguna mención se contiene, por el contrario, en el Reglamento del Congreso.

- Por su parte, el artículo 16 de la LOFCA, en su apartado 4, establece que «la ponderación de los criterios anteriores y de los índices de distribución se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años». En virtud de esta remisión legal, se aprobó la Ley 31/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial, así como sus sucesivas modificaciones: Ley 29/1990, de 26 de diciembre; Ley 31/1994, de 24 de noviembre; y Ley 22/2001, de 27 de diciembre. Hay que señalar que en la I Legislatura un primer texto remitido por el Gobierno en 1981 fue aprobado por el Pleno del Senado sin ninguna modificación y remitido al Congreso de los Diputados, pero no dio lugar a pronunciamiento de esta Cámara como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales, siendo este mismo texto el que después fue aprobado en 1984, ya en la II Legislatura.

- Más adelante, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, también parece referirse implícitamente a este supuesto en varios de sus preceptos: así, en el artículo 5.1: «Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde: a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado»; en el artículo 22.1: «El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los artículos 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado»; o en el apartado 4: «Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley y su remisión al Congreso de

los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él». Los términos de estos preceptos, que encajan con la práctica seguida, plantean, sin embargo, algunas dudas sobre su compatibilidad con el artículo 88 de la Constitución, conforme al cual «Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», en la medida en que la única previsión del constituyente era la remisión de estas iniciativas al Congreso y no al Senado.

Sin perjuicio de que la práctica y los elementos normativos señalados parezcan apoyar la naturaleza legislativa de la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, o, cuando menos, la no incompatibilidad del empleo de este procedimiento con las previsiones constitucionales, el hecho de que la tramitación de las iniciativas legislativas relativas al Fondo, en la fase central del procedimiento —esto es, una vez superada la fase de iniciativa- y por imperativo del artículo 74.2 de la Constitución, deba llevarse a cabo «a la inversa», es decir, con una primera fase en el Senado y la siguiente en el Congreso, plantea no pocos y relevantes problemas de interpretación de las normas constitucionales y reglamentarias, algunos de los cuales se abordan en posteriores apartados de este Informe (que, sin embargo, no examina las eventuales fases de Comisión Mixta y posterior decisión final).

Y es que tanto el diseño constitucional como el reglamentario (en el Senado y en el Congreso) del procedimiento legislativo está configurado casi en exclusiva para el supuesto contemplado en el artículo 90 de la Constitución.

TERCERO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Según el artículo 87.2 de la Constitución, «Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de

un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa». La doctrina constitucional es unánime en considerar este tipo de iniciativa como una manifestación específica de la participación de los órganos autonómicos en el proceso de formación de la voluntad del órgano parlamentario estatal (por todos, Lavilla Rubira, J.J.: «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *REDC*, nº 28, 1990, p. 9 y siguientes).

Efectivamente, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a quienes se ha reconocido la posibilidad de desarrollar competencias a nivel legislativo, son, igualmente, titulares de la iniciativa legislativa, cuestión ésta que aunque se pudiera poner en duda al inicio del proceso autonómico, hoy es admitida pacíficamente, habiendo asumido todas las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía la posibilidad de presentar proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados. No obstante, existen dos aspectos que en este concreto caso merecen una especial atención:

1.º *La determinación del «contenido constitucional adecuado» a dicha iniciativa*

La cuestión a dilucidar en este apartado oscila entre (1) la aceptación de una habilitación plena para que las Comunidades Autónomas puedan presentar proposiciones de ley sobre cualquier materia y (2) la restricción de esa posibilidad a las competencias que éstas tengan reconocidas estatutariamente o a materias que puedan definirse como de «interés comunitario directo».

Los planteamientos restrictivos que, en un principio, fueron incluso reconocidos por el Tribunal Constitucional, ya no son mantenidos actualmente, y parece obvio que no tiene ningún sentido aplicar restricciones materiales a su iniciativa, más aún cuando las propuestas han de pasar el filtro de la toma en consideración (Ruiz-Huerta Carbonell, A.: *Iniciativa legislativa no gubernamental en España*, Congreso de los Diputados, Monografías, 40, Congreso de los Diputados, 1998, p. 113).

Consecuentemente, se puede afirmar que no hay obstáculo alguno para que las proposiciones de ley presentadas por las Comunidades Autónomas puedan tener por objeto la regulación del Fondo de Compensación. Así, Punset Blanco afirma que «está claro que, habida cuenta del carácter eminentemente técnico del texto de la Ley del Fondo, será el Gobierno quien, en la práctica, haga uso de la iniciativa, por lo que no es de extrañar que el artículo 140.1 del Reglamento del Senado diga que «los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentarán ante el Senado», si bien esta disposición no puede entenderse como configuradora de una reserva de iniciativa a favor del Gobierno, lo que resultaría inconstitucional» (*op. cit.*, p. 357). Esta interpretación abre la puerta a las proposiciones de ley, tanto originadas en el Congreso o en el Senado (como sucedió en la reforma de 1994), como propuestas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 87.2 de la Constitución (como en el supuesto presente).

2.º *La exclusiva alusión que la Constitución realiza a que la presentación de las proposiciones autonómicas haya de llevarse a cabo en el Congreso de los Diputados, a efectos de proceder a su toma en consideración*

En cuanto modificación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, la fase central del procedimiento debe comenzar por el Senado porque así lo exige el artículo 74.2 de la Constitución. Conviene no obstante hacer alguna reflexión más sobre el origen de la iniciativa objeto de este Informe.

La Proposición de Ley de las Cortes de Aragón que se examina ha sido sometida al trámite de toma en consideración en el Congreso de los Diputados en virtud del artículo 87.2 de la Constitución, como se ha indicado antes.

Hay que señalar que se trata de la primera vez que se tramita una iniciativa relativa al Fondo proveniente de un Parlamento autonómico. Hasta la fecha la regulación del Fondo se ha iniciado en cuatro ocasiones mediante proyectos de ley del Gobierno, proyectos que fueron

remitidos al Senado y no al Congreso como preceptúa el artículo 88 de la Constitución. Este es el supuesto que la doctrina considera más común y el que parece deducirse del tenor del artículo 140 del Reglamento del Senado, que se refiere a «proyectos» de distribución del Fondo.

Junto a la iniciativa gubernamental indicada, ha habido una ocasión (1994) en la que la iniciativa se adoptó mediante la toma en consideración por el Senado de una proposición de ley de iniciativa de los Senadores (se trataba de adaptar el contenido de la Ley reguladora del Fondo a la reforma del Reglamento del Senado operada ese mismo año). En este caso no se aplicó el artículo 89.2 de la Constitución, conforme al cual las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado se remitirán al Congreso para su tramitación en éste como tales proposiciones. Por el contrario, tomada en consideración en la Cámara Alta, la proposición de ley fue directamente remitida, de conformidad con el artículo 140.2 del Reglamento, a la Comisión competente del Senado (la General de las Comunidades Autónomas).

A la hora de resolver esta cuestión en el presente caso, el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, citado al inicio del Informe, se basa en una aplicación sucesiva de los artículos 87.2 y 74.2 de la Constitución, y por este orden, de manera que se entiende que sólo desde el momento de la toma en consideración por el Congreso de los Diputados existe propiamente un acto pleno, completo, de iniciativa legislativa que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 74.2, se ha remitido al Senado para su consideración por esta Cámara en primer lugar, ya propiamente en la fase central del procedimiento. Un supuesto similar es el planteado hipotéticamente por Prieto Sanchís, L. (antes de la aprobación de la Ley del Gobierno de 1997) en el caso de que el Gobierno, en vez de presentar el proyecto ante el Senado, lo hiciera en el Congreso de los Diputados en un escrupuloso respeto del artículo 88 de la Constitución, antes transcrito. Señalaba este autor que «éste deberá remitirlo de inmediato a la Cámara Alta» («Sobre la tramitación parlamentaria del Fondo de Compensación Interterritorial», en *Revista de las Cortes Generales*, nº1, 1984, pp. 135 y 136).

No obstante, cabría plantearse, al menos en teoría, si, de forma paralela a lo que establece el artículo 5 de la Ley del Gobierno, esta

Proposición de Ley hubiera debido o podido ser tomada en consideración en su caso por el Senado, pese a lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución. En este sentido, lo previsto en el artículo 140 del Reglamento del Senado, conforme al cual «Los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentarán ante el Senado...», coadyuvaría a sostener esta interpretación si el término «proyecto» que se contiene en el precepto citado no se entiende en el sentido estricto de iniciativa gubernamental, sino en el más lato de iniciativa en general. No parece, sin embargo, que este planteamiento pueda constituir un motivo que impida o dificulte la admisión a trámite de la iniciativa por la Mesa del Senado.

CUARTO. ASPECTOS RELATIVOS A LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO

Una vez remitida la Proposición de Ley de las Cortes de Aragón por la Mesa del Congreso de los Diputados, corresponde a la Mesa del Senado, de acuerdo con el artículo 36.1 c), la calificación y las decisiones relativas a diversos aspectos de su tramitación, que van a ser analizados en este apartado.

A) *¿Es preciso que la iniciativa venga acompañada de los «antecedentes necesarios» previstos en el artículo 88 de la Constitución?*

Antes de adoptar los acuerdos de tramitación, la Mesa del Senado debe plantearse si la iniciativa en cuestión reúne todos los requisitos para su admisión a trámite. Junto a lo ya señalado en el apartado anterior sobre la competencia de la Cámara para la toma en consideración de la proposición de ley, debe examinarse si la iniciativa ha de venir acompañada necesariamente de documentos explicativos o atinentes a la misma.

Dado que la Constitución establece la obligación de que los proyectos de ley sean remitidos acompañados de los antecedentes necesarios (artículo 88) y que los Reglamentos de las Cámaras establecen algunas exigencias en esta materia respecto de las propuestas legislativas que puedan formular los parlamentarios, parece razonable plantearse si

existe alguna obligación similar en este caso, pues el Congreso de los Diputados ha remitido el texto procedente de las Cortes de Aragón tras la toma en consideración, sin que al mismo acompañe ningún otro documento.

La doctrina suele distinguir entre aquellos informes cuya remisión viene exigida de forma preceptiva por la propia Constitución (el único supuesto es el contemplado en la Disposición adicional tercera respecto al régimen económico y fiscal canario) y por las leyes integrantes del bloque de constitucionalidad (por ejemplo, la Disposición adicional sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como se establece en la STC 181/1988), de aquellos otros impuestos por las restantes normas del ordenamiento jurídico. Esta distinción es oportuna porque el Tribunal Constitucional ha considerado que el rango de la norma en la que se establece la obligación de evacuar la consulta constituye «el criterio de relevancia» para determinar las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, ya que sólo en los casos de infracción de normas constitucionales o integrantes del bloque de constitucionalidad se podría sostener que el vicio de procedimiento tendría efectos invalidantes de la iniciativa legislativa, siendo en los demás casos subsanable (Dorrego de Carlos, A.: *op. cit.*, p. 339).

Ahora bien, hecha esta afirmación, inmediatamente hay que precisar que la aplicación del artículo 88 de la Constitución se ciñe exclusivamente a los proyectos de origen gubernamental y no a las proposiciones de ley del tipo que sean, lo cual tiene su explicación en que al tratarse los primeros de iniciativas extrañas a las Cámaras, éstas requerirían toda la documentación necesaria para pronunciarse debidamente sobre ellos, dándose así además ocasión a que el Gobierno pueda mediante este cauce exponer a las Cámaras las razones que le asisten para propiciar el cambio legislativo de que se trate. Así lo entendió la STC 108/1986, de 29 de julio, que declaró que «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión». Por lo tanto, según el Tribunal Constitucional, la necesidad del antecedente está en función de que sea un elemento de juicio que los parlamentarios requieran para poder valorar el alcance de los proyectos, sobre todo cuando esos antecedentes son elaborados de acuerdo con criterios preestablecidos que obligan a considerar todos los aspectos de la nueva norma.

Respecto a las proposiciones de Ley parlamentarias, se puede interpretar que la razón de no exigir la remisión de antecedentes es porque el debate de la toma en consideración permite el conocimiento de la iniciativa por parte de la Cámara. No obstante, las previsiones de los Reglamentos de cada Cámara, que son aquí distintas, introducen caute-las adicionales. El artículo 124 del Reglamento del Congreso establece que «Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronun-ciarse sobre ellas», a pesar de que, como hemos dicho, el artículo 88 de la Constitución alude exclusivamente a los «proyectos de ley». Por su parte, el artículo 108 del Reglamento del Senado no recoge el requisito de los antecedentes necesarios y se refiere sólo a que las pro- posiciones de ley «deberán ser formuladas en texto articulado, acom- pañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico».

En las proposiciones de origen autonómico la propuesta proviene de la Asamblea de la Comunidad Autónoma y solo se perfecciona como iniciativa cuando es tomada en consideración por el Congreso de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución. También aquí ese debate de toma en consideración permite el conocimiento de la inicia- tiva por parte de la Cámara. Por otro lado, la previsión de la presencia y participación en ese debate de una delegación de la Asamblea autora de la iniciativa (artículo 127 del Reglamento del Congreso) respondería igualmente a la finalidad –entre otras– de que se proporcionase al Congreso toda la información necesaria para decidir adecuadamente sobre su toma en consideración.

Sobre la base de lo señalado parece difícil afirmar la obligación de remitir documento alguno que deba necesariamente acompañar a la proposición de ley que se examina en este Informe, al menos desde la perspectiva de las prescripciones constitucionales y reglamentarias. No obstante lo anterior, es conveniente examinar las disposiciones de la LOFCA en relación con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, así como sus competencias acerca del Fondo de Compensación Interte- rritorial, en la medida en que nos hallamos ante una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad, pues, como se ha señalado, el carácter necesario de los antecedentes puede venir exigido por otras normas que integran el mencionado bloque.

El artículo 3.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas establece que «El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entenderá de las siguientes materias: (...) c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación».

Debe señalarse que el Consejo es un órgano de composición mixta entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, con funciones tanto consultivas y de deliberación como de coordinación, especialmente tras su reforma operada en la LOFCA en 2001, no siendo su intervención en ningún caso ni preceptiva ni vinculante jurídicamente, salvo el supuesto contemplado en la legislación de estabilidad presupuestaria, sin perjuicio del valor que sus acuerdos han adquirido en la práctica (Ramallo Massanet, J. J.: «El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», en *El Estado Autonomico: cooperación y conflicto*, Anuario Jurídico de La Rioja, nº 8, 2002, p. 22). En concreto, el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, introdujo una nueva letra b) en el artículo 3.2 de la LOFCA, atribuyendo al Consejo la emisión de informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo artículo 8.3 establece la obligación del Consejo de remisión a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del informe al que se refiere el apartado 1 de este artículo en relación con el establecimiento por el Gobierno del objetivo mencionado. Se trata, por lo tanto, del único supuesto legal en el que un informe del Consejo tiene un carácter preceptivo y es de obligada remisión.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el valor jurídico de los acuerdos del Consejo, si bien con anterioridad a 2001, por lo que no se refiere al supuesto especial de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En su Sentencia 68/1996, de 18 de abril, en relación con el supuesto contemplado en la antigua letra d) del artículo 3.2 de la LOFCA (actualmente «e» tras la reforma de la Ley en 2001), se refiere expresamente a que el hecho de que «el legislador orgánico

decidiese, conectando así con la práctica seguida en otros Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno, crear un órgano consultivo de cooperación a fin de facilitar la deseable articulación de las actuaciones estatal y autonómicas, en ningún modo autoriza a entender que la intervención del Consejo sea obligatoria, según viene este Tribunal insistentemente reiterando (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 11º; 96/1990, fundamento jurídico 4º, y 237/1992, fundamento jurídico 3º). Y ello es así por más que, al objeto de definir su ámbito competencial, la LOFCA le haya asignado de modo expreso el conocimiento de determinadas materias (artículo 3.2), pues tal listado tiene, primordialmente, una finalidad puramente ilustrativa, habida cuenta de que, a la postre, las atribuciones del Consejo se extienden, en general, a «todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise su actuación coordinada» (art. 3.2 g) de la LOFCA). Y, en fin, el examen de la tramitación parlamentaria de la LOFCA no viene sino a corroborar esta idea, que ya era fácilmente inferible del propio tenor literal del precepto: el hecho de que se rechazasen sendas enmiendas en el Congreso y el Senado –las núms. 82 y 28, respectivamente–, que propugnaban que el Consejo fuera oído «preceptivamente», ahuyenta todo atisbo de duda que, pese a lo anteriormente dicho, aún pudiera subsistir sobre el particular».

De todo ello cabe deducir que no es preceptiva la emisión de un informe por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ello no obstante, el Proyecto de Ley de 1984 vino acompañado del Informe del Consejo de 16 de septiembre de 1981 sobre la propuesta del Gobierno en cuanto a los criterios de distribución del Fondo (Informe que provenía de la iniciativa que caducó en la I Legislatura); y cabe indicar en relación con el Proyecto de Ley de 1990 que la Memoria del Ministerio de Economía y Hacienda incluyó como anexo un Acuerdo del Consejo que había servido de base al Proyecto de Ley.

Aún así, si se considerara conveniente que el Consejo emitiera su opinión sobre la reforma propugnada por las Cortes de Aragón, ello sería posible a través de las facultades que el artículo 67 del Reglamento reconoce a las Comisiones del Senado para solicitar la información y ayuda que precisen de los poderes públicos (artículo 109 de la Constitución).

B) *Las decisiones relativas al modo de tramitación de la proposición de ley de las Cortes de Aragón. Su tramitación al amparo del artículo 140 del Reglamento del Senado*

Conforme a las prescripciones del Reglamento la primera opción que cabe al órgano rector de la Cámara es aplicar su artículo 140, que se refiere expresamente a la tramitación del Fondo, y que implica la aplicación del procedimiento legislativo ordinario con matizaciones relevantes; comenzaremos el análisis por este supuesto. Una segunda opción, también válida aunque no esté prevista expresamente para este caso, sería la de aplicar, si se entiende oportuno, el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 129, como se examina más adelante.

El artículo 140 se estructura en tres apartados:

- En el primero, tras establecerse –como hemos visto– que los proyectos han de presentarse en el Senado, se contiene una regla de carácter abierto que plantea algunos problemas de interpretación: los proyectos «... serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo previsto en los artículos 106 y concordantes y de lo que se dispone en los siguientes apartados». El problema se halla, evidentemente, en determinar qué se exceptúa de lo establecido en el artículo 106 y cuáles son en su caso los preceptos concordantes.

El elemento central del citado artículo 106 viene dado por su apartado 1, puesto que los apartados 2 y 3 contienen previsiones relativas al modo de computar el plazo constitucional de los dos meses y a la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias para que el Senado cumpla con su función legislativa.

El apartado 1 señala que «La Cámara dispone de un plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, para aprobarlo expresamente o para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo». Este texto, que refleja las prescripciones contenidas en el artículo 90.2 de la Constitución, incluye, por una parte, el plazo en el que el Senado ejerce su función legislativa, que es de dos meses; y, por otra parte,

señala las tres opciones que le caben materialmente en el ejercicio de dicha función: (1) aprobar expresamente el texto, (2) oponer su veto o (3) introducir enmiendas al mismo.

La pregunta es: ¿afecta la exclusión del artículo 140.1 solo al plazo de los dos meses, o, por el contrario, puede extenderse a alguna o algunas de las decisiones que el Senado puede adoptar en el ejercicio de sus potestades? A ella se intentará dar respuesta en los apartados siguientes.

- El segundo apartado del artículo 140 del Reglamento del Senado determina la competencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para el dictamen, con una descripción genérica de su contenido.
- Y el apartado tercero señala que, aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, se observará el procedimiento regulado en los apartados 3 y siguientes del artículo 138, precepto que se refiere a la tramitación de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y cuyos tres últimos apartados disponen, respectivamente, (1) su remisión al Congreso una vez aprobado el dictamen del Senado, (2) la reunión de la Comisión Mixta en caso de discrepancia entre las Cámaras y (3) la votación del texto elaborado por ésta.

En aplicación del artículo 140 del Reglamento, en relación con las normas generales del procedimiento legislativo ordinario, la Mesa de la Cámara ha venido adoptando los siguientes acuerdos al inicio del procedimiento:

- Remitir la Proposición de Ley a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (artículo 140.2 del Reglamento).
- Abrir un plazo de enmiendas, que por aplicación del artículo 107 del Reglamento sería de diez días.
- Ordenar la publicación del texto de la Proposición en el Boletín Oficial de las Cortes Generales al amparo del artículo 191 del Reglamento.

El primer y el tercer acuerdo no plantean especiales dificultades. Si conviene, en cambio, reflexionar sobre algunas cuestiones relativas tanto al plazo como al contenido mismo de las enmiendas.

C) *Posibilidad de sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas*

Con carácter general se ha venido entendiendo que la excepción del artículo 140.1 sobre el 106 afectaba en todo caso al plazo de dos meses que el Senado tiene para tramitar las iniciativas legislativas, en el sentido de que, en este supuesto, no opera dicho plazo. Esto es, que el Senado no tiene un plazo constitucional ni reglamentario para aprobar una proposición de Ley que regule el Fondo, a diferencia de lo que ocurre con el resto de las iniciativas legislativas, sobre las que debe pronunciarse en dos meses (o en veinte días si son urgentes) como se establece en el artículo 90 de la Constitución.

En consecuencia, las rígidas disposiciones del Reglamento del Senado en esta materia (cuyo artículo 107 prevé un plazo de diez días para la presentación de enmiendas que solamente puede ser ampliado en una ocasión y por un período no superior a cinco días) pueden considerarse incluidas en la exclusión contenida en el artículo 140.1 cuando excepciona lo previsto en los artículos concordantes con el 106. Así, el artículo 107 sería uno de los «concordantes» que cabrían en la citada exclusión y por ello la regulación de los plazos de enmienda sería susceptible de modulación.

Cabe afirmar, pues, la posibilidad de sucesivas ampliaciones del plazo de presentación de enmiendas por decisión de la Mesa –como sucede, por otra parte, en el procedimiento ordinario en el Congreso–, siempre que medie la solicitud de veinticinco Senadores (artículo 107.1 del Reglamento), en la medida en que ninguna norma impone al Senado un plazo máximo para la tramitación de las iniciativas.

Otro tanto podría decirse para el caso de la tramitación por el procedimiento de urgencia. Si no opera el plazo constitucional y reglamentario de los dos meses, tampoco parece plausible que opere el aún más breve plazo de veinte días al que se refieren los artículos 133 y

siguientes del Reglamento. Las normas contenidas en estos preceptos deberían quedar, en su caso, moduladas por la exclusión de los preceptos concordantes con el 106 que efectúa el artículo 140.1. En consecuencia, la declaración de urgencia de este tipo de iniciativas tendría unos efectos en el Senado tan limitados -casi inexistentes- como los que tiene en el Congreso cuando se trata de los supuestos de procedimiento legislativo ordinario desarrollados al amparo del artículo 90 de la Constitución.

D) *Admisibilidad de propuestas de veto y de enmiendas de totalidad de devolución y de texto alternativo*

Otra cuestión relevante consiste en determinar si el Senado puede oponer un veto en los términos del artículo 106 del Reglamento (y 90 de la Constitución) y si puede aprobar algún tipo de enmienda de totalidad.

a) *Planteamiento general*

El Reglamento del Senado, siguiendo las pautas de la Constitución, solo prevé la presentación de enmiendas parciales y de propuestas de veto frente a los textos remitidos por el Congreso de los Diputados, lo que responde al esquema normal de relaciones intercamerales en el ejercicio de la función legislativa (artículos 90.2 de la Constitución y 106 del Reglamento). No contempla, por el contrario, referencia alguna a las enmiendas de totalidad.

En ese esquema ordinario del procedimiento legislativo hay una primera lectura por el Congreso; el texto aprobado por esa Cámara se remite al Senado que, a su vez, puede aprobarlo en los mismos términos, oponer el veto o introducir enmiendas; y, en tercer lugar, si hay veto o enmiendas del Senado, el Congreso tiene la última palabra, pues puede levantar el veto o rechazar las enmiendas.

Cuando se trata de iniciativas relativas al Fondo de Compensación Interterritorial, el artículo 74.2 de la Constitución establece (1) tanto un orden distinto en la intervención de las Cámaras como (2) un mecanismo

de resolución de las eventuales discrepancias diferente del configurado en el artículo 90.2. Interviene el Senado en primer lugar y al Congreso le corresponde la segunda lectura. Si hay divergencia entre las posiciones de las Cámaras, no resuelve una de ellas directamente, como en el artículo 90.2 hace el Congreso, sino que se acude a la Comisión Mixta y el texto propuesto por la misma se somete a ambas Cámaras. Solo si persiste la discrepancia, decide el Congreso por mayoría absoluta.

El diferente orden de intervención y la diferente posición relativa de cada Cámara en el procedimiento parecen encontrar acomodo en la previsión del artículo 140.1 del Reglamento cuando permite excepcionar lo previsto en el 106 y los concordantes. En concreto, cabe preguntarse si, en ese esquema de tramitación, mantiene su sentido el veto del Senado recogido en el artículo 106 o si, por el contrario, es posible configurar la existencia de enmiendas de totalidad similares a las que puede aprobar el Pleno del Congreso.

Si se examina la práctica seguida hasta la fecha, lo primero que la misma revela es una situación heterogénea. Sintetizando las iniciativas tramitadas hasta ahora, tenemos los siguientes supuestos:

- El Proyecto de Ley de 1981 fue aprobado por el Pleno del Senado sin ninguna modificación con respecto del texto enviado por el Gobierno. A este Proyecto se presentaron en el Senado cuatro enmiendas de totalidad: dos de devolución al Gobierno, una de texto alternativo y otra a «la totalidad del proyecto». Remitido el texto al Congreso de los Diputados, no dio lugar a la aprobación como consecuencia de que el proyecto caducó por disolución de las Cámaras.
- El Proyecto de Ley de 1983, que acabaría siendo la Ley 7/1984, de 3 de abril, fue aprobado en el Pleno del Senado con modificaciones al texto remitido por el Gobierno. En el Congreso de los Diputados se aprobó sin introducir ninguna modificación al texto remitido por el Senado. A este Proyecto se presentaron en el Senado tres enmiendas, a los efectos que nos interesan, que recibieron calificaciones distintas: la número 9, propuesta de veto; la número 10, enmienda a la totalidad; y la número 16, enmienda

de devolución al Gobierno. En el Pleno se procedió al debate de las enmiendas 9 y 10, siendo ambas rechazadas. También en el Congreso se presentaron enmiendas de totalidad (tres de devolución y otra de texto alternativo).

- El Proyecto de Ley de 1990 fue aprobado por el Pleno del Senado sin introducir modificación alguna al texto remitido por el Gobierno. Fue tramitado en lectura única por el Congreso de los Diputados, que lo aprobó sin introducir ninguna modificación en el texto remitido por el Senado. Al Proyecto de Ley se presentó en el Senado una enmienda a la totalidad (bajo la denominación, de nuevo, de propuesta de veto) que ni siquiera llegó a ser debatida en la Comisión Mixta de Autonomías y Organización y Administración Territorial y de Presupuestos, ni en el Pleno.
- La Proposición de Ley de 1994, cuya finalidad era la adaptación del artículo 9.1 de la Ley 29/1990 a la reforma del Reglamento del Senado de 1994 y, más en concreto, al papel que debía jugar la Comisión General de las Comunidades Autónomas, fue tomada en consideración por la Cámara Alta y aprobada sin que se presentaran enmiendas al texto original. El Congreso aprobó el texto remitido por el Senado sin modificación alguna. Es el único supuesto hasta el presente en el que la iniciativa no procedía del Gobierno.
- El Proyecto de Ley de 2001 fue aprobado por el Pleno del Senado sin modificación alguna con respecto al texto que había sido remitido por el Gobierno. En el Congreso de los Diputados se acordó su tramitación en lectura única y se aprobó el texto remitido por el Senado sin modificaciones. A este Proyecto se presentaron en el Senado dos enmiendas a la totalidad (aunque ambas recibieron la denominación de propuestas de veto). Una de ellas fue retirada en la sesión plenaria por su autor, mientras que la otra fue objeto de debate y rechazo por la Cámara, con anterioridad al debate del resto de enmiendas al articulado.

Como se observa, en algunas de estas ocasiones precedentes se han admitido, bajo la rúbrica de «propuestas de veto», enmiendas que

implicaban la devolución de la iniciativa al Gobierno cuando éste había sido el autor de la misma o que se calificaban como genéricas enmiendas de totalidad.

b) Sobre la admisibilidad de las propuestas de veto

Si se entiende que el veto, en los términos del artículo 90.2 de la Constitución, es el pronunciamiento del Senado, por mayoría absoluta, en contra del texto que el Congreso le ha remitido cuando esta Cámara ha efectuado la primera lectura de la iniciativa en la fase central del procedimiento legislativo, debe seguirse que, cuando se aplica el artículo 74.2, no cabe que el Senado oponga un veto, ya que, en este segundo caso, la primera lectura la hace la propia Cámara Alta, con independencia de cual sea el sujeto autor de la iniciativa. El hecho de que, en el caso presente, el Congreso haya tomado en consideración la Proposición de las Cortes de Aragón no altera esta situación: el Congreso no ha llevado a cabo una primera lectura, sino que simplemente ha perfeccionado la iniciativa autonómica.

En consecuencia, no cabe publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Senado, como «propuestas de veto» lo que son enmiendas de totalidad cuya naturaleza jurídica es distinta de la de las propuestas de veto, aunque tengan en común con éstas un planteamiento global de oposición a la iniciativa en tramitación.

Ahora bien, el que el Senado no pueda aprobar un veto de los previstos en el artículo 90.2 cuando de una iniciativa relativa al Fondo de Compensación Interterritorial se trata, no debe ser obstáculo para que pueda plantearse si la Cámara Alta, aunque su Reglamento no lo prevea, tiene algún medio para manifestar su objeción global a la iniciativa, de modo semejante a lo que en el Congreso ocurre mediante las enmiendas de totalidad. En este punto debe indicarse que, aunque la Constitución no las contempla, el Reglamento del Congreso regula las enmiendas de totalidad, tanto de devolución como de texto alternativo. Veamos ambos supuestos.

c) Las enmiendas de totalidad de devolución

El Reglamento del Congreso de los Diputados prevé la presentación de enmiendas de totalidad de devolución tanto frente a los proyectos de ley del Gobierno (artículo 110.3), como frente a las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado (artículo 126.5).

El Reglamento del Senado, como se ha dicho, no contiene previsión alguna al respecto. Ante esta laguna reglamentaria, se suscitan diferentes opiniones doctrinales sobre la posibilidad o no de presentación de enmiendas de totalidad de devolución:

1.º De una parte están aquellos autores que consideran que caben enmiendas a la totalidad de devolución sobre la base de la condición del Senado como Cámara legislativa y de la facultad de enmienda que es consustancial a dicha condición (García-Escudero Márquez, P.: *op. cit.*, p. 157, así como Punset Blanco, R.: *op. cit.*, p. 357).

2.º Otro sector doctrinal (Prieto Sanchís, L.: *op. cit.*, p. 137) niega la posibilidad de que se presenten enmiendas a la totalidad de devolución: «en primer lugar, porque aunque los criterios del Gobierno en la distribución del Fondo pueden ser, sin duda, discutidos y enmendados, pero la existencia misma del Fondo viene impuesta por la propia Constitución, que expresamente atribuye a las Cortes Generales la distribución de los recursos. En segundo término, porque la devolución impide que continúe su tramitación parlamentaria, es decir, impide su examen por parte del Congreso de los Diputados», siendo imposible constatar la disparidad de criterios entre las dos Cámaras y, con ello, inviable la constitución de la Comisión Mixta, lo que parece contrario al mandato del artículo 74.2.

En respuesta a estos argumentos, García-Escudero Márquez sostiene que una enmienda de devolución no atenta contra la existencia del Fondo sino contra su concreta articulación. Ciertamente es que la enmienda de devolución impediría su posterior conocimiento por parte del Congreso de los Diputados y, consiguientemente, la eventual creación de la Comisión Mixta. Ahora bien, lo mismo sucede con respecto de cualquier otra iniciativa legislativa respecto de la cual se presentase una

enmienda de devolución en el Congreso de los Diputados; esto es, no sería objeto de conocimiento por parte del Senado (*op. cit.*, p. 158).

En nuestra opinión, por el contrario, parece difícil configurar una enmienda que suponga la devolución del texto al autor de la iniciativa (sea el Gobierno o el Congreso de los Diputados).

Si se aprueba una de estas enmiendas, se bloquea tanto la posibilidad de que el Congreso se pronuncie sobre la iniciativa como la de llegar al proceso de decisión en la Comisión Mixta del artículo 74.2 de la Constitución.

Hay que volver a recordar que la posición de las Cámaras en este procedimiento difiere en parte de la que tienen en el procedimiento legislativo ordinario del artículo 90.2; en éste, si el Congreso devuelve el proyecto de ley al Gobierno sin que el Senado se pronuncie (o si devuelve la proposición de ley al Senado que éste tomó en consideración) es porque el Congreso puede, *ex* artículo 90.2, imponer su voluntad legislativa al Senado. Si, en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, la Constitución hubiera querido sencillamente invertir el orden de actuación y la posición de las Cámaras, no hubiera necesitado del artículo 74.2; habría bastado con que obligara a una aplicación «a la inversa» del artículo 90.2.

En el procedimiento del artículo 74.2 hay una mayor paridad en la posición relativa de las Cámaras, que se manifiesta en la posibilidad de llegar a una fase en la Comisión Mixta si hay discrepancias entre ambas. Pero aunque el procedimiento se inicie en el Senado, no deja de existir una voluntad latente en la Constitución de que el Congreso tenga la última palabra en el supuesto de que el acuerdo de la Comisión Mixta no sea aceptado por ambas Cámaras (el Congreso «decidirá por mayoría absoluta», dice el artículo 74.2), lo que resultaría imposible si se reconociese al Senado la posibilidad de aprobar una enmienda de totalidad de devolución al autor de la iniciativa, cualquiera que éste sea.

Tal afirmación general parece cobrar aún más fuerza en casos como el presente, en el que ya hay un acto de voluntad del Congreso favorable a la iniciativa al haberla tomado en consideración.

Esta interpretación, que reduce el peso del Senado en el procedimiento en la medida en que le niega una capacidad de bloqueo pleno de la iniciativa, parece sin embargo más coherente con la regulación constitucional. Consecuentemente, no parece que sean admisibles este tipo de enmiendas de totalidad de devolución.

Ello no obstante, no cabe descartar sin más la posibilidad de que el Senado desee manifestar su rechazo global de la iniciativa, sin necesidad de llegar a un acuerdo sobre un texto alternativo. Cabe imaginar que la mayoría de la Cámara desee mantener, por las razones que fuere (porque esté de acuerdo con la regulación vigente, porque considere que el momento para modificarla no sea oportuno, o por cualquier otro motivo), el mismo texto regulador del Fondo cuya modificación se le plantea. Si se examinan los precedentes indicados cabe encontrar alguna enmienda de este tipo. Para permitir esta posibilidad puede concebirse una enmienda de totalidad de rechazo global de la iniciativa que pueda ser presentada por los Senadores o por los Grupos Parlamentarios.

Cabe recordar que en la autorización de los tratados internacionales se pueden presentar propuestas de no ratificación, que tendrían una significación equivalente. Pues bien, si en la primera lectura en el Congreso se aprobara una de ellas, en nuestra opinión el procedimiento de autorización del tratado debería continuar en el Senado, y si el Senado se manifestara a favor de la ratificación habría que acudir a la Comisión Mixta. No se olvide que el Gobierno remite los tratados simultáneamente a las dos Cámaras, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento legislativo.

La aprobación de este tipo de enmiendas de totalidad que manifiestan el rechazo global a la iniciativa sobre el Fondo de Compensación Interterritorial no requeriría la mayoría absoluta, como el veto, sino la mayoría simple. A esta conclusión cabe llegar entendiendo que las mayorías reforzadas solo son exigibles cuando se prevén expresamente por la Constitución. Estaríamos ante una nueva exclusión de las previstas en el artículo 140.1 de otro precepto concordante con el 106 (en este caso del artículo 122, que regula la exigencia de la mayoría absoluta para aprobar las propuestas de veto).

Por último, puede indicarse que parece que también tendría la consideración de este tipo de enmienda la que pretendiera suprimir los dos artículos de la Proposición dejando inalterada la vigente redacción de la Ley 22/2001, pues el efecto es equivalente.

d) Las enmiendas de totalidad de texto alternativo

Las enmiendas de totalidad de texto alternativo no parecen plantear dudas de admisibilidad en los supuestos de tramitación de iniciativas relativas al Fondo de Compensación Interterritorial. Aunque no estén previstas en el Reglamento del Senado, cabe imaginar que la Cámara desee aprobar un texto completo, alternativo al de quien ejercitó la iniciativa legislativa, cualquiera que fuera su autor (quizá con la excepción de las de iniciativa de los mismos Senadores, ya que se prevé un plazo para la presentación de proposiciones alternativas en el artículo 108.2 del Reglamento y además han sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara).

Para la aprobación de estas enmiendas bastaría la mayoría simple, como en el caso precedente y por las mismas razones expresadas.

Cuando, como en el caso presente, el texto consta de un único artículo con eficacia normativa, el deslinde entre las enmiendas de totalidad de texto alternativo y las enmiendas parciales al articulado no siempre es evidente. Estas últimas se definen por oposición a las de totalidad: son las que no pretenden una alteración completa del texto sino sólo de una parte del mismo. Sin olvidar la jurisprudencia constitucional acerca de las potestades de calificación y admisión a trámite, la Mesa, como órgano calificador, deberá examinar el conjunto de elementos formales y excepcionalmente, en su caso, los elementos materiales del documento que contenga la enmienda para verificar su adecuación a la regulación jurídica establecida por el Reglamento y la viabilidad procedimental de la iniciativa. Por lo tanto, ante un supuesto como éste, la Mesa no debería calificar únicamente en atención a la forma de la enmienda que le asigne su autor, sino que tendría que controlar que su contenido se adecua al que es propio de su designación como enmienda parcial (Redondo García, A.C.: *El derecho de enmienda*

en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Monografías, 48, 2001, p. 211).

Probablemente esta distinción no tenga gran trascendencia práctica si la Proposición de Ley de las Cortes de Aragón se tramita al amparo del artículo 140 del Reglamento. Pero si se optara por el procedimiento de lectura única, que se examina a continuación, la calificación sería determinante en la admisibilidad de la enmienda.

E) *Posibilidad de tramitación mediante el procedimiento de lectura única*

El artículo 129 del Reglamento de la Cámara prevé este procedimiento para los casos en que lo aconseje la naturaleza del proyecto o de la proposición de ley o su simplicidad de formulación lo permita. Es cierto que este precepto se refiere expresamente (artículo 129.1) a los proyectos o proposiciones de ley remitidos por el Congreso de los Diputados, pero no parece que exista obstáculo para su extensión a casos como el presente.

El contenido de la Proposición de Ley de las Cortes de Aragón se circunscribe a dos artículos: el primero modifica la Exposición de Motivos de la Ley 22/2001 y el segundo, el único con contenido normativo, como se ha dicho antes, incluye a la Comunidad Autónoma de Aragón entre las beneficiarias del Fondo mediante su incorporación a la Disposición adicional única de la Ley. Parecen darse por tanto las condiciones exigidas por el artículo 129.1 del Reglamento para que, si la Cámara lo entiende oportuno (pues la opción por la lectura única es discrecional, no obligada), su tramitación pueda producirse por este procedimiento.

De acuerdo con este artículo, en dicho procedimiento queda excluida la posibilidad de presentar enmiendas al articulado, pudiéndose sólo presentar propuestas de veto. Como se ha indicado antes, tratándose de iniciativas relativas al Fondo de Compensación Interterritorial no parece admisible presentar propuestas de veto; sí parece en cambio posible la admisión de enmiendas de totalidad tanto de rechazo global de la

modificación como de texto alternativo, con el contenido que proceda en los términos antes indicados.

Hay que señalar que este procedimiento de lectura única ha sido ya aplicado con anterioridad en el Congreso de los Diputados para la tramitación de los Proyectos de Ley relativos al Fondo de 1990 y 2001. No lo ha sido, en cambio, en el Senado.

F) *Posibilidad de retirada de la Proposición de Ley*

La regla general para poder retirar una proposición de ley es que este acto de retirada tenga lugar antes de la toma en consideración y se realice por el proponente de la iniciativa (artículos 109 del Reglamento del Senado y 129 del Reglamento del Congreso). No obstante, este último prevé que incluso después de la toma en consideración es posible la retirada de la proposición si la acepta el Pleno de la Cámara. En el Reglamento del Senado no existe una previsión parecida, aunque lo cierto es que se han dado dos precedentes de retirada por acuerdo del Pleno del Senado de proposiciones de ley ya tomadas en consideración por la Cámara y que se encontraban en fase de tramitación en el Congreso (en 1981, la Proposición de Ley de modificación de los artículos 5º y 6º y Disposición adicional (nueva) del Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, y durante la VI Legislatura, la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, relativa a la modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

Estas previsiones parecen aplicables sin dificultad al supuesto objeto de este Informe, de modo que sería posible la retirada de la Proposición de Ley en los términos del artículo 129 del Reglamento del Congreso, al ser ésta la Cámara que la ha tomado en consideración.

CONCLUSIONES

Primera. La configuración constitucional del Fondo de Compensación Interterritorial determina que su distribución se realiza por las Cortes Generales de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2.

Segunda. Existe una práctica, sin excepción, de regulación del Fondo de Compensación Interterritorial por ley, que concuerda con previsiones normativas parciales y que no ha sido discutida por el Tribunal Constitucional, pero que suscita dudas interpretativas importantes dado que la regulación constitucional y reglamentaria del procedimiento legislativo pivota sobre lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución.

Tercera. La Proposición de las Cortes de Aragón puede versar sobre la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial y ha sido remitida correctamente al Congreso de los Diputados al amparo del artículo 87.2 de la Constitución, sin perjuicio de que, una vez tomada en consideración y, consiguientemente, convertida en iniciativa plena por dicha Cámara, el artículo 74.2 exige su remisión al Senado para el comienzo del procedimiento.

Cuarta. No hay exigencia normativa de que la Proposición de Ley venga acompañada de antecedentes necesarios, sin perjuicio de que el Reglamento del Senado ofrezca vías para obtener opiniones relevantes sobre esta cuestión, como pudiera ser la solicitud de un informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, si se considera conveniente, al amparo del artículo 67.

Quinta. La aplicación del procedimiento especial del artículo 140 del Reglamento del Senado y, en lo no previsto por éste, de las reglas generales del procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en el artículo 106 del Reglamento y concordantes, implicaría:

- La remisión de la Proposición de Ley a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (artículo 140.2 del Reglamento).
- La apertura de un plazo de enmiendas, que por aplicación del artículo 107 del Reglamento sería de diez días.
- La publicación del texto de la Proposición en el Boletín Oficial de las Cortes Generales al amparo del artículo 191 del Reglamento.
- La posibilidad de proceder a sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas, acordadas por la Mesa a solicitud de veinticinco

Senadores, dado que la Cámara no está sujeta a un plazo constitucional ni reglamentario para tramitar la iniciativa.

- La imposibilidad de presentar propuestas de veto en sentido estricto.
- La no admisibilidad de las enmiendas de totalidad de devolución.
- La admisibilidad de enmiendas de totalidad de rechazo global de la iniciativa, que serían aprobadas, en su caso, por mayoría simple.
- La admisibilidad de las enmiendas de totalidad de texto alternativo, que también serían aprobadas, en su caso, por mayoría simple.

Sexta. Es posible la tramitación de la Proposición de Ley mediante el procedimiento de lectura única, si así se acuerda, aunque con la precisión de que la referencia realizada en el artículo 129 del Reglamento a la presentación de propuestas de veto, debe entenderse efectuada a la presentación de enmiendas de totalidad de rechazo global de la iniciativa o de texto alternativo, en coherencia con lo sostenido respecto a la no admisibilidad de las propuestas de veto. En este caso, dadas las características de la Proposición de Ley de las Cortes de Aragón, la Mesa debería proceder con especial cautela para deslindar entre posibles enmiendas de totalidad de texto alternativo (admisibles a trámite) y posibles enmiendas al articulado (no admisibles a trámite en este procedimiento).

Séptima. Sería posible la retirada de la Proposición de Ley en los términos del artículo 129 del Reglamento del Congreso, al ser ésta la Cámara que la ha tomado en consideración.

Palacio del Senado, 18 de noviembre de 2004