

## Artículo 12

1. La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.

2. El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos:

- a) Las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno.
- b) El número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios.
- c) La composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente, de manera que los Grupos Parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros.
- d) Las funciones de la Junta de Portavoces.
- e) La publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos.
- f) El procedimiento legislativo común y los procedimientos legislativos que, en su caso, se establezcan.
- g) El procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid.

## COMENTARIO

ANA DEL PINO CARAZO

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

#### 1.1. Elaboración del artículo

El precepto objeto del presente comentario responde a la modificación del Estatuto operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (Boletín Oficial del Estado número 162, de 8 de julio de 1998). En la redacción originaria del Estatuto de Autonomía el contenido del actual artículo 12 formaba parte del 13. En concreto, el apartado 2 del artículo 13 tenía una redacción idéntica al apartado 1 del vigente artículo 12 y el apartado 2 de este último se recogía en el artículo 13.5, con la siguiente redacción: *El Reglamento de la Asamblea determinará las relaciones entre ésta y el Consejo de Gobierno, la composición y funciones de la Diputación Permanente, los períodos ordinarios de sesiones, el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios y el pro-*

*cedimiento legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces y el procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid. Los Grupos Parlamentarios participan en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción al número de sus miembros; así como en el inciso inicial del apartado 7 que establecía: El Reglamento regulará la publicidad de las sesiones y los quórum y las mayorías requeridas.*

El texto vigente obedece al propuesto por cuarenta Diputados pertenecientes a los tres Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid –Popular, Socialista e Izquierda Unida–, autores de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que se presentó en la Cámara autonómica el 26 de noviembre de 1997 y fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 137, de 1 de diciembre de 1997, páginas 6367 a 6380, sin que se hubiera presentado ninguna enmienda que afectase a este artículo. Tan solo en el trámite de Ponencia se propusieron correcciones de carácter gramatical o de estilo referidas al artículo 12.2 apartados b) y e).

## 1.2. La autonomía normativa

De entre todas las fuentes del Derecho Parlamentario es el Reglamento la principal y más destacada en la medida en que con él se disciplina la actividad y estructura interna del Parlamento<sup>1</sup>. Esta circunstancia explica la extraordinaria importancia que tiene el reconocimiento de la autonomía normativa de las Cámaras, faceta esencial de la autonomía parlamentaria, imprescindible para garantizar el libre funcionamiento de la institución que alberga a los representantes del pueblo, sin injerencias de ningún otro poder estatal –especialmente del Ejecutivo–.

La conexión entre el reconocimiento de la autonomía parlamentaria y el régimen democrático ya fue resaltada por Pérez Serrano al afirmar que «la tonalidad global de un régimen (liberal o autoritario) se aprecia muchas veces desde un principio con solo ver cómo se otorga autonomía a las Cámaras o cómo se les impone una regla heterónoma cuando de fijar el estatuto interno de ellas se trata»<sup>2</sup>.

El Estatuto de Autonomía, al emplear la expresión «la Asamblea se dotará de su propio Reglamento» resalta el carácter de norma autoimpuesta a la par que incorpora el modelo que se ha dado en llamar francés o europeo continental, según la clásica clasificación trimembre de Hastchek. Lejos del mode-

<sup>1</sup> En este sentido se pronuncian autores de la talla de los franceses BARTHÉLEMY y DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, p. 521; DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1924, p. 270; PRÉLOT: *Précis de Droit Constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400; AVRIL y GICQUEL en *Droit Parlementaire*, Montchrestien, París, 1996, p. 8; o del italiano LONGI en *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Mián, Giuffrè, 1982.

<sup>2</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, recogido en *Escritos de Derecho Político*, vol II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 992.

lo consuetudinario británico de *orders*, y del nórdico de leyes constitucionales, el Reglamento parlamentario se configura como un Código sistemático de normas que regulan la organización y funcionamiento internos del Parlamento, del que éste se dota autónomamente. A pesar de ser denominado Reglamento, no puede ser confundido con la categoría de normas que proceden del Ejecutivo, ni por el órgano del que emana –pues aquél, como ya ha quedado reseñado, lo aprueba la Asamblea–, ni por el procedimiento de aprobación –que es similar al legislativo con importantes matizaciones que ya se indicarán–, ni por el contenido –ya que no viene a desarrollar ninguna normativa legal previa–, ni por su posición en el sistema de fuentes.

### 1.3. El procedimiento de aprobación

No regula el precepto comentado el completo procedimiento de aprobación del Reglamento, pero sí exige como trámite ineludible el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre su totalidad. De esta forma se aparta de la regla general de aprobación de las leyes por mayoría simple. La exigencia de una mayoría cualificada integrada por la mitad más uno de los miembros de la Asamblea responde al objetivo de lograr un cierto consenso en torno a la norma que regula la vida interna de la Cámara, de modo que aspectos tan importantes como los que disciplina el Reglamento no queden al albur de la mayoría simple que en cada momento pueda formarse, dificultándose que la mayoría pueda diseñarse un Reglamento «a la medida» de sus intereses, lo que, por otra parte, evidencia la trascendencia, ya reseñada, del Reglamento parlamentario como fuente del Derecho Parlamentario.

Siguiendo el principio conforme al cual la reforma de las normas requieren seguir el mismo procedimiento que para su aprobación, el Estatuto establece los mismos condicionantes para la reforma reglamentaria que para su aprobación. Con arreglo a ello, el reglamento parlamentario no puede ser aprobado por una ley, pero tampoco puede ser modificado por la ley. Obviamente tampoco por Resolución interpretativa o supletoria del Reglamento dictada por el Presidente de la Cámara, que en ocasiones comportan un reforma encubierta del Reglamento sin observar los rigores procedimentales previstos para ello<sup>3</sup>.

Es la Disposición Adicional Segunda del Reglamento la que disciplina el procedimiento de aprobación y reforma del mismo, remitiendo al procedimiento legislativo común previsto para la tramitación de las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios –como no puede ser de otra forma, ya que si se diera cabida a que la iniciativa procediera de otros suje-

---

<sup>3</sup> Sobre la cuestión es obligada la referencia a EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier y SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 17, p. 7 y ss.; PAU I VALL, Francesc: «La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, p. 34.

tos extraparlamentarios se cercenaría la autonomía parlamentaria—. Acorde con esta autonomía se excluyen en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Gobierno que son habituales en la tramitación de las proposiciones de ley, y respetando las previsiones estatutarias se incorpora la necesidad del respaldo de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto.

#### 1.4. El contenido del reglamento parlamentario

La salvaguarda de la autonomía de la Cámara obliga a una interpretación más bien amplia de los términos «organización y funcionamiento», pues de otro modo aquella podría quedar desnaturalizada o relativizada. El propio precepto concreta en una enumeración, con carácter de *numerus apertus*, algunos extremos (relaciones entre la Asamblea y el Gobierno; número de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios; composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente; funciones de la Junta de Portavoces; publicidad de las sesiones, quórum y mayorías; procedimientos legislativos; procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid) que deben ser objeto de la regulación del Reglamento, a lo que se añaden todos aquellos aspectos que en diversos artículos del Estatuto se remiten a la normación reglamentaria, como sucede en los artículos 13 (Presidencia, Mesa, Grupos Parlamentarios, Junta de Portavoces, Pleno y Comisiones) 14 (periodos de sesiones, Diputación Permanente, sesiones extraordinarias, quórum y mayorías), 15.2 (iniciativa legislativa) y 16.2 (iniciativas de control al Gobierno y procedimientos de aprobación de resoluciones no legislativas y mociones), a cuyo comentario nos remitimos.

Pero todos estos contenidos, expresamente previstos en el Estatuto, no agotan las materias que han de ser objeto del Reglamento parlamentario, pues como advirtiera Punset<sup>4</sup> en relación al ordenamiento estatal, existe una «reserva material de reglamento parlamentario» que se deriva, en nuestro caso, del artículo 9 del Estatuto de Autonomía, en el que se contiene una genérica atribución de funciones a la institución representativa del pueblo madrileño.

Ahora bien, lo que antecede no comporta una exclusión total de la ley en el ámbito parlamentario, pues si bien en este campo su importancia es menor, el Reglamento parlamentario no tiene el monopolio absoluto de la normación de todo lo que tiene que ver con la materia parlamentaria. A las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, que han de ser respetados en todos los ámbitos -consecuentemente también en el parlamentario- por la posición preferente que la Constitución les concede; hay que añadir la legislación que, de una manera u otra, afecta al estatuto del parlamentario, se refiere a funciones de los Parlamentos o articula relaciones Gobierno-Parlamento o del Parlamento con otras instituciones. Nos estamos refiriendo, verbigracia, a la legislación electoral que establece el sistema de incompatibilidades, la regula-

<sup>4</sup> PUNSET, Ramón: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, p. 88.

dora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos —cuestiones para las que el propio Estatuto de Autonomía impone su regulación por la ley formal, *vid.* los artículos 11.4 y 15.2—, la legislación sectorial que dispone mecanismos de control parlamentario del Gobierno como la remisión de informes, o la que prevé la designación de personas por parte del órgano representativo del pueblo, ..., por poner sólo algunos ejemplos. No obstante, para ser respetuoso con la autonomía parlamentaria, las posibilidades reguladoras del legislador encuentran su límite en la organización y funcionamiento internos, es decir, siguiendo con el ejemplo, la ley podrá prever la remisión de determinados informes por parte de la Administración o que la designación de cierto cargo la efectúe la Asamblea, pero no sería jurídicamente admisible que se regularan en la ley aspectos tales como los procedimientos para la tramitación parlamentaria o el órgano de la Cámara competente para su tramitación.

La autonomía normativa de la Asamblea se materializó con la aprobación por el Pleno del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 82, de 31 de enero de 1997; Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 36, de 12 de febrero de 1997), que vino a derogar el anterior de 18 de enero de 1984.

A lo largo de sus 245 artículos, estructurados en veintitrés Títulos (incluido el Preliminar), dos Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, tres Derogatorias y dos Finales, el Reglamento regula la constitución de la Asamblea; el estatuto de los Diputados; los Grupos Parlamentarios; la organización de la Cámara; el funcionamiento interno disciplinando cuestiones como el régimen de sesiones, orden del día, debates, votaciones, plazos, etc.; el procedimiento legislativo, tanto el común como los especiales; la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de proyectos de ley y la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley; los convenios y acuerdos de cooperación de la Comunidad de Madrid; el otorgamiento y la retirada de confianza al Gobierno; instrumentos de control parlamentario del Ejecutivo como preguntas, interpelaciones, comparecencias; mecanismos de impulso político del Gobierno, tales como las proposiciones no de ley; la tramitación de las comunicaciones y planes del Gobierno; debates monográficos; el control parlamentario de la Administración institucional; la elección y designación de personas, como Senadores en representación de la Comunidad de Madrid, el Defensor del Menor, miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid, del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid, de los Consejeros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad y otros; las relaciones de la Asamblea con otras instituciones como el Defensor del Menor o el Tribunal de Cuentas.

### **1.5. La posición del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes**

A pesar de lo equívoco de su denominación, el Reglamento parlamentario se encuentra únicamente subordinado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Es el Estatuto, en tanto que norma

institucional básica de la Comunidad, el que prevé su existencia y, en consecuencia, aquél ha de atenerse en su regulación a lo dispuesto en éste.

Es lugar común en la doctrina y ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional (consúltese el apartado correspondiente de este comentario) que las relaciones entre el Reglamento parlamentario y las leyes —a salvo las relaciones entre el Reglamento parlamentario y el Estatuto de Autonomía, como acabamos de ver— no se explican en términos de jerarquía, sino de competencia.

Reglamento y ley tienen sus respectivos ámbitos de competencia que no pueden recíprocamente traspasar. Las materias que el Estatuto de Autonomía reserva a la regulación reglamentaria no pueden válidamente ser invadidas por normas extraparlamentarias, de lo contrario se traspasaría el ámbito material del Reglamento parlamentario sin respetar las peculiaridades procedimentales que el Estatuto de Autonomía prevé para su aprobación. Cuestión distinta se plantea cuando el propio Reglamento se autolimita en la reserva de su potestad de autoorganización y reconoce como válidas las interferencias provenientes del Legislador o del propio Poder Ejecutivo. En tales supuestos se asume por la norma parlamentaria lo estipulado por fuentes extraparlamentarias, haciendo suyo el contenido de lo previsto en éstas, de tal forma que se respetan tanto el principio de competencia como el de procedimiento.

Por otra parte, las normas dictadas por la Presidencia de la Cámara en el ejercicio de su facultad interpretativa y supletoria del Reglamento son jerárquicamente inferiores a él. Volveremos sobre la cuestión al hilo de la exposición de la jurisprudencia constitucional.

## II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Junto con otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la Constitución española reconoce en su artículo 72.1 la autonomía normativa de las Cámaras para la aprobación de su propio Reglamento interno, requiriéndose la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad para su aprobación y reforma. Sin embargo, no se explicita en un listado de materias las que hayan de ser reguladas por los Reglamentos parlamentarios.

Algo similar sucede en los Estatutos de Autonomía. Es criterio cuasi unánime, con la excepción del de Castilla-La Mancha, que no lo contempla expresamente, el reconocimiento de la autonomía de la Cámara para la aprobación de su Reglamento interno por mayoría absoluta. Así sucede en los artículos 102.2 del Estatuto de Andalucía, 34 de Aragón, 28.1 de Asturias, 12.2 de Canarias, 12.1 de Cantabria, 58 de Cataluña, 13.4 de Castilla y León, 12.1 de Galicia, 45.6 de las Islas Baleares, 27.1 de la Región de Murcia, 16.1 y 2 de Navarra<sup>5</sup>, 18.2 de La Rioja, 25.1 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco.

---

<sup>5</sup> La referencia al Estatuto de Navarra debe entenderse hecha a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Sin embargo, lo que no es tan común es incluir un listado de materias a regular en el Reglamento parlamentario. Tan sólo lo hacen los artículos 103.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 12.2 de Canarias y 45.6 de las Islas Baleares. Por el contrario, lo habitual es la remisión al Reglamento al hilo de las diversas cuestiones parlamentarias que se prevén en los distintos preceptos.

### III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL<sup>6</sup>

Nos limitaremos en este apartado a dejar constancia de las resoluciones del Supremo Intérprete de la Constitución relativas al Reglamento parlamentario como fuente del Derecho y su posición en el sistema de fuentes. Los límites espaciales impuestos impiden abordar la jurisprudencia constitucional de cada una de las materias que el artículo 12.2 reserva al Reglamento, algunas de las cuales, no obstante, se abordan en el comentario de los artículos 13 y 14, a cuya lectura nos remitimos.

El Tribunal Constitucional reconoce, en su Sentencia 234/2000, de 3 de octubre que la autonomía parlamentaria se traduce en la facultad de cada Cámara de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Cumplen una función de ordenación de la vida de las Cámaras que, como se indica en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, se vincula íntimamente a la naturaleza representativa y al pluralismo político del que tales órganos son reflejo y expresión. De ahí que para su aprobación se requiera la mayoría absoluta, lo que se erige en garantía de los derechos de las minorías.

Los Reglamentos de las Asambleas autonómicas están sujetos a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (STC 141/1990, de 20 de septiembre). Ahora bien el Supremo Intérprete de la Constitución, en sus Sentencias 179/1989, de 2 de noviembre y 116/1994, de 18 de abril, aclara que no es exigible «que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes».

En cuanto a la posición que ocupan los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes, reiterada jurisprudencia mantiene que es «una norma con fuerza de ley en su sentido material» (STC 161/1988, de 20 de septiembre) o «una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» (STC 119/1990, de 21 de junio), de lo que se infiere que pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, según el tenor del artículo 27.2d) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 44/1995, de 13 de febrero). En este mismo sentido, ya en la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, se estableció que «la asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y

---

<sup>6</sup> Para un examen de la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria sistematizada y extracitada consúltese ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Aranzadi. Navarra, 2004.

disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque impide eventuales recursos de amparo directos contra la norma».

El Reglamento constituye el límite de las Resoluciones parlamentarias que lo interpretan o suplen, de manera que no se puede a través de las mismas proceder a una modificación del Reglamento sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara. Las Resoluciones que, dictadas *ultra vires*, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos implican, para el Supremo Intérprete de la Constitución, no solo una quiebra de la reserva reglamentaria, sino también una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución (SSTC 44/4995, de 13 de febrero; 227/2003, de 29 de noviembre y 226/2004, de 29 de noviembre).

La relación entre el Reglamento y las Resoluciones interpretativas o supletorias del mismo han sido objeto de una evolución en la jurisprudencia constitucional. Inicialmente el Tribunal, en los Autos 183/1984, de 21 de marzo<sup>7</sup> y 244/1986, de 12 de marzo, acuña la tesis de la asimilación entre el Reglamento y dichas resoluciones; tesis que se consagra definitivamente en la S. 118/1988, de 20 de junio. En la medida en que suplen lagunas o interpretan el Reglamento producen los mismos efectos que éste y se entienden incorporadas a él, por lo que disfrutan de igual valor y son impugnables por las mismas vías. Es a partir de la STC 119/1990, de 21 de junio cuando se aprecia una inflexión en la doctrina jurisprudencial que se consolida definitivamente en la S. 44/1995, de 13 de febrero, en la que se abandona sin ambages la tesis de la asimilación para afirmar que «las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» y «son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo» y no del recurso de inconstitucionalidad.

---

<sup>7</sup> Un magnífico y crítico comentario al meritado ATC puede encontrarse en TORRES MURO, Ignacio: «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo, un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», en *REDC*, núm. 12, 1984, pp. 153 y ss.