

Artículo 13

1. La Asamblea elegirá de entre sus miembros al Presidente, a la Mesa y a la Diputación Permanente.

2. Los Diputados de la Asamblea se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyos Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea.

3. La Asamblea funcionará en Pleno y por Comisiones¹.

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 el artículo 13 poseía un contenido mucho más amplio. En sus siete apartados se regulaban diversos aspectos de la organización y funcionamiento internos de la Asamblea que, tras la reforma, se incorporaron a los artículos 12 y 14. No obstante, se han conservado prácticamente idénticos los apartados 1 y 3, mientras que el contenido del actual apartado 2 es de nueva redacción.

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 hubiera sido objeto de ninguna enmienda. Únicamente la Ponencia propuso correcciones de carácter gramatical o de estilo que afectaban al artículo 13.3, y que fueron aceptadas.

1.2. Los órganos de gobierno interno

Si el artículo 12 contempla la autonomía normativa de la Asamblea, el 13 hace lo propio con otra vertiente de la autonomía, en este caso la organizati-

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

va, especialmente en lo que concierne a los órganos de gobierno interno de la Cámara en el apartado primero del artículo.

No fija el Estatuto la composición de la Mesa, cuestión que el artículo 12.2.c) reserva al Reglamento parlamentario, limitándose a recalcar que Presidente y miembros de la Mesa son elegidos en el seno de la Asamblea en un doble sentido: por una parte, la expresión «la Asamblea elegirá» impide que los órganos rectores de la Cámara vengan impuestos por sujetos extraparlamentarios, especialmente por el Ejecutivo; y, por otra, la referencia a que la elección ha de verificarse «de entre sus miembros» imposibilita que la institución representativa del pueblo pueda estar gobernada por quienes no tienen la condición de miembros de la misma.

De la elección del Presidente y la Mesa se ocupan los artículos 11.2, 51 y 52 del Reglamento, estos dos últimos ubicados en la Sección Segunda «De la elección y cese de los miembros de la Mesa», del Capítulo Primero, «De la Mesa», del Título IV, «De la organización de la Asamblea». En coherencia con su consideración de órganos de gobierno, su elección debe verificarse desde el inicio de la vida de la Cámara, ya que no puede estar ingobernada. De ahí que los artículos 11.2 y 51.2 prevean la elección de la Mesa –compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, según dispone el artículo 48.2– ya en la misma sesión constitutiva, sin perjuicio de que se realice una nueva elección si como consecuencia de los recursos contencioso-electorales se alterase la titularidad de los escaños en al menos un diez por ciento o en cualquier porcentaje si lo solicita la mayoría absoluta de los Diputados.

El sistema de elección favorece que el grupo mayoritario en la Cámara lo sea también en la Mesa. La elección de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios se realiza por el Pleno, sucesivamente, en votación secreta por papeletas, resultando elegido Presidente el Diputado que obtenga la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, lo que fuerza al consenso en torno a la figura presidencial –aunque está lejos de la práctica británica de la unanimidad que convierte al *speaker* en el Presidente de toda la Cámara– y, en su defecto, la mayoría simple en una segunda votación entre los dos Diputados más votados en la primera. Los tres Vicepresidentes se eligen simultáneamente mediante voto limitado siendo elegidos, por orden sucesivo, los tres que obtengan mayor número de votos, lo que permite que los tres Grupos de mayor tamaño tengan su puesto en las Vicepresidencias; en tanto que los Secretarios son elegidos en dos votaciones: en la primera resultarán elegidos Secretarios Primero y Segundo los dos Diputados más votados, y en la segunda el Secretario Tercero por mayoría de votos, por lo que sólo los dos grandes Grupos pueden acceder a las Secretarías, salvo que como consecuencia de pactos o por cortesía parlamentaria se ceda algún puesto a los grupos minoritarios.

La regulación en el Reglamento de unas causas de cese de los miembros de la Mesa (pérdida de la condición de Diputado, renuncia expresa, y cambio de Grupo Parlamentario), entre las que no se encuentra la remoción por la Cámara, parece zanjar en el ámbito madrileño la polémica doctrinal² acerca de

² Sobre el debate doctrinal suscitado en relación a las Cortes Generales puede verse, entre otros, BASTIDA, Fernando, PUNSET, Ramón y DE OTTO, Ignacio: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Oviedo, 1980; PUNSET, Ramón: «Órganos de gobierno de la Cámara», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid.,

la admisibilidad de esta causa sobre la base de una supuesta relación de confianza que, de modo similar a la que liga al Presidente de la Comunidad con la Cámara, pudiera vincular al Presidente de la Asamblea con esta institución y en virtud de la cual la mayoría de la Cámara pudiera remover a los miembros de la Mesa, a no ser que se articulara jurídicamente a través del artificio de forzar sin carácter vinculante la dimisión del afectado.

Silencio guardan el Estatuto y el Reglamento en relación a la duración del cargo, lo que ha generado el entendimiento de que la duración es indefinida durante toda la legislatura a menos que concurra alguna de las causas de cese anteriormente reseñadas.

Con la referencia individualizada al Presidente y no como un miembro de la Mesa, parece el Estatuto configurarlos a ambos como dos órganos diferenciados. Sin embargo, la regulación reglamentaria en cierto modo lo matiza en la medida en que la Mesa es «el órgano rector de la Asamblea» y el Presidente es un miembro de aquélla que la dirige y coordina (art. 48 del Reglamento de la Asamblea). Las funciones que el Reglamento otorga a la Mesa, cumplimentando así la remisión contenida en el artículo 12.2.c) del Estatuto, son extraordinariamente amplias: además de la representación colegiada de la Cámara, le corresponde adoptar todo tipo de medidas que requiera la organización del trabajo parlamentario y el gobierno y régimen interno de la institución; la programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea; la calificación de todo escrito de índole parlamentaria, resolviendo sobre su admisión y tramitación; la tramitación de las peticiones, y cualquier otra función que no se encomiende a ningún otro órgano específico. Tan dilatado elenco de facultades estrecha el cerco de las atribuibles a la Presidencia, que se concretan básicamente en la representación unipersonal de la Asamblea y en la dirección de los debates –pues como expusiera Bentham³ difícilmente puede esta misión ser desempeñada con eficacia por un colegio–, manteniendo el orden en los mismos y haciendo cumplir el Reglamento, si bien las sanciones más graves en materia de disciplina parlamentaria quedan reservadas a la autoridad de otro órgano: la Mesa o, incluso, el Pleno. Asimismo, la facultad presidencial de interpretar el Reglamento o suplirlo en caso de laguna queda relativizada cuando se pretende dictar una resolución de carácter general, en cuyo caso ha de mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces. Tan solo en un caso concede el Reglamento, como no podía ser de otra manera pues así viene predeterminado por el Estatuto, a la Presidencia una facultad con la que se eleva su relevancia institucional; nos estamos refiriendo a la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

1995; DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1982; SANTAOLALLA, Fernando: «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria», en *REDC*, núm. 47, 1996; SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, Madrid, 1984; GARCÍA- ESCUDERO, Piedad y PENDÁS, Benigno: «Artículo 72.2. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas» en ALZAGA, Oscar (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1998; RECODER DE CASSO, Emilio: «Comentario al artículo 72 de la Constitución», en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.

³ BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 115 y ss.

No obstante lo anterior, la fortaleza de la figura presidencial y su imparcialidad deriva no tanto de la letra de la norma reglamentaria cuanto de la propia personalidad de su titular o de la coyuntura política del momento⁴, circunstancias que pueden hacer inclinar la balanza hacia uno de las dos almas, que como gráficamente expuso Mohroff⁵, posee la institución: la que comparte las orientaciones de la mayoría gubernamental, o la que tutela la independencia del órgano que preside y los derechos de la minoría.

1.3. Los Grupos y la Junta de Portavoces

Los modernos Parlamentos son, como dijera Manzella⁶, «grupocráticos», porque la presencia de los Grupos Parlamentarios se manifiesta en todos los órdenes de la vida parlamentaria: en la organización interna de las Cámaras, en su funcionamiento y modo de desarrollo de las funciones parlamentarias y en el ejercicio de éstas, afirmación que es predicable, asimismo, de la Asamblea madrileña. La relevancia de los Grupos se pone de manifiesto en el propio texto del Estatuto con las variadas referencias a los Grupos para garantizar su proporcionalidad en diversos órganos parlamentarios (art. 12.2), otorgarle facultades (art. 14.3 y 15.2) y, sobre todo, con la obligatoriedad de que los Diputados se constituyan en Grupos, según la redacción imperativa del artículo glosado. La forzosa pertenencia a un Grupo, en la que algunos autores han visto una rémora para la eficacia de la prohibición del mandato imperativo⁷, se erige en salvaguarda de la igualdad de oportunidades de los Diputados, evitando así las diferencias en posibilidades de acción que en algunos ordenamientos tienen los Diputados en función de que se adscriban o no a un Grupo, a la vez que conlleva ineludiblemente la necesidad de incorporar al sistema la figura del Grupo Mixto como artificio jurídico para agrupar a los que no pueden o no quieren constituir Grupo propio.

No obstante las menciones estatutarias a los Grupos la regulación de los mismos queda a la misión del Reglamento, cuyo Título III (artículos 36 a 47) se dedica íntegramente a ello, fijando un número mínimo de cinco Diputados para la constitución de los Grupos, a lo que añade una serie de prohibiciones o condicionantes que relativizan la libertad asociativa subyacente a la constitución de aquellos. A la lógica y razonable prohibición de pertenencia a más de un Grupo se adiciona la imposibilidad jurídica de constituir Grupo separado Diputados que pertenecen a la misma formación política o que hubieran

⁴ Esta idea, apuntada ya por RECODER DE CASSO, Emilio: «Comentario al artículo 72 de la Constitución», *op. cit.*, es perfectamente verificable en la práctica.

⁵ Citado por TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 145.

⁶ MANZELLA, Andrea: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1984, p. 485.

⁷ En la doctrina italiana así lo entiende BON VALSASSINA: *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, pp. 72-73 y en la nuestra LINDE PANIAGUA, E.: «El Grupo Parlamentario de Acción Democrática», en *RDP*, núm. 14, 1982, p. 135; aunque es mayoritaria la tesis contraria.

concurrido a las elecciones en una misma candidatura, prevista con el propósito de evitar el denunciado fraude de «la proliferación de Grupos «artificiales» en el seno de la misma formación política»⁸, con las consiguientes posibilidades de actuación. Esta prohibición, que *prima facie* se circunscribe al momento de la constitución, por sí misma no impediría que con posterioridad algunos parlamentarios pudieran cambiarse de Grupo e integrarse en otro diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas de la misma formación política, como ocurre en el ordenamiento estatal, si no fuera porque el artículo 37.1 del Reglamento dispone que los Diputados «sólo pueden pertenecer al Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, al Grupo Mixto», con lo que se impone un considerable automatismo entre la fuerza política presentada a las elecciones y la constitución del Grupo parlamentario correspondiente, de modo que los Diputados madrileños o se adscriben al Grupo que es trasunto del equivalente partido político o lo hacen al Grupo Mixto, pero no pueden incorporarse a otro Grupo distinto. Con esta limitación se pone de manifiesto en la norma jurídica la estrecha conexión existente entre el Grupo y el partido político.

La constitución de los Grupos debe hacerse en el plazo de caducidad de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante escrito dirigido a la Mesa, en el que conste la denominación del Grupo, el nombre de todos sus miembros, de quien actúe como Portavoz y de los que eventualmente puedan sustituirle, así como la firma de todos sus miembros. Es la Mesa la que declara formalmente la constitución del Grupo, pero no hay en el ejercicio de esta función ninguna facultad discrecional de control para el órgano rector de la Cámara, que ha de limitarse a la de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente previstos, a la vista de la documentación presentada. Fuera del plazo señalado no cabe la creación de nuevos Grupos, salvo el Mixto, lo que, como recuerda Sáiz Arnáiz⁹, viene a reforzar el nexo sociedad-Parlamento, por cuanto que tiende a garantizar la presencia en el seno de las Cámaras, como Grupos, de las opciones que se han enfrentado ante el electorado, evitando la proliferación de Grupos resultado de la escisión de otros, que expresan opciones políticas que no han concurrido como tales ante el electorado; a la par que otorga estabilidad a la estructura política de la Cámara y facilita su organización y funcionamiento.

No obstante lo que antecede, sí pueden producirse modificaciones en el seno de los Grupos como consecuencia de: 1) la pérdida de la condición de parlamentario por alguno de sus miembros y consecuentemente la adquisición por otro de la condición de parlamentario, en cuyo caso el nuevo parlamentario dispone de cinco días desde la adquisición plena de su condición para incorporarse a un Grupo, previa aceptación del Portavoz del mismo; 2) la voluntad del interesado; y 3) la expulsión del parlamentario por decisión de su

⁸ SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales ...*; *op. cit.*, p. 144.

⁹ SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 153.

Grupo. En estos dos últimos supuestos el parlamentario que deja de pertenecer a su Grupo de origen se incorpora *ex Reglamento* al Grupo Mixto por el tiempo que reste de legislatura, sin que pueda optar, como ya se ha reseñado, por la incorporación a otro Grupo ya constituido.

Aun cuando el Reglamento sólo prevé la disolución del Grupo, que tiene lugar cuando se produce la reducción del número inicial de sus componentes hasta un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, existen otras dos causas de extinción, quizás no previstas por obvias: la finalización de la legislatura y la extinción por voluntad propia. Una vez celebradas las elecciones y constituida la nueva Cámara, se formarán otros Grupos que jurídicamente son distintos de los anteriores, aunque conserven su denominación, algunos de sus miembros sean los mismos, sus oficinas permanezcan abiertas durante el tiempo que el Parlamento ha estado disuelto o, incluso se rijan por el mismo reglamento interno. Por otra parte, en coherencia con el hecho de que el Grupo es el resultado de un acuerdo de voluntades de los parlamentarios que quieren constituirlo, igualmente pueden sus miembros acordar poner fin a su existencia en cualquier momento de la legislatura, hipótesis que, como advierte Sáiz Arnáiz¹⁰, es improbable, porque lo normal es que las disensiones internas se solventen con la salida de ciertos miembros del Grupo; aunque sí pudiera darse en el caso de que durante la legislatura se disolviera el partido del que el Grupo era su expresión en la Cámara. Mucho más problemática es, sin duda, la admisibilidad de la disolución judicial de un Grupo como consecuencia de la ilegalización del partido del que trae causa, supuesto que se planteó en los Autos de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 24 de abril y 20 de mayo de 2003¹¹.

La trascendencia de los Grupos en la Cámara tiene en la Junta de Portavoces una de sus manifestaciones en cuanto que es el órgano a través del cual los Grupos participan activamente en la organización de los trabajos parlamentarios. Son los portavoces de los Grupos los miembros natos de la Junta –de ahí su denominación–, sin perjuicio de que se reúna bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea y a sus reuniones asista, además, como mínimo y por exigencia reglamentaria¹², un Vicepresidente y un Secretario, si bien en la práctica es habitual la asistencia de todos los miembros de la Mesa. Asimismo el Reglamento (art. 58) faculta la asistencia –que de hecho se produce– de un representante del Gobierno autonómico acompañado de persona que le asista, sirviendo de este modo la Junta de Portavoces de cauce institucionalizado para los contactos entre el Gobierno y el Parlamento a la vez que posibilita al primero expresar sus preferencias, especialmente en lo relativo a la función legislativa, en la configuración del orden del día del Pleno como mecanismo para facilitar el desarrollo del programa de gobierno. No obstan-

¹⁰ SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 169.

¹¹ Sobre el caso de los Autos y los argumentos expuestos en el conflicto nos remitimos a BILBAO UBILLOS, Juan María: «Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente», en *REDC*, núm. 68, pp. 249-264.

¹² La Junta de Portavoces se regula en el Capítulo III, que lleva por rúbrica «De la Junta de Portavoces», insertado en el Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 58 a 61 del Reglamento.

te, como perfectamente matiza el texto del artículo 58 del Reglamento sólo los Portavoces *constituyen* la Junta, mientras que los miembros de la Mesa citados *asistirán* y el representante del Gobierno *podrá asistir*. Dada la composición a nadie se le escapa que las decisiones de la Junta poseen un marcado sesgo político acrecentado por el voto ponderado como criterio para la adopción de sus acuerdos.

Sin pronunciamiento alguno por parte del Estatuto al respecto, ha optado el Reglamento parlamentario por otorgar a la Junta una doble naturaleza en atención a las funciones que en cada caso despliega, de modo que en ciertos supuestos actúa como órgano consultivo, siendo su consulta preceptiva pero no vinculante, en tanto que en otros casos lo hace como órgano decisorio. En líneas generales se precisa la consulta previa a la Junta para la ordenación de los debates, de los tiempos de intervención y de las votaciones; la fijación del calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias y del calendario de los trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones; la determinación del número de miembros que componen ciertos órganos de la Cámara como las Comisiones y la Diputación Permanente y de los que corresponde proponer a cada Grupo; y la distribución de escaños en el salón de sesiones. Sin embargo la intervención de la Junta es mayor, requiriéndose no ya que se le consulte, sino que la decisión no puede adoptarse si no media el acuerdo favorable de este órgano en asuntos de tanta trascendencia como la fijación del orden del día del Pleno –que constituye la función por antonomasia de este tipo de órgano–; el establecimiento de normas generales para la fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones; la constitución de Comisiones Permanentes, de Estudio y Ponencias; y la aprobación de resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento por parte de la Presidencia, fundamentalmente (art. 61 RAM). Es de resaltar por su relevancia institucional que la Junta de Portavoces, asimismo, puede por acuerdo unánime y a iniciativa de un Grupo, elevar al Pleno la aprobación de una declaración institucional (art. 243 RAM).

Además de todas estas funciones reconocidas por la norma parlamentaria la Junta desempeña otras «silenciosas» funciones, no previstas en las normas y que tampoco suelen aparecer en el orden del día de sus reuniones, en la medida en que es el foro en que se tratan y debaten eventualidades surgidas en el devenir de la vida parlamentaria, como incidentes acaecidos en una Comisión o en una sesión plenaria, o la conducta de ciertos invitados en el salón de sesiones, por poner tan solo unos ejemplos.

1.4. Los órganos de producción parlamentaria o funcionales

Señalaba Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* que «cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero. Cada comisión puede ocuparse de un negocio diferente, distribuyéndose el

trabajo, cuyo curso es acelerado; y puede ponerse en todas las menudencias de un nuevo proyecto un grado de atención que sería incompatible con una numerosa asamblea»¹³. Conscientes de esta necesidad de división del trabajo y, en consecuencia, de especialización del mismo, que redundaría, en vía de principio, en una mayor eficacia, los modernos Parlamentos trabajan no solo como Asamblea plenaria sino también en Comisiones; de ahí que el legislador estatuyente madrileño haya incorporado al articulado del Estatuto esta división organizativa Pleno-Comisiones en términos categóricos e imperativos al establecer que la Asamblea «funcionará» en Pleno y por Comisiones.

El Pleno es el «órgano de decisión por excelencia»¹⁴ del Parlamento o, como lo califica el Reglamento en su artículo 77.1, «el órgano supremo», integrado por todos los miembros de la Cámara. Su composición conduce en ocasiones, de forma no muy rigurosa, a su equiparación con la Cámara, empleándose como términos sinónimos. Sin embargo, jurídicamente no lo son¹⁵. La Cámara en tanto que institución existe aun cuando el Pleno no se halla reunido. Como se deriva del propio precepto comentado el Pleno es un órgano de la Cámara como también lo son las Comisiones y otros órganos no funcionales cuyas decisiones, tomadas en el ejercicio de sus competencias vinculan a la Cámara y se le imputan a ella.

Por su parte, las Comisiones son órganos del Parlamento, de composición reducida, integrados por un determinado número de miembros de éste. Responden, al igual que las Secciones, al principio de división del trabajo; pero entre ambos sistemas median diferencias significativas, especialmente en lo que se refiere a su composición y funciones. Las Secciones¹⁶ se integran de parlamentarios cuyo método de selección es el azar o cualquier otro mecanismo objetivo, sin tener en cuenta la ideología política del diputado, por lo que las mayorías en una y otra Sección pueden resultar diferentes y hasta dispares; en tanto que las Comisiones reproducen el espectro político existente en la Cámara y aunque los individuos que las componen pueden ser distintos en las diversas Comisiones su composición política es la misma. Asimismo, las funciones de las Secciones y las Comisiones difieren. Las Secciones estudian y debaten los mismos asuntos, designando en su seno un comisario para intercambiar los puntos de vista de las diferentes Secciones; por el contrario, en el sistema de Comisiones rige el principio de especialización de modo tal que a cada Comisión se le asignan unas determinadas materias y conoce únicamente de los asuntos relativos a dichas materias.

¹³ BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Serie Textos Parlamentarios Clásicos. Madrid, 1991, p. 253.

¹⁴ RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 75», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001, p. 1269.

¹⁵ Con gran acierto lo expusieron SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ, en *Las Cortes Generales*. *Op. cit.*, p. 169.

¹⁶ Sobre el sistema de Secciones y en general sobre las Comisiones véase MARAVALL, José Antonio: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.

No han faltado autores que manifiestan el desacierto de ubicar en un mismo plano el Pleno y las Comisiones, puesto que sólo el primero es el único capacitado para expresar la voluntad de la Cámara, e incluso cuando las Comisiones actúan con competencia legislativa plena existe una intervención previa de aquel órgano¹⁷. Sin embargo, esta tesis, tributaria del papel y la significación inicial del sistema de Comisiones, presenta algunas dificultades en los momentos actuales. En efecto, nacidas con la finalidad de auxiliar al Pleno en el proceso de toma de decisiones, preparando el trabajo de éste, el papel actual de las Comisiones ha desbordado, con mucho, el inicial para el que fueron concebidas. Hoy no son meramente órganos auxiliares, preparatorios del trabajo del Pleno y sin ninguna relevancia externa, y aunque es cierto que en algunos ámbitos las Comisiones no actúan como última instancia parlamentaria, especialmente en materia legislativa, salvo cuando actúan con competencia legislativa plena, también lo es que, principalmente en el ejercicio de la función parlamentaria de control e impulso político del Gobierno, las Comisiones desarrollan un papel decisivo y las decisiones adoptadas en su seno vinculan a la Cámara y le son imputables del mismo modo que si hubieran sido adoptadas por el Pleno¹⁸. El modo en que se componen las Comisiones contribuye a esta consideración; el hecho de que en su composición se respete la proporcionalidad entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, resultando ser las Comisiones un reflejo a pequeña escala del Pleno, «microparlamentos»¹⁹ en terminología de Rubio Llorente, avala la legitimidad de las Comisiones como órganos funcionales con capacidad para la toma de decisiones.

El Reglamento, al regular las Comisiones en el Capítulo IV, del Título IV «De la organización de la Asamblea», artículos 62 a 76, hace propia la clasificación típica de las Comisiones dividiéndolas en permanentes y no permanentes; las primeras en legislativas y no legislativas y las segundas pueden ser de estudio o de investigación. A las Comisiones permanentes que son reflejo de la estructura departamental del Gobierno autonómico se añaden las previstas en el Reglamento y las que, en su caso, establezcan las disposiciones legales como sucede con la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid, creada por *mor* de lo estipulado en el artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid». Corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación del número de Diputados que compo-

¹⁷ Véase al respecto RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 75», *op. cit.*, p. 1269.

¹⁸ Esto es así desde el mismo momento en que el Reglamento reconoce, por ejemplo, la posibilidad de que las Comisiones aprueben Proposiciones No de Ley o propuestas de resolución subsiguientes al debate de planes, programas o comunicaciones del Gobierno (Arts. 206, 212 y ss. del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

¹⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco: «Las Comisiones parlamentarias», *Las Comisiones parlamentarias*, coordinado por DA SILVA OCHOA, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 217. El actual Presidente del Consejo de Estado lo afirma sin ambages: «Puesto que la relación de fuerzas es la misma en el Pleno y en las Comisiones, el sentido final de la decisión será el mismo si la toma aquél que si la adoptan éstas y la decisión no será distinta ni mejor por el hecho de que la hayan votado quinientos, en lugar de sólo cincuenta».

nen la Comisión, así como los que corresponde designar a cada Grupo Parlamentario en proporción a su importancia numérica, asegurando que todos los Grupos tienen representación en cada Comisión, con lo que se da cumplimiento a la exigencia del artículo 12.2.c) del Estatuto de respetar la proporcionalidad en la composición de las Comisiones²⁰.

Como órgano rector de la misma, cada Comisión cuenta con una Mesa integrada por el Presidente, Vicepresidente y Secretario, designados por la Comisión de entre sus miembros por un procedimiento similar al de designación de la Mesa de la Cámara y con unas funciones equiparables a las de los miembros de ésta, pero circunscrito a su respectivo ámbito de competencia.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La Constitución española contiene en relación a las Cortes Generales preceptos similares al que comentamos. Así, en su artículo 72.2 se prevé la autonomía organizativa de las Cámaras para la designación de sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas y el artículo 75.1 contempla el funcionamiento de las Cámaras en Pleno y por Comisiones. Sin embargo, no existe en la Carta Magna un precepto similar al apartado 2 del artículo que glosamos. Tan solo se contiene una mera mención de los grupos parlamentarios al hilo de la regulación de la Diputación Permanente en el artículo 78.

La mención a la elección del Presidente del Parlamento y de los componentes de la Mesa se contiene en los artículos 103.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 39.1 de Aragón, 28.2 del Principado de Asturias, 12.1 de Canarias, 12.1 inciso inicial de Cantabria, 59.1 de Cataluña, 11.1 de Castilla-La Mancha, 13.1 de Castilla y León, 20.1 de Extremadura, 12.1, de Galicia, 45.1 de las Islas Baleares, 27.2 de la Región de Murcia, 17.1 *in fine* de Navarra²¹, 18.1 de La Rioja, 25.1 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco. En los preceptos referidos de los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco, junto con la designación del Presidente y la Mesa se incorpora la elección de la Diputación Permanente con una redacción similar a la del artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

La constitución de los Grupos parlamentarios por parte de los miembros de la Cámara y la composición de la Junta de Portavoces son cuestiones que no reciben similar contemplación en los Estatutos de Autonomía. Algunos guardan silencio sobre estas cuestiones –Estatutos de la Comunidad Valenciana, Navarra, La Rioja y País Vasco–, recibiendo, si acaso, mera mención al hilo de la regulación de otros aspectos como las sesiones extraordinarias o la iniciativa legislativa. Otros, como el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 103.4), Canarias (art.

²⁰ En la VIII Legislatura se han constituido diecinueve Comisiones permanentes -dos de ellas no legislativas-, que se integran, salvo una, de dieciocho miembros, de los cuales diez corresponden al Grupo Popular, seis al Grupo Socialista y dos a Izquierda Unida.

²¹ Las referencias al Estatuto de Navarra deben entenderse hechas a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

12.2), Cantabria (art. 12.6), Cataluña (art. 59.2), Castilla-La Mancha (art. 11.4), Extremadura (art. 26), Galicia (art. 12.4), Islas Baleares (art. 45.6) solo mencionan a los Grupos y la Junta de Portavoces –o a alguno de los dos– como materias a normar por el Reglamento parlamentario. Finalmente, un tercer bloque como los Estatutos de Aragón (art. 39.5), del Principado de Asturias (art. 30), Castilla y León (art. 13.3), Región de Murcia (art. 29), con una redacción más parecida al Estatuto de Madrid, sí prevén expresamente la integración de los Diputados en Grupos parlamentarios.

Por otra parte, todos los Estatutos de Autonomía sin salvedad prevén la división organizativa Pleno y Comisiones, en concreto en los artículos 103.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 39.2 de Aragón, 29.1 del Principado de Asturias, 12.1 de Canarias, 12.3 de Cantabria, 11.3 de Castilla-La Mancha, 13.2 de Castilla y León, 59.3 de Cataluña, 18.1 de Extremadura, 12.3 de Galicia, 45.2 de las Islas Baleares, 28.1 de la Región de Murcia, 17.1 de Navarra, 18.4 de La Rioja, 25.2 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco; conteniéndose en algunos Estatutos la referencia a diversas modalidades de Comisiones (Estatutos de Aragón –art. 39.3–, Principado de Asturias –art. 29.2–, Cantabria –art. 12.5–, Castilla-La Mancha –art. 11.6–, Islas Baleares –art. 45.2 y 3– y Región de Murcia –art. 28.2–).

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL²²

3.1. En relación a la Presidencia y la Mesa

El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha calificado a la Mesa como órgano de la Cámara en sus SSTC 141/1990, de 20 de septiembre; 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre y como órgano rector de la Cámara en la S. 64/2002, de 19 de abril. Su composición ha de ser proporcional para permitir la participación en la misma de miembros de las minorías, regla que aun no habiéndose recogido expresamente en la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa, según se establece en la STC 141/1990, de 20 de septiembre. En la misma se pronuncia el Tribunal sobre la posibilidad de remoción por la Cámara de los miembros de la Mesa asentando la idea de que a falta de una previsión constitucional o estatutaria al respecto queda en manos de la libre regulación del Reglamento parlamentario, pero, en caso de estar previsto por éste, la mayoría no puede hacer uso de este mecanismo para usurpar los puestos de la minoría.

La facultad de la Mesa de calificación de los escritos de naturaleza parlamentaria ha sido objeto de múltiples sentencias (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 95/1994, de 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 107/2001, de

²² Para un examen de la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria sistematizada y extractada consúltese ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Aranzadi. Navarra, 2004.

23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; 208/2003, de 1 de diciembre) en las que se aclara que se trata de una calificación de tipo jurídico y no político o de oportunidad por lo que aquélla debe limitarse a la verificación reglada de la concurrencia de los requisitos exigidos por las disposiciones.

En relación a algunas de las facultades de la Presidencia pueden consultarse las SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero; y el ATC 142/2002, de 23 de julio.

3.2. En relación a los Grupos Parlamentarios y la Junta de Portavoces

Recalcada la importancia de los Grupos, que son «entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias (S. 64/2002, de 11 de marzo), la jurisprudencia constitucional pone énfasis, asimismo, en la disociación entre Grupo Parlamentario y partido político, a pesar de que los primeros frecuentemente son una lógica emanación de los segundos (S. 36/1990, de 1 de marzo).

En materia de constitución de Grupos Parlamentarios la S. 64/2002, de 11 de marzo, reconoce que la facultad de constituir Grupo, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los Diputados y pertenece al núcleo de su función representativa. En la misma resolución judicial se indica que las facultades que corresponden a la Mesa en relación a la constitución de los Grupos son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

El Tribunal, por otra parte, en sus SS. 81/1991, de 22 de abril y 177/2002, de 14 de octubre, ha reconocido a los Grupos, en virtud del principio *pro actione*, capacidad procesal y legitimación activa para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus integrantes que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (asimismo en las SS. 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio se han admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era un Grupo parlamentario en la medida en que actuaban en defensa de los derechos de sus miembros). Un paso más se da en la S. 36/1990, de 1 de marzo, en la que se admite la titularidad de derechos por parte de los Grupos.

En cuanto al Grupo Mixto, en diversos pronunciamientos constitucionales se han resuelto cuestiones relacionadas con él: *vid.* S. 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero; 44/1995, de 13 de febrero; y el Auto 18/2002, de 11 de febrero.

En lo que a la Junta de Portavoces se refiere, en el ejercicio de sus funciones consultivas no puede vulnerar ningún derecho fundamental, pues la vulneración, de existir, sólo puede proceder de quien toma la decisión (STC 214/1990, de 20 de diciembre).

3.3. En relación a las Comisiones

La proporcionalidad en la composición de las Comisiones es una cuestión que el Tribunal ha resuelto en diversos pronunciamientos (STC 36/1990, de 1 de marzo; 93/1998, de 4 de mayo y ATC 262/2002, de 9 de diciembre) pero con un único sentido: la proporcionalidad exigida no puede entenderse de modo rígido y en términos matemáticos; sólo es enjuiciable por el Tribunal Constitucional cuando suponga una discriminación por venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique.

Sobre otras cuestiones relacionadas con distintas modalidades de Comisiones pueden consultarse las STC 46/2001, de 15 de febrero y 242/1993, de 14 de julio y los AATC 664/1984, de 7 de noviembre y 215/2000, de 21 de septiembre.