

Cuarenta años de Derecho parlamentario autonómico: a propósito del nuevo Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias

**Forty years of regional parliamentary law:
regarding the new Regulation of the General
Junta of the Principality of Asturias**

Fecha de recepción: 01-06-23

Fecha de aceptación: 12-06-23

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. EL REGLAMENTO EN SU CON-
TEXTO.—1.1. Un punto de partida: algunos principios del Derecho parlamen-
tario.—1.2. Un medio: el Reglamento como expresión genuina de la autonomía
parlamentaria. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.—II.
RECORRIDO HISTÓRICO DESDE 1982.—2.1. Primeras manifestaciones
de la autonomía reglamentaria.—2.2. El Reglamento de 1997.—2.3. Reformas
posteriores.—III. EL NUEVO REGLAMENTO DE 2023.—3.1. Procedimiento
de elaboración.—3.2. Estructura y sistemática.—3.3. Principales contenidos.—IV.
CONDICIONES PARA LA REFORMA.—V. REFLEXIONES FINALES.—
VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

La aprobación del nuevo Reglamento de la Junta General es motivo suficiente para abordar los cuarenta años de Derecho parlamentario autonómico. Además de explorar los principios cardinales y el recorrido histórico desde 1982, con las primeras manifestaciones de la autonomía reglamentaria y las reformas posteriores, se examina detalladamente el nuevo Reglamento, tanto en lo que tiene que ver con su forma de elaboración como con sus principales contenidos. También se lleva a cabo un intento de abstracción y sistematización en torno a las condiciones necesarias para poder afrontar una reforma reglamentaria. El trabajo concluye con una reflexión sobre los retos y oportunidades que se plantean en el Parlamento contemporáneo.

PALABRAS CLAVE: Derecho parlamentario, Reglamento, reforma, autonomía parlamentaria, grupos parlamentarios, Comunidades Autónomas.

* Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

ABSTRACT

The approval of the new Regulation of the Asturian General Assembly is a sufficient reason to address the forty years of Autonomous Parliamentary Law. In addition to exploring the basic principles and the historical journey since 1982, also covering the early manifestations of regulatory autonomy and subsequent reforms, the new Regulation is thoroughly reviewed in terms of both its drafting process and its main contents. An attempt is also made to abstract and systematize the necessary conditions for undertaking a regulatory reform. The article concludes with a reflection on the challenges and opportunities that arise in the contemporary Parliament.

KEYWORDS: *parliamentary law, rules of order, reformation, parliamentary autonomy, parliamentary groups, Regions.*

I. EL REGLAMENTO EN SU CONTEXTO¹

En los últimos meses se han producido todo un conjunto de efemérides en relación con el Estado de las autonomías y el Derecho parlamentario. Hace poco más de un año se conmemoraba el cuadragésimo aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados, un texto cuya importancia va mucho más allá de la propia Institución en la que se alumbró, pues su influencia fue capital en los comienzos de las Asambleas Legislativas autonómicas.

Precisamente, en relación con estas, hace pocas semanas, el 8 de mayo, se han cumplido los cuarenta años desde las primeras elecciones autonómicas en las Comunidades Autónomas denominadas de *vía lenta*, es decir, aquellas que accedieron a la autonomía a través del artículo 143 de la Constitución². Aquellas primeras elecciones conllevaron, al fin, la genuina aparición del Parlamento como órgano institucional de las recién creadas Comunidades Autónomas, si bien es cierto que no puede desconocerse la previa existencia de los *órganos preautonómicos*, en los que quizás aparecen ya algunas de las reglas, principios y valores que luego configurarán el Dere-

¹ Quisiera, además, que este texto sirva para agradecer y dar testimonio de quiénes, con su esfuerzo, inteligencia y buen hacer, han hecho jurídicamente posible el nuevo Reglamento de la Junta General, objeto de este trabajo: a Blanca Belmonte Peláez y Natividad Salas Martínez, compañeras Letradas e infatigables al desaliento, y, en particular, a Alberto Arce Janáriz, Letrado Mayor de la Junta General y de cuyo incomparable magisterio aprendemos todos aquellos que día a día tenemos la suerte de compartir vida profesional.

² En las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. A estas doce Comunidades Autónomas había que añadir Navarra, que pese a no acceder a la autonomía a través del artículo 143, celebró sus primeras elecciones autonómicas en dicha fecha. Ya habían tenido lugar, previamente, las elecciones autonómicas en Euskadi y Cataluña (9 y 20 de marzo de 1980, respectivamente), en Galicia (20 de octubre de 1981) y en Andalucía (23 de mayo de 1982).

cho parlamentario, así como en el periodo de tiempo que transcurrió entre la aprobación de los Estatutos de Autonomía, de los que también se han celebrado, con mayor o menor fasto, hace escasos meses el cuadragésimo aniversario, y la celebración de las citadas elecciones³.

Todas estas efemérides brindan una ocasión excepcional para reflexionar acerca de la institución parlamentaria, en general, y de su sistema de fuentes, en particular: de su evolución a lo largo de estos cuarenta años, de su estado en el momento actual y de los retos y desafíos a los que se enfrenta. El Derecho parlamentario ha sido objeto de una expansión cuantitativa y cualitativa notable: por un lado, como consecuencia de la aparición de las Comunidades Autónomas, y, por otro, por la subordinación de los *interna corporis* a la penetración en el mundo parlamentario de la fuerza expansiva de los derechos y libertades fundamentales, que ha supuesto la génesis de todo un *corpus* jurisprudencial. Además, a los principios clásicos establecidos por la Constitución, que ya configuraban *ab initio* un Derecho parlamentario con un sentido o dimensión valorativa o axiológica sobre la base de las ideas del Estado de Derecho, de la garantía efectiva de los derechos y libertades o del reconocimiento del sufragio universal y de la libre y plural concurrencia por el poder, han venido a unirse otros distintos, como el de transparencia o de participación ciudadana.

En el caso del Principado de Asturias, además de estas efemérides compartidas, se da la circunstancia de la recentísima aprobación de un nuevo Reglamento, que fue debatido y votado por el Pleno de la Cámara, tras más de tres años de trabajo, el 27 de marzo⁴. Esta reforma, que, por su carácter integral da pie a un nuevo texto, viene a sustituir al Reglamento de 1997, que tras más de veinticinco años desde su aprobación y entrada en vigor sufría el paso del tiempo, tanto por presentar ciertos problemas en su regulación como por la necesidad de depurar e incorporar los usos y costumbres aparecidos a lo largo de todos estos años. Los finales de legislatura son siempre propicios para llevar a cabo reformas reglamentarias, a veces para resolver problemas puntuales, puestos de manifiesto en los años precedentes, en otras ocasiones para culminar largos procesos de elaboración y deliberación. Aunque el presente trabajo pretende centrarse únicamente en el nuevo Reglamento de la Junta General, cabe destacar que no ha sido la única reforma reglamentaria, pues, por ejemplo, el Parlamento de Canarias llevó a cabo una revisión de

³ Situación que, además, tenía su reflejo en los distintos Estatutos de Autonomía. En el caso del Principado de Asturias, la disposición transitoria segunda establecía la composición de la Junta General, nutriéndose de los parlamentarios a Cortes Generales, los Diputados Provinciales y los designados por la Asamblea de Parlamentarios, la constitución de la misma y las competencias a ejercer, que eran todas las establecidas en el Estatuto, con excepción de la potestad legislativa, si bien se permitía «disposiciones necesarias para el funcionamiento de las Instituciones».

⁴ Boleín Oficial del Principado de Asturias (en adelante, BOPA) n.º 70, de 13 de abril de 2023; corrección de errores en BOPA n.º 99, de 25 de mayo.

su Reglamento⁵, que, si bien ni es, en puridad, uno nuevo, ni puede ser calificada como integral, sí que cabe destacar que es profunda, al haberse visto modificados más de medio centenar de artículos y disposiciones, muchos de ellos en materias de relevante significación parlamentaria⁶. También el Parlamento de la Rioja modificó su Reglamento⁷ en orden a modificar las competencias de la Junta de Portavoces y el número mínimo para constituir grupo parlamentario.

1.1. Un punto de partida: algunos principios del Derecho parlamentario

El Derecho Parlamentario, pese a tener no pocos rasgos en común con otros sectores del ordenamiento jurídico, tales como ser un sistema dinámico, con capacidad de autorregulación, autosuficiente y jerarquizado, posee notas genuinas, que lo diferencian del resto del ordenamiento, siendo su relación con la Constitución lo que determina sus perfiles básicos: manifestación normativa de la autonomía parlamentaria y de producción interna por el propio órgano al que se aplica; norma de consenso mediante la imposición de mayorías cualificadas; axiológico, valorativo y políticamente comprometido, consecuencia de los preceptos constitucionales y estatutarios relativos al Estado de Derecho y Democrático; de contenido mínimo y flexible, aunque parcialmente racionalizado, en particular en determinados aspectos; y parcialmente revisable y controlable por la jurisdicción constitucional.

Pretender esbozar aquí una teoría acerca del sistema de fuentes parlamentario y del Reglamento excedería con mucho el objeto pretendido en este trabajo, si bien parece aconsejable *revisitar* alguno de sus conceptos clave, en particular a la luz de los últimos pronunciamientos jurisprudenciales, en tanto que estos axiomas sobre los que se elabora el *corpus* que rige la institución parlamentaria son condición necesaria para poder afrontar una aproximación, en general, al sistema de fuentes, y, en particular, al nuevo Reglamento de la Junta General. Aunque no cabe desconocer, como se ha dicho,

⁵ En sesión celebrada los días 28 y 29 de marzo, publicada la reforma en el Boletín Oficial de Canarias n.º 75, de 18 de abril de 2023.

⁶ En particular, se modifican 48 y se introducen 13 nuevos preceptos. Algunas de las modificaciones más significativas son las siguientes: reconocimiento expreso de la autonomía presupuestaria y financiera de la Cámara, regulación del régimen de asignaciones y de incompatibilidades retributivas, principios de actuación, incorporación de medidas para luchar contra el transfuguismo, nueva regulación del voto telemático, habilitación a la Mesa de la Cámara para la aprobación de directrices de técnica normativa.

⁷ En sesión celebrada el día 25 de enero de 2023, publicada la reforma en el Boletín Oficial de La Rioja n.º 27, de 8 de febrero de 2023. Sobre la reforma: OCÓN GARCÍA, J. (2023). “La reciente reforma del reglamento del Parlamento de la Rioja. El diputado no adscrito y la Junta de Portavoces”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 25. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, pp. 86-94.

la flexibilidad del Derecho parlamentario⁸, en la que, incluso, la unanimidad todo lo puede⁹, lo cierto es que estos principios y valores se configuran como límite y garantía del mismo y de la actuación parlamentaria.

En primer lugar, el sometimiento del Parlamento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En relación con esto, el Tribunal Constitucional ha recordado recientemente que «a partir de la misma configuración del artículo 1.1 CE, la noción de Estado de Derecho se desarrolla igualmente en el título preliminar al subrayar que los poderes públicos, al igual que los ciudadanos, *están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*. Afirmación que, naturalmente, se refiere a todos los poderes públicos, incluido por tanto el poder legislativo, y para cuya efectividad el constituyente previó la existencia de un órgano específico, el Tribunal Constitucional»¹⁰. En relación con esta idea, la evolución de la teoría y de la práctica en torno a los *interna corporis* es una buena muestra del propio desarrollo del Estado contemporáneo y de sus principios estructurales. Toda actuación del poder público debe quedar sometida al ordenamiento jurídico, incluso del Parlamento y aun cuando se defienda con vigor el principio de separación de poderes, pues, como señalaba GARCÍA DE ENTERRÍA «no cabe, en modo alguno, contraponer principio democrático con principio de legalidad. La primera aplicación del principio democrático es ser gobernado por las Leyes (obra de la voluntad general) y no por los hombres; es el Preámbulo de la Constitución quien lo dice, no yo [...]. Ninguna autoridad puede invocar su origen democrático para infringir la Ley: esta es la esencia misma del Estado de Derecho»¹¹.

En segundo lugar, el compromiso entre mayoría y minoría, que es consustancial al parlamentarismo. El Derecho parlamentario, entendido como un Derecho de libertad, que garantiza y apoya la separación de poderes, debe resituarse en la centralidad normativa a la minoría política, no solo como instrumento que encauza y hace posible el acuerdo, fomentando la capacidad de entendimiento, sino garantizando los derechos y prerrogativas de la minoría. En este sentido, tiene dicho el Tribunal Constitucional que «en un sistema democrático, las minorías han de ser protegidas. El pluralismo político exige la consideración de todos los actores democráticos, no solamente de las mayorías, pues el sistema de alternancia del poder político, se produce cuando es

⁸ Cfr. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). “La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”. *Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 46. Madrid.

⁹ La flexibilidad del Derecho parlamentario se observa, sobre todo, a través del *nemine contradicente*, por el que, de haber unanimidad entre los grupos parlamentarios y/o diputados, es posible desplazar la norma jurídica aplicable.

¹⁰ ATC 177/2022, de 19 de diciembre.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993). “Un punto de vista sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992”. *Revista de Administración Pública*. N.º 130. Madrid.

posible mediante la posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad, sin la imposición de unos grupos sobre otros. Esto implica una consideración de los actores políticos que satisfaga las exigencias de unas reglas del juego democráticas»¹². La consideración axiológica o valorativa del Derecho parlamentario adquiere aquí su máxima relevancia, pues no cabe considerarlo como un mero instrumento de conformación de la voluntad, sino que, como afirma el Tribunal, «el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado, propugnado por el artículo 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico»¹³. Esta condición de compromiso actúa, así, como una aproximación *real* a la unanimidad que exige la idea de libertad en la producción de un orden social por los propios sometidos a dicho orden. La principal característica del principio democrático no es que la voluntad que gobierne sea la voluntad del pueblo, sino que los sometidos a las normas, el mayor número posible de los miembros de la comunidad política, participe en dicho proceso de formación de la voluntad. El Parlamento surge como intersección entre ambas ideas: como cauce con el que conformar la voluntad y como ficción de la idea de libertad unánime.

Y, en tercer lugar, la autonomía parlamentaria, con su correspondiente reconocimiento constitucional y estatutario, que no es sino el «núcleo de la garantía institucional del Parlamento»¹⁴ y cuya razón de ser está en «la necesidad de sustraer al Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias», de tal forma que se configura como «mecanismo protector del órgano parlamentario [...] que no supone la huida del Derecho, sino la existencia de un Derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas»¹⁵. La autonomía parlamentaria es, por tanto, condición necesaria para la separación de poderes, garantizando la integridad e independencia de las Cámaras como reflejo del Poder Legislativo y permitiendo el adecuado desarrollo de las potestades y competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico, sin cuya defensa «sufrir el principio democrático y se refuerza el carácter autoritario del sistema político»¹⁶. Para garantizar esto, la autonomía parlamentaria se descompone, a su vez, en una triada de manifestaciones¹⁷: autonomía normativa o reglamentaria (capacidad de autorregulación mediante normas y

¹² STC 56/2022, de 5 de abril.

¹³ ATC 177/2022, de 19 de diciembre.

¹⁴ STS, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de abril de 2018.

¹⁵ STC 38/2022, de 11 de marzo.

¹⁶ GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2018). «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*. N.º 104. Madrid: p. 56.

¹⁷ STC 38/2022, de 11 de marzo.

acuerdos de la Cámara), una autonomía financiera o presupuestaria (capacidad de aprobar su propio presupuesto) y una autonomía funcional u organizativa (capacidad de contar con su propia organización, de contar con su propio personal y de elegir sus órganos de gobierno).

1.2. Un medio: el Reglamento como expresión genuina de la autonomía parlamentaria. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias

La autonomía normativa o reglamentaria, es decir, la capacidad de dotarse de normas de organización, funcionamiento y desarrollo, es la manifestación central de la autonomía parlamentaria, pues, como gráficamente tiene dicho el Tribunal Constitucional, «siempre [se] ha relacionado la autonomía reglamentaria de las Cámaras con la propia autonomía parlamentaria»¹⁸, ello sin perjuicio de que esta sea, además, cauce a través del que se vehiculan jurídicamente las restantes manifestaciones de la autonomía parlamentaria. En todo caso, en virtud de esta autonomía les corresponde a las Cámaras una función ordenadora de su vida interna, regulando su propia organización y funcionamiento, ordenando los derechos y atribuciones de los parlamentarios y articulando las fases o procedimientos que se desarrollen en su seno. Este poder de normación autónomo, que poseen *mutatis mutandi* otros órganos constitucionales, supone que los Parlamentos puedan aprobar normas jurídicas que, no siendo leyes en sentido formal, gozan de eficacia tanto *ad intra* como *ad extra*, siempre y cuando la norma se encuentre dentro del contenido así reservado por la Constitución y, en su caso, los Estatutos de Autonomía.

En este sentido, el sistema de fuentes que *construye* la autonomía reglamentaria encuentra en el Reglamento parlamentario su principal medio instrumental. Aunque nada se dirá aquí acerca del debate sobre su naturaleza jurídica y posición en el sistema de fuentes, que depende, en gran medida, de los postulados doctrinales desde los que se aborde y del particular sistema constitucional, cabe destacar que se trata de una norma jurídica peculiar y genuina, expresión primaria del Derecho parlamentario, que toma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía algunas notas caracterizadoras: previsión expresa, en tanto condición y garantía de la autonomía parlamentaria, aprobación por los órganos plenarios, con mayorías reforzadas, y un contenido mínimo indisponible¹⁹. Más allá de las manifestaciones doctrinales elaboradas a través de la ontología y de la particular regulación dada por las normas inmediatamente citadas, la modulación y delimitación del Regla-

¹⁸ STC 96/2019, de 15 de julio.

¹⁹ Si bien el Tribunal Constitucional, al examinar esta cuestión, ha señalado «cierta indefinición en el diseño de la reserva reglamentaria» (STC 136/2011, de 13 de septiembre).

mento parlamentario ha tenido lugar, principalmente, por el Tribunal Constitucional, que, partiendo de algunos de los principios antes examinados, ha declarado, por un lado, la subordinación y limitación, formal y material, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía²⁰, y, por otro lado, su incardinación en ambas como cúspide del sistema de fuentes parlamentario y expresión de los más altos valores de dicho ordenamiento²¹.

Ahora bien, no habiendo distinguido hasta ahora entre el plano estatal y el plano autonómico, y pese a que se haya afirmado la «relevancia constitucional de los Parlamentos autonómicos, asimilada y cercana al de las Cortes Generales»²², lo cierto es que el Tribunal Constitucional, de forma inveterada, ha venido manteniendo que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no puede inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas», de tal forma que el sistema de fuentes en los Parlamentos autonómicos «es [el] contenid[o] únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas»²³. Que no puedan inferirse reglas y principios de aplicación directa, por haber sido adoptados dichos preceptos para las Cortes Generales, no significa que los preceptos constitucionales no puedan servir, por un lado, como guía en la elaboración normativa, y, por otro, como parámetro interpretativo²⁴. En todo caso, la solución que adopta el Tribunal es *ad hoc*, examinando, cuando procede, la aplicabilidad o no del precepto en cuestión²⁵.

En relación con todas estas consideraciones axiomáticas cabe preguntarse si hay el correspondiente reflejo en el ordenamiento autonómico, pues, por ejemplo, respecto de la forma de gobierno, afirma ARCE JANÁRIZ que «aun participando el Principado de Asturias del patrón común de la forma de gobierno parlamentaria, lo cierto es que la trasposición de ese canon a nuestra Comunidad Autónoma presenta algunos perfiles propios, tanto en el

²⁰ En particular, el Tribunal Constitucional ha afirmado que «de conformidad con el sistema de fuentes autonómico, el Estatuto, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se erige en la norma superior en la jerarquía normativa del ordenamiento autonómico, y, por tanto, de las normas inferiores, también el Reglamento del Parlamento Autonómico, deberán ser conformes en su redacción e interpretación con aquella» (STC 35/2022, de 9 de marzo).

²¹ STC 226/2004, de 29 de noviembre.

²² STS, de la Sala de lo Penal, de 17 de marzo de 2015.

²³ STC 116/1994, de 18 de abril, reiterado recientemente por la STC 84/2015, de 30 de abril.

²⁴ Cfr. SANZ PÉREZ, A. L. (2023). *Fundamentos de Derecho parlamentario Español*. A Coruña: Colex.

²⁵ Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha declarado recientemente la inaplicabilidad de los artículos 68 (STC 153/2014), 88 (STC 84/2015) o 134 (STC 7/2010).

primer elemento del binomio, la configuración de la Junta General como Asamblea de representación directa, como en el segundo componente, el referido a las relaciones de la Junta General con el Ejecutivo y su Presidente»²⁶. Lo cierto es que, más allá del *ius commune*²⁷ cuya recepción fue consecuencia de la primaria influencia del Reglamento del Congreso de los Diputados en aquellas *neonatas* Asambleas Legislativas, con sus correspondientes luces y sombras²⁸, presenta la Junta General algunos matices particulares, que conviene analizar en tanto que, tributarios del contexto propio, ayudan a entender cuestiones que luego se examinarán.

En este sentido, la Junta General, caracterizada como órgano institucional del Principado de Asturias (art. 22 EA), goza de inviolabilidad (23.2 EA) y de autonomía parlamentaria (28 EA) en unos términos similares al resto, pues expresamente se reconoce el triple haz de manifestaciones típicas de la autonomía parlamentaria, esto es, que «aprueba su Presupuesto y el estatuto de su personal», que «establece su propio Reglamento» y que «elige su Presidente y demás componentes de la Mesa». No obstante su reconocimiento estatutario, la cuestión estriba, más bien, en el grado de efectividad que tiene en la realidad jurídico-política de la Comunidad Autónoma, pues de poco sirve proclamarlo solemnemente si luego no goza de la imprescindible consideración en el día a día de la Cámara. No cabe desconocer que la autonomía parlamentaria, en tanto garantía del Poder Legislativo, supone, en no pocas ocasiones, un freno a la acción política de gobierno, precisamente por su función tuitiva de las minorías. El proceso histórico y el contexto político devienen imprescindibles para poder comprender el grado de eficacia de la autonomía parlamentaria, pues cuanto mayor sea la concentración de poder, con reducida alternancia política, menor será la autonomía del Parlamento. A este respecto, en el caso de la Junta General, concurren una serie de premisas que, en mayor o menor medida, afectan a esta cuestión: por un lado, el Principado de Asturias como Comunidad Autónoma uniprovincial, en la que han permanecido y todavía permanecen vestigios de la antigua Diputación Provincial, no tanto en el plano jurídico²⁹ sino en el político y sociológico, y, por otro, la reducida alternancia política en la Comunidad Autónoma³⁰.

²⁶ ARCE JANÁRIZ, A. (2022). “La forma de Gobierno del Principado de Asturias”. SOSA WAGNER, F. (Dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: Editorial Reus, p. 83.

²⁷ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1993). “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 38. Madrid: p. 169.

²⁸ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2016). “Reflexiones sobre el Derecho parlamentario español”. *Manual de Derecho parlamentario autonómico*. IGLESIAS MACHADO, S. y MARAÑÓN GÓMEZ R. (coord.). Madrid: Dykinson, p. 15.

²⁹ Los últimos vestigios jurídicos de la Diputación Provincial fueron paulatinamente suprimidos. En particular, la potestad reglamentaria para la organización de los servicios en materias de ejecución de legislación del Estado que se le atribuía a la Junta General (art. 23.2 EA) fue suprimida en la reforma estatutaria de 1999 (Ley Orgánica 1/199, de 5 de enero).

³⁰ El Partido Socialista Obrero Español ha obtenido la victoria en diez de los doce procesos electorales desde 1983, habiendo gobernado la Comunidad Autónoma durante 36 de los 41 años.

Estas señas diferenciales se observan tanto en la teoría, como ocurre, por ejemplo, respecto del ámbito material de la reserva reglamentaria, menor que en otros Estatutos de Autonomía, señaladamente en lo que tiene que ver con la elección del Presidente del Principado y las relaciones entre la Junta General y el Consejo de Gobierno, que no se regula en el Reglamento sino en la correspondiente Ley, habiendo quien afirma al respecto que es «inapropiado y de dudosa constitucionalidad que, a través de la ley, se regulen materias objeto de reserva reglamentaria»³¹, como en la práctica, por ejemplo respecto de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos, que no tiene parangón alguno en ninguno de los Parlamentos españoles³².

II. RECORRIDO HISTÓRICO DESDE 1982

2.1. Primeras manifestaciones de la autonomía reglamentaria

El Estatuto de Autonomía de Asturias, aprobado por Ley Orgánica el 30 de diciembre de 1981³³ y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 11 de enero de 1982, entró en vigor veinte días después de su publicación, el 31 de enero de 1982, por aplicación del artículo 2.1 del Código Civil en tanto que no contenía disposición específica, desplegando un entramado institucional de nueva creación, si bien con una continuación histórica³⁴, basado en la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente, de tal forma que la primera «constituye, sin estar jerárquicamente supraordenad[a] al Presidente y al Gobierno, el eje de rotación de la organización institucional y tiene asignada por ello una posición central en su engranaje»³⁵.

³¹ SANZ PÉREZ, A. L. (2023). *Fundamentos de Derecho parlamentario Español*. A Coruña: Colex, p. 48.

³² Como consecuencia de la presentación del proyecto de ley por el Consejo de Gobierno a finales de noviembre o principios de diciembre, en un escaso mes natural, poco más de veinte días hábiles, se tramita una iniciativa legislativa respecto de la que, por un lado, el Estatuto de Autonomía dispone que debe ser presentada «antes del último trimestre del año» (art. 47.3) y, por otro, el Reglamento de la Cámara prohíbe el procedimiento de urgencia (art. 158.2 del Reglamento de 1997). La consecuencia natural y común a una presentación tardía de la iniciativa no parece que deba ser una constricción sistemática y repetida de las facultades parlamentarias en el examen, enmienda y aprobación del proyecto de ley, sino la prórroga presupuestaria, que es el instrumento jurídico previsto por la Constitución y el Estatuto de Autonomía ante una presentación extemporánea.

³³ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, que sería modificado con posterioridad en 1991 (Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo), 1994 (Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo) y 1999 (Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero).

³⁴ En la etapa preautonómica, de conformidad con el Real Decreto-Ley 29/1978, de 27 de septiembre, la función de gobierno y administración se confió a un órgano colegiado, el Consejo Regional de Asturias, que coexistía con el órgano de gobierno y administración de la provincia, la Diputación Provincial (cfr. FERNÁNDEZ PÉREZ, B. [2003]. «Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma. ARCE JANÁRIZ, A. (coord.). *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*. Oviedo: Gobierno del Principado de Asturias, pp. 37-48).

³⁵ ARCE JANÁRIZ, A. (2022). «La forma de Gobierno del Principado de Asturias». SOSA WAGNER, F. (Dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: Editorial Reus, pp. 82-83.

Dispuesto este entramado institucional, el propio Estatuto de Autonomía hubo de dar respuesta a la composición y funciones de la Junta General, pues, una vez que tuvo lugar su entrada en vigor, su constitución debía tener lugar dentro de los treinta días siguientes, pese a que todavía no se habían celebrado las primeras elecciones autonómicas³⁶. Así, en la disposición transitoria segunda se establecía, respecto de las funciones, que «tendr[í]a todas las competencias [...], excepto el ejercicio de la potestad legislativa», si bien podía dictar «con carácter provisional [...] disposiciones necesarias para el funcionamiento de las Instituciones del Principado»³⁷. También debía proceder a la «elección del Presidente del Principado de Asturias».

El ejercicio de estas competencias propias exigía adoptar un marco jurídico, del que se carecía por completo, pero que era necesario para el adecuado desarrollo de sus funciones. En la sesión constitutiva, el 6 de marzo de 1982, una vez que se forma la mesa de edad y se declara constituida la Cámara, se procede a establecer dicho régimen jurídico, si bien de modo fragmentario, puesto que no se abordó *in totum*: aprobando primero las normas que regulaban la elección de la Mesa de la Cámara³⁸ y luego las normas para la formación de los grupos parlamentarios y de la investidura del Presidente del Principado³⁹. Se declara, además, que el Reglamento del Congreso de los Diputados «constituya derecho supletorio sobre la materia».

Estas normas aprobadas por el Pleno fueron la primera manifestación de la autonomía reglamentaria en la Junta General. Con posterioridad, el 15 de marzo de 1982, la Mesa de la Cámara, en su primera reunión, reitera las normas aplicables para las sesiones de la Junta General, en general, y para la sesión de elección del Presidente, en particular, si bien refuerza la aplicabilidad del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues, aunque se declarase su carácter supletorio, fue imprescindible durante esta primera etapa, en tanto que las normas aprobadas por el Pleno contenían únicamente 11 artículos, a todas luces insuficientes para ordenar mínimamente la vida interna de la Cámara, que iba mucho más allá que lo que regulaban aquellas normas.

La tramitación del primer Reglamento de la Junta General comenzaría una vez celebradas estas primeras sesiones parlamentarias, elaborándose un borrador por el Grupo Parlamentario de UCD de Asturias, presentado ante

³⁶ La disposición transitoria primera establecía estas tendrían lugar entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1982, en la fecha que se fijara de común acuerdo por el Consejo de Gobierno y el Gobierno de la Nación.

³⁷ No obstante la utilización del término «disposiciones» y la expresa sustracción de la potestad legislativa, las disposiciones aprobadas por la Junta General utilizaron el *nomen iuris* de la ley.

³⁸ Se tomó como base para la discusión parlamentaria un borrador de normas que había sido elaborado por la Comisión creada al efecto por el Consejo Regional (Decreto 31/1981, de 4 de diciembre).

³⁹ En relación con las normas a aplicar en la sesión de elección del Presidente del Principado de Asturias, la Mesa de la Cámara se dirigió al Congreso de los Diputados en orden a la emisión de un dictamen al respecto, señalando su Secretaría General que, por tratarse de una institución no consultiva, no resultaba ortodoxa la elaboración del documento solicitado.

la Mesa de la Cámara para su admisión a trámite, publicación y remisión al Consejo de Gobierno⁴⁰. Tras el correspondiente examen y deliberación en la Ponencia designada a tal efecto y en la Comisión de Reglamento, en particular de las 100 enmiendas presentadas, sería aprobado por el Pleno el 13 de diciembre de 1982⁴¹, con 42 votos a favor y 11 votos en contra.

Se trataba de un texto breve, de 81 artículos, dos disposiciones finales y tres disposiciones transitorias, que seguía estableciendo expresamente la supletoriedad del Reglamento del Congreso de los Diputados. Regulaba, en general, los grandes aspectos del orden parlamentario, si bien de forma sucinta, a través de siete títulos: sesión constitutiva (arts. 1 a 3), Estatuto de los Diputados (arts. 4 a 11), organización del Parlamento (arts. 12 a 40), disposiciones generales de funcionamiento (arts. 41 a 54), procedimiento legislativo (arts. 55 a 67), orientación y control del Consejo de Gobierno (arts. 68 a 80) y orden parlamentario (art. 81).

Este Reglamento estaría en vigor poco más de dos años. El 26 de octubre de 1984 se registra una proposición de reforma, suscrita por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, que sería tomada en consideración por el Pleno el 15 de noviembre. La proposición de reforma, que fue objeto de 232 enmiendas, tras la oportuna deliberación, primero, en la Ponencia designada a tal efecto, y, luego, en la Comisión de Reglamento, fue finalmente aprobada por el Pleno el 23 de abril de 1985⁴², con 39 votos a favor y 4 votos en contra.

El Reglamento contenía 255 artículos, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y cinco disposiciones transitorias. Si bien el Reglamento del Congreso de los Diputados dejaba de ser expresamente calificado como norma supletoria, cabe destacar que ambos eran muy similares, tanto en contenido como en estructura y sistemática, pues lo que se hizo fue adaptar aquel a la realidad de la Junta General, de tal forma que su influencia siguió siendo notable.

2.2. El Reglamento de 1997

Superados los primeros diez años desde la aprobación y entrada en vigor del Reglamento de 1985, siendo ya considerable la experiencia parlamentaria acumulada en los casi quince años de vida de la Junta General, en la IV

⁴⁰ Respecto de la remisión al Gobierno, que se prevé, con carácter general, en las proposiciones de ley, de las que trae causa la tramitación de la reforma reglamentaria, señala GUTIÉRREZ VICÉN que «no resulta de aplicación a las propuestas de reforma reglamentaria el resto del artículo 126 relativo a la remisión de las proposiciones de ley al Gobierno al objeto de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración así como su conformidad o no con su tramitación» (GUTIÉRREZ VICÉN, C. [2012]. “Disposición Final Segunda”. RÍPOLLES SERRANO, M.R. [coord.]. *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 1390).

⁴¹ BOPA n.º 6, de 10 de enero de 1983.

⁴² BOJG n.º 81, de 26 de abril.

Legislatura (1995-1999) se decide abordar una reforma integral del Reglamento que, a la vista del resultado final, no solo recogió toda una serie de usos y prácticas que seguramente habían sedimentado con el transcurso de los años, sino que permitió innovar en no pocos aspectos.

Convine examinar, aunque sea brevemente, el procedimiento seguido en aquella reforma reglamentaria, pues tendrá significativa influencia en posteriores procedimientos parlamentarios⁴³. El contenido, según describe ARCE JANÁRIZ, «fue materialmente elaborado por un Grupo de Trabajo⁴⁴, integrado por Diputados y Letrados, con asistencia de expertos, y luego tramitado como Proposición de Ley»⁴⁵. Respecto de la dinámica de trabajo, con sucesivas lecturas en las que se fueron perfilando los contenidos a introducir en la reforma, buscando, en la medida de lo posible, el máximo consenso, cabe destacar el informe monográfico elaborado antes de la formación del Grupo de Trabajo por el entonces Letrado de la Cámara Alberto Arce Janáriz⁴⁶, que a lo largo de sus más de 90 páginas abordaba en profundidad tanto «las directrices posibles para la reforma», identificando los problemas particulares que presentaba el Reglamento de 1985 y posibles soluciones al respecto, como «el procedimiento de la reforma», proponiendo específicamente «una vía previa al procedimiento propiamente parlamentario», es decir, la elaboración del borrador mediante un grupo de trabajo, como así se hizo.

Elaborado el borrador por el Grupo de Trabajo, el 21 de mayo de 1997, es decir, casi dos años después de su constitución, todos los Grupos Parlamentarios (Socialista, Popular, Izquierda Unida y Mixto) suscriben y presentan la proposición de reforma, que es calificada y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, proponiendo al Pleno su tramitación en lectura única. Finalmente, el 18 de junio⁴⁷, la proposición de reforma fue tomada en consideración por el Pleno, acordada su tramitación en lectura única y aprobada la reforma con 41 votos a favor y un voto en contra.

El Reglamento contenía, además de un preámbulo, 247 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Era un texto continuista, que, como señalaba el propio preámbulo, «no hac[ía] tabla rasa del texto vigente», en particular en su estructura y sistemática, pero que incorporaba profundas innovaciones materiales, adelantándose en no pocos preceptos a contenidos que paulatinamente serían adoptados por otros Parlamentos españo-

⁴³ Un procedimiento similar sería el seguido en la reciente reforma del Reglamento de 2023, pero, también, aunque sin éxito, en el intento de reforma reglamentaria de la IX Legislatura (2013-2014), así como en el intento de reforma estatutaria de la VII Legislatura (2007-2008).

⁴⁴ Resolución de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, de fecha 26 de septiembre de 1995, por la que se crea el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Cámara.

⁴⁵ ARCE JANÁRIZ, A. (2003). *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*. Granda-Siero: Madú, p. 151.

⁴⁶ Informe sobre la Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de enero de 1995.

⁴⁷ BOPA n.º 166, de 18 de julio.

les, pues permitió a la Junta General ser «pionera en apertura social» en tanto que amplió «progresivamente las opciones de presencia o participación ciudadana»⁴⁸. Entre sus novedades más reseñables cabría señalar una mejor imbricación e interrelación del Parlamento en el tejido social, en particular mediante la audiencia social en los procedimientos parlamentarios, el incremento de la transparencia, la potenciación de los resortes de control parlamentario, la introducción de la posibilidad de preguntas al Presidente del Principado o la mejora de la evaluación del cumplimiento de las resoluciones aprobadas, así como, en general, numerosas mejoras técnicas para optimizar los procedimientos parlamentarios.

2.3. Reformas posteriores

Desde su aprobación y entrada en vigor, el Reglamento fue objeto de un total de doce modificaciones, de mayor o menor envergadura, teniendo por meta, todas ellas, adaptar la realidad normativa del Reglamento, si bien dentro de sus parámetros generales, pues ninguna de ellas supuso un cambio de paradigma respecto de los contenidos originales de aquel.

La primera reforma, que tuvo lugar el 26 de julio de 1999⁴⁹, es decir, recién comenzada la V Legislatura (1999-2003), tuvo por objeto incorporar en el artículo 69 un nuevo apartado que flexibilizara el régimen de las comisiones permanentes, de tal forma que la facultad para modificar su denominación, número y competencias fuese de la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces, no siendo así necesaria modificación reglamentaria para adaptar estas a la correspondiente estructura gubernamental. La proposición de reforma, suscrita el 23 de julio por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad, teniendo lugar tanto la toma en consideración como la decisión acerca de la lectura única el mismo día de aprobación de la reforma.

En la VII Legislatura (2007-2011), diez años después de la entrada en vigor del Reglamento, tuvo lugar la segunda reforma, el 9 de noviembre⁵⁰, cuyo objeto fue la adaptación a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en particular modificando el artículo 166 para residenciar en el Pleno de la Cámara la competencia para aprobar el Estatuto de Personal de la Junta General, que hasta entonces aprobaba la Mesa de la Cámara. Además, se añadió un nuevo artículo (245 bis) para reflejar en el Reglamento los distintos cuerpos funcionariales. La proposición de reforma, suscrita el 16 de octubre por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

⁴⁸ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (2022). “La forma de Gobierno del Principado de Asturias”. SOSA WAGNER, F. (Dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: Editorial Reus, p. 83.

⁴⁹ BOPA n.º 173, de 27 de julio.

⁵⁰ BOPA n.º 265, de 14 de noviembre.

La tercera reforma, el 16 de mayo de 2008⁵¹, también en la VII Legislatura, tuvo por objeto la incorporación de dos nuevos títulos en el Reglamento, relativos a las relaciones de la Junta General con la Sindicatura de Cuentas y con el Procurador General⁵², cuestión que, pese a que habían pasado más de cinco años desde la entrada en vigor de las correspondientes leyes⁵³, todavía no tenía reflejo reglamentario. La proposición de reforma, suscrita el 28 de abril por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

En la VIII (2011-2012) Legislatura, el 23 de diciembre de 2011⁵⁴, se reformó el artículo 22.6 del Reglamento para establecer el régimen de publicidad del Registro de Intereses en lo que atañe a las declaraciones de incompatibilidades y de intereses y actividades. La proposición de reforma, suscrita el 6 de julio por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada siguiendo el procedimiento ordinario y aprobada con 29 votos a favor y 16 abstenciones.

En la IX (2012-2015) Legislatura tuvo lugar, también, una reforma, el 27 de junio de 2014⁵⁵, que derogó el artículo 277 del Reglamento, relativo a los Cuerpos funcionariales, que había sido incorporado previamente en 2007, al considerarse poco flexible que estuviera en el Reglamento y no en el Estatuto de Personal. La proposición de reforma, suscrita el 9 de junio por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

En la X Legislatura (2015-2019) tuvieron lugar dos reformas. La primera, el 25 de noviembre de 2016⁵⁶, incorporó al Reglamento un nuevo título relativo a la transparencia, dando cumplimiento a los mandatos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La proposición de reforma, suscrita el 4 de noviembre por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

La segunda de las reformas, que tuvo lugar el 15 de junio de 2018⁵⁷, modificó la regulación sustantiva del procedimiento en lectura única (art. 165), en particular para adaptarlo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la posibilidad de presentar enmiendas en dicho procedimiento⁵⁸.

⁵¹ BOPA n.º 129, de 4 de junio; corrección de errores en BOPA n.º 135, de 11 de junio.

⁵² La parte de la reforma correspondiente al Procurador General quedaría luego sin efecto como consecuencia de la Ley del Principado de Asturias 2/2013, de 21 de junio, de supresión del Procurador General.

⁵³ Leyes del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas, y 5/2005, de 16 de diciembre, del Procurador General.

⁵⁴ BOPA n.º 3, de 5 de enero.

⁵⁵ BOPA n.º 157, de 8 de julio.

⁵⁶ BOPA n.º 282, de 5 de diciembre.

⁵⁷ BOPA n.º 146, de 25 de junio.

⁵⁸ Esta reforma modifica, también, el artículo 166, relativo al Estatuto de Personal, pues simplifica su regulación al señalar que «será aprobado directamente por el Pleno, a propuesta de la Mesa de la Cámara». Se elimina, así, la referencia al procedimiento en lectura única.

La proposición de reforma, suscrita el 30 de mayo por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

Por último, en la XI Legislatura (2019-2023) tuvieron lugar un total de cinco reformas reglamentarias, si bien dos de ellas traen causa directa de la pandemia ocasionada por la COVID-19, que obligó a la Junta General a una forzada e inmediata modernización tecnológica y reglamentaria. La primera reforma, de la que luego algo más se dirá, tuvo lugar el 29 de julio de 2019⁵⁹, modificando el artículo 27 del Reglamento para rebajar de tres a dos los diputados necesarios para constituir grupo parlamentario. La proposición de reforma, suscrita el 12 de julio por el Grupo Mixto, fue tramitada en lectura única y aprobada con 25 votos a favor, 16 en contra y 4 abstenciones.

El 5 de febrero de 2020⁶⁰, todavía antes de la pandemia, se incorporó el voto telemático al Reglamento, modificando los artículos 107 y 111. La proposición de reforma, suscrita el 3 de diciembre de 2019 por el Grupo Parlamentario Socialista, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad. El 20 de mayo de 2020⁶¹, una vez retomada la actividad de la Cámara tras el confinamiento domiciliario impuesto durante el estado de alarma⁶², se vuelve a reformar el artículo 111 del Reglamento, en particular para incorporar como supuesto habilitante del voto telemático las «situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los Diputados en la Cámara». La proposición de reforma, suscrita el 13 de mayo por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

La cuarta reforma tuvo lugar el 1 de julio de 2020⁶³. Como consecuencia de diversos problemas en torno al uso del bable/asturiano en los debates⁶⁴, la reforma introdujo un nuevo artículo (art. 3 bis) por el que «tanto los Diputados en el ejercicio de sus funciones parlamentarias como los miembros del Consejo de Gobierno, los cargos y empleados públicos y cualquier persona que comparezca ante la Cámara, podrán utilizar el bable/asturiano», debiendo adoptar «la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, [...]

⁵⁹ BOPA n.º 146, de 30 de julio.

⁶⁰ BOPA n.º 37, de 24 de febrero.

⁶¹ BOPA n.º 97, de 21 de mayo.

⁶² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

⁶³ BOPA n.º 139, de 20 de julio.

⁶⁴ Aunque la reforma traía causa directamente de esta problemática, como se señalaba en su exposición de motivos, lo cierto es que no resolvió el problema de fondo, pues lo sucedido, utilizar el bable/asturiano durante una comparecencia de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo, no guardaba relación con los sujetos facultados para intervenir en esa lengua, sino con el conflicto jurídico surgido cuando determinados diputados alegaban no entender el bable/asturiano, lo que podía suponer, en definitiva, la vulneración del artículo 23.2 CE.

los criterios oportunos a tal efecto»⁶⁵. La proposición de reforma, suscrita el 3 de octubre de 2019 por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, fue tramitada siguiendo el procedimiento ordinario y aprobada con 27 votos a favor, 13 votos en contra y 5 abstenciones.

Finalmente, el 15 de julio de 2020⁶⁶ tuvo lugar la última reforma del Reglamento de 1997, que consistió en incorporar una nueva disposición adicional para permitir la celebración de comparecencias por videoconferencia cuando «causas de fuerza mayor suficientemente acreditadas impidan [...] comparecer». No obstante, esta previsión se circunscribió únicamente a las comparecencias en condición de expertos o interesados, por considerar que, respecto del resto de comparecencias, la presencia era un bien jurídico a salvaguardar, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. La proposición de reforma, suscrita el 26 de junio por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, fue tramitada en lectura única y aprobada por unanimidad.

En lo que tiene que ver con intentos de reforma que no hayan concluido con éxito, más allá de seis proposiciones de reforma presentadas⁶⁷ que, por diversos motivos, no salieron adelante, destaca la revisión en profundidad que se intentó en la IX Legislatura, con motivo de los quince años de vigencia del Reglamento de 1997. El Grupo de Trabajo constituido a tal efecto⁶⁸, pese a que celebró un total de 25 reuniones entre el 13 de mayo de 2013 y el 30 de octubre de 2014, no logró alcanzar un consenso mínimo, por lo que ni siquiera llegó a redactarse una proposición de reforma.

Estos procedimientos parlamentarios, tanto en lo que tiene que ver con la elaboración del Reglamento de 1997 como en sus reformas posteriores, brindan valiosa información acerca de los términos en los que tuvieron lugar. Así, la mayoría de las iniciativas gozaron de amplio consenso, en su apro-

⁶⁵ Esta reforma fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados. La STC 75/2021, de 18 de marzo, desestimó el citado recurso, al entender que el contenido impugnado ni suponía establecer, de facto, la cooficialidad del bable/asturiano ni vulneraba los derechos reconocidos en el artículo 23 CE.

⁶⁶ BOPA n.º 149, de 3 de agosto.

⁶⁷ En la V Legislatura dos proposiciones de reforma propiciadas ambos por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, uno para modificar el procedimiento de elección del Presidente del Principado de Asturias y otro para incorporar la convocatoria de consultas populares. En la VII Legislatura, una proposición del Grupo Parlamentario Popular, que pretendía la modificación de los artículos 14 (solicitudes de información de los diputados) y 67 (solicitudes de información y de comparecencia de las comisiones). En la IX Legislatura, por un lado, el Grupo Parlamentario Popular propuso modificar el artículo 214 RJG, relativo a las preguntas al Presidente del Principado, y, por otro, el Grupo Parlamentario Foro Asturias planteó una modificación en profundidad. Y, finalmente, en la XI Legislatura, el Grupo Parlamentario Popular propuso, como alternativa a rebajar el número mínimo de diputados necesarios para conformar grupo parlamentario, la incorporación de las agrupaciones parlamentarias en el Grupo Mixto.

⁶⁸ Resolución del Presidente de la Junta General, de 22 de abril de 2013, por la que se crea y regula el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Cámara. Al igual que en 1997, el Grupo de Trabajo tomó como base para la reforma un documento elaborado por los Servicios de la Cámara.

bación y en la presentación de la iniciativa, lo cual facilita, sin duda alguna, la tramitación de la reforma, en tanto que con la unanimidad al suscribir la proposición se reduce el riesgo de identificación partidista de la misma. En segundo lugar, la lectura única es el cauce procedimental utilizado en once de las trece iniciativas, si bien, en lo que tiene que ver con las reformas puntuales, no plantea excesivos problemas, pues en todas ellas era posible defender la simplicidad de su formulación. También destaca la celeridad de las reformas, pues se sustanció generalmente en pocas semanas. Y, finalmente, que, en todas las Legislaturas, con excepción de la VI, hubo, al menos, una reforma reglamentaria, seguramente en un intento de ir adaptando la norma a la realidad del momento. En relación con este último aspecto, destaca la última Legislatura, en la que se llevaron a cabo casi la mitad de las reformas, algunas ciertamente de notable significación parlamentaria, quizás tanto por las extraordinarias circunstancias que la rodearon como por el inevitable sentir del paso del tiempo sobre el Reglamento, que hacía visible, cada vez más, la necesidad de abordar una reforma en profundidad.

III. EL NUEVO REGLAMENTO DE 2023

3.1. Procedimiento de elaboración

A comienzos de la XI Legislatura (2019-2023) se constata la voluntad de elaborar un nuevo Reglamento que venga a mejorar y actualizar el Reglamento de 1997. Aunque en un primer momento la iniciativa es propiciada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, que expresamente lo solicita en una de las primeras Juntas Portavoces de la Legislatura y elabora un primerísimo plan de trabajo, la iniciativa será luego compartida por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara.

Para poder llevar a cabo esta revisión en profundidad era necesario articular un procedimiento *ad hoc*. Teniendo en cuenta los precedentes, ya relatados, se optó por adoptar una mecánica similar a la utilizada tanto con el Reglamento de 1997 como en la frustrada reforma de 2013. Para ello, se crea un grupo de trabajo⁶⁹ que tenía por objeto «estudiar las posibles modificaciones a incorporar [...] y, en su caso, consensuar un texto previo que pueda servir de base para, si así se acuerda, su posterior formalización como iniciativa parlamentaria». Respecto de su composición, además del Presidente de la Junta General, que lo presidía, asistían, por cada Grupo Parlamentario, el portavoz o un diputado y un asesor parlamentario, así como el Letrado Mayor, asistido por los demás letrados de la Cámara. También se establecía en la Resolución que regulaba su funcionamiento

⁶⁹ Resolución del Presidente de la Cámara, de 16 de julio de 2019, por la que se crea y regula el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Cámara.

la celebración de una reunión mensual, acompañada de la documentación elaborada por los Servicios de la Cámara. En relación con la dinámica de trabajo, se adoptó un enfoque que cabe calificar como posibilista, en tanto que se trató de buscar los puntos en común, postergando para sucesivas lecturas los puntos más conflictivos. Los Servicios de la Cámara elaboraron sucesivos documentos de trabajo en los que se abordaban tanto las disfunciones detectadas en el Reglamento entonces vigente y los usos y prácticas parlamentarias generadas en sus más de veinticinco años de vigencia como las novedades más importantes de los restantes Reglamentos parlamentarios y la jurisprudencia y doctrina relacionada⁷⁰.

El Grupo de Trabajo celebró un total de 41 reuniones⁷¹ entre el 17 de febrero del 2020, fecha de la primera reunión, y el 3 de febrero de 2023, fecha de la última, contabilizándose un total, según las actas de las mismas, de 62 horas de reunión. Los trabajos sufrieron numerosas paralizaciones, no siendo constante ni uniforme el ritmo de trabajo, si bien puede observarse un notable incremento una vez sobrepasado el ecuador de la Legislatura, en el año 2022, en el que se abordó el grueso de la reforma. No obstante lo anterior, es cierto que no puede desconocerse la desgraciada incidencia que tuvo la pandemia ocasionada por la COVID-19, pues, en general, muchos de los procedimientos parlamentarios quedaron completamente paralizados durante la misma, no celebrando el Grupo de Trabajo ninguna reunión telemática, pese a que, por su naturaleza jurídica, no había obstáculo para ello. Tampoco la participación en el seno del Grupo de Trabajo fue reseñable: por un lado, la asistencia a las reuniones fue muy desigual, decayendo significativamente con el paso del tiempo⁷², y, por otro, los debates no mostraron diferencias sustanciales, más allá de unas pocas cuestiones concretas. Ambas circunstancias seguramente expliquen la filosofía adoptada por el Grupo de Trabajo respecto de ciertos elementos estructurales de la reforma.

Así las cosas, casi tres años después de la primera reunión del Grupo de Trabajo, el 3 de febrero de 2023, se llevó a cabo la última reunión, en la que se concluyen sus trabajos, alcanzando un texto final que, tras unas últimas correcciones técnicas, sería presentado el 3 de marzo como proposición de

⁷⁰ Los distintos documentos elaborados tienen una extensión total aproximada de 315 páginas.

⁷¹ Las 41 reuniones tuvieron lugar 5 en 2020, 8 en 2021, 26 en 2022 y 3 en 2023.

⁷² Mientras que en las primeras reuniones se constata la asistencia de prácticamente todos los miembros, se llega al final de los trabajos a una presencia casi residual, con mayor número de asesores parlamentarios que de diputados. En todo caso, la asistencia a las reuniones, sin contar con la presencia de los Servicios de la Cámara y de los asesores parlamentarios, fue la siguiente: ocho miembros asistieron a cinco reuniones; siete miembros a seis reuniones; seis miembros a nueve reuniones; cinco miembros a ocho reuniones; cuatro miembros a cinco reuniones; tres miembros a seis reuniones; y dos miembros a dos reuniones. Para poner en contexto estos datos, hay que tener en cuenta que la composición del Grupo de Trabajo fue, durante casi la totalidad de sus reuniones, de siete miembros en representación de los Grupos Parlamentarios, además del Presidente de la Cámara, que asistió a la totalidad de las reuniones.

reforma por seis de los ocho Grupos Parlamentarios de la Cámara: Socialista, Popular, Ciudadanos, Podemos Asturias, de Izquierda Unida y Foro Asturias⁷³. El texto acordado en el Grupo de Trabajo gozaba de un amplio consenso, al menos en sus contenidos esenciales, incluso por los dos Grupos que no habían suscrito la proposición.

En la proposición de reforma se interesó «la lectura única [...] dado que se trata de una regulación interna y cuyo contenido ha sido objeto de una dilatada y exhaustiva deliberación en el marco del Grupo de Trabajo». La Mesa de la Cámara, en su reunión de 6 de marzo, calificó y admitió a trámite la iniciativa, acordando el 8 de marzo, una vez celebrada la correspondiente Junta de Portavoces, proponer al Pleno la tramitación en lectura única. El 15 de marzo fue tomada en consideración⁷⁴, acordándose la tramitación en lectura única⁷⁵, si bien, al haber alcanzado solo dos tercios, y no la unanimidad, su aprobación no fue inmediata, sino que la votación sobre el texto se pospuso al siguiente Pleno, abriéndose un plazo para la presentación de enmiendas. Pese a contar con un amplio respaldo, fueron presentadas un total de 47 enmiendas⁷⁶, incluso por los Grupos Parlamentarios que habían suscrito la proposición. El 30 de marzo, una vez incorporadas las tres enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista y conformado, por tanto, el texto⁷⁷, se aprobó la proposición de reforma con 36 votos a favor, 4 votos en contra y una abstención⁷⁸. Finalmente, el 13 de abril se publica el nuevo

⁷³ No suscribieron la proposición de reforma el Grupo Parlamentario Vox y del Grupo Mixto (en total, 3 de los 45 diputados de la Cámara). Respecto del Grupo Mixto, este aparece en la recta final de la Legislatura como consecuencia de la expulsión de uno de los diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

⁷⁴ La toma en consideración tuvo 39 votos a favor (de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Ciudadanos, Podemos Asturias, de Izquierda Unida y Foro Asturias), 3 votos en contra (del Grupo Parlamentario Vox y del Grupo Mixto) y una abstención (de un diputado del Grupo Parlamentario Foro Asturias).

⁷⁵ La tramitación en lectura única fue acordada con 36 votos a favor (Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Ciudadanos, de Izquierda Unida y Foro Asturias), 7 votos en contra (los Grupos Parlamentarios Podemos Asturias y Vox y el Grupo Mixto) y 1 abstención (un diputado del Grupo Parlamentario Foro Asturias).

⁷⁶ Las enmiendas presentadas fueron las siguientes: 31 enmiendas de grupo parlamentario (3 del Grupo Parlamentario Socialista, 2 del Grupo Parlamentario Ciudadanos y 20 del Grupo Mixto) y 16 enmiendas de diputados (8 del diputado del Grupo Parlamentario Podemos Asturias don Daniel Marí Ripa y otras 8 del diputado del Grupo Parlamentario Foro Asturias don Pedro Leal Llana). Una de las enmiendas fue inadmitida por la Mesa de la Cámara en tanto que tenía por objeto el régimen jurídico de los senadores de designación autonómica, por lo que se consideró, por un lado, que no era congruente con el precepto enmendado, y, por otro, que afectaba a la reserva de ley que establece el Estatuto de Autonomía.

⁷⁷ Pues, como señala GUTIÉRREZ VICÉN, «concluida la votación de los votos particulares y el dictamen debe procederse a una votación final sobre la totalidad del texto que requiere su aprobación por mayoría absoluta» (GUTIÉRREZ VICÉN, C. [2018]. «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*. N.º 104. Madrid: p. 61).

⁷⁸ Votaron a favor Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Ciudadanos, Podemos Asturias, de Izquierda Unida y Foro Asturias), en contra el Grupo Parlamentario Vox, el Grupo Mixto y un diputado del Grupo Parlamentario Podemos Asturias y se abstuvo un diputado del Grupo Parlamentario Foro Asturias.

Reglamento⁷⁹ tanto en el *Boletín Oficial de la Junta General* como en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

En relación con el procedimiento de elaboración del Reglamento, la utilización del grupo de trabajo solo puede ser calificada como muy positiva, pues su flexibilidad, así como la posibilidad de incorporar asesores parlamentarios, permitió una mayor eficacia en los trabajos, favoreciendo también la adopción de acuerdos y fomentando la unanimidad entre las distintas fuerzas políticas. Sin embargo, respecto de la tramitación a través del procedimiento en lectura única una vez que se había acordado un texto en el Grupo de Trabajo, la pregunta es si este es el instrumento adecuado para articular una reforma que, en la práctica, supone adoptar un nuevo Reglamento, especialmente cuando la proposición de reforma no goza de la unanimidad de la Cámara. En este sentido, la lectura única, que no es discrecional, sino que se vincula a determinados supuestos habilitantes, en particular la naturaleza o la simplicidad de formulación, impone un importante grado de afección a los diputados y grupos parlamentarios, que ven mermada su capacidad para conocer, deliberar y enmendar la iniciativa, tanto por la importantísima reducción de plazos como por la imposibilidad de realizar determinados trámites, tales como la presentación de enmiendas de totalidad o las lecturas en ponencia y comisión, lo que afecta no solo a los diputados y grupos parlamentarios, sino también a la sociedad civil, en tanto que, por ejemplo, se le impide participar en la reforma a través del correspondiente trámite de comparecencias.

3.2. Estructura y sistemática

El Reglamento conserva íntegros 32 artículos del Reglamento de 1997⁸⁰, la mayoría de ellos puramente procedimentales, si bien nueve de ello contienen alteraciones redaccionales. Casi el 90 % de los artículos del Reglamento han sido objeto de modificación, en mayor o menor grado. Desde esta perspectiva, quizás excesivamente cuantitativa, aunque la reforma no sea estructuralmente rupturista, pues, en términos generales, se han respetado tanto

⁷⁹ El Reglamento fue objeto de una corrección de errores el 25 de mayo (BOPA n.º 99), en relación con el artículo 27.1 RJG. El error estaba, en relación con los requisitos exigidos para formar grupo parlamentario, en la omisión del sintagma «de una o varias formaciones», si bien la única interpretación posible era que la omisión había sido involuntaria y que eso era necesario para poder aplicar el precepto en cuestión, pues ni los diputados obtienen un número de escaños ni de votos, en tanto que son las formaciones políticas que se presentan a las elecciones y en las que se integran los correspondientes diputados. No obstante, y en tanto que la posibilidad de conformar grupos parlamentarios con dos diputados es polémica, siendo una mera omisión gramatical y estando clara la voluntad del Grupo de Trabajo, que había decidido no modificar nada de la reforma del año 2019, se entendió aconsejable dictar la corrección de errores.

⁸⁰ Los siguientes artículos: 2, 5, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 58, 81, 82, 85, 90, 104, 106, 113, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 160, 166, 182, 212, 213, 216, 223, 244 y 245.

las grandes decisiones ideológicas como los principales valores y principios del anterior Reglamento, cabe considerarla como global, que da lugar a un nuevo texto reglamentario⁸¹.

Respecto de su estructura y sistemática, el Reglamento tiene 259 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El Reglamento de 1997 tenía 285 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, si bien debe tenerse en cuenta los dos artículos formalmente derogados (11 y 277)⁸² y otros once artículos que, aunque no formalmente derogados, sí que habían quedado sobrevenidamente sin objeto⁸³. Más allá de que se trate de un texto algo más breve y racionalizado, cabe destacar cuatro cuestiones, pues, en términos generales, su estructura y sistemática es prácticamente idéntica a la del Reglamento de 1997. En primer lugar, una cuestión puramente formal o de estilo, pues se han rubricado todos los artículos, siguiendo lo establecido en las Directrices de Técnica Normativa, que disponen que «los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren». Esto, aunque no sea algo esencial de la reforma, sin duda facilita una más rápida y mejor comprensión del texto.

En segundo lugar, se ha optado por suprimir el preámbulo, que sí tenía el Reglamento de 1997, en línea con lo que hacen la mayoría de Reglamentos parlamentarios⁸⁴. Aunque no cabe desconocer que los preámbulos, pese a no tener naturaleza normativa, están dotados de valor hermenéutico⁸⁵ y cumplen una importantísima función, describiendo, por ejemplo, el contenido de la norma o indicando su objeto y finalidad, lo cierto es que, en el Reglamento parlamentario, norma de dimensión interna y *ad intra*⁸⁶, sin depender su aplicación de sujetos ajenos al Parlamento, tiene una menor virtualidad práctica.

En tercer lugar, cabe destacar que el antiguo artículo 14, que contenía el derecho de los parlamentarios a obtener información, situado antes en la parte de los derechos y prerrogativas, se configura ahora como un título autónomo, de tal forma que no solo se concibe como un derecho de los parlamentarios, así expresamente citado en el artículo 13, en el que se enumeran con carácter general los derechos parlamentarios, sino que se destaca su carácter instrumental y funcional.

⁸¹ De hecho, aunque formalmente se califique como reforma, no se utiliza la técnica de la modificación normativa, sino que se articula como una norma *ex novo*.

⁸² El primero, relativo al uso del bable, y el segundo de la transparencia.

⁸³ El título XV, de las relaciones con el Procurador General, que habían quedado sin objeto desde la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 2/2013, de 21 de junio, de supresión del Procurador General.

⁸⁴ Tan solo los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Cantabria, La Rioja y Navarra y de la Asamblea de Extremadura incorporan un preámbulo al texto.

⁸⁵ STC 31/2010, de 28 de junio.

⁸⁶ SSTC 108/1986, de 29 de julio, y 49/2008, de 9 de abril.

Y, finalmente, también se ha optado por reubicar la regulación de la transparencia parlamentaria. Mientras que en el Reglamento de 1997 conformaba un título independiente, el último, consecuencia de su tardía incorporación al mismo, pues no formaba parte de su contenido original, ahora es un capítulo dentro del título relativo a las «disposiciones generales de funcionamiento», encontrando así mejor acomodo, en particular si se tiene en cuenta la naturaleza y función de la transparencia parlamentaria.

3.3. Principales contenidos

El Reglamento, además de formalizar prácticas y usos consolidados a lo largo de los veinticinco años de vigencia del Reglamento de 1997, incorpora numerosas novedades. Las más significativas han afectado al estatuto jurídico de los parlamentarios, a la regulación de los grupos parlamentarios, a la organización parlamentaria y las disposiciones generales de funcionamiento. El resto de las modificaciones han sido de menor entidad, pues los distintos procedimientos parlamentarios siguen prácticamente sin modificaciones sustanciales, salvo, quizás, en lo referido al procedimiento presupuestario y al procedimiento de elección y de exigencia de responsabilidad política del Presidente del Principado.

No obstante, antes de entrar en el análisis de las principales novedades, conviene advertir tres cuestiones de carácter general. Así, por un lado, cristaliza definitivamente el término «Junta General», que hasta entonces tenía un uso irregular, alternándose con otras expresiones, no tanto por una cuestión de estilo sino por considerarse que dicho término reflejaba una continuidad histórica que no era tal y no favorecía la comprensión de la naturaleza jurídica de la Junta General⁸⁷. Por otro lado, se han incorporado numerosas cláusulas de salvaguarda con el Estatuto de Autonomía, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las *leges repetitae*⁸⁸, evitando

⁸⁷ En este sentido, ARCE JANÁRIZ, al afirmar, por un lado, que es dudoso «que la institución llamada Junta General fuera de naturaleza homogénea» y «que la histórica Junta General fuese bien conocida por los asturianos cuando en 1981 se aprobó el Estatuto de Autonomía». Señala, además, que este término «no favorece [...] la proyección externa del Parlamento autonómico» (ARCE JANÁRIZ, A. [2003]. *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*. Granda-Siero: Madú, pp. 20–21).

⁸⁸ Para el Tribunal Constitucional las *leges repetitae* constituyen una «peligrosa técnica legislativa» (STC 341/2005, de 21 de diciembre). El Consejo de Estado ha señalado que «no es una técnica normativa recomendable la de transcribir en las normas autonómicas previsiones contenidas en normas dictadas por el Estado dentro del ámbito de sus competencias. Razones de certidumbre jurídica aconsejan —siempre que sea posible— no utilizar dicha técnica», de manera que «la incorporación en normas autonómicas del contenido de preceptos estatales (en su literalidad o prácticamente en su literalidad) solo debe hacerse en lo estrictamente indispensable y para mantener la sistemática y coherencia interna de la norma autonómica (y haciendo constar el origen del precepto)» (Dictamen 1489/2002, de 6 de junio). Aunque dicho respecto de la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico, sus fundamentos son plenamente aplicables aquí, por compartir identidad de razón.

que el Reglamento regule *per se* contenidos que tienen su fuente primaria en la norma estatutaria. Y, por último, respecto del uso del lenguaje, se ha optado por seguir utilizando de manera uniforme el masculino, si bien incorporando ahora una nueva disposicional adicional que señala que «de conformidad con [...] la Ley Orgánica 3/2007 [...] y [...] la Ley del Principado de Asturias 2/2011 [...] las referencias que en el texto de esta ley se hagan, por economía lingüística, mediante el uso del masculino genérico se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino».

En relación, ahora sí, con las novedades del nuevo Reglamento, comenzando por el **título preliminar**, el artículo 4 regula la sede de la Junta General, que, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, se establece en la ciudad de Oviedo. Se prevé la posibilidad, además, de reuniones fuera del Palacio, salvo del Pleno y de las Comisiones, órganos a los que expresamente se prohíbe cualquier reunión fuera de la sede, así como «el desplazamiento de delegaciones de las Comisiones, a propuesta de sus respectivas Mesas», previa autorización por la Mesa de la Cámara. Se trata, sí, de un régimen novedoso, al menos en la Junta General, pero notablemente restrictivo, tanto por las expresas excepciones como por la necesidad de autorización, lo que puede restar vitalidad a su empleo por los distintos órganos en el día a día parlamentario.

Respecto del bable/asturiano, el Reglamento consolida definitivamente la reforma del año 2020, permitiendo su uso por parlamentarios, miembros del Consejo de Gobierno y comparecientes, debiendo adoptar la Mesa de la Cámara los criterios oportunos a tal efecto⁸⁹. En relación con esto, el artículo 125.3 incorpora la posibilidad de utilizarlo en las publicaciones oficiales, si bien nuevamente se subordina a la aprobación de unos criterios no predeterminados por la Mesa de la Cámara y la Junta de Portavoces.

El artículo 6 incorpora la participación ciudadana como principio de actuación de la Cámara al establecer que «habilitará cauces de participación ciudadana en la actividad [...] y promoverá su conocimiento y difusión entre la ciudadanía». No obstante, esta declaración esta huérfana de posterior desarrollo, pues no se han establecido los instrumentos a través de los que articular dicha participación. Cabe preguntarse si tiene sentido incorporar el *locus communis* de la participación ciudadana cuando no se adoptan instrumentos que son comunes en otros Parlamentos, por ejemplo, enmiendas o preguntas de iniciativa ciudadana, si bien, todo hay que decirlo, con desigual éxito⁹⁰.

En lo que tiene que ver con el **estatuto jurídico de los diputados**, destaca especialmente la posibilidad que se contiene en el artículo 14 para regular una «indemnización de transición en concepto de cese». Esta cesan-

⁸⁹ Sigue sin estar resuelto el conflicto jurídico que subyacía en la reforma del año 2020: la potencial vulneración del artículo 23.2 CE por incomprensión del bable/asturiano.

⁹⁰ Cfr. GONZALO ROZAS, M. A. (2018). «Parlamento y participación ciudadana». *Revista de las Cortes Generales*. N.º 105. Madrid: Cortes Generales.

tía, que no está impuesta en el Reglamento, sino que podrá ser establecida si así lo deciden la Mesa y la Junta de Portavoces, viene a resolver el hecho de que los parlamentarios no tienen derecho a prestación por desempleo, a diferencia de los miembros de las corporaciones locales, que sí están expresamente contemplados en el artículo 264.1 e) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Hay que tener en cuenta que indemnizaciones similares habían sido ya establecidas en la mayoría de los Parlamentos españoles: en las Cortes Generales, en los Parlamentos de Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco y en la Asamblea de Murcia.

Respecto de la «suspensión y pérdida de la condición de diputado» (arts. 24 y 25), además de establecer la suspensión automática, y no discrecional, cuando se decreta la prisión provisional, acotándose la temporalidad de la suspensión al tiempo que dure la medida judicial, se incorpora como supuesto de pérdida de la condición la inelegibilidad establecida en el artículo 6.2 b) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. También se simplifica el régimen de la renuncia a la condición de diputado, que ahora podrá hacerse ante el Letrado Mayor, favoreciendo su celeridad y simplicidad.

En relación con los **grupos parlamentarios**, se lleva a cabo una depuración técnica importante, tratando de aclarar su régimen jurídico, en particular lo que tiene que ver con la figura del portavoz (art. 29): por un lado, la designación del portavoz deberá hacerse en escrito separado al de constitución, siendo necesario acuerdo de la mayoría de sus miembros, tanto para esta designación inicial como para los eventuales cambios que luego tengan lugar; y, por otro lado, se concreta la esfera de actuación del portavoz al establecer que sus actos se imputarán a los grupos parlamentarios, prevaleciendo su voluntad sobre la de los demás miembros.

El régimen jurídico del grupo mixto (art. 31) sufre también importantes cambios, pues la Mesa y la Junta de Portavoces pueden establecer limitaciones en facultades y medios, siempre y cuando tenga un número de diputados inferior al mínimo o alguno de sus integrantes pueda ser considerado transfuga por no formar parte del correspondiente grupo parlamentario. Debe tenerse en cuenta, respecto de esta cuestión, que el Estatuto de Autonomía dispone que «todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo»⁹¹, lo que impide acoger la figura del diputado no adscrito, con la que otros Reglamentos han tratado de luchar contra el transfuguismo⁹². También

⁹¹ El mismo precepto se encuentra también en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, por lo que la Asamblea de Murcia tampoco ha podido regular la figura del diputado no adscrito.

⁹² Cfr. FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2022). «Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al pacto antitransfuguismo. TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.). *Calidad democrática y Parlamento*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad y Marcial Pons.

se ha previsto la formación de agrupaciones parlamentarias dentro del grupo mixto, si bien no es un derecho de sus miembros, sino que la decisión es competencia de la Mesa y la Junta de Portavoces. Esta posibilidad no acaba de casar con el mínimo necesario para formar grupo parlamentario, pues si se exige que los diputados que se quieran agrupar sean «pertenecientes a una misma formación política que como tal se haya enfrentado al electorado», la agrupación solo podrá darse cuando siendo dos diputados se haya obtenido menos de un 6 % de los votos en la Comunidad Autónoma. Nada se dice, además, de su régimen jurídico, pero sería dudoso que, a través de esta figura, se pudiera equiparar al de los grupos parlamentarios de dos diputados, más aún cuando se trata de una decisión discrecional de la Mesa y de la Junta de Portavoces, sujeta, por tanto, a criterios políticos y no jurídicos.

Pese a las luces expuestas, que conforman avances en la regulación de los grupos parlamentarios, el nuevo Reglamento conserva una importante sombra, pues mantiene la reforma del año 2019 que rebajó el número de diputados necesarios para conformar grupo parlamentario, de tal forma que de los tres iniciales se bajó a dos cuando las formaciones políticas «hubieran obtenido [...] al menos el seis por ciento de los votos emitidos válidamente sumando las tres circunscripciones electorales». Los resultados de aquellas elecciones autonómicas arrojaron que tres formaciones políticas, Asturias por la Izquierda, Foro Asturias y Vox, no tenían el mínimo de tres diputados para conformar grupo parlamentario propio. Ante la imposibilidad del préstamo de diputados, expresamente proscrito en el Reglamento de 1997, se decide rebajar el número de diputados necesarios⁹³, evitando con ello su integración en un grupo mixto plural. La reforma tuvo así una justificación estrictamente política: fue una alternativa a la práctica fraudulenta de otras Cámaras del conocido como *préstamo de diputados*⁹⁴.

El peligro de reformar *en caliente* son las consecuencias imprevistas e imprevisibles que puede generar. En este caso, casi desde el principio cabe observar una problemática que atravesará toda la Legislatura: las desavenencias internas en un grupo parlamentario de dos diputados son irresolubles. Sin entrar al prolijo detalle, estas desavenencias, públicas y notorias, han ocasionado seis pleitos a la Junta General, uno ante el Tribunal Constitucional⁹⁵ y

⁹³ Se incluye un requisito en términos de porcentaje de voto, a imagen y semejanza del Reglamento del Congreso de los Diputados. Para ARCE JANÁRIZ «no puede pasar inadvertido [...] que se suman los votos obtenidos en las tres circunscripciones cuando el sistema electoral no los suma en la asignación de escaños, dando, dese modo, carta de naturaleza, aunque solo sea a efectos de formación de Grupo parlamentario, a una suerte de circunscripción única ad hoc» (ARCE JANÁRIZ, A. [2022]. “La forma de Gobierno del Principado de Asturias”. SOSA WAGNER, F. (Dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: p. 91).

⁹⁴ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (2022). “La forma de Gobierno del Principado de Asturias”. SOSA WAGNER, F. (Dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: Editorial Reus, p. 90.

⁹⁵ Se trató de un recurso de amparo de un diputado contra la retirada de unas enmiendas con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Los Servicios de la Cámara, entendiendo que las enmiendas eran del Grupo Parlamentario, las tuvieron por retiradas en tanto que, con posterioridad a su presentación y antes de que se reuniera el órgano encargado de su calificación y admisión a trámite, el

cinco ante el Tribunal Superior de Justicia⁹⁶, resueltos todos ellos favorablemente a los intereses de la Junta General. En todo caso, lo que se ventiló en dichos pleitos, por más que participe el Parlamento, son cuestiones domésticas de los grupos parlamentarios, referidas a la distribución de funciones en su seno y a las facultades del portavoz, especialmente si cabe considerarlo o no como una voz supraordenada a los demás miembros.

El nuevo Reglamento, pese a los problemas relatados y en contra de la posición de los Servicios de la Cámara, que reiteradamente señalaron la necesidad de volver a la regulación anterior, ha consolidado la reforma del año 2019, pues ha conservado íntegramente su contenido. Más allá de las consideraciones ontológicas en torno a la posibilidad de articular en grupo lo que no es sino una pareja, la principal cuestión radica en que no es posible armonizar su estructura y funcionamiento interno con el principio democrático. En este sentido, es necesario tener en cuenta que el Parlamento es la institución democrática por antonomasia, encarnando el principio democrático como consecuencia de su legitimidad de origen, ello articulado mediante una regla de la mayoría que cristaliza en un «sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». Este principio democrático no se muestra solo en la forma de elección de los representantes públicos, sino que, además, se engarza a lo largo de todo el proceso parlamentario, a través de muy diversos preceptos: por ejemplo, la forma de elección de los miembros de la Mesa de la Cámara y de las Mesas de las Comisiones o el método de formación de la voluntad de sus distintos órganos (votación personal o voto ponderado). No parece descabellado afirmar el carácter estructural y vertebrador del principio democrático en el ordenamiento parlamentario. Si esto es así y el principio democrático es consustancial al Parlamento, no cabe desligarlo de la propia consideración de los grupos parlamentarios, pues como sujetos preponderantes en la acción parlamentaria deben someterse a las reglas, principios y valores que caracterizan al Derecho parlamentario, por más que se diga que estos gozan de autonomía en su organización y acción interna, no habiendo contradicción alguna con el principio democrático, sino, en todo caso, una garantía de indemnidad una vez aceptada aquella premisa. No parece que autonomía y democracia sean conceptos antagónicos o antinómicos.

Tampoco el ordenamiento jurídico es ajeno a la consideración del principio democrático como elemento estructural de la organización del poder público, así expresamente proclamado en la Constitución, de tal forma que, por ejemplo, respecto de los partidos políticos, de los que el Tribunal

portavoz titular había solicitado la retirada. El Tribunal tuvo que dilucidar, por tanto, si la decisión de la Mesa de la Comisión, confirmada en vía de reconsideración, comportó o no la vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

⁹⁶ Pese a que los pleitos tenían por objeto, por un lado, el nombramiento y cese del personal eventual, y, por otro, determinadas cuestiones sobre la subvención parlamentaria, en el fondo afloraba la misma cuestión: las facultades del portavoz titular y su interlocución cualificada con la Junta General.

Constitucional ha dicho, en relación con los grupos parlamentarios, que «los segundos [grupos] sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros [partidos]»⁹⁷, el artículo 6 CE y el 7.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, disponen expresamente que su estructura interna y el funcionamiento deberán ser democráticos. En idéntico sentido, respecto de las asociaciones privadas, en los artículos 7.1 g) y 11.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, al afirmar que «los Estatutos deberán contener los criterios que garanticen el funcionamiento democrático» y que «adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna». Está claro que los grupos parlamentarios son una realidad distinta a los partidos políticos y asociaciones, no se quiere aquí decir otra cosa, pero lo cierto es que guarda con ellos una amplia identidad de objeto, sujeto y causa, reafirmando ello el carácter indisponible del principio democrático que debiera regir en su naturaleza. Si el principio democrático es consustancial también a los grupos parlamentarios, cabe plantearse entonces sus concretas implicaciones respecto de los grupos parlamentarios de dos diputados, en particular sobre su estructura y funcionamiento. El principio democrático se articula, al menos en nuestro ordenamiento constitucional, mediante la regla de la mayoría, instrumento que permite conformar una voluntad determinada mediante las sumas de las voluntades individuales previamente expresadas y contadas. Los integrantes de la colectividad manifiestan su voluntad individualmente, resultando finalmente imputable a la colectividad aquella determinación que alcanza un mayor apoyo. Así, la regla de la mayoría es, en definitiva, una necesidad interna del principio democrático, su plasmación práctica y estructural.

La pregunta es entonces si es posible articular el principio democrático en un grupo parlamentario de dos diputados. La regla de la mayoría, y, por tanto, el principio democrático, no puede regir allí en dónde solo existe o puede existir la unanimidad, pues, por naturaleza, la disensión conlleva a una *no decisión*, es decir, al bloqueo, no habiendo mayorías ni minorías. Es cierto que la unanimidad se exige para el acto fundacional del grupo parlamentario, pero debe limitarse a tal, en el entendido que, para dotar de realidad jurídica a lo que es una mera voluntad personal, sí que debe existir el consentimiento unánime, y esto no se justifica solo por motivos de oportunidad, sino porque si se predica un funcionamiento democrático, por esencia y para distinguir al todo de sus partes, es decir, al grupo parlamentario de sus integrantes, debe darse la posibilidad de una diferencia entre el contenido de la voluntad del grupo parlamentario y el contenido de la voluntad de sus integrantes: la mayoría presupone la existencia de una minoría, al menos en teoría, y el derecho de la mayoría implica el derecho a la existencia de una minoría. Todo esto no puede darse en un grupo parlamentario de dos diputados. Estas cuestiones, que pueden parecer es-

⁹⁷ STC 36/1990, de 1 de marzo.

trictamente teóricas, tienen su reflejo en muy diversa normativa, y así, por ejemplo, es significativo que, para la constitución de una asociación, no son suficientes únicamente dos personas, pues el artículo 5.1 de su Ley Orgánica establece que «las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas».

En definitiva, el nuevo Reglamento perpetúa una regulación errónea y sumamente perniciosa para el normal funcionamiento de la Junta General, pese al criterio de los Servicios de la Cámara y sin mayor justificación teórica que la existencia, en un determinado momento, de una necesidad partidista que satisfacer.

En cuanto a la **organización de la Junta General**, el Reglamento, con carácter general, ha tratado de acotar los plazos para convocar los distintos órganos de la Junta General, cuestión polémica siempre por la concurrencia de intereses políticos divergentes, de tal forma que ahora, una vez solicitada su convocatoria, el Presidente del órgano debe proceder en un plazo predeterminado⁹⁸. También se han incorporado las sesiones adicionales, tanto para el Pleno como para las Comisiones: no más de una por periodo de sesiones, previa solicitud de una tercera parte de sus miembros y a celebrar en el plazo de quince días (arts. 59.2 y 77.3).

Respecto de las funciones de la Mesa de la Cámara, se especifica su competencia para elaborar y aprobar el presupuesto parlamentario (art. 36.1. b)). Mientras que antes era competente para «elaborar el proyecto de Presupuesto», guardando silencio en el resto de los extremos en cuestión, ahora se señala que lo es para «elaborar y aprobar el Presupuesto de la Junta General y remitirlo al Consejo de Gobierno para su consolidación en el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Presupuestos Generales». Por otra parte, se da carta de naturaleza a los cronogramas de tramitación [art. 36.1 f)] y se circunscribe la reconsideración a la consideración de «afectado», no siendo suficiente con simplemente discrepar de la decisión (art. 36.2). También se establece la supletoriedad de la legislación administrativa general para el despacho de los asuntos de naturaleza administrativa (art. 40.5).

Mayor significación tienen las novedades introducidas respecto de su composición, previsiones que no solo se aplican a la Mesa de la Cámara, sino también a las Mesas de las Comisiones. En primer lugar, se intenta procurar la paridad entre hombres y mujeres estableciendo que «la formación política que obtenga un puesto en la Mesa y opte a otro deberá, para este segundo puesto, presentar un candidato de sexo distinto al del puesto ya obtenido» (arts. 41.2 y 56.2). El problema radica en que el contenido prescriptivo se establece solo para el caso de una composición particular, en la que un mismo grupo parlamentario tenga más de un miembro, pero no con carácter general, por lo que la composición equilibrada es más un desiderátum que una realidad jurídica.

⁹⁸ Dos días en el caso de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces (arts. 40.2 y 50.1).

En segundo lugar, se establece como causa de cese el «abandono voluntario o expulsión del Grupo Parlamentario de pertenencia» [arts. 51 d) y 56.1]. En línea con lo dispuesto para el grupo mixto, se trata de introducir aquí otra medida de lucha contra el transfuguismo⁹⁹, de tal forma que la causa de cese opere *ope legis*, sin necesidad de ningún tipo de acuerdo posterior. Ahora bien, la pregunta es si esta decisión no desnaturaliza la posición y función de la Mesa de la Cámara, y, en menor medida, de las Mesas de las Comisiones, cuyos miembros no son jurídicamente representantes de los grupos parlamentarios. Si tradicionalmente se ha concebido a la Mesa de la Cámara, en cuanto órgano de gobierno, como una magistratura arbitral, neutra y de garantía, la reforma difícilmente ayudará a preservar el recto ejercicio de sus funciones y prerrogativas, acentuando, por el contrario, la dependencia política y funcional de sus miembros con los grupos parlamentarios en los que se integran.

La Junta de Portavoces apenas presenta modificaciones de importancia, pudiendo destacar únicamente que las declaraciones institucionales, antes integradas en un único artículo, se escinden ahora en dos, uno para la Junta de Portavoces (art. 53) y otro para el Pleno (art. 79), seguramente con el objetivo de poder sortear determinados vetos políticos, pues desaparece la exigencia de unanimidad (y de urgencia) para las declaraciones que apruebe la Junta de Portavoces, no siendo así para las del Pleno, en las que se mantiene el requisito de la unanimidad.

En relación con las Comisiones, se regulan detalladamente tanto las comisiones de investigación (arts. 68 a 71) como las comisiones de estudio (arts. 72 a 74), si bien estas últimas con una mayor flexibilidad. Así, se impone la elaboración de un plan de trabajo, se dispone el régimen de las comparecencias, hasta ahora contenido en una norma de desarrollo y se establece, en fin, la forma de elaborar y aprobar el dictamen y los votos particulares, así como su publicación, imponiendo su comunicación a las personas expresamente citadas, ello en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional¹⁰⁰.

Finalmente, el Reglamento incorpora a los grupos de trabajo (art. 75) y los intergrupos parlamentarios (art. 76) como parte de la organización de la Cámara, pues hasta ahora operaban al margen de norma reglamentaria: los primeros «en materias que sean de la competencia de la Junta General» y los segundos «para promover y mantener relaciones conjuntas de los Grupos Parlamentarios con instituciones y entidades en asuntos de mutuo interés». Se trata, en ambos casos, de una decisión adecuada, que dota de mayor seguridad jurídica su utilización.

⁹⁹ Esta medida está expresamente prevista en la III adenda al Pacto Antitransfuguismo: «las personas transfugas no adscritas [...] no podrán participar en la Junta de Portavoces ni en las mesas de las cámaras, que solo puede ser constituida por portavoces y representantes de los grupos políticos».

¹⁰⁰ STC 133/2018, de 13 de diciembre.

En lo que tiene que ver con las **disposiciones generales de funcionamiento**, se han realizado múltiples modificaciones, en general de pequeño alcance, pero que tienen por objeto acompasar y adaptar la realidad normativa tanto al devenir de los tiempos como a la práctica parlamentaria: registro de las sesiones en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y la imagen (art. 95.3); obligatoriedad del cupo para la elaboración del orden del día del Pleno (art. 96); simplificación del formato de los debates, que será el establecido *ad hoc* por la Junta de Portavoces y por las Mesas de las Comisiones para cada sesión, según se trate del Pleno o de las Comisiones, si bien se regula uno supletorio, para el caso de que no se fije ninguno (art. 105); limitación de las ampliaciones de plazos, que, con carácter general, no podrán prorrogarse más de una vez (art. 121); el reconocimiento del carácter oficial y auténtico de la publicación digital (art. 125.2); y, en fin, en materia de disciplina parlamentaria, además de incorporar la prescripción de infracciones y sanciones (art. 137), se tipifica como sanción de suspensión temporal cuando, con dolo o negligencia grave, se falseen u omitan datos relevantes en las declaraciones de incompatibilidades, de actividades e intereses y de bienes o se incumpla la obligación de mantenerlas actualizadas (art. 136.1).

Mención especial requiere la regulación dada al voto telemático (art. 117) y a las sesiones telemáticas (disposición adicional primera). Tras la experiencia acumulada como consecuencia de la pandemia, se han reforzado ambas posibilidades, si bien todavía con importantes restricciones, ello de acuerdo con la citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la presencialidad como requisito para una adecuada interacción política¹⁰¹. Para el voto telemático se exige una «situación excepcional que impida su normal presencia en la Cámara», lo que se acreditará mediante la correspondiente declaración responsable, de tal forma que desaparecen los supuestos habilitantes: la decisión, competencia de la Mesa de la Cámara, será caso a caso, en función de lo declarado por el diputado en cuestión.

Respecto de las sesiones telemáticas, la disposición adicional primera permite, en efecto, la celebración de reuniones de carácter virtual, tanto del Pleno y de las Comisiones como del resto de órganos de la Cámara, si bien en el caso de los dos primeros la decisión no es discrecional, sino que deben reunirse una serie de requisitos: en primer lugar, un elemento objetivo, pues como presupuesto habilitante se exigen «situaciones extraordinarias, tales como las que, en su caso, puedan derivarse de los estados del artículo 116 de la Constitución [...] que impidan la normal presencia de los miembros de la Cámara o de sus Comisiones»; en segundo lugar, desde el punto de vista subjetivo, la ausencia de miembros es cualificada, de tal forma que la sesión no podrá ser telemática si cabe la presencia del «Presidente o Vicepresidente que le sustituya, un Secretario y una cuarta parte de los miembros del órgano con representación de todos los Grupos Parlamentarios»; y, en tercer lugar,

¹⁰¹ STC 19/2019, de 12 de febrero.

un requisito funcional, no pudiendo celebrarse por vía telemática sesiones plenarias que tengan por objeto la elección, censura o confianza del Presidente del Principado. Sin perjuicio de estas reuniones telemáticas, también se prevé la posibilidad de intervenir telemáticamente en reuniones presenciales cuando así lo autorice motivadamente la Mesa de la Cámara. El resto de los órganos de la Cámara tiene un régimen mucho más flexible, pues podrán celebrar reuniones por videoconferencia siempre que ninguno de sus miembros se oponga. En todo caso, el régimen de intervención telemática deberá ser concretado por la Mesa de la Cámara, en particular para articular determinadas garantías: asegurar la identidad de los asistentes, el contenido de sus manifestaciones, la interactividad e intercomunicación en tiempo real y la plena disponibilidad de medios, etc.

En relación con el **procedimiento legislativo**, se ha llevado a cabo un intento de calendarizar las distintas actuaciones reglamentarias, de tal forma que los distintos trámites, en particular en lo que tiene que ver con las comparecencias legislativas, tengan una cadencia temporal que evite su paralización. Se ha establecido la exigencia de homogeneidad y congruencia respecto de las enmiendas (art. 148.3) y se ha simplificado la regulación de la disconformidad presupuestaria (art. 150), de tal forma que ahora es la Mesa de la Cámara, y no el Pleno, el órgano competente para decidir acerca de una disconformidad manifiestamente infundada. En las proposiciones de ley de iniciativa municipal o popular (art. 165) se permite ahora la comparecencia de los proponentes ante la Comisión competente antes de su toma en consideración. En el artículo 154 se ha introducido una prolija regulación del funcionamiento de las ponencias legislativas, respecto de cuestiones controvertidas y que no tenían adecuado respaldo reglamentario, tales como la modificación de aspectos no enmendados, la presentación de enmiendas de aproximación y transaccionales o la forma de elevar a la Comisión el informe y el texto articulado.

Mayor significación presentan los cambios en **materia presupuestaria**, buscando una racionalización en lo que tiene que ver con la estructura del procedimiento, para lo que se hace preceptivo el debate inicial para la fijación de las cuantías globales, con independencia de la presentación o no de enmiendas de totalidad, respecto de las que se establece, además, que solo podrán ser una por grupo parlamentario y de devolución, sin que sea posible una de texto alternativo (art. 173). En el caso de las enmiendas parciales, no se permite su presentación al estado de ingresos (art. 174). Se reconocen, por último, dos cuestiones que, aunque accesorias, su acomodo reglamentario evita eventuales problemas en su aplicación: la competencia de los Servicios de la Cámara para efectuar los ajustes aritméticos necesarios (art. 176) y la obligatoriedad de elaborar las enmiendas a través de la correspondiente aplicación informática, para lo que se requiere la colaboración del Consejo de Gobierno en la remisión del proyecto de ley en un formato compatible con la misma (art. 177).

La regulación de la **elección del Presidente del Principado de Asturias** por la Junta General y la **responsabilidad política del Consejo de Gobierno** (arts. 185 a 190) ha sido objeto de una notable revisión normativa, suprimiendo buena parte de los preceptos contenidos en el Reglamento de 1997. El procedimiento de elección del Presidente¹⁰² encuentra su sede normativa, de acuerdo con el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía, en la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente del Consejo de Gobierno. Esta reserva de ley puede ser sorprendente, en particular por ser única en el Derecho comparado, y ello al margen de la valoración que quepa realizar acerca del particular procedimiento de elección establecido, muy relevante para la arquitectura institucional de la forma de gobierno, pero mientras no se modifique el Estatuto de Autonomía es un contenido normativo ajeno al Reglamento de la Junta General, pues la reserva de ley, en su vertiente pasiva, impide que cualquier otra norma del ordenamiento jurídico pueda proceder a la regulación reservada y atribuida¹⁰³.

El Reglamento de 1997 era un trasunto literal de la legislación autonómica, por lo que, en aplicación de la doctrina de las *leges repetitae*, se consideró conveniente suprimir todo aquello objeto de la citada reserva de ley, perviviendo únicamente lo que la propia norma legal reenvía al Reglamento: el formato de los debates. Aunque la decisión sea adecuada, únicamente cabe plantearse si además no hubiera sido oportuno abordar algunas lagunas y antinomias que presenta dicha normativa, si bien no se consideró políticamente oportuno, lo que es lógico y entendible en tanto que la forma de elección del Presidente no es una cuestión pacífica entre las distintas fuerzas políticas. De haber considerado necesario esto último, bien a través del propio Reglamento, bien mediante una modificación legislativa de las correspondientes leyes, hubiera sido el momento de revisar diversas cuestiones y prácticas cuya compatibilidad con el Estatuto de Autonomía es más que discutible.

Respecto de la **función de control y de dirección política**, cabe destacar, principalmente, que se introduce la figura de las preguntas de especial actualidad ante el Pleno (art. 210), que permiten abordar asuntos acerca de los que no se haya podido preguntar en los plazos ordinarios, sustituyendo una de las preguntas incluidas en el orden del día por esta nueva pregunta, si bien es necesaria la conformidad del Consejo de Gobierno, lo que seguramente reduzca su efectividad. También se ha establecido el decaimiento de las iniciativas urgentes cuando no se sustancien en la sesión inmediatamente siguiente a su presentación.

¹⁰² Idénticas consideraciones cabe realizar en torno a la moción de censura y la cuestión de confianza: artículo 34.2 del Estatuto de Autonomía y la Ley del Principado de Asturias 7/1984, de 13 de julio, de relaciones entre el Consejo de Gobierno y la Junta General.

¹⁰³ STC 139/1988, de 8 de julio.

En cuanto a las **relaciones con la Sindicatura de Cuentas**, se han introducido algunos cambios menores, en particular para reformar el régimen jurídico de la cuenta general, cuya regulación anterior no se venía aplicando en la práctica. A la vista del resultado final, es posible que se haya perdido la ocasión para aclarar si las solicitudes de fiscalización de la Junta General a la Sindicatura de Cuentas son obligatorias, habida cuenta de lo controvertido del asunto¹⁰⁴, aunque el artículo 232.3 parece confirmar dicha obligatoriedad al señalar que «la Sindicatura de Cuentas dará cuenta a la Cámara de la correspondiente adición a su programa de fiscalizaciones con las que en su caso se soliciten». Esta interpretación es coherente con la propia posición institucional de la Sindicatura de Cuentas, de la que su ley reguladora establece que «depende directamente de la Junta General».

En otro orden de cosas, además de agilizar notablemente las autorizaciones de los convenios a celebrar con otras Comunidades Autónomas (arts. 247 y 248), se incorpora la participación de la Junta General en el sistema de alerta temprana (art. 249), si bien para lograr una participación real y efectiva de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana no es suficiente con operar sobre el Reglamento, sino que debe acudirse a la norma que lo regula, tanto del Derecho de la Unión como de la normativa estatal.

Por último, en lo que tiene que ver con los **Servicios de la Junta General**, se ha llevado a cabo una depuración de sus contenidos, de tal forma que una vez consolidada la Administración que auxilia al Parlamento en el desarrollo de sus funciones, bajo la rúbrica de la Secretaría General (art. 257), que se incorpora por primera vez, se establecen únicamente sus singularidades más importantes. Así, por ejemplo, se dispone que los letrados «actuarán con libertad de conciencia, objetividad, neutralidad e independencia de criterio» (art. 258). Además, se incorporan dos importantes precisiones respecto de la figura del Letrado Mayor (art. 259): su nombramiento al inicio de la Legislatura, de entre funcionarios de carrera del Cuerpo de Letrados de la Junta General, y sus causas de cese¹⁰⁵, que son la finalización de la legislatura, el cese discrecional acordado por la Mesa de la Cámara, a propuesta de cualquiera de sus miembros, y la renuncia.

¹⁰⁴ No cabe desconocer, en este sentido, la opinión del actual Síndico Mayor, quién en una obra doctrinal ha manifestado que «este proceso debe sustanciarse siempre según lo dispuesto en la ley, de tal forma que la última palabra y el criterio final queden reservados a las ICES, en cuanto a la aceptación de esas peticiones, así como su exacta modulación temporal y material» (FERNÁNDEZ LLERA, R. (2022). «Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.). *Calidad democrática y Parlamento*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad y Marcial Pons, p. 93).

¹⁰⁵ Si bien, desde hace varias Legislaturas, ya se había establecido la práctica de que, al inicio de cada una, debe tener lugar el correspondiente nombramiento, por más que formalmente no había cese al no estar previsto reglamentariamente.

IV. CONDICIONES PARA LA REFORMA

A la vista de todo lo anterior, teniendo presente la experiencia adquirida durante la elaboración del nuevo Reglamento de la Junta General, en particular en el Grupo de Trabajo, cabe preguntarse cuáles son las condiciones necesarias que, en cierta medida, coadyuvan a garantizar el éxito en una reforma reglamentaria¹⁰⁶. La reforma, especialmente si es en profundidad, es un proceso complejo que requiere de tiempo, de esfuerzo y de cooperación entre los distintos sujetos implicados, cuyo objetivo debería ser, por un lado, satisfacer las necesidades de cambio, y, por otro, fortalecer la capacidad del Parlamento para cumplir con sus funciones constitucionales y estatutarias.

Aunque parezca algo accidental, el punto de partida radica en la existencia de una necesidad *real* a satisfacer, en mayor o menor grado, pues si el Derecho, en general, requiere de estabilidad para poder cumplir su función social, en el Derecho parlamentario es aún más importante, de tal forma que las reformas deben ser abordadas únicamente cuando exista una verdadera distancia entre el *ser* y el *deber ser* parlamentario. Se trata, en todo caso, de evitar reformas espurias, en las que, bajo otras apariencias, se oculten otras metas no declaradas. En este sentido, es aconsejable llevar a cabo una evaluación previa, identificando los elementos que impiden un funcionamiento adecuado de la institución y analizando el contexto comparado, en particular para obtener enfoques innovadores. También es conveniente categorizar el conjunto de prácticas, precedentes y usos parlamentarios que se considere oportuno introducir en el Reglamento.

En segundo lugar, es imprescindible la voluntad política, de tal forma que los grupos parlamentarios, en particular sus portavoces, estén comprometidos con la reforma, impulsando y participando activamente en el procedimiento parlamentario. Más allá de afirmar que haya una mayoría favorable a la reforma, algo obvio, quizás sea aconsejable un determinado contexto político, pues, como señala ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «los partidos políticos españoles, todos ellos sin distinción, no piensan lo mismo sobre el Parlamento cuando están en el Gobierno que cuando están en la oposición. Cuando tienen mayoría en las Cámaras rechazan lo mismo que propusieron cuando eran minoría y perseguían apretar al Gobierno mayoritario con todas las armas a su alcance»¹⁰⁷. Así, es probable que un

¹⁰⁶ Cabría poner en duda el propio término y tratar de realizar una tipología atendiendo a los distintos parámetros que se observan en las reformas. Aquí, para lo que se pretende, cabe acoger la definición dada por GUTIÉRREZ VICÉN: «alteración del texto del Reglamento acordada mediante el procedimiento específicamente establecido para ello y, en principio, con vocación de generalidad y permanencia» (GUTIÉRREZ VICÉN, C. [2018], «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*, N.º 104. Madrid: p. 58).

¹⁰⁷ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Ediciones de El Cronista, Iustel, p. 121.

Reglamento equilibrado, en el que los frenos y contrapesos del Parlamento y del Gobierno funcionen recíprocamente, requiera un contexto en el que todas las fuerzas, pero en particular los grupos parlamentarios mayoritarios, tanto los que apoyan al gobierno como los de oposición, vean posible la alternancia política y el intercambio de sus roles, pues ello permite encontrar no solo una norma de consenso, sino una norma útil al Parlamento, sin preponderancias ni excesos de ningún tipo.

Todo esto conlleva la necesidad de resaltar la importancia del procedimiento parlamentario, que presenta, sí, una indudable perspectiva política en tanto se configura como un conjunto de garantías de meditación y debate que permiten plasmar la pluralidad social a través del discurso parlamentario¹⁰⁸, pero que debe también coadyuvar en la búsqueda del interés general a través del compromiso entre las distintas fuerzas políticas¹⁰⁹, todo ello con agilidad y eficacia, cumpliendo las previsiones reglamentarias aplicables. Esto es primordial en la reforma reglamentaria en tanto que, como señala GUTIÉRREZ VICÉN, «la cuestión procedimental se relaciona con el principio de autonomía parlamentaria», en particular «con la necesidad de proteger las normas rectoras de las Cámaras del juego de mayorías políticas ocasionales», evitando «los llamados golpes de mayoría en una materia tan sensible para el funcionamiento de las Cámaras»¹¹⁰. El procedimiento de reforma debe buscar, además, la consulta y participación activa de todos los actores relevantes, desde los grupos parlamentarios, los propios diputados, el Gobierno y los Servicios de la Cámara hasta la propia sociedad civil, bien a través de expertos, bien mediante otros cauces o instrumentos de participación, ello para garantizar su conocimiento y apoyo, así como para recopilar distintos enfoques y opiniones, imprescindible para asegurar su vigencia en el tiempo.

Y, finalmente, otra cuestión muy relevante es contar con un apoyo técnico suficiente, a través de la participación de los Servicios de la Cámara, en particular del Cuerpo de Letrados, que aportarán su conocimiento y experiencia al servicio de la reforma, así como de asesores y expertos de los grupos parlamentarios. También, en este sentido, el papel de los propios parlamentarios es muy importante, siendo aconsejable que sean expertos en la materia reglamentaria, bien por tener dilatada experiencia en la Cámara, bien por su condición profesional.

En definitiva, el Derecho parlamentario, por sus especiales características y el particular contexto en el que se desarrolla, hace aconsejable que concurren determinadas condiciones, algunas endógenas y otras exógenas a la

¹⁰⁸ KRIELE, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*. Madrid: Depalma, pp. 261-262.

¹⁰⁹ Cfr. KELSEN, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK, pp. 92-103.

¹¹⁰ GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2018). «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*. N.º 104. Madrid: p. 49.

reforma. Estas son algunas de ellas, seguramente ni necesarias ni suficientes, pues, en función del contexto y del momento, habrá unas y cambiarán otras. No obstante, reflexionar sobre ellas pone en valor la importancia que tiene tanto el Reglamento parlamentario, en general, como sus mecanismos de reforma, en particular, para una mejor calidad democrática, garantizando la efectiva integración de las voluntades políticas en el resultado final.

V. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de las páginas precedentes, con la *excusa* del nuevo Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, se ha intentado realizar un recorrido por los cuarenta años de Derecho parlamentario autonómico: aunque está claro que cada Parlamento tendrá sus propias coordenadas, mucho de lo que aquí se relata será probablemente una historia compartida. Sea como fuere, lo cierto es que es más necesario que nunca reflexionar acerca de los riesgos, desafíos y oportunidades a los que se enfrentan los Parlamentos contemporáneos, pues, más allá de la inveterada tradición que les es propia, lograr no solo su subsistencia en la sociedad contemporánea, sino conseguir que sea más robusto, más cercano, más participativo y más transparente, pasa ineludiblemente por cohonstar esos valores y principios consustanciales con la adopción de transformaciones necesarias, ello para seguir sirviendo como «crisol de la sociedad y de su pluralidad y lugar de encuentro y reunión de las mayorías y minorías».

Antes de abordar una valoración de la reforma objeto de este trabajo, parece oportuno plantearse algunas de estas cuestiones pendientes en el Derecho parlamentario de nuestros días, no tanto por estar en el *debe* del nuevo Reglamento de la Junta General, sino por ser aquello a lo que se enfrenta el Parlamento del mañana. Transcurrido casi el primer cuarto del siglo XXI, la sociedad contemporánea, como consecuencia de la irrupción y consolidación de la era digital, ha experimentado una transformación sin precedentes, especialmente en lo que tiene que ver con los procesos comunicativos y de acceso a la información. El Parlamento no es ajeno a esta metamorfosis: se enfrenta a multitud de retos y desafíos que plantean difíciles interrogantes y que exigen respuestas innovadoras, ello para asegurar tanto su supervivencia como su centralidad en el sistema social. Así, a modo de mero ejemplo, cabe señalar algunos de estos desafíos: procesos de fragmentación del espacio público; pérdida de confianza en el principio democrático; exigencia de mayores cotas de transparencia, de rendición de cuentas y de participación ciudadana; demanda de instantaneidad en la gestión pública; polarización política y social, que dificulta el consenso y la capacidad real del Parlamento para abordar los problemas en la gestión de los asuntos públicos; transformaciones tecnológicas y digitales; incidencia de la inteligencia artificial en el debate parlamentario, etc.

Cada uno de los ejemplos citados requiere de una reflexión serena en la que, a través de enfoques multidisciplinares, se analicen sus riesgos y sus oportunidades, de tal forma que las adaptaciones pertinentes potencien las ventajas de la era digital al tiempo que se garantizan los derechos y libertades de los ciudadanos. La clave está en que todas estas cuestiones deben abordarse *en y desde* el Derecho parlamentario, a través, siempre, de la reforma reglamentaria, pues es la única manera de ser capaces de integrar en las transformaciones necesarias sus valores, principios y reglas. El Parlamento no puede ser siempre un *arcano* del poder, sino que debe ser punta de lanza de la metamorfosis contemporánea para poder garantizar la pervivencia del principio democrático.

En este sentido, la transparencia y la participación ciudadana deben ocupar una posición de centralidad en el Parlamento, no solo por ser ambas demandas constantes de la sociedad civil, que también, sino por el valor que aportan para enfrentar problemas inherentes al parlamentarismo contemporáneo. La transparencia es esencial para fortalecer el vigor del principio democrático: divulgar la información ayuda a someter el poder al imperio de ley a través de la rendición de cuentas, de la formación de una opinión pública ilustrada y de una mayor participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos. No obstante, no debe confundirse transparencia con publicidad, pues la primera exige una actitud proactiva, reduciendo la complejidad de lo mostrado y haciendo que sus contenidos sean aprehensibles para la ciudadanía. En relación con esta última cuestión, la institución parlamentaria tiene que erigirse en polo gestor de la información, tanto *ad intra* como *ad extra*, pues tiene los medios necesarios para generar conocimiento. El tratamiento de la información permite, además, luchar contra las *fake news*, especialmente cuando la inteligencia artificial tiene la capacidad de tratar y alterar millones de datos al instante. La pluralidad del Parlamento, desventaja en tantas ocasiones, deviene aquí en fundamental garantía para lograr una fuente fiable y confiable de información.

La transparencia es, también, instrumento necesario para fomentar la participación ciudadana y reducir la distancia entre la sociedad y el Parlamento. Para comprender adecuadamente esta cuestión es necesario analizar el cambio experimentado en el paradigma comunicativo, como consecuencia de la aparición de la sociedad de la información, siendo ahora sus características fundamentales la ubicuidad, la rapidez, el anonimato o la masividad. Una mayor participación exige, sobre todo, que el Parlamento se adapte a este nuevo contexto y utilice estratégicamente los medios disponibles para involucrar a la ciudadanía de la forma más efectiva posible. No se trata tanto de fomentar las consultas y audiencias parlamentarias, sino de maximizar los canales multidireccionales de comunicación, en particular las redes sociales, que no solo permiten difundir y recibir información, sino que consiguen llegar a públicos tradicionalmente alejados del Parlamento. Se trata, así, de ir más allá del portal web y de la sede electrónica, adoptando

los estándares de la web la web 3.0 para que, mediante una participación informada y significativa, a través de información clara y comprensible, se fortalezca la confianza en las instituciones democráticas y se legitimen los procesos de toma de decisión.

Aparece aquí, por tanto, la digitalización del Parlamento, segundo hito sobre el que merece la pena reflexionar, especialmente para destacar su carácter instrumental, pues la tecnología debe estar al servicio de las funciones parlamentarias. Seguramente sean necesarios cambios estructurales, algunos incluso de mentalidad, tal y como ocurrió durante la pandemia, cuando el confinamiento domiciliario impuso una importante digitalización, brindando importantes lecciones para el futuro, pero ello debe hacerse siempre partiendo del Derecho y examinando caso a caso los bienes jurídicos en liza. Un primer paso obvio: seguir fortaleciendo la infraestructura tecnológica, tanto en el *hardware* y *software* a disposición del Parlamento como en la dotación de personal al servicio de la Administración. En un entorno volátil y en el que garantizar la confianza en el proceso digital es una condición imprescindible debe prestarse especial atención a la ciberseguridad, contando con redes de comunicación seguras y con sistemas de almacenamiento de datos que permitan su pervivencia en el tiempo y en el espacio.

En relación con esto, la digitalización exige cambios de paradigma, no pudiendo ser concebida como una mera conversión de formato. Se hace necesario replantearse los procedimientos, métodos y flujos de trabajo para adaptarlos a la realidad digital, aprovechando sus ventajas y minimizando sus inconvenientes. Así, por ejemplo, es posible estudiar el desarrollo e implementación de sistemas de gestión legislativa digital, que facilite el proceso legislativo en su conjunto, desde la propia redacción normativa hasta la preparación de enmiendas, homogeneizando y unificando los aspectos formales y mejorando la capacidad deliberativa de los actores parlamentarios.

Sin perjuicio de lo anterior, no cabe desconocer los riesgos asociados a la digitalización, pues tan malo es anclarse en un pasado que no existe como crear un *Leviatán* digital. La notoriedad alcanzada por la inteligencia artificial es un buen ejemplo de ello, pues no faltan hoy personas que ponen en cuestión una de las premisas fundamentales de la acción parlamentaria: la incertidumbre y la imposibilidad de identificar racionalmente el bien y el mal. El principio democrático como método de decisión de los asuntos colectivos tiene el riesgo de desaparecer ante intentos deterministas que favorecen la aparición de una racionalidad no democrática e inductiva, basada en la correlación entre causas y efectos. Nunca es mal momento, por tanto, para defender el principio democrático, en general, y el procedimiento parlamentario, en particular, como factores de integración que ayuden a buscar equilibrios entre las distintas mayorías y minorías, evitando ser factor de polarización, tan presente en la sociedad contemporánea.

Y, finalmente, es necesario reflexionar también acerca del papel que juega la autonomía parlamentaria en todo este proceso de digitalización, en parti-

cular, aunque no solo, por el alto coste que conlleva toda mejora tecnológica. ¿Tiene sentido que cada Parlamento adopte sus propias infraestructuras y tecnologías? ¿Es mejor acogerse a los medios tecnológicos puestos a disposición por los Gobiernos y Administraciones? Quizás sea necesaria una mayor cooperación parlamentaria, adoptando soluciones compartidas para problemas que son comunes, de tal forma que se logre una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, sirviendo todo ello para un mejor ejercicio de las funciones parlamentarias y una mayor transparencia y participación ciudadana, acortando la verticalidad que tradicionalmente ha distanciado al poder de la ciudadanía, aunque preservando, en todo caso, la consideración del Parlamento como clave de bóveda sobre el que se asiente el sistema constitucional.

Para concluir estas líneas, cabe preguntarse que valoración merece el nuevo Reglamento de la Junta General aprobado el pasado 29 de marzo. Para poder dar una respuesta es necesario abordar dos cuestiones distintas: por un lado, el procedimiento de reforma utilizado, y, por otro, el resultado final alcanzado. Respecto de la primera cuestión, lo cierto es que, pese a no darse, *a priori*, todos los condicionantes favorables, la reforma fue un éxito, tanto en el Grupo de Trabajo como luego en su tramitación parlamentaria. Hubo, sí, algún claroscuro, como el poco interés suscitado por el Grupo de Trabajo, su duración excesiva o la forma final de aprobación, mediante el procedimiento de tramitación en lectura única, desluciendo el trabajo previo en tanto que no parece el instrumento adecuado para llevar a término una reforma reglamentaria de tal envergadura, en particular por no existir unanimidad entre los distintos grupos parlamentarios y haber impedido un debate público, sosegado y abierto a la sociedad civil.

En relación con el resultado final alcanzado, el nuevo Reglamento ha mejorado técnicamente al texto anterior, corregido numerosos desajustes y acercado la norma a la realidad, pues muchas de las prácticas, precedentes y usos parlamentarios sedimentados durante los últimos veinticinco años tienen ahora su correspondiente encaje. Ahora bien, ¿justifica el fin alcanzado los medios utilizados? Pese a ser una pregunta de difícil respuesta, por las mejoras que, indudablemente, se introducen, la clave está, quizás, en los casi tres años utilizados simplemente en *actualizar y corregir*, pues es probable que para llegar hasta aquí no era necesario tanto empeño.

Desde este punto de vista el nuevo Reglamento es una oportunidad perdida, pues los esfuerzos empleados bien hubieran servido para afrontar con decisión y reflexión los desafíos a los que se enfrenta la Junta General. No es una mala reforma, pues, salvo en la pervivencia de los grupos parlamentarios de dos diputados y en cierto desequilibrio institucional hacia postulados de gobierno, no se ha incrementado la brecha entre el *ser* y el *deber ser* parlamentario, pero mientras que el Reglamento de 1997 fue pionero en muchas materias, abriendo camino a otras Cámaras, el nuevo Reglamento ni siquiera llega a los horizontes de otros Reglamentos. La

reforma no ha sabido afrontar una reflexión más profunda sobre la materia reglamentaria, quizás por poca ambición parlamentaria, quizás por el contexto político, quizás, en fin, por el corsé estatutario, en tanto que esta reforma hubiera necesitado de una reforma previa del Estatuto de Autonomía para desplegar mayores potencialidades.

En definitiva, cabe calificar la reforma como *gatopardiana*, pues cambia todo (*forma*) para que nada cambie (*sustancia*). Es por ello que este no es el Reglamento que la Junta General necesita para evitar ser ese *arcano* al que antes se hacía referencia: es probable que haya que buscar otros enfoques y otros contenidos que permitan mejorar la representación y acortar distancias entre representantes y representados. Si alguna vez se dijo que «la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era»¹¹¹, el Derecho parlamentario debe ser valiente, pues el compromiso entre la mayoría y la minoría, con el que casi comenzábamos este trabajo, se fragua en el Parlamento, en uno que funcione y que no viva en sí y para sí mismo.

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ARCE JANÁRIZ, A. (1993). “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 38. Madrid.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2003). *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*. Granda-Siero: Madú.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2022). “La forma de Gobierno del Principado de Asturias”. SOSA WAGNER, F (dir.). *Asturias: 40 años*. Madrid: Editorial Reus.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2003). “La Junta General”. ARCE JANÁRIZ, A. (coord.). *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*. Oviedo: Gobierno del Principado de Asturias.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Iustel y Ediciones de El Cronista.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2022). “Las respuestas al transfuguismo en España: especial referencia al pacto antitransfuguismo”. TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.). *Calidad democrática y Parlamento*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad y Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2022). “Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta”. TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.). *Calidad democrática y Parlamento*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad y Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B. (2003). “Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma”. ARCE JANÁRIZ, A. (coord.). *El Estatuto de*

¹¹¹ KELSEN, H. (2009), *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo: KRK, p. 78.

- Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático*. Oviedo: Gobierno del Principado de Asturias.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1993). “Un punto de vista sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992”. *Revista de Administración Pública*. N.º 130. Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). “La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19”. *Teoría y Realidad Constitucional*. N.º 46. Madrid.
- GONZALO ROZAS, M. A. (2018). “Parlamento y participación ciudadana”. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 105. Madrid: Cortes Generales.
- GUTIÉRREZ VICÉN, C. (2012). “Disposición Final Segunda”. RIPO-LLES SERRANO, M. R. [coord.]. *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GUTIERREZ VICÉN, C. (2018). “La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados”. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 104. Madrid: Cortes Generales.
- KELSEN, H. (2009). *Esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- KRIELE, M. (1980). *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*. Madrid: Depalma.
- OCÓN GARCÍA, J. (2023). “La reciente reforma del reglamento del Parlamento de la Rioja. EL diputado no adscrito y la Junta de Portavoces”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 25. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2016). “Reflexiones sobre el Derecho parlamentario español”. *Manual de Derecho parlamentario autonómico*. IGLESIAS MACHADO, S. y MARAÑÓN GÓMEZ R. (coord.). Madrid: Dykinson.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2023). *Fundamentos de Derecho parlamentario Español*. A Coruña: Colex.