

INSUFICIENCIAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Alberto Arce Janáriz

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. SOBREDIMENSIONAMIENTO DE LA REGLA DE LA MAYORIA: 1. En la apertura de los procedimientos: especial referencia a la creación de Comisiones de investigación. 2. En el señalamiento de las iniciativas. 3. A results de la indisolubilidad anticipada de las Asambleas. III. DEFICIENCIAS DE PROCEDIMIENTO: 1. Dilaciones indebidas. 2. Sobrecarga de trámites. 3. Escasa apertura social. IV. PROBLEMAS DE ORGANIZACION: 1. Pleno y Comisiones. 2. Organos rectores. 3. Diputación Permanente. 4. Organos auxiliares: Defensor del Pueblo y Sindicatura de Cuentas. V. CUESTIONES DE CONTENIDO: 1. Sectores con déficit de control: altos cargos, ejecución presupuestaria, convenios y acuerdos de cooperación; cumplimiento de mociones; evaluación legislativa; asuntos europeos. 2. Sectores con exceso de control: control parlamentario y distribución de competencias.

I. INTRODUCCION

Que del control parlamentario en las Comunidades Autónomas se refieran aquí únicamente insuficiencias no significa en modo alguno que se le nieguen cualidades. Las tiene, y seguramente más acentuadas incluso que en el Estado, porque, además de ser, como en éste, elemento básico de la representación en cuanto garante de la voluntad popular,¹ los datos recogidos en las respectivas publicaciones oficiales parecen avalar la impresión de que en las Comunidades Autónomas el control parlamentario ha venido a dar identidad funcional a unas Asambleas cuya producción legislativa, aunque encomiable en algún caso, no ha alcanzado hasta la fecha cotas por lo general señaladamente destacables.² Si, no obstante, el acento se pone en los defectos antes que en las virtudes no es para recrearse en ellos, sino precisamente con el convencimiento de que la especial significación institucional

1. J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, págs. 20 y 21.

2. De estar únicamente a los datos cuantitativos, la actividad de control de las Asambleas autonómicas es generalmente considerable. Las Memorias de Legislatura así lo acreditan. Pero la cantidad no es por sí misma marca de calidad, y que el control sea mucho no significa *eo ipso* que además sea bueno, es decir, eficaz. Del mismo modo que es ya un lugar común insistir en que la calidad de la legislación está en proporción inversa a su cantidad, hasta cabría preguntarse si la cantidad del control no estará también reñida, en algún caso al menos, con su calidad. Al respecto, véase J. García Morillo, "Algunos aspectos del control parlamentario", en A. Garrarena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 250.

que el control parlamentario ha llegado a cobrar ya en las Comunidades Autónomas justifica cualquier intento dirigido reforzar sus potencialidades.

Por otro lado, aunque aquí se traigan sólo las insuficiencias, no están todas las que son. A las seleccionadas, que vendrían a ser las más comunes al conjunto de las Asambleas autonómicas, habría que agregar las que aquejan con carácter general al instituto del control parlamentario en toda Asamblea actual y las que puedan aquejarle en la concreta realidad de cada Asamblea autonómica en particular. Pero aquéllas por exceso y éstas por defecto no son de la ocasión.

Una última cautela antes de empezar. Los análisis sobre Comunidades Autónomas, cuando como éste han de referirse a todas ellas, corren el riesgo de incurrir en generalizaciones insuficientemente fundadas y de despreciar los factores diferenciales. Hay, qué duda cabe, rasgos comunes, pero también, y cada vez en mayor medida, elementos singulares. Los estudios de conjunto sobre el complejo mundo de las diecisiete Comunidades,³ particularmente denso en el campo parlamentario, va tornándose, a medida que cada Comunidad encuentra sus propias soluciones, progresivamente más problemático. El riesgo no ha pasado inadvertido, pero, con toda seguridad, no siempre habrá sabido evitarse.

II. SOBREDIMENSIONAMIENTO DE LA REGLA DE LA MAYORIA

1. En la apertura de los procedimientos: especial referencia a la creación de Comisiones de investigación

La primera constatación vendría a ser que la regla de la mayoría está generalmente sobredimensionada en la función de control de las Asambleas autonómicas, en las que, por lo común, no ya la *resolución* de los procedimientos de control, sino también su misma *apertura* queda sustraída a las minorías.

El *principio* de la mayoría no es *dominio* de la mayoría, dejó escrito H. Kelsen en un lugar ya común.⁴ Y esa observación se vuelve particularmente reveladora cuando se piensa en la actividad de control parlamentario, cuyo *agente natural* es precisamente la minoría.⁵ La regla de la mayoría sufriría desde luego si la decisión

3. Se dejan fuera del estudio Ceuta y Melilla. Las Leyes Orgánicas 1/95 y 2/95, por las que se han aprobado, respectivamente, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, eluden la caracterización de esas dos ciudades como Comunidades Autónomas. Además, aunque sus arts. 12.1 d) atribuyen a la Asamblea la función de "impulsar y controlar la acción del Consejo de Gobierno", no hay todavía desarrollo normativo ni experiencia práctica que permitan conocer los términos en los que habrá de desenvolverse.

4. H. Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, trad. esp., Madrid, Debate, 1988, pág. 99.

5. En expresión L. López Guerra, "El titular del control parlamentario", Conferencia en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Secretarías Generales del Congreso y del Senado y celebradas en Madrid, en enero de 1995, pág. 8 del original. Se sostiene incluso que la mayoría, lejos de ser el agente del control, es su destinatario. Al respecto, véase A.J. Sánchez Navarro, "Control parlamentario y minorías", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, pág. 251. Proclive, en cambio, a un concepto de control como "atributo último de la mayoría parlamentaria" parece mostrarse A. Embid Irujo, "El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 11 y 17.

final del control, la que plasme sus resultados, pudiera serle hurtada a la mayoría e impuesta por las minorías. Pero el control parlamentario no es sólo decisión, resolución; es también, y antes que eso, deliberación, discusión.⁶ Y, en esa medida, así como resulta difícilmente cuestionable que, por exigencia de la regla de la mayoría, deba ser de su competencia resolver después de deliberar, no lo es tanto, en cambio, que deba serlo también hacer posible la deliberación o el intercambio de pareceres que preceda a la resolución.⁷ En dirección opuesta señalan, al contrario, las exigencias del pluralismo político, entre las que no cuesta reconocer, como lo ha hecho ya J. Jiménez Campo, la de dotar a las minorías de “de medios de acción eficaces para realizar su tarea, esto es, para llevar a cabo el control parlamentario”.⁸

El sobredimensionamiento de la regla de la mayoría se aprecia con particular nitidez en el régimen de las comparecencias parlamentarias de los miembros del Gobierno y empleados públicos, en las que de intercambiar pareceres, y no de tomar acuerdos, principalmente se trata. En la práctica totalidad de las Asambleas, para que las comparecencias sean solicitadas es necesario que la mayoría lo acuerde expresamente. Diputados y Grupos retienen, sí, la facultad de proponer, pero es la mayoría la que en cada caso decide.⁹ Sólo algunos pocos Reglamentos, sobre todo tras las reformas emprendidas en esta década de los noventa, han venido a reconocer a las minorías, bien que cualificadas, el derecho no ya a proponer a la mayoría solicitudes de comparecencias, sino a recabarlas sin su expresa conformidad.¹⁰

La significación de abrir a las minorías el procedimiento de las comparecencias resulta acentuada por la importancia que éstas han llegado a cobrar de modo generalizado, no sólo, con ser eso importante, como vía para obtener información de primera mano que permita presentar con conocimiento de causa ulteriores iniciativas, sino también, y muy particularmente, como ocasión para plantear al Gobierno cuestiones concretas, e incluso sorprendidas, con una espontaneidad que, siendo

6. Si la regla de la mayoría admite, según precisa R. L. Chueca Rodríguez (*La regla y el principio de la mayoría*, Madrid, CEC, 1993, pág. 159), dos aplicaciones, la que “impide que una minoría imponga su voluntad a los más” y la que reserva a la facción más numerosa “el derecho a tomar la decisión”, hacer de las dos una suma infrangible en el ámbito del control parlamentario puede ocluir esta función.

7. “Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir”, señala M. Aragón Reyes, “Información parlamentaria y función de control”, en AAVV, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1995, pág. 26.

8. J. Jiménez Campo, “Pluralismo político”, en AAVV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, pág. 4914.

9. Queda sujeta también a la voluntad de la mayoría la solicitud por las Comisiones de información escrita al Gobierno y la Administración. Pero esa limitación se amortigua con la facultad de los parlamentarios (miembros de las Comisiones) de recabar por sí mismos la información, aunque su funcionalidad no sea comparable.

10. El Reglamento del Parlamento de Andalucía lo reconoce a una décima parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión de que se trate (art. 150.1); el del Parlamento de Baleares, a una quinta parte de los Diputados (art. 175.1); el del Parlamento de Navarra a “una quinta parte de los miembros del Parlamento o de los Grupos Parlamentarios que, como mínimo tengan tal representación” (art. 198.2); el de las Cortes de Aragón, a dos Grupos Parlamentarios (art. 199.1), y el de las Cortes de Castilla y León, a un Grupo o una quinta parte de los miembros de la Comisión (art. 142.1).

conveniente para la eficiencia del control, ha sido, sin embargo, prácticamente eliminada del resto de los procedimientos rogatorios,¹¹ aun cuando, ciertamente, también el desarrollo de las comparecencias padezca todavía algunas rigideces en casi todos los Reglamentos.¹²

Otro tanto cabe decir de los debates monográficos sobre cuestiones de política general, no ya del que preceptivamente suele tener que celebrarse en casi todas las Comunidades al inicio de cada año legislativo,¹³ sino más bien de otros cuya celebración no es preceptiva y cuyo objeto, aunque no deje de ser general, queda necesariamente más delimitado. Al igual que en el caso de las comparecencias, también aquí su celebración, cuando sea instada desde la Cámara, necesita de ordinario la anuencia expresa de la mayoría. Sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la reforma de 1987, ha venido a hacer debida la celebración de este tipo de debates cuando su solicitud sea suscrita por una minoría.¹⁴ Ciertamente, estos debates, a diferencia de las comparecencias, terminan con la votación de propuestas de resolución. Pero es precisamente en casos así donde la escisión entre resolución y deliberación previa como espacios distintos, el primero reservado a la mayoría y el segundo en cambio más idóneo cuanto más abierto a las minorías, muestra mejor su innegable virtualidad.

Está bastante extendida la convicción de que, imitando alguna experiencia comparada (la alemana, la europea), las minorías debieran tener derecho a imponer la creación de Comisiones de investigación aun contra la voluntad de la mayoría,¹⁵ que no ha dejado en prácticamente ninguna Asamblea autonómica de ejercer, aunque con frecuencia variable, su veto. Una mínima coherencia con lo que se lleva dicho obliga evidentemente a adherirse a esa razonable reclamación. Con todo, concurre en el caso de las Comisiones de investigación un factor que no habría que pasar por alto aun cuando sólo fuera para ponderar su alcance recatemente.

11. J. F. López Aguilar, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, CEC, 1988, pág. 240.

12. Las mismas que perjudican a las comparecencias en el Congreso, cuyo modelo han seguido las Asambleas Autonómicas. Véase J. M^a. Gil-Robles Gil-Delgado "Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?", en AAVV, *Actualidad y perspectivas del derecho público a finales del Siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol III, Madrid, Editorial Complutense, 1992, pág. 1966.

13. Que, en parte, podría merecer parecidas críticas a su modelo del debate sobre el estado de la nación. Así, las de F. Rubio Llorente en "El estado de las naciones", *El País*, 28 de febrero de 1995, pág. 11.

14. Al menos una cuarta parte de Diputados o por Grupos que representen como mínimo a una quinta parte de miembros del Parlamento (art. 125.2). Sobre este tipo de debates, J. Vintró Castells, "Los procedimientos no legislativos", en A. Figueroa Laraudogoitia y J.C. Da Silva Ochoa (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, pág. 375.

15. Véase, por todos, A. Arévalo Gutiérrez, "Comisiones de investigación y de encuesta", en J.C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 389-397; Id. "Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, págs. 143-154.

La cuestión radica en la circunstancia de que las Comisiones de investigación sólo pueden crearse para investigar "asuntos de interés público"¹⁶ (de la Comunidad Autónoma respectiva).¹⁷ Esa cláusula del interés público puede desplegar algunas consecuencias relevantes para lo que aquí importa.

El Tribunal Constitucional ha precisado que "en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la sociedad (...) tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política (...) la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos (...)" (STC 130/91, FJ 5). Esta doctrina, que reconoce en la voluntad mayoritaria la "vía natural" de manifestación del interés público, podría blandirse para mantener en la mayoría la facultad de decidir la creación de Comisiones de investigación, en la medida en que, en efecto, únicamente procede cuando de "asuntos de interés público" se trate, o, al menos, para no dejarla sin capacidad alguna de veto sobre las propuestas de las minorías.¹⁸

La conveniencia de calibrar adecuadamente el equilibrio entre mayoría y minorías en las Comisiones de investigación ha venido ahora a quedar subrayada en las Comunidades Autónomas por el recientemente aprobado nuevo Código Penal (art. 502), que, en una clara tendencia a fortalecer los poderes de investigación de las Asambleas autonómicas,¹⁹ tipifica como delito de desobediencia la incomparecencia ante sus Comisiones de investigación (y castiga al compareciente que en su testimonio faltare a la verdad), extendiendo, tal como reclamaba la doctrina,²⁰ lo ya

16. Únicamente el Reglamento de la Asamblea de Murcia omite esa precisión. En el de la Asamblea Regional de Cantabria, la investigación puede versar "sobre cualquier asunto o materia" (art. 50).

17. Aunque no todos los Reglamentos requieren que el interés público lo sea de o para la Comunidad Autónoma (lo hacen los de la Diputación General de La Rioja [art. 40], el Parlamento Balear [art. 51], las Cortes Valencianas [art. 50] y la Asamblea de Madrid [art. 50]; en Castilla-La Mancha, es el Estatuto de Autonomía [art. 11] el que contrae la investigación a asuntos de "interés para la región"), esa condición puede entenderse implícita, por consecuente con el sistema autonómico, en todos ellos, como, por acudir a un modelo no del todo alejado del nuestro, ha venido entendiéndose a propósito de los poderes de *inchieste* de los *Consigli* regionales en Italia. Véase, al respecto, T. Martines, *Il Consiglio Regionale*, Milán, Giuffré, 1981, pág. 152.

18. Ya tuve ocasión de examinar con más detalle estos mismos problemas en otro trabajo anterior: "Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias", en J.C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 259-263.

19. Esa tendencia se ha manifestado también de modo particular en Navarra con la Ley Foral 21/94, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación (por el Departamento de Economía y Hacienda) de determinados datos (entre ellos, declaraciones tributarias) relativos a miembros del Gobierno Foral, parlamentarios forales, miembros de las Corporaciones Locales de Navarra, altos cargos y puestos de libre designación a requerimiento de las comisiones de investigación del Parlamento de esa Comunidad.

20. P. Fernández-Viagas Bartolomé, "La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992, págs. 7-31; últimamente, M. M^a. Razquin Lizarraga, "Problemas actuales de la obligación de comparecer ante los Parlamentos autonómicos", en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, pág. 102.

previsto desde la Ley Orgánica 5/1984 para la incomparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado.

Razonablemente, la novedad deberá ser ante todo valorada para ponderar si la posibilidad de castigo penal del incompareciente aconsejaría dejar en la mayoría (como excepción, por consiguiente, del régimen general sugerido para las comparecencias ante el resto de las Comisiones) la facultad de solicitarlas o, al menos, la de impedir las que las minorías propongan. Sería un modo de racionalizar una vía que, surgida legalmente sin los matices y cautelas que habrían sido convenientes, puede, multiplicada por diecisiete Asambleas autonómicas, crear situaciones verdaderamente problemáticas: ¿incurrirá en delito la autoridad o el funcionario del Estado o de una Comunidad Autónoma que, requerido por una Comisión de investigación de otra, no comparezca?

Pero, aun siendo la nueva regulación penal más inmediatamente relevante para el régimen de las comparecencias ante las Comisiones de investigación, cabría preguntarse si además no debería ser tampoco por entero ajena a la creación misma de este tipo de Comisiones, pues la delimitación adecuada del alcance de la investigación en la propuesta y en su caso acuerdo de creación permitirá evitar problemas ulteriores que las comparecencias puedan luego plantear.

La *conexión autonómica* del interés público, a la que antes se hizo referencia (que el interés público del asunto a investigar lo sea de o para la Comunidad de que se trate), ayudará a resolver posiblemente algunos de estos problemas. Permitirá, en efecto, establecer límites en la determinación de los sujetos controlados y en la exigencia de responsabilidades políticas.²¹ Pero, en la práctica, la delimitación no será siempre fácil,²² y, casi con toda seguridad, no será suficiente para evitar los

21. J. García Morillo ("El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomía y comisiones de investigación", Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario* organizadas por las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado y celebradas en Madrid, en enero de 1995, pág 14 del original) señala a propósito de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas: "Por una parte, es claro que su actuación debe circunscribirse a su respectivo ámbito territorial. Por otro lado, ninguna de ellas puede intentar, mediante las Comisiones de investigación, controlar a órganos públicos que no están sometidos a su control y si lo están a un control ajeno, ni, por consiguiente, controlar el ejercicio de competencias que corresponden a otros órganos distintos de ellas mismas o los por ellas controlados".

22. Aunque no sea esta nota lugar adecuado para entrar a fondo en esa cuestión, sí cabe hacer al menos dos observaciones.

La limitación territorial no debiera impedir la creación u obstaculizar el funcionamiento de las comisiones de investigación autonómicas cuando las actuaciones investigadas puedan tener, lo que no será difícil, alguna derivación secundaria fuera de la Comunidad respectiva, cuya aclaración por o ante las comisiones sea imprescindible para sus trabajos. "El deber de auxilio recíproco" (STC 18/92, FJ 4), de "recíproca ayuda y mutua lealtad" (STC 96/86, FJ 3) entre los poderes del Estado y de las Comunidades Autónomas y entre los de éstas (STC 64/90, FJ), que el Tribunal Constitucional ha identificado en la base misma del sistema autonómico, permitiría a las comisiones de investigación autonómicas recabar en esos casos la colaboración de las autoridades del Estado o de otras Comunidades Autónomas. En Alemania, a partir del deber de mutua asistencia "judicial y administrativa" entre Federación y Estados que establece el art. 35.1 de la Constitución, es bastante pacífica en la doctrina la tesis que admite que las investigaciones de las comisiones de los Landtags no se detengan necesariamente en los límites territoriales del Land de que se trate. Véase W. Simons, *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat*, Berlín, Dunker & Humboldt, 1991, pág. 227.

solapamientos y el abuso incluso de estos instrumentos inspectivos, con los que, llegado el caso, podrían forzarse, por razones meramente políticas (gobiernos de partido diferente y enfrentado en la Comunidad investigadora y en el Estado o en la Comunidad Autónoma cuyos cargos públicos sean llamados a comparecer), conductas eventualmente delictivas. No desapoderar a la mayoría de todo control en la utilización de estos instrumentos de investigación parlamentaria puede ser una precaución razonable ante los ocasionales efectos perversos de la nueva regulación penal en el conjunto del sistema autonómico. Las consecuencias procedimentales que, desde la jurisprudencia constitucional, cabría anudar, según se dejó indicado, a la cláusula del interés público podrían llegar a adquirir a ese fin alguna significación.

Las Cortes de Castilla y León incorporaron en la reforma de su Reglamento de 1990 (art. 50) una fórmula a mitad de camino, que favorece los derechos de las minorías en la creación de Comisiones de investigación, pero que no desapodera enteramente a la mayoría de todo margen de maniobra,²³ y que, por ello, puede

Por otro lado, la limitación competencial impide claramente que la investigación se ordene para controlar o exigir responsabilidades a autoridades que no lo sean de la Comunidad. Pero bien puede ocurrir que no sea factible, ni razonable, valorar lo que sea imputable a las autoridades autonómicas sin conocer también lo que haya podido deberse a autoridades distintas, del Estado o de otras Comunidades Autónomas, o que cueste deslindar actuaciones de unas y otras autoridades con criterios de competencia, bien porque las actuaciones transcurran, como suele suceder, por cauces informales (entrevistas, correspondencia, etc.), y sean por eso difícilmente enjuiciables en términos de competencia, bien porque se trate de asuntos, lo que no será nada infrecuente, en los que autoridades estatales y autonómicas compartan competencias y en los que, si la línea competencial fuera un muro infranqueable, la investigación quedaría seguramente abocada al fracaso. El deber de "recíproca ayuda y mutua lealtad" permitiría también en casos como éstos reprochar la obstaculización o la negativa a colaborar de autoridades del Estado o de otra Comunidad, sin perjuicio de que las conclusiones de la investigación (las conclusiones, pero no el procedimiento que permita alcanzarlas) hayan de contraerse a las de la Comunidad correspondiente.

El caso de la Comisión de investigación constituida en la Junta General del Principado de Asturias durante la III Legislatura sobre "las actuaciones realizadas para la instalación de una refinería de petróleos en Asturias" puede ser bastante ilustrativo. "Las actuaciones" no se circunscribían estrictamente al ámbito territorial del Principado y a las autoridades de la Comunidad. Se recabó información escrita (que en algún caso se facilitó) y comparecencias (que no se celebraron) de autoridades estatales y de otra Comunidad (Castilla y León). En sus conclusiones, la Comisión propuso al Pleno poner de manifiesto la responsabilidad no sólo de autoridades de la Comunidad, sino también de algunas del Estado. El Pleno, sin embargo, eliminó toda alusión a las autoridades del Estado. Véanse las conclusiones de la Comisión y la Resolución del Pleno en BOCG, Serie E, núms. 239, de 20 de diciembre de 1994, y 242, de 16 de enero de 1995.

23. Desde su reforma de 1994, el Reglamento de la Diputación General de La Rioja reconoce la facultad de proponer la creación de comisiones de investigación a un mínimo de dos Grupos o de la quinta parte de los Diputados y previene que, sometida en todo caso a debate y votación en el Pleno, "la aprobación de las comisiones de investigación se producirá siempre que no se oponga la mayoría simple de la Cámara" (art. 40.2). Al no arbitrar, a diferencia la fórmula de las Cortes de Castilla y León que se explica en el texto, el modo de evitar el debate y votación, que parece necesario en todo caso, el requisito (para que la comisión se cree) de que la mayoría simple no se oponga a la creación supondrá necesariamente que habrá una mayoría simple que, por el contrario, apoyará la creación, pues la mayoría simple, como es bien sabido, se alcanza cuando los votos afirmativos superan a los negativos cualquiera que sea el número de las abstenciones: o hay más síes que noes o hay más noes que síes; *tertium non datur*.

ahora ofrecer particular interés. En esa Asamblea, cuando la solicitud de creación aparezca suscrita al menos por dos Grupos o la quinta parte de parlamentarios, se entenderá creada la Comisión (siempre naturalmente que la solicitud sea admitida a trámite por la Mesa) con tal que durante los quince días siguientes al de la publicación de la solicitud en el Boletín Oficial de la Cámara ningún Grupo se oponga; si alguno lo hace, la creación será debatida en el Pleno, pero para que la Comisión no se cree será necesario que en contra de su creación vote la mayoría absoluta de los Procuradores.²⁴

2. En el señalamiento de las iniciativas

También en el señalamiento de las iniciativas de control es apreciable un cierto desequilibrio perjudicial para las minorías. Las muestras del *favor maioris partis* son en ese campo numerosas. Algunas, del todo evidentes. Otras se revelan a su servicio en cuanto se araña un poco. Basten aquí dos relativas al señalamiento de preguntas, que, por la profusión de este tipo de iniciativa, resultan muy ilustrativas: a) múltiples Reglamentos prescriben un *question time* para preguntas, pero la trascendencia de hacerlo se relativiza bastante cuando se repara en que, en las Asambleas autonómicas, la actividad legislativa es mucho más escasa que en las Cámaras que primeramente implantaron el *question time* y, en ellas, las iniciativas de control son, por el contrario, las más habituales, con lo que, antes que garantía, el *question time*, como los cupos que suelen distribuirlo, se convierte (si es un máximo), o corre el riesgo de verse convertido (si es un mínimo que pueda acabar en máximo), en limitación para las minorías; b) en casi todas las Asambleas, se reconoce prioridad a las preguntas de Diputados que no hayan formulado ninguna en el período de sesiones de que se trate: si alguno hay, no será difícil que pertenezca a la mayoría, cuyos parlamentarios podrán formular estratégicamente preguntas para, haciendo valer su prioridad, impedir o demorar (lo que en ocasiones equivaldrá a desactivar por completo) preguntas de la oposición.

Aumentar la influencia de las minorías en la formación del orden del día puede contribuir a reforzar la función de control.²⁵ El Gobierno tiene reconocida, en la práctica totalidad de los Reglamentos, la facultad de solicitar la inclusión prioritaria de algún asunto, lo que la mayoría cabalmente no le denegará (si la mayoría es hostil al Gobierno, éste se cuidará de no hacer uso de esa facultad). Los Grupos minoritarios, en cambio, carecen de ella; sólo pueden proponer a la mayoría, pero no imponerle en ningún caso, la modificación sobrevenida del orden del día, y necesitan la unanimidad de la Junta de Portavoces (unanimidad que el o los Grupos que apoyen al Gobierno, aun cuando sean una minoría mayoritaria, siempre podrán frustrar) para la inclusión de algún asunto que no estuviera en condiciones

24. Sobre alguno de los problemas que puede vérsese a esa fórmula, A. Arce Janáriz, "Creación, composición...", cit., pág. 266.

25. En el mismo sentido, aunque por referencia al Congreso y al Senado, A. Moreno García, "Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 80-81.

de ser debatido. Corregir esos desequilibrios es posiblemente uno de los medios más eficaces para revitalizar la función de control.²⁶

3. A resultas de la indisolubilidad anticipada de las Asambleas

En las Comunidades cuyo Presidente carece de la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea —son las más—²⁷ la regla de la mayoría puede resultar también sobredimensionada en el campo de los instrumentos de control cuando el Gobierno controlado se encuentra en minoría, lo que no es infrecuente tras las últimas convocatorias electorales autonómicas.

El sobredimensionamiento viene dado aquí porque, cuando no se da la posibilidad de disolución anticipada, la regla de la mayoría parlamentaria y con ella los instrumentos de control quedan obligados a regir situaciones para las que no han sido pensados. Particularmente, la regla de la mayoría puede sobreactuarse para convertir los instrumentos de control, que ciertamente se revitalizan frente a todo Ejecutivo minoritario, en armas de bloqueo o mecanismos de suplantación de la acción de gobierno. El riesgo es evidente cuando las fuerzas de oposición, numéricamente superiores, pero sin afinidad suficiente para que la moción de censura les resulte útil, convergen de forma estable en una suerte de *coalición de control*²⁸ (la llamada *pinza*)²⁹ al servicio de estrategias que, más allá de los contornos naturales de la función de control, vayan desde el acoso del Gobierno hasta la misma ingobernabilidad (*mayorías de desgobierno*).³⁰ Pero, aun siendo esos casos los más significativos, también las coincidencias esporádicas, con tácticas más a corto plazo, pueden generar el mismo peligro cuando los encuentros, aunque discontinuos, sean, no obstante, decisivos.³¹

No parece dudoso que en circunstancias similares las consecuencias negativas de la sobreactuación de los instrumentos de control por la aplicación ciega de la mayoría numérica (como mayoría no de gobierno, sino de *desgobierno*) justificaría

26. Acompañado al propio tiempo de garantías para la presencia real de las minorías en los órganos competentes para la programación de los trabajos y la fijación de los órdenes del día. Véase al respecto A. J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, CEC, 1995, págs. 133 y ss.

27. La disolución anticipada sólo está prevista en el País Vasco (Ley 7/81), Cataluña (Ley 8/85), Galicia (Ley 11/88), Madrid (Ley 5/90), Andalucía (Ley 6/94) y Aragón (Ley 1/95). A la fecha de este trabajo, las Cortes de Castilla y León han tomado en consideración una proposición de ley de disolución (regulando también la cuestión de confianza), en la línea de las Leyes de Madrid y Aragón.

28. La expresión se toma de E. Gil Calvo, "Coalición", *El País*, 15 de enero de 1996, pág. 17.

29. En relación con la situación de Andalucía, el riesgo de desviar la función de control de sus verdaderos fines la destacan E. Aja y E. Roig, "Crónica de Derecho autonómico: las Comunidades Autónomas en 1994", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, 1995, pág. 246.

30. A ellas alude, por referencia a la situación de Andalucía durante la última Legislatura, J. Pérez Royo, "El voto estéril", *El País*, 2 de febrero de 1996, pág. 16.

31. A propósito de Asturias, J. Tuñón Bárcana, "La Junta General del Principado de Asturias en 1995", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995, pág. 243.

la posibilidad (al menos la posibilidad) de la disolución anticipada, en cuanto que la disolución (o al menos la posibilidad de disolver como arma disuasoria)³² puede, en efecto, ser la única salida antes de que los conflictos se enquisten en las instituciones y la atmósfera política se enrarezca hasta hacerse irrespirable.³³

Ciertamente, la disolución anticipada no es la panacea. De hecho, también donde hay disolución anticipada pueden surgir *mayorías de desgobierno o coaliciones negativas*. Pero indudablemente la factibilidad de la disolución puede contribuir de forma positiva a la gobernabilidad. Con todo, es claro que, además de hacerla posible, habría que pensar en otras medidas.

Seguramente, habría que empezar por preguntarse si las fórmulas de algunos Estatutos que facilitan la formación de gobiernos en minoría dando la presidencia de la Comunidad a la fuerza más votada en la convocatoria electoral cuando se agoten sin éxito los plazos para la elección parlamentaria del Presidente, son las más adecuadas, e, igualmente, si lo son algunos procedimientos de elección presidencial en los que antes que la confianza de la Cámara (que se presume) lo que hace falta es únicamente la no desconfianza expresa de la misma.³⁴

Y, asimismo, habría que propiciar —ésta sería realmente la máxima prioridad— lo que E. Aja ha llamado “cultura del gobierno minoritario”,³⁵ que, por un lado, diera cabida a gobiernos de coalición basados en compromisos menos laxos, pero también más duraderos que los pactos de legislatura o los apoyos puntuales, y en la que el modelo de oposición *combativa*, que por lo común ha venido prefiriéndose en las Comunidades Autónomas, dejara paso a otro de oposición más *cooperativa*, que sepa permitir la acción del Gobierno y renunciar, al mismo tiempo, a la gestación de *mayorías de desgobierno* estables cuando no haya posibilidad de Gobiernos alternativos (Extremadura parece haber dado ya algún ejemplo de esa “cultura”). Posiblemente fuera útil a ese fin recuperar algunas ideas que, si no son comunes, debieran serlo: la idea de que la dirección política es competencia del

32. I. Molas, “La disolución del Parlamento” en M.A. Aparicio (Coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pág. 105; A.J. Porras Nadales, “El régimen parlamentario de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, 1995, pág. 22.

33. Partidario de generalizar en las Comunidades Autónomas la disolución anticipada discrecional precisamente para situaciones que refiere como “bloqueo total” se manifiesta A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pág. 303. También a favor de la extensión, M. L. Balaguer Callejón, “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, pág. 277.

34. Sobre esas fórmulas y esos procedimientos, véase la crítica de F.J. Bastida Freijedo, “Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 22-37. Muy sugestivas también, en relación con las fórmulas de atribución automática de la Presidencia a la fuerza política más votada como cláusula de cierre para los supuestos de imposibilidad de elección parlamentaria, las consideraciones sobre el “Presidente de resignación” de I.E. Pitarch i Segura, “El diálogo del Gobierno con el Parlamento desde el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 53-63.

35. E. Aja, “Valoración general”, en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, cit. pág. 50.

Gobierno;³⁶ la idea también de que los instrumentos de control presuponen y dan permanencia y continuidad a la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno;³⁷ o la idea, en fin, de que, al menos en las Comunidades donde la investidura del Presidente requiera la confianza expresa de la Cámara, la aprobación de su programa, implícita en la superación de la investidura, debiera tener consecuencias no sólo para el Gobierno que haya de ejecutarlo, sino también para la propia Cámara que lo aprueba,³⁸ sin perjuicio de que el programa pueda recibir contenidos, o rectificaciones adicionales desde el Gobierno (en comparecencias es frecuente) o desde la Cámara (a través de mociones y resoluciones).³⁹

Por otro lado, aunque no conviene perder de vista que el hecho de que se haga posible la disolución anticipada no prejuzga el empleo que haya de hacerse de ella,⁴⁰ los efectos negativos (sobre las Administraciones autonómicas, sobre el Gobierno de la Nación, sobre los electores) de un uso absolutamente discrecional y no sincronizado de la disolución en el conjunto de las Comunidades Autónomas son claros y acaso justifiquen límites que disuadan de su utilización inmoderada. Así parece haberse entendido en Madrid y Aragón, donde la disolución no es posible cuando esté en trámite una moción de censura ni antes de que transcurra un año desde la última disolución anticipada y donde el mandato de la nueva Cámara concluye en la fecha de vencimiento de la Legislatura en la que tenga lugar la disolución.⁴¹

Con todo y con eso, con límites o sin ellos, parece difícil seguir manteniendo la imposibilidad de disolver anticipadamente las Asambleas: dejar al Gobierno y a la Asamblea "condenados a entenderse" no es siempre la mejor solución para la estabilidad.⁴² La indisolubilidad del vínculo de la Legislatura puede terminar por

36. Aun cuando la potestad que la mayor parte de los Estatutos de Autonomía reconocen a las Asambleas para impulsar e incluso orientar la dirección política del Gobierno haga más difícil trasladar al plano autonómico la noción de *reserva de Gobierno* sobre la dirección política, defendida para el Gobierno de la Nación por L. López Guerra ("Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pág. 24), lo cierto es que son los propios Estatutos de Autonomía los que encomiendan a los Consejos de Gobierno la dirección política (su titularidad) de la Comunidad respectiva.

37. J. García Fernández, "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994, pág. 42.

38. Véase al respecto C. Viver Pi-Sunyer, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en AAVV, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación Provincial, 1985, pág. 318. Recientemente ha venido a insistir en la relevancia de la aprobación del programa J. García Fernández, *El Gobierno en acción*, Madrid, CEC, 1995, pág. 136.

39. J.L. Pérez Francesch, *El Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 86-88. También, J. García Fernández, *El Gobierno ...*, cit., págs. 136-137.

40. El que disuelve se ve sometido a cierto *principio de culpabilidad* que actúa de freno a disoluciones temerarias. Véase F.J. García Roca, "El sistema de gobierno en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pág. 235.

41. Véase, en relación con Aragón, J. Tudela Aranda, "Actividad de las Cortes de Aragón (julio-diciembre 1994)", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5, 1994, págs. 378-379.

42. J. Terrón Montero, "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, 1981, pág. 104.

hacerlo insoportable. En algunas Comunidades (Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia) conferir al Presidente la facultad de disolución anticipada potestativa requiere la reforma de los Estatutos de Autonomía por cuanto la prohíben o previenen solamente, de modo excluyente, la disolución anticipada automática por falta de mayoría suficiente para elegir Presidente.⁴³ Suprimir la prohibición, o en su caso la exclusión, bien puede considerarse entre las reformas estatutarias que, rompiendo las ataduras de los Acuerdos autonómicos de 1981, más convenientes serían en las Comunidades de vía lenta, sobre todo después de las ampliaciones competenciales derivadas de los Acuerdos autonómicos de 1992.⁴⁴ Donde no haya obstáculo estatutario que superar, la competencia para organizar las instituciones de autogobierno (que es el título competencial aducido en las leyes de disolución hasta ahora aprobadas) parece haber dejado pacíficamente a las propias Comunidades vía libre para introducir el procedimiento.⁴⁵

III. DEFICIENCIAS DE PROCEDIMIENTO

La segunda apreciación que cabría hacer se refiere a la configuración de los procedimientos establecidos para articular la función de control: a menudo son innecesariamente lentos, aparecen recargados con trámites superfluos y casi siempre resultan escasamente permeables a la intervención social.

1. Dilaciones indebidas

Que las dilaciones son perjudiciales para el control parlamentario no parece dudoso. Desde siempre, al control parlamentario le ha hecho falta, para ser eficiente, manifestarse en el momento oportuno, ser actual.⁴⁶ La enorme capacidad de los

43. Así ha venido a entenderlo, a propósito de Cantabria, el Consejo de Estado, Dictamen de la Sección 3ª núm. 473/93, de 22 de julio, emitido a consulta del Presidente del Consejo de Gobierno (que llegó a presentar, aunque lo retiró antes de la consulta, un proyecto de ley de disolución en la Asamblea Regional) de la Diputación Regional de Cantabria. Véase, *Consejo de Estado. Recopilación de Doctrina Legal 1993*, Madrid, BOE, 1994, págs. 175-181.

44. Véase A. Arce Janáriz, "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, pág. 32.

45. Ese título competencial junto con la falta de prohibición estatutaria son las razones que da la Ley aragonesa en su exposición de motivos. Que la competencia para organizar las instituciones de autogobierno preste cobertura suficiente para introducir por ley autonómica la disolución anticipada no es, con todo, pacífico en la doctrina. Véase a favor P. Fernández Viagas Bartolomé, "La disolución del Parlamento de Andalucía", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, 1989, págs. 239-241. Considera imprescindible una previsión estatutaria específica J. Piqueras Bautista, "Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos", en AAVV, *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, IEF, 1987, págs. 1982-1983.

46. Resulta por eso comprensible la novedosa regla de caducidad que en la reforma de abril de 1995 se ha introducido en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, con arreglo a la cual "al final de cada primer período de sesiones, caducarán todos los trámites pendientes de examen y de resolución por el Parlamento correspondientes a iniciativas parlamentarias no legislativas de las que deba

medios de comunicación no ha hecho más que acentuar hoy esa necesidad.⁴⁷ A ello hay que añadir que en las Asambleas de las Comunidades Autónomas la brevedad de los períodos de sesiones (en las de vía lenta ha llegado a hablarse de parlamentarismo “intermitente”⁴⁸ o “fugaz”)⁴⁹ y la en ocasiones escasa regularidad de sus reuniones (el Pleno de las Cortes de Castilla y León, por ejemplo, se reúne cada tres semanas; el del Parlamento de Navarra sin periodicidad fija, como las Comisiones en la práctica totalidad de las Asambleas) hacen que sea más bien escaso el tiempo disponible para debatir las iniciativas de control.

Pues bien, los plazos que las iniciativas de control —las más usuales, interpelaciones y preguntas, especialmente— deben aguardar para estar en condiciones de ser debatidas y los cupos limitativos de las que pueden debatirse por sesión provocan en la práctica dilaciones muy variables desde luego pero casi siempre considerables. Las interpelaciones suelen ser las que más las padecen: una media de tres semanas. Pero tampoco las preguntas dejan de sufrirlas: una media de diez días. Es bien conocido que en ocasiones los retrasos son buscados por los autores de iniciativas, que deliberadamente las ralentizan. Pero, esos casos al margen, las demoras terminan neutralizando los instrumentos de control.

Algunas Asambleas han querido abrir procedimientos abreviados para eludir los retrasos de los ordinarios. Merecen destacarse en este sentido las interpelaciones y preguntas urgentes y sobre todo las preguntas “de actualidad” o de “interés general” en el Pleno, que, además de tener en algunos supuestos el valor añadido de que sólo pueden ser contestadas por el Presidente del Consejo de Gobierno (Extremadura, Valencia),⁵⁰ suponen una reducción de plazos que en algún caso llega a ser verdaderamente significativa. Prueba, negativa ciertamente, de la importancia del acortamiento de los plazos es la reciente modificación del régimen de las preguntas al Presidente en la Asamblea de Extremadura, cuya antelación ha pasado de ser de una hora a las quince horas del día anterior (por Resolución de la Presidencia de 8 de febrero de 1996).

Pero con ser altamente recomendables previsiones como éstas, no debiera des-

informar o responder el Consejo de Gobierno, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito” (art. 183.1). Aunque no lo resulta tanto el que la caducidad afecte sólo a las iniciativas que deban ser contestadas por el Consejo de Gobierno y no a otras como proposiciones no de ley o mociones, si bien las preguntas incluidas en el orden del día y no debatidas decaen (art. 158).

47. Dentro de la ya vasta bibliografía sobre Parlamento y medios de comunicación, véase últimamente, por la pluralidad de perspectivas (periodistas, sociólogos, parlamentarios) el volumen coordinado por F. Huertas, *Televisión y Política*, Madrid, Complutense, 1994, así como J. Pérez Royo, “El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación”, en F. Pau Vall (Coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, págs. 19-28.

48. A. Embid Irujo, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 62.

49. B. Pendás García, “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pág. 110.

50. Preguntas al Presidente las hay también en Cataluña, Andalucía y Asturias, pero no son de actualidad y la reducción de plazos no es significativa. Por otro lado, en Castilla y León hay preguntas de actualidad, pero no son contestadas por el Presidente.

cuidarse tampoco el objetivo de agilizar los procedimientos ordinarios y liberarlos de *dilaciones indebidas*: acortando igualmente los plazos para el orden del día; cifrando su *dies a quo* en la fecha de su presentación de las iniciativas y, no, como es muy frecuente, en la de su publicación o traslado al Gobierno o en el despacho de trámites (la misma admisión por la Mesa) para los que no hay limitación temporal alguna; fijando términos máximos (para que concluya la tramitación) y no solamente mínimos...⁵¹ La prolongada duración que actualmente tienen esos plazos hace que, antes que de *enfriamiento*, sean o puedan ser, particularmente en períodos de sesiones reducidos, plazos de auténtica *desactivación*.

Si la racionalización sirve “para hacer menos agobiante el control del Parlamento sobre el Gobierno”,⁵² su exceso lo hace inoperante. Ciertamente, al Gobierno ha de concedérsele algún tiempo para preparar su estrategia de respuesta, pero el debate político no requiere tanto: es esencialmente simplificador, prefiere los planteamientos generales y tiende a despreciar los detalles: la necesidad de adelgazar constantemente el discurso político, para hacerlo llegar a la opinión pública a través de los medios, obliga a mantener el control en la superficie.⁵³ El control, para ganar efectividad, debe recuperar agilidad.

2. Sobrecarga de trámites

Sobrecarga de trámites, en segundo término. Algunos procedimientos de control la padecen y sus efectos negativos no son menores: la dilación que inevitablemente provoca el exceso de trámites no hace más que aumentar la que, según acaba de constatar, ocasiona la amplia holgura de los plazos. Aligerar los procedimientos puede ser para la función de control tan saludable como reducir sus plazos. Ambas medidas se complementan.

La sobrecarga de trámites se evidencia particularmente en el caso de los procedimientos, bastante heterogéneos, que se organizan mediante la técnica de la doble lectura:⁵⁴ la primera en Comisión y la segunda en el Pleno.

51. Los términos máximos son habituales para las iniciativas escritas. Tratándose de iniciativas de debate es, en cambio, muy inusual que se establezcan plazos máximos: el Reglamento de las Cortes de Aragón ordena que las interpelaciones se sustancien en la primera sesión ordinaria que siga a su admisión (art. 185.1); el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias establece para las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno que sean pedidas por la Cámara “un máximo de quince días para comparecer” (art. 217.1), lo que en la práctica no se observa; el Reglamento de la Asamblea de Murcia prescribe que cuando lo sean a iniciativa parlamentaria las comparecencias se celebren dentro de los diez días siguientes a su solicitud, aunque puedan aplazarse a petición motivada del Consejero llamado (art. 146.3); el Reglamento del Parlamento de Navarra previene que, “salvo excepciones debidamente motivadas”, entre la aprobación de la comparecencia y su solicitud no transcurran más de quince días (art. 198.3).

52. F. Rubio Llorente, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, págs. 251-252.

53. J. Fishkin, *Democracia y deliberación*, trad. espa., Barcelona, Ariel, 1995, págs. 84-85.

54. Resumo aquí lo que he tenido ocasión de examinar con más detalle en “La organización del control parlamentario en las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995, págs. 121-123.

Esa técnica fue ideada en un modelo de Asamblea numerosa en la que los Grupos parlamentarios o no habían nacido o no se habían consolidado y la discusión era aún concebida como medio para intentar persuadir y convencer. Ahora es bien sabido que la discusión parlamentaria únicamente sirve para formalizar y dar publicidad a posiciones de cada Grupo parlamentario previamente fijadas y muy raramente mudables. Pero, aún así, la doble lectura todavía puede conservar algún sentido, incluso aunque el Parlamento no sea muy numeroso, con tal que, al menos, las lecturas se desarrollen en condiciones (señaladamente, de publicidad) diferentes y el documento que se discuta pueda ser modificado en sede parlamentaria: de concurrir esas circunstancias, es posible que una lectura llegue a servir de filtro a la que le siga. La Ponencia (a puerta cerrada) y la deliberación (pública) en Comisión o en Pleno son ejemplo de ello en el procedimiento legislativo.

La doble lectura pierde, sin embargo, ese sentido cuando sobre no ser el Parlamento muy numeroso, como no lo son las Asambleas autonómicas, el texto discutido permanece inalterado, como sucede en los procedimientos de control a los que las Asambleas autonómicas aplican la doble lectura, y las dos lecturas se desarrollan en las mismas condiciones (al estar abiertas las Comisiones como el Pleno a los medios de comunicación): entonces el debate se repite inevitable, pero también innecesariamente; el documento será el mismo y las posiciones de los Grupos también; el estudio colegiado no pondrá ni quitará nada al que cada Grupo haya hecho por su cuenta para preparar las propuestas de resolución en las que volcará todo su interés; la doble lectura, en fin, termina convirtiéndose en la misma lectura hecha dos veces. Una sola, en Pleno o en Comisión, sería suficiente.⁵⁵

3. Escasa apertura social

Escasa apertura social, se decía también. Dejando de lado las Comisiones de investigación (ante las que, en todas las Asambleas, cualquier persona puede ser llamada a comparecer), algunos Reglamentos (ciertamente, no todos) únicamente prevén que, además de los miembros del Consejo de Gobierno y empleados públi-

55. La escasa utilidad de la doble lectura en los procedimientos de control puede ilustrarse vivamente con la práctica que ha llegado a generar en la Junta General del Principado de Asturias con ocasión de la tramitación de los planes y programas del Consejo de Gobierno que requieren pronunciamiento del Pleno. El Reglamento de la Cámara impone entonces que el plan o programa sea dictaminado previamente por la Comisión competente (art. 211), que acostumbra a su vez a designar una Ponencia para que por su parte elabore un informe. Resulta así que el plan o programa, permaneciendo inalterado a lo largo de toda la tramitación, es examinado primero en Ponencia, luego en Comisión y posteriormente en el Pleno, en el que a su vez se celebran dos debates: uno sobre el documento y otro sobre las propuestas de resolución al mismo. Pues bien, en la práctica, las Ponencias, en informes de no más de tres o cuatro líneas, vienen limitándose a considerar el plan o programa como "documento base" para la discusión en Comisión, las Comisiones hacen lo mismo para la discusión en el Pleno y en éste, finalmente, el centro de gravedad bascula sobre las propuestas de resoluciones, propuestas que, prefiguradas por los Grupos tras el estudio del documento que cada uno de ellos hace por su cuenta, no habrán cambiado de signo, pues son de Grupo y no otra cosa, por más que el plan o programa haya pasado por Ponencia primero, por Comisión después y por el Pleno al final.

cos en general, puedan comparecer (ante las Comisiones; ante el Pleno sólo aquellos) expertos o peritos para prestar asesoramiento en el asunto de que se trate.⁵⁶

La asistencia del experto, qué duda puede haber, es siempre útil y resulta particularmente conveniente en Asambleas como las autonómicas con escasos medios (ninguno en especial las Comisiones⁵⁷ en las que se celebran prácticamente todas las comparecencias) y miembros poco especializados. Pero tan útil y conveniente como la del experto puede ser la de los interesados. Si el asesoramiento del experto aumentará razonablemente las posibilidades de que la decisión política o las deliberaciones que la precedan tengan una adecuada fundamentación técnica,⁵⁸ la audiencia de interesados puede por su parte aportar índices o pronósticos, cuya fiabilidad naturalmente no será siempre la misma, sobre la adecuación social de las medidas, su impacto, sus efectos, las reacciones previsibles, etc..⁵⁹ Cuando se discute un plan o un programa, cuando se ha fijar posición sobre actuaciones que se proyectan, expertos e interesados pueden, cada uno en lo suyo, mejorar la base informativa, el conocimiento de causa, de las resoluciones parlamentarias que finalmente se adopten.

Pero es que, además de benéfico para la formación de la voluntad de las Asambleas y la adecuación de sus decisiones, abrir a la sociedad los procedimientos de control a través de las comparecencias puede ser igualmente provechoso para la propia institución parlamentaria y su posición en cada Comunidad como vía para acortar distancias entre la "clase política" que, aunque haya visto reducido el grado de cohesión que la aglutina, sigue siendo básicamente *autorreferencial*,⁶⁰ y los grupos y movimientos sociales, cuya pujanza no hace sino aumentar, estimulada por el flujo de lo que ha dado en llamarse el "retorno de la sociedad civil".⁶¹

56. Es el caso de los de las Cortes de Aragón (art. 55.1.c) y de Castilla y León (art. 43.1.3º), de los Parlamentarios de Baleares (art. 43.4º) y Canarias (art. 42.4), de las Asambleas de Cantabria (art. 42.4º) y Madrid (art. 44.4º) y de la Junta General del Principado de Asturias (art. 64.2) y la Diputación General de La Rioja (art. 35.1 d).

57. Por todos, últimamente, F. Visiedo Mazón, "El auxilio técnico a las Comisiones", en J. C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 506-515.

58. En su reforma de abril de 1995, el Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé expresamente en el procedimiento legislativo que las Comisiones puedan acordar la comparecencia "de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate" (art. 113.1). La funcionalidad de comparecencias como éstas puede ser, en efecto, especialmente significativa en el procedimiento legislativo. Véase A. Arce Janáriz "El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, págs. 202-203; J. Cano Bueso, "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social", en J.M. Corona Ferrero, F. Pau Vall, J. Tudela Aranda (Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, págs. 220-221; últimamente M. Pulido Quecedo, "Algunas notas sobre la iniciativa legislativa popular, hearings y grupos de trabajo en el Parlamento autonómico español", en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 195-201. Pero también en la función de control pueden ser funcionales.

59. Pone énfasis en la consulta de los afectados por las decisiones parlamentarias, M. Ramírez, "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, págs. 77-78.

60. K. von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, trad. espa., Madrid, Alianza, 1995, págs. 24 y 32.

61. V. Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, págs. 69 y 85.

Seguramente, alguna cautela habría que adoptar: cualificación de las minorías que puedan hacer preceptiva su solicitud; celebración sólo en Comisiones, no en el Pleno; criterios de representatividad o implantación social, etc. De otro modo, las Asambleas podrían verse suplantadas o instrumentadas como meros altavoces de cualesquiera corrientes sociales por escaso caudal que lleven, en medio de una *política de intereses* —aún de intereses de *corta duración*— como la que traen consigo las tendencias *neocorporatistas* del momento.⁶² Además, “sin un mínimo de distanciamiento”, los representantes no podrían conservar su margen de acción, “por lo que, a largo plazo, no podrían satisfacer las aspiraciones de sus mandantes”,⁶³ aprensivos en el intercambio de favores políticos (*logrolling*).⁶⁴

Pero, con la debida prudencia, la audiencia social, como expresión de una mayor *responsiveness*⁶⁵ de la clase parlamentaria, que encontraría en ella un remedio para sortear en alguna medida el riesgo de *ensimismamiento* al que a menudo se ve tendencialmente abocada por temor a perder o ceder protagonismo en la *escena pública* en beneficio de la consolidación, probablemente irreversible, de los grupos de interés y otros movimientos sociales,⁶⁶ puede tener un alto valor integrador y contribuir, mediante el acercamiento del debate político y el debate social⁶⁷ a la centralización de la Asamblea en el entramado institucional, dando al propio tiempo publicidad a contactos que de otro modo se mantendrían en la sombra. La pérdida del monopolio por los poderes públicos, incluidos muy especialmente los poderes parlamentarios, en el proceso de la toma de decisiones comporta una disminución del control: atraer al resto de los agentes al Parlamento puede reforzar las posibilidades de control, ensanchar la base de su legitimación.⁶⁸ Hace ya algún tiempo E. Aja supo llamar la atención acerca de la conveniencia de incrementar las relaciones entre el Parlamento y los ciudadanos en las Comunidades Autónomas:⁶⁹ las comparecencias de los colectivos sociales son posiblemente la vía más eficaz para hacerlo.⁷⁰

62. Véase U. Cerroni, *Política. Método. Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones, Categorías*, trad. espa., Madrid, Siglo XXI, 1992, pág. 63.

63. K. von Beyme, *La clase política...*, cit., pág. 25.

64. G. Tullock, “Rent Seeking”, en J.M. Buchanan, G. Tullock, *Derechos de Propiedad y Democracia*, trad. espa., Madrid, Colegio de Economistas, 1995, pág. 138.

65. Esto es, su capacidad (que en España empieza a referirse con el barbarismo “responsividad”) de respuestas a las inquietudes y preocupaciones del electorado y la opinión pública. Véase, K. von Beyme, *La clase política...*, cit., pág. 44.

66. Véase M. Jiménez de Parga, *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pág. 97.

67. Sobre esa dualidad y la necesidad para la “cultura democrática” de “una vuelta al debate político”, A. Touraine, *¿Qué es la democracia?*, trad. espa., Madrid, Temas de Hoy, 1994, págs. 324-325.

68. C. Bax, G. van der Tang, “Theses on Control in Constitutional Law”, en C. M. Zoethout, G. van der Tang, P. Akkermans, *Control in Constitutional Law*, Dordrecht [etc.], M. Nijhoff, 1993, págs. 89, 91-93.

69. E. Aja, “El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas”, en A. Garrorena Morales (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 310.

70. Cuesta, en efecto, encontrar otro procedimiento que pueda rivalizar con ellas. Está, sí, el derecho de petición, pero ejercitable por escrito, carece de equivalencia funcional. Por lo demás, su

IV. PROBLEMAS DE ORGANIZACION

También la distribución de funciones entre los órganos internos de las Asambleas autonómicas en la labor de control muestra deficiencias.⁷¹ Cuatro observaciones cabría hacer al menos:

1. Pleno y Comisiones

La primera, para resaltar que no se aprovechan bien las posibilidades del tándem Pleno/Comisión. No se aprovechan cuando -hace un momento se refirió- la doble lectura los sobrecarga por igual con una intervención acumulativa que resulta innecesaria. Pero tampoco se aprovechan del todo en los procedimientos (muy variados: preguntas, proposiciones no de ley, comunicaciones, etc.) en los que la intervención del Pleno y las Comisiones se articula mediante la técnica de la alternatividad cuando, como en ocasiones sucede, se hace vinculante la voluntad del autor de la iniciativa como criterio de asignación a uno o a otras, o cuando a ese efecto se retiene únicamente (es muy frecuente) la importancia del asunto, con desduido o preterición de otros aspectos como su complejidad técnica, o, en fin, cuando se adoptan reglas que favorecen, sin necesidad, la asignación al Pleno: así, la de limitar las preguntas urgentes al Pleno (salvo en la Asamblea de Murcia) o la de excluir el voto ponderado (que es la clave de la alternatividad) como criterio para dirimir empates en Comisión cuando se produzcan en la votación de propuestas de resolución de control.⁷²

2. Organos rectores

La segunda observación, para llamar la atención sobre la inconveniencia de conceder a los órganos de gobierno la posibilidad de ejercer la iniciativa en procedimientos de control (creación de Comisiones de investigación o comparecencias en Comisión o en Pleno a iniciativa de la Mesa de la Cámara o de la Junta de Portavoces...). El papel de sujeto activo de control que reciben los órganos rectores,

uso ha sido hasta la fecha muy escaso. El Reglamento de la Asamblea de Murcia (art. 141) creó tempranamente las preguntas de iniciativa popular, que, presentadas en el Registro de la Cámara, necesitan ser asumidas por algún Diputado para que sean finalmente formuladas por el que lo haga. El Reglamento del Parlamento de Andalucía las ha incorporado en su última reforma (art. 162). Pero tampoco estas iniciativas son comparables a las comparecencias: el autor originario no es oído por sí mismo y el riesgo de instrumentación es mayor. En la Asamblea de Murcia sólo se presentaron nueve, de las que se tramitó una, en el último ejercicio de la pasada Legislatura. Véase E. Fernández de Simón Bermejo, "Crónica de la Asamblea Regional de Murcia", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1995, núm. 7, pág. 344.

71. Vuelvo a resumir a lo largo de este apartado lo que para las diferentes cuestiones que en él se tratan pude abordar con más extensión en "La organización del control...", cit., págs. 124-141.

72. Lo hacen los Reglamentos de las Asambleas de Extremadura (art. 92.3) y Madrid (art. 84.3), los de los Parlamentos de Baleares (art. 89.3) y Canarias (art. 88.3) y el de las Cortes de Castilla y León (art. 91.3). El del Parlamento de Andalucía lo hacía (art. 91.3) hasta su reforma de abril de 1995.

principalmente la Mesa, resulta inadecuado: puede ser instrumentado, cuando en la Mesa de la Cámara no estén representados todos los Grupos, para eludir la influencia en las votaciones del Grupo o Grupos ausentes, lo que, en cambio, no sería posible en el Pleno ni tan fácil en las Comisiones, y, en todo caso, coloca a los órganos de gobierno, a la Mesa sobre todo, en el lugar del juez y de la parte (el trámite de admisión que despacha la Mesa cuando se trata de iniciativas de Diputados y Grupos queda sorteado cuando es ella misma la que ejerce la iniciativa), pudiendo, por el riesgo de uso partidario que lleva implícito, debilitar y comprometer sin necesidad la preeminencia institucional que debe ocupar como órgano de gobierno y empañar sin motivo la *auctoritas* que tan necesaria le es para el ejercicio de las funciones más propias de su posición rectora.⁷³

3. Diputación Permanente

Otra observación para poner de manifiesto el excesivo juego en casi todas las Asambleas autonómicas de la Diputación Permanente, a la que, lo mismo expirado el mandato que en las vacaciones parlamentarias, pueden asignársele en unos casos comparencias, en otros preguntas, interpelaciones o proposiciones no de ley y, en casi todos, el control de la legislación delegada.

Aunque la delimitación de las funciones de la Diputación Permanente no es precisamente unánime, deberían tal vez diferenciarse, porque son de naturaleza enteramente distinta, los supuestos de terminación (ordinaria o anticipada) del mandato y los supuestos de vacación entre períodos de sesiones.

Entre períodos de sesiones, la posibilidad de Plenos —y, de hecho o de derecho, de Comisiones— extraordinarios no justifican que el Parlamento adopte resoluciones en un tercer órgano de composición no exactamente coincidente ni con el Pleno ni con las Comisiones. En la vacación, éste y aquéllas son la sede natural del control que no pueda esperar.⁷⁴ La Diputación Permanente, si ha de tener algún cometido entre períodos de sesiones, habría de limitarse en esos intervalos a solicitar en su caso la convocatoria de sesiones extraordinarias.⁷⁵

Por otro lado, la intervención de la Diputación entre períodos de sesiones podría complicar el control sin necesidad en las Cámaras (Parlamentos de Cataluña y Galicia, Junta General del Principado de Asturias y Diputación General de La Rioja) cuyos Reglamentos colocan a la Diputación en una posición condicionada

73. Sobre la necesidad de esa *auctoritas* y la conveniencia de no asignar a la Mesa funciones incoherentes con ella, véase I. Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pág. 223.

74. En parecido sentido, LL. Aguiló Lúcia, *Les Corts Valencianes*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, pág. 63.

75. Son difíciles de imaginar, por otro lado, supuestos de “imposibilidad material” de reunir a las Asambleas autonómicas entre períodos de sesiones, perdiendo fuerza una de las razones que históricamente han podido justificar el funcionamiento de la Diputación entre períodos de sesiones. Al respecto, véase A. L. Alonso de Antonio, *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992, pág. 164.

al prevenir que sus acuerdos puedan ser revocados por el Pleno: si la última palabra la tiene el Pleno, que, en todo caso, siempre podría efectuar el control por sí mismo en sesión extraordinaria ¿para qué ha de intervenir antes la Diputación Permanente?

Expirado el mandato, la Diputación Permanente podría ejercer las funciones de la Cámara y hacer uso de sus instrumentos cuando se den situaciones cuyo tratamiento parlamentario no pueda aguardar a la formación de una nueva Cámara. El problema ⁷⁶está aquí en encontrar el debido equilibrio entre la conveniencia de evitar el riesgo de manipulación de la Diputación Permanente con fines electoralistas y el peligro de que pueda interferir en el desarrollo de las campañas electorales como escenario privilegiado para los partidos con representación parlamentaria con la necesidad de no interrumpir el control parlamentario de un Gobierno que puede continuar actuando, cuando menos hasta la renovación de la Cámara (en algunas Comunidades se prevé de forma expresa que entonces entrará en funciones), con entera normalidad.

Posiblemente, el remedio no estriba tanto en incluir unos procedimientos y excluir otros, que es lo que, en su mayor parte, hacen los Reglamentos, cuanto en delimitar los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar. Serán esos supuestos los que dirán qué procedimientos se pueden utilizar y cuáles no por adecuarse o no adecuarse a la situación habilitante. Así, el hundimiento de una infraestructura con daños para la población puede justificar una pregunta o aún una proposición no de ley en la Diputación; sería difícil de entender, sin embargo, que, expirado el mandato, pudieran formularse interpelaciones sobre una política general que un Gobierno a punto de cesar o, incluso ya en funciones, no estará en condiciones de acometer.

La cuestión no es tampoco limitar a la Diputación, como igualmente hacen casi todos los Reglamentos, requiriendo mayoría absoluta para la adopción de acuerdos que, tomados por el Pleno, necesitarían únicamente la mayoría simple: ésta es la regla del sistema democrático (STC 5/81), y el sistema no pierde ese carácter cuando la Diputación actúa. Además, la rigidez que imprime la mayoría absoluta podría dificultar la renovación de la voluntad parlamentaria. Nuevamente, la vía podría estar más bien en limitar los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar.

Acogiendo un planteamiento de este tipo, el Reglamento del Parlamento Foral de Navarra ha venido a establecer en su reforma de febrero de 1995 (art. 66) que la Comisión Permanente (es el nombre que en esa Cámara recibe la Diputación), puede, en caso de expiración del mandato “ejercer, por razones de extraordinaria y

76. Aquí, la previsión de la posible revocación de acuerdos de la Diputación por la nueva Cámara (sobre cuyos efectos *ex nunc* y su configuración como “procedimiento especial para facilitar el ejercicio de facultades que la nueva Cámara podría en todo caso actuar”, véase J.J. Lavilla Rubira, “Artículo 78. La Diputación Permanente en el ordenamiento español”, en O. ALZAGA Villaamil [dirig.], *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VI, Madrid, Edersa, 1989, pág. 720) podría incluso provocar confusión, pues, así como en el caso de que los acuerdos fueran de ley (de concesión, por ejemplo, de un crédito extraordinario), sólo por el procedimiento legislativo podrían revocarse y derogarse, si distintamente se trata de acuerdos políticos, la nueva Cámara no necesita revocarlos para desvincularse de sus estipulaciones: bastará con que se aparte de ellos o no los renueve, ya que, en virtud del principio de representatividad, no le obligan, según tiene señalado el Tribunal Constitucional (STC 89/84, FJ 6).

urgente necesidad, *todas* las funciones de la Cámara” (la apertura para la Diputación de todas las funciones queda compensada con el cierre del supuesto de hecho, que es la expiración del mandato, a casos de “extraordinaria y urgente necesidad”), en tanto que, entre periodos de sesiones, únicamente le cabe solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias.⁷⁷

4. Organos auxiliares: Defensor del Pueblo y Sindicatura de Cuentas

Una última observación, para destacar la generalización progresiva de la desconcentración de algunas fases del control en órganos auxiliares: Defensores del Pueblo en nueve Comunidades (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Baleares y Castilla y León) y Sindicaturas de Cuentas en ocho (País Vasco, Galicia, Cataluña, Andalucía, Valencia, Canarias, Baleares y Navarra). Pero, sobre todo, para llamar la atención acerca del riesgo de que las Asambleas sean desapoderadas del control y suplantadas por sus órganos auxiliares.⁷⁸

Defensores del Pueblo y Sindicaturas de Cuentas son convenientes: está probada su mayor capacidad inquisitiva, al desplegar su actividad sin sujeción inmediata a las reglas de las fuerzas políticas y con medios y métodos de inspección más técnicos y precisos, sin que, por otro lado, la ingente tarea del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas estatales pueda cubrir todos los flancos en todas las Comunidades Autónomas.⁷⁹ No obstante, las Asambleas debieran retener la última palabra del

77. La opción del Reglamento navarro ofrece por ello una vía interesante para resituar a la Diputación, evitando no obstante que el control parlamentario se vea sometido a un paréntesis negativo para el equilibrio del sistema: hay que tener en cuenta que la Cámara concluye su mandato antes de que el Gobierno entre en funciones, por lo que es preciso asegurar que cuando el Gobierno está en condiciones de actuar con una relativa normalidad, no quede el Parlamento desposeído de toda potestad de control e intervención. Con todo, acaso fuera preferible a la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” (que reproduce la que emplea el art. 86.1 de la Constitución para referir el supuesto habilitante de los Decretos-Leyes) otra que, más comprensiva, separara, como lo hace la propia realidad, la urgencia por un lado de la extraordinaria necesidad por el otro: interponer o defenderse de un recurso de inconstitucionalidad, por ejemplo, puede ser urgente (se pierde el plazo), pero no tiene por qué constituir una extraordinaria necesidad; lo mismo cabría decir del control de la legislación delegada en aquellas Comunidades (Extremadura y Canarias) en las que se prevé que la entrada en vigor del decreto legislativo pueda posponerse hasta la intervención de la Cámara. Será en definitiva la urgencia o la necesidad extraordinaria las que, en cada ocasión, indiquen la adecuación y, por tanto, la procedencia de la función que pretenda ejercerse.

78. En relación con el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo estatales, véase J.A. Santamaría Pastor, “La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario”, Conferencia pronunciada en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Secretarías Generales del Congreso y del Senado, en Madrid, 1995, pág. 21.

79. Como ejemplo: sobre las cuentas del Principado de Asturias el Tribunal de Cuentas únicamente ha emitido tres informes: los correspondientes a las cuentas de 1989, 1990 y 1991. El primero fue remitido desde el Tribunal a la Junta General del Principado en 1993; el segundo, lo fue en 1994, y el tercero en 1995. Cuatro años, pues, de retraso. En 1995 se recibieron de una sola vez los informes relativos a los ejercicios entre 1982 y 1988.

También para las Sindicaturas de Cuentas habría que tomar en consideración el volumen considerable del sector público autonómico: hasta el ejercicio de 1994, incluido, un total de cuatrocientos veintiséis entidades, entre organismos autónomos (administrativos, setenta y cuatro; comerciales, veintiuno), entes públicos (cincuenta y nueve) y empresas públicas (doscientos setenta y dos). Catalu-

control. Pues bien, así como los informes de las Sindicaturas de Cuentas pueden, sin excepción, dar lugar a propuestas de resolución, los informes de los Defensores del Pueblo, también sin excepción, no: los Grupos tendrán que aguardar y hacer uso en su caso de otras iniciativas en otros procedimientos. Dar auxilio a las Asambleas en su labor de control, pero dejarles la última palabra, fortalece el control parlamentario; difuminar su posición dominante en poco puede aprovecharle al menos si se aspira a preservar la naturaleza parlamentaria del control o, dicho de otro modo, a evitar su *desparlamentarización*.

V. CUESTIONES DE CONTENIDO

Alguna anotación, en fin, sobre los contenidos del control, aunque aquí las observaciones sean necesariamente más (todavía) inseguras.

1. Sectores con déficit de control

De un lado, hay sectores que ofrecen bastantes posibilidades en los que no siempre el control ha sabido penetrar, sin embargo, de forma suficiente. Seis áreas podrían destacarse:

a) La primera sería la *política de nombramiento de altos cargos*. Aumenta progresivamente el número de Comunidades Autónomas que expresa y específicamente atribuyen a sus Asambleas en mayor o menor grado el control y la fiscalización de las incompatibilidades de los altos cargos.⁸⁰ Pero, con ser ése un campo que puede ganarse para el control parlamentario, no sería el único, ni tampoco seguramente el más significativo, en el ámbito de la política de nombramiento de altos cargos. Junto a él, la intervención de las Asambleas en la selección de candidatos *in pectore* podría dar buenos resultados:⁸¹ hay que tener en cuenta que determi-

ña (con treinta y uno) es la Comunidad con más organismos autónomos; el País Vasco (con setenta y cinco) y Navarra (con veintisiete) son las Comunidades con participación mayoritaria en un mayor número de sociedades mercantiles. Los datos en *Sector público autonómico. Censo de fuentes*, Madrid, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995, pág. III.

80. Particularmente destacan en este punto Murcia, el Principado de Asturias y Madrid, que van más allá del deber para el Gobierno de mantener informada a la Asamblea sobre la aplicación del régimen de incompatibilidades que Leyes de otras Comunidades frecuentemente prescriben. En Murcia, la Ley 5/94 (art. 17.2) faculta a la Comisión del Estatuto del Diputado y de la Actividad Política para elevar al Pleno de la Asamblea de esa Comunidad "recomendaciones" y "propuestas", entre ellas, para el caso de infracción, la de instar al Consejo de Gobierno a cesar al alto cargo o a revisar el acto o contrato en que el alto cargo haya intervenido, a ejercer acciones civiles o a pasar el tanto de culpa a los Tribunales. Por su parte, en el Principado de Asturias, la Ley 4/95 (art. 9.3) prevé que la Comisión de Reglamento de la Junta General puede acceder a los asientos e inscripciones del Registro de Bienes, que tiene carácter "reservado". Lo mismo previene en Madrid respecto del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, aunque para la Asamblea en su conjunto y no para una Comisión en particular la Ley 14/1995 (art. 14.5).

81. Es una medida que J.A. Santamaría Pastor ("La actividad del Gobierno y de la Administración como objeto del control...", cit., págs. 19-20 del original) ha sugerido en el plano estatal y que, por ser coincidentes los problemas, puede sugerirse igualmente en las Comunidades Autónomas. En

nados altos cargos tienen una incidencia en la política de cada Comunidad verdaderamente significativa y que, por otro lado, disfrutaban a veces de un régimen profesional verdaderamente privilegiado respecto del conjunto de la Administración autonómica. No se trata obviamente de hacer electivos los altos cargos o todos ellos. Se trataría, aprendiendo en algunas experiencias comparadas, de sujetar a los candidatos al menos a los altos cargos más relevantes (presidentes de organismos autónomos especialmente destacados, como los Institutos de Fomento Regional o equivalentes; directores de sociedades de capital público particularmente activas y que muevan un alto volumen de fondos públicos) al examen previo de alguna Comisión parlamentaria.⁸² Aunque no parece que sea el caso más indicado ni tampoco para lo más procedente (son otros los altos cargos y otras las condiciones en las que aquí se está pensando), la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón ha venido a prever que la condición de jurista de reconocido prestigio de los propuestos por el Gobierno para formar parte de la Comisión Jurídica Asesora deberá ser apreciada, antes de su nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón (art. 50.3).

b) Como segundo ámbito en el que el control no siempre es suficiente podría señalarse el de la *ejecución del Presupuesto*. Todavía el último informe del Tribunal de Cuentas sobre los sectores públicos autonómico y local (remitido a comienzos de este ejercicio a todas las Asambleas Autonómicas) constata en el conjunto de las Comunidades Autónomas modificaciones presupuestarias netas por importe de 1,2 billones de pesetas a los créditos aprobados inicialmente por las respectivas Asambleas (un veinte por ciento de aumento). Sin embargo, la fiscalización parlamentaria de la ejecución suele reducirse a tener por recibida en la Comisión correspondiente la documentación que el Gobierno periódicamente remite. Hay ya Comunidades que han intensificado el control sujetando a autorización o conocimiento previo operaciones de transferencias y ampliación de créditos: Murcia y Madrid van a la cabeza.⁸³ Esa podría ser una vía a seguir, pero para que no acabe

el plano estatal, la Ley 13/1994, de autonomía del Banco de España previene, por ejemplo, que el Ministro de Economía y Hacienda comparecerá ante la Comisión competente del Congreso para informar sobre el candidato propuesto para el cargo de Gobernador del Banco de España (art. 24.1).

82. Además, podría ser ese un campo de ensayo para probar los resultados de anticipar el control, que en las Comunidades Autónomas es generalmente *ex post facto*, a un momento anterior a la toma de la decisión gubernamental y administrativa: una vía esa de transformación de control *ex post* o *control-as-check* (de tradición francesa) en control *dumque* o *control-as-influence* (modelo alemán) y en control *ex ante* o *control-as-command* (modelo americano) que, implantado progresivamente en otros campos (planes y programas, por ejemplo) y no tanto para otorgar a las Asambleas potestades de aprobación cuanto para darles la oportunidad de fijar posición y delimitar el marco de la actuación ulterior del Ejecutivo, podría redundar en la eficiencia del control. Sobre los tres modelos de control, J.J. Pelle, M.P.C.M. van Schendelen, "Dutch parliamentary control in theory and practice", en C.M. Zoethout, G. van der Tang, P. Akkermans, *Control in Constitutional Law*, Dordrecht [etc.], M. Nijhoff, 1993, págs. 129-131.

83. La Ley 3/90 de régimen económico de Murcia obliga al Consejero de Hacienda a compartir con la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea la competencia para autorizar ampliaciones de créditos (art. 34), y la Ley 9/90 reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad de Madrid requiere informe favorable previo de la Comisión de Presupuestos y Hacienda para determinadas autorizaciones de transferencias de créditos (art. 61), para la incorporación de remanentes (art. 62.4),

siendo tan rituarial como la más común habría que pensar en la conveniencia de acompañarla de la creación de una Oficina Presupuestaria,⁸⁴ que supliera (pues es la causa principal del descontrol de este sector) la falta de especialización y conocimientos contables de los parlamentarios y los servicios que las Asambleas les ofrecen. En la Asamblea de Madrid funciona ya (al parecer, con alguna dificultad) y el Parlamento de Andalucía, en la reforma reglamentaria de 1995 (art. 63), la ha previsto, aunque todavía no la ha puesto en funcionamiento.

c) También en el campo de los *convenios* que celebran las Administraciones autonómicas estaría justificado que se incrementase el control por parte de las Asambleas correspondientes. Por lo común, su intervención, de naturaleza no siempre coincidente,⁸⁵ únicamente se prevé para los convenios entre Comunidades Autónomas. Pero es sabido que más numerosos son los convenios con la Administración del Estado, que mueven además cifras estimadas en torno a los cien mil millones de pesetas por ejercicio⁸⁶ y que son en ocasiones instrumentos de financiación autonómica. Sin embargo, sólo en la Comunidad Valenciana, por prevenirlo así su Estatuto de Autonomía (art. 42) y el Reglamento de sus Cortes (art. 170), éstas intervienen tanto en los convenios con otras Comunidades Autónomas como en los que se firmen con la Administración del Estado. Parece, por tanto, conveniente ampliar el control también a estos convenios con el Estado.

d) Otro espacio que cabría entender en buena medida descuidado sería el *seguimiento por las propias Asambleas de la ejecución de las resoluciones de los procedimientos de control*: el control del control, vale decir. Sería conveniente institucionalizar la vigilancia para que se accione automáticamente por mandato normativo y no a impulsos de este o aquel Grupo. Se ha hecho ya para las mociones subsiguientes a interpelaciones en Cataluña, que, en 1980, fue pionera,⁸⁷ las dos Castillas, Andalucía, Asturias, Extremadura, Valencia, Aragón y Baleares, aunque, curiosamente, sólo en estas tres últimas se extiende el procedimiento a las proposi-

para la habilitación y redistribución de créditos derivada del proceso de traspaso de funciones y servicios y de reestructuración orgánica (art. 62.5), y exige que esa Comisión sea oída antes de hacer transferencias desde las dotaciones consignadas en el programa global de cualquiera de los capítulos de gastos (art. 62.2).

84. La propugna M. Pulido Quecedo, "Las Comisiones de Presupuestos", en J.D. Da Silva Ochoa (coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, pág. 455.

85. Véase P. Santaolalla Machetti, *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL, 1984, págs. 431-442.

86. En 1994 se publicaron en el BOE doscientos veintiséis convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El dato lo aporta E. Abertí, "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", en E. Aja (dirig.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, pág. 67, del que también se toma el dato sobre su volumen económico, facilitado en su trabajo "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en J. Leguina Villa, M. Sánchez Morón (dirig.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993, pág. 62, nota 32.

87. I. E. Pitarch, I. Folchi, J. Vintró, "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho parlamentario", en AAVV, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, Parlamentos Vasco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, 1984, págs. 751-759.

ciones no de ley, pese a que materialmente éstas no difieran de las mociones: el control se confía a la Comisión competente por razón de la materia que, previa rendición de cuentas del Consejo de Gobierno, se pronuncia sobre el cumplimiento de la moción: únicamente si es desfavorable, su parecer se somete a revisión del Pleno. Extender a todas las Asambleas y a todas las resoluciones de control los procedimientos de vigilancia y seguimiento parece muy conveniente: empezando por sujetar su ejecución a plazos desde el momento mismo de la aprobación. Las Comisiones podrían encontrar aquí un campo de actuación bastante fértil.

e) Un quinto sector en el que seguramente merecería la pena intensificar el control sería (en paralelo con el anterior) el del *desarrollo y la ejecución de las leyes* que aprueban las propias Asambleas. A éstas no debiera bastarles con adoptar los textos legislativos; debieran preocuparse también (sin que ello haya de suponer, y evitando en todo caso que lo suponga, menoscabo de la potestad reglamentaria del Gobierno) por su ejecución:⁸⁸ primero, sujetándola a plazos, y, luego, verificando su observancia y no desinteresándose, como a menudo sucede, ante los retrasos del Ejecutivo, bastante frecuentes también, en la elaboración de las correspondientes disposiciones reglamentarias, cuya dilación, aunque jurídicamente pueda no ser relevante,⁸⁹ sí puede resultar política e institucionalmente censurable. Al igual que en el control de las resoluciones no de ley, también en el control de las leyes (en la llamada *evaluación legislativa*) podrían las Comisiones desempeñar un significativo papel.⁹⁰

f) Y, por último, el creciente aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en los *asuntos europeos* requeriría intensificar paralelamente el control por las Asambleas autonómicas de la acción en ese campo de los respectivos Consejos de Gobierno.⁹¹ En la fase descendente, las diferentes Comisiones parla-

88. J. Chevallier, "L'évaluation législative: un enjeu politique", en AA.VV., *Contrôle parlementaire et évaluation*, París, La Documentation Française, 1995, pág. 15.

89. Dictamen de la Sección 5ª del Consejo de Estado núm. 1727/92, de 21 de enero de 1993 (*Consejo de Estado. Recopilación de Doctrina Legal 1993*, Madrid, BOE, 1994, pág. 23), que acoge un criterio reiterado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Véase al respecto M.ª J. Montoro Chiner, "La inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes. Control jurisdiccional versus fracaso legislativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986, págs. 263-365, y, más recientemente, M.ª Calvo Charro, "Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, págs. 239-272.

90. J. Osés Abando, "El control del cumplimiento de las normas", en J.M. Corona Ferrero, F. Pau Vall, J. Tudela Aranda (Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos 1994, pág. 281.

91. Merecen destacarse ya en este punto las previsiones de las Leyes 8/94 de Madrid, 9/94 de Aragón y 2/94 de Cantabria que imponen la intervención de las respectivas Asambleas en la tramitación por los Consejos de Gobierno de planes y programas operativos en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea, requiriendo el debate parlamentario previo de los proyectos de los planes y programas operativos y, en el caso de Madrid y Aragón, obligando además a los Consejos de Gobierno a mantener periódicamente informadas a las Comisiones de Economía de las Asambleas respectivas de la aplicación de los Fondos, así como de sus eventuales modificaciones. En el mismo sentido, está actualmente en tramitación en el Parlamento de Cataluña (Boletín Oficial núm. 2, de 28 de diciembre de 1995) una proposición de ley sobre planes y programas operativos de los Fondos Estructurales Europeos, de parecido tenor.

mentarias permanentes, configuradas ya sectorialmente, podrían asegurar una vigilancia continuada de la ejecución de las correspondientes políticas comunitarias. Esas mismas Comisiones parlamentarias podrían, en la fase ascendente, someter a control la fijación por los Consejos de Gobierno, en el marco del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, de la posición de las respectivas Comunidades Autónomas en las distintas Conferencias Sectoriales.⁹²

Igualmente, así como el citado Acuerdo cierra la red de Conferencias Sectoriales con una Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que, además de ocuparse de forma residual de lo que, por su generalidad, no encuentra acomodo en el resto de las Conferencias Sectoriales, se hace cargo también de los aspectos institucionales, debieran constituirse en las Asambleas autonómicas, y con el carácter de permanentes, Comisiones de Asuntos Europeos,⁹³ que se están creando en los Consejos de Gobierno (Andalucía, Madrid o Asturias) más que en los Parlamentos autonómicos. La justificación de su intervención residual es la misma y la necesidad de cubrir el frente de los aspectos institucionales, derivada ya del hecho mismo del funcionamiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se ha incrementado notablemente con la creación del Comité de las Regiones y no dejará de acentuarse en el futuro si, en la línea del Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996⁹⁴ y de los dictámenes del propio Comité,⁹⁵ éste se potencia en su papel de órgano representante de las entidades territoriales en el seno de la Unión Europea. Hacer un seguimiento periódico, mediante comparecencias o intercambio de información escrita, de las actividades de la Conferencia y del Comité y de las posiciones defendidas en ambos por la representación de cada Comunidad puede ser particularmente útil, sobre todo si la intervención parlamentaria tuviera

92. Al citado Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales de 30 de noviembre de 1994 (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995), y, en general, a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea, dedicó el *Informe Comunidades Autónomas 1994* (Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995) su segunda parte, con tres estudios de E. Roig Molés, E. Albertí Rovira y P. Pérez Tremps, a los que aquí se hace remisión. Ultimamente, sobre el tema, R. Bustos Gibert, "Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 153-172.

93. Actualmente, se han creado, aunque con el carácter de Comisiones de Legislatura, en las Cortes de Castilla y León, en la Asamblea de Madrid y en la Junta General del Principado de Asturias. En ésta última, se ha venido a establecer (Resolución de la Presidencia 2/1996, de 10 de enero, BOJG, Serie B, núm. 59, de 18 de enero), con el fin de potenciar a la Comisión, la posibilidad de que emita pareceres no vinculantes sobre asuntos de la competencia principal de otras Comisiones en los que, sin embargo, las políticas comunitarias tengan especial incidencia.

94. Para un análisis centrado en sus referencias al Comité de las Regiones, véase C. M. Valdés Alonso, "La Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996: aspectos institucionales", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 60, pág. 1995, pág. 12.

95. En particular, el dictamen sobre la reforma institucional, cuyo anteproyecto se confió a Jordi Pujol y que fue adoptado por la Asamblea plenaria en su sesión de 19 y 20 de abril de 1994. Véase D. Sánchez Almagro, "El Comité de las Regiones: examen de su primer año de actividad", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 58-59, 1995, págs. 21-24.

lugar antes de las respectivas reuniones de la Conferencia y del Comité, lo que, por el momento, no viene facilitado por la práctica (que tal vez por eso debiera mejorarse) de las convocatorias de esas dos instancias, que en ambos casos se hacen casi siempre con muy poca antelación.

2. Sectores con exceso de control: control parlamentario y distribución de competencias

De otro lado, así como hay campos en los que el control ha penetrado poco, hay otros en los que cabría preguntarse si no lo habrá hecho demasiado. Ese podría ser el supuesto nada infrecuente de resoluciones adoptadas en procedimientos de control sobre *materias enteramente ajenas al ámbito de competencias y aún de intereses específicos de cada Comunidad*. Ciertamente, ésta es una problemática compleja que no debe simplificarse.

Hay casos muy claros de desconexión (insumisión, pruebas nucleares en Mururoa, etc.), propiciados unas veces por las propias fuerzas políticas autonómicas, pero producidos otras por la utilización, por parte de los órganos centrales de los partidos con implantación nacional, de las Asambleas autonómicas como cajas de resonancia para multiplicar por diecisiete el posible eco de sus iniciativas. Pero en la mayoría de los supuestos, factores bastante heterogéneos hacen que la cuestión no sea tan sencilla: el entramado competencial, apoyado antes sobre la colaboración que sobre la exclusión; el entrecruzamiento de intereses y políticas; la práctica imposibilidad de la ecuación *política propia/competencia propia*, sobre todo en Comunidades con todavía fuerte presencia estatal; una cierta expansividad de la representación política autonómica a la búsqueda de un espacio propio entre niveles de representación (estatal y locales) tradicionalmente mejor definidos;⁹⁶ la propia dinámica de los procesos electorales, que propicia la utilización de los comicios autonómicos para el planteamiento de asuntos de la política nacional, según se ha hecho del todo evidente en las últimas convocatorias; la circunstancia de que, al discurrir la ejecución de ese tipo de resoluciones habitualmente por cauces informales (correspondencia, entrevistas, encuentros, etc.), no resulte fácil encontrar argumentos definitivos para impedir su adopción...⁹⁷ Por otro lado, resoluciones o

96. M. Martínez Cuadrado, *La democracia en la España de los noventa*, Barcelona, Ariel, 1996, págs. 83-86.

97. En la medida en que carecen de vincularidad jurídica no es fácil reconocerles idoneidad para invadir o lesionar órdenes competenciales ajenos. A lo más podría verse un cierto solapamiento o una cierta interferencia en la potestad de control del Gobierno de la Nación y su Administración reservada a las Cortes Generales (art. 66.2 CE). Pero, en la medida en que, como se indica en el texto, su ejecución discurre habitualmente *extra iuris ordinem* (a través de correspondencia, conversaciones, entrevistas, etc.), no es fácil tampoco hablar propiamente de control. El Gobierno autonómico, impulsado por la Asamblea, vendría a actuar (lo cual pudiera tal vez resultar cuestionable) como una suerte de *lobby* que pide y presiona con la influencia que le dé su capacidad política. Sobre los problemas que puede suscitar el trámite de admisión en este tipo de procedimientos, véase A. Embid Irujo, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 237; A. Arce Janáriz, "Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 68-74; J. Cano Bueso, "Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el

propuestas de resolución *extraautonómicas* pueden utilizarse estratégicamente para desplazar responsabilidades o alimentar una cierta *política de la queja* (sobre todo cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por un partido distinto al del Consejo de Gobierno autonómico).

Pero, con todo, posiblemente no esté de más advertir del riesgo que ese modo de proceder conlleva, pues, aun cuando, en algún supuesto (los de Comunidades con fuerte dependencia estatal), resoluciones de este tipo puedan servir incluso de cauce de integración y colaboración entre los poderes estatales y autonómicos, también es posible que las Asambleas, a fuerza de actuar sin *potestas*, terminen perdiendo su *auctoritas*.⁹⁸ Reorientar el control hacia lo verdaderamente autonómico, desvinculándolo de la política más propiamente estatal, seguramente contribuiría, aunque a corto plazo pueda no parecerlo, a fortalecer el control parlamentario en las Comunidades Autónomas.⁹⁹

Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas”, en A. Figuerola Larraudogoitia, J.C. da Silva Ochoa (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, págs. 246-255; últimamente, E. Mancisidor Artaraz, “Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en AAVV, *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 283-291.

98. I. E. Pitarch, “La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en A. Garrarena Morales (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 322, nota 11; A. Arce Janáriz, *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, Oviedo, Academia Asturiana de Jurisprudencia, 1994, págs. 30-31.

99. Algunas Asambleas han establecido algunos frenos. Así, el Reglamento de las Cortes Valencianas impone el “consenso” de la Junta de Síndics para que la Mesa pueda admitir proposiciones no de ley “que se refieran a cuestiones que no siendo competencia de la Generalidad afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana” (art. 155.2). En el Parlamento de Cataluña, la Norma Supletoria del art. 134.1 del Reglamento aprobada por acuerdo de la Mesa de 16 de mayo de 1989 (BOPC, núm. 73, de 22 de mayo) obliga a la Mesa a pedir el criterio de la Junta de Portavoces antes de decidir sobre la admisión de las proposiciones no de ley que se refieran a cuestiones que no son competencia de la Generalidad o de interés directo de los ciudadanos de Cataluña”. El Reglamento del Parlamento de Andalucía requiere unanimidad de los Grupos para la inclusión en el orden del día de proposiciones no de ley que versen sobre materias que sean competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local (art. 168).