

Artículo 14

1. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio.

2. Entre los períodos ordinarios de sesiones y en los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea funcionará la Diputación Permanente, a la que corresponde velar por los poderes de la Cámara y cuantas otras atribuciones le confiera el Reglamento. Tras la celebración de elecciones, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno de la Asamblea, una vez constituida ésta, de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas.

3. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por el Presidente de la Asamblea a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado.

4. Para deliberar y adoptar acuerdos la Asamblea habrá de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en aquellos supuestos para los que el Estatuto, el Reglamento o las leyes exijan mayorías especiales¹.

COMENTARIO

ANA DEL PINO CARAZO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Elaboración del precepto

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 contenido del artículo 14 se integraba en diversos apartados del artículo 13. En concreto, el apartado 4 del antiguo artículo 13 se corresponde con los apartados 1 y 3 del vigente artículo 14, y los apartados 6 y 7 con los 2 y 4, respectivamente. Los preceptos anteriores rezaban lo siguiente: *4. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias.*

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).

En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año, en dos periodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio, el segundo. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine. [...] 6. Entre los periodos de sesiones ordinarias, en los supuestos de expiración del mandato y de disolución de la Asamblea, funcionará una Diputación Permanente. Su procedimiento de elección, composición y atribuciones será regulado por el Reglamento. Reunida de nuevo la Asamblea, la Diputación Permanente rendirá cuenta de los asuntos tratados y decisiones adoptadas. 7. El Reglamento regulará la publicidad de las sesiones y los quórum y las mayorías requeridas. En todo caso, para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros si el Estatuto, el Reglamento o las Leyes no exigen otras mayorías más cualificadas.

El texto vigente del artículo 14 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. Tan solo la Ponencia propuso correcciones de carácter gramatical o de estilo que afectaban al artículo 14.2 y 4 y que fueron aceptadas.

1.2. Los periodos de sesiones. Las sesiones ordinarias y extraordinarias

Decían Avril y Gicquel que el tiempo es la medida de cada cosa y las Asambleas viven al ritmo de su paso: de la legislatura a la sesión, pasando por el periodo de sesiones². En efecto, los actuales Parlamentos son instituciones permanentes y ordinarias, mas su actividad es discontinua en el tiempo, porque la democracia representativa exige limitaciones, y entre ellas la temporal, en el ejercicio del poder, motivo por el cual, las Cámaras se renuevan cada cierto periodo de tiempo, llamado legislatura, permitiendo que los ciudadanos, a través del mecanismo de las elecciones, puedan controlar la acción de sus representantes³.

Ahora bien, dentro de la legislatura, que en nuestro ordenamiento jurídico tiene una duración de cuatro años, no todo el tiempo es hábil para desarrollar el trabajo parlamentario, sólo determinados lapsos temporales que en Derecho Parlamentario se denominan periodos de sesiones, en los que se enmarcan las sesiones concretas en que se debaten determinados asuntos fija-

² AVRIL y GICQUEL : *Droit Parlementaire*, Montchrestien París, 1996, p. 97.

³ Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Artículo 73 de la Constitución. Periodos de sesiones» en ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, tomo VI, pp. 473 y ss.

dos en un orden del día. En definitiva, la permanencia de la institución convive con la temporalidad de su funcionamiento.

Pero la racionalización del «tiempo parlamentario» a través de los periodos de sesiones responde no tanto a exigencias democráticas, como a motivos de índole práctico. La existencia de periodos de vacación parlamentaria, que los ciudadanos no siempre entienden en sus justos términos, encuentra su justificación en la necesidad de los Diputados y los Grupos parlamentarios de contar con tiempo suficiente para el estudio reposado y sosegado de los temas pendientes, así como para realizar otras tareas políticas en el seno de sus respectivos partidos y, lo que es más importante, poder mantener el contacto directo con los ciudadanos, asociaciones y grupos de diversa índole, en aras de un mejor conocimiento de sus inquietudes y problemas, a la par que concede al Gobierno unos lapsos temporales libres de la presión del control parlamentario.

Apartándose de lo que constituye la regla general en el Derecho europeo, basado en un único periodo de sesiones al año que, en algunos países se prolonga hasta el siguiente, determinando un sistema de asamblea permanente, en el ordenamiento español, tanto estatal como en los autonómicos, se ha optado por el establecimiento de dos periodos de sesiones al año. Cual sea la duración de estos periodos no es una cuestión baladí. Cuanto mayor es, más tiempo se dispone para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, por ende, para el control parlamentario del Gobierno. De ahí que esta cuestión de la duración se encuentre íntimamente ligada a la relevancia de la institución parlamentaria frente al Ejecutivo. Asimismo, el elevado número de asuntos de los que conocen los Parlamentos contemporáneos coadyuva a la ampliación de aquélla.

Precisamente esta última razón expuesta está en la base de la extensión de los periodos de sesiones en la Asamblea de Madrid. En la redacción del Estatuto de 1983 los dos periodos de sesiones anuales presentaban una duración máxima de cuatro meses, duración insuficiente para atender el volumen de competencias que posteriormente la Comunidad de Madrid asumiría; lo que obligó a eliminar esa limitación temporal, permitiéndose en la actualidad celebrar sesiones ordinarias desde septiembre a diciembre y desde febrero a junio, lo que hace un total de nueve meses al año –repárese en que es más del doble que antes de la reforma de 1998–, espacio temporal mucho más acorde con las necesidades reales de la actividad parlamentaria.

La no concreción por el precepto estatutario de las fechas de comienzo y fin de cada periodo de sesiones permite interpretar, y así lo ha hecho el Reglamento de la Asamblea, que es hábil desde el primer día de los meses de septiembre y febrero hasta el último de los de diciembre y junio, aunque la práctica parlamentaria, como se verá, por reminiscencias pasadas discurra por otros cauces.

El apartado comentado contrapone en pie de igualdad las sesiones ordinarias y las extraordinarias, incorporando así una clasificación de las sesiones que atiende al momento en que se celebran: son sesiones ordinarias las que se celebran dentro de los periodos de sesiones en tanto que las extraordinarias tienen lugar fuera de ellos. La letra de los apartados 1 y 3 del artí-

culo 14 del Estatuto dificulta la adopción, en el ordenamiento madrileño, de la interpretación que un sector de la doctrina⁴ mantiene en relación a las Cortes Generales y que la práctica parlamentaria de éstas ha venido a confirmar al entender que la referencia constitucional a las sesiones extraordinarias en realidad lo es a periodos de sesiones extraordinarios. No solo por la contraposición ya referida, que no existe en el precepto constitucional, sino también por la referencia a la concreción del orden del día contenida en el apartado tercero, con la que difícilmente se cohonectaría la petición de un periodo extraordinario de sesiones para, verbigracia, la tramitación de comparecencias relacionadas con un determinado asunto, pues, en opinión de quien suscribe, en tal supuesto no se respetaría la exigencia de un orden del día determinado⁵.

Como es de sobra conocido, por definición toda sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, está íntimamente ligada a un orden del día, lo que pudiera llevar a reputar innecesaria la mención estatutaria al orden del día de las sesiones extraordinarias. Sin embargo, esta referencia, *a priori* superflua, viene a recalcar el carácter extraordinario de la sesión. Si la sesión extraordinaria se fundamenta en la necesidad de tratar con urgencia ciertos asuntos que por su relevancia o por las circunstancias concretas que lo rodean no pueden esperar al inicio del periodo de sesiones, parece lógico que se resalte la necesidad de determinación y taxatividad del orden del día, de modo que no pueda aprovecharse una sesión extraordinaria para tramitar asuntos para los que no estaba convocada empleando el mecanismo reglamentario de la modificación del orden del día.

El desarrollo normativo de estas cuestiones se contiene, como no puede ser de otra forma, en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. A las sesiones ordinarias y extraordinarias y los periodos de sesiones le dedica el Capítulo Primero, «De las sesiones», del Título VI, «De las disposiciones generales de funcionamiento», artículos 100 y 105, en los que habilita a la Mesa de la Cámara para que con un amplio margen de libertad, al inicio de cada periodo de sesiones, fije un calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre y entre el 1 de febrero y el 30 de junio, excluyendo la última semana completa de cada mes (exclusión que carece de fundamento estatutario explícito, salvo el genérico de la autonomía parlamentaria). La práctica parlamentaria actual, tributaria del momento en que el Estatuto reducía a cuatro meses al año la duración de los periodos de sesiones, tiende a seguir «olvidando» del calenda-

⁴ Entre otros hay que mencionar a SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Artículo 73 de la Constitución. Periodos de sesiones», *op. cit.*, MOLAS y PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, como defensores de la tesis que mantiene que la expresión constitucional «sesiones extraordinarias» se refiere a periodos de sesiones extraordinarias.

⁵ Existe algún precedente en la Cámara de solicitud de un periodo de sesiones extraordinarias de una Comisión y del Pleno para la tramitación de un proyecto de ley específico; sin embargo, la Mesa de la Cámara lo ha encauzado, a nuestro juicio correctamente, concretando los días de las sesiones extraordinarias. Por otra parte, en alguna ocasión se ha rechazado la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias de una Comisión de estudio para «sustanciar comparecencias» por no estar especificados los órdenes del día de las sesiones solicitadas.

rio de días hábiles el mes de septiembre, o, todo lo más, limitándolo a la celebración, cuando procede, del debate sobre la orientación política general del Gobierno y, la última semana, a la celebración de reuniones de las Mesas de las Comisiones.

Las sesiones ordinarias del Pleno se celebran el jueves o, si fuera festivo, el inmediato día hábil anterior o posterior, mientras que las sesiones de las Comisiones en el día que tengan fijado en el calendario aprobado por la Mesa. El elevado número de Comisiones (en la actualidad diecinueve permanentes) motiva que la periodicidad de las sesiones de las Comisiones sea diversa, de modo tal que algunas —las que se reputan más importantes— tienen una periodicidad semanal, en tanto que otras se reúnen en semanas alternas, e incluso las hay de periodicidad mensual.

La finalización del periodo de sesiones no comporta la caducidad de los asuntos pendientes. No obstante, sí prevé el Reglamento que las preguntas de respuesta oral y las interpelaciones que se encuentren pendientes de sustanciación a la finalización de un periodo de sesiones se conviertan automáticamente en preguntas de respuesta escrita que han de contestarse antes del inicio del siguiente periodo, salvo que el autor de la interpelación manifieste su deseo de mantenerla para el siguiente periodo de sesiones.

Poco desarrolla el Reglamento el precepto estatutario comentado en lo que se refiere a las sesiones extraordinarias, fijando en uno los Grupos Parlamentarios que, junto con el Gobierno, la Diputación Permanente y una cuarta parte de los Diputados, están legitimados para solicitar su celebración, cumplimentando así la remisión que el Estatuto contiene sobre ello. Repárese en que la exigencia de un solo Grupo parlamentario para la solicitud de sesión extraordinaria rebaja considerablemente el número de Diputados en relación con la cuarta parte de los mismos (en la actualidad treinta), si se tiene en cuenta que bastan cinco Diputados para la constitución de un Grupo; lo que constituye una buena prueba de la relevancia que poseen los Grupos en el sistema parlamentario actual.

El Estatuto exige que la sesión extraordinaria se convoque para tratar un orden del día determinado, sin mayor concreción sobre el momento procedimental en que ese orden del día se fija o el sujeto que ha de hacerlo, en tanto que el Reglamento especifica que la petición de convocatoria debe incluir ya el orden del día, de lo que se infiere que la petición de sesión extraordinaria puede denegarse si no lo concreta.

De las sesiones extraordinarias hay que distinguir aquellas otras sesiones que por *mor* del artículo 101.6 del Reglamento puede la Mesa autorizar para su celebración fuera de los días hábiles fijados en el calendario establecido al inicio del periodo de sesiones o en día distinto o en número diferente a la previamente señalada en el meritado calendario. Aunque estas sesiones han de ser excepcionales y se justifican, al igual que las primeras, por la trascendencia o urgencia de los asuntos a tratar, no son en modo alguno sesiones extraordinarias, sino ordinarias, como con cierta reiteración las califica el Reglamento, evitando cualquier confusión al respecto.

1.3. La Diputación Permanente

Para garantizar la continuidad del Parlamento en los periodos en que no se haya reunido nuestro ordenamiento ha optado, de entre las que ofrece el Derecho comparado, por la figura de las «comisiones ultrapermanentes», en terminología de Pérez Serrano⁶, que proceden de la propia Cámara, como se encarga de señalar el artículo 13.1 del Estatuto, asegurando así que la continuidad de la institución está a cargo de un órgano interno que, además, refleja la composición de la misma.

La composición de la Diputación es cuestión que el Estatuto en su artículo 12.2.c) deja a la regulación reglamentaria con el único condicionante de respetar la proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios. El Reglamento, que regula la Diputación en el Capítulo IV, «De la Diputación Permanente», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 79 a 83, establece como número mínimo el de veinte más los miembros de la Mesa de la Cámara –que también lo es de la Diputación Permanente– y confía a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación del número exacto de Diputados que la componen así como el que corresponde a cada Grupo en proporción a su importancia numérica en la Asamblea, garantizándose en todo caso, con el fin de salvaguardar a los Grupos minoritarios, que todos cuenten, al menos, con un representante, para lo cual se tiene en cuenta la adscripción de los miembros de la Mesa. Son los Grupos los que efectúan las correspondientes propuestas de miembros titulares y suplentes que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, eleva al Pleno, donde se someten a votación de conjunto⁷.

Omite el Estatuto, e igualmente el Reglamento, el momento en que debe procederse a la designación de los miembros de la Diputación Permanente; pero las funciones que desempeña y, sobre todo, los periodos en los que actúa obliga a su designación al inicio de la legislatura, tan pronto se hayan constituido la Cámara y los Grupos Parlamentarios.

Una vez constituida, la Diputación permanece en estado de letargo del que sólo despierta para ejercer sus funciones en dos momentos muy concretos y tasados: por un lado entre los periodos ordinarios de sesiones, es decir, durante las vacaciones parlamentarias y, por otro, en los supuestos de terminación del mandato parlamentario, bien por caducidad del plazo o bien por disolución de la Asamblea.

Atribuye el Estatuto a la Diputación Permanente la genérica y ambigua misión de «velar por los poderes de la Cámara» sobre la que la doctrina⁸ coin-

⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 762-763.

⁷ En la actual VIII Legislatura la Diputación Permanente se compone de un total de cuarenta y un miembros, de los cuales veintitrés pertenecen al Grupo Popular, catorce al Grupo Socialista y cuatro al Grupo de Izquierda Unida.

⁸ Sobre este tema puede consultarse ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 162; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, pp. 133-187; ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 410; JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «La Diputación Permanente y el control sobre los Decretos-leyes», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 15; MELLADO

cide en que no implica ejercer dichos poderes, pero la determinación concreta de las competencias que abarca tan ambigua función vendrá dada por la práctica. Más específicamente el Reglamento añade:

1. Entre los períodos de sesiones ordinarias, le corresponde a la Diputación acordar la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno o de las Comisiones, como ya se ha indicado en el apartado anterior, aunque no es la Diputación Permanente la única legitimada para solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias.

2. En los supuestos de extinción del mandato:

a) Conocer de los asuntos referentes a los derechos y prerrogativas de la Asamblea y de sus miembros.

b) Conocer de las delegaciones de funciones ejecutivas y de representación del Presidente de la Comunidad de Madrid en los miembros del Gobierno.

c) Interponer recurso de inconstitucionalidad y personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta.

d) Efectuar las elecciones, designaciones y nombramientos de personas que correspondan a la Asamblea, siempre que, por razones de urgencia y necesidad, así lo acuerde previamente la mayoría absoluta de sus miembros.

e) Ejercer el control sobre la legislación delegada del Gobierno.

f) Cualquier otra función que le encomiende el Estatuto de Autonomía o el Reglamento.

La estructura interna de la Diputación es sencilla: es presidida por el Presidente de la Cámara, que también lo es de la Diputación y posee una Mesa que es la misma que la de la Asamblea. Su funcionamiento se rige por las normas establecidas para el Pleno, siendo convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de un Grupo Parlamentario u una quinta parte de los miembros de la misma.

El precepto glosado prevé la dación de cuentas de las actividades realizadas en su caso por la Diputación Permanente como mecanismo de información a la Cámara. Ahora bien, resulta curioso que la dación de cuentas se circunscriba en el Estatuto, merced a la expresión «tras la celebración de elecciones», únicamente a los casos en que el órgano de continuidad interviene como consecuencia de la extinción del mandato parlamentario y no así en los supuestos en que la Diputación Permanente actúa entre los periodos de sesiones. Tal limitación, que no encuentra justificación suficiente en el hecho de que en el primer supuesto la Cámara a la que se rinde cuentas es diferente de

PRADO, Pilar: «El problema de la continuidad del Parlamento: la Diputación Permanente», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núms. 27-28, 1988, pp. 45-75; RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 78», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001, pp. 1315 y ss.

aquella de la que procede la Diputación actuante, ha sido obviada por el Reglamento parlamentario (art. 83) que extiende la rendición de cuentas a los dos supuestos en que la Diputación entra en funciones sin efectuar distinguos al respecto, salvo, claro está, en lo atinente al momento: en el caso de extinción del mandato la dación de cuentas debe efectuarse en la sesión constitutiva, en tanto que si la actuación de la Diputación ha tenido lugar entre periodos de sesiones se rendirá cuentas en la primera sesión ordinaria; mas en todo caso, en la práctica se materializa en un informe en el que se deja constancia de las sesiones celebradas, los asuntos tratados y los acuerdos adoptados.

1.4. Quórum y mayorías

El apartado cuarto del precepto comentado contiene varias disposiciones que atañen al funcionamiento interno de la Cámara y que constituyen sendos requisitos para la validez de los acuerdos parlamentarios, a saber: a) convocatoria reglamentaria, b) asistencia de un determinado número de Diputados miembros del órgano correspondiente, lo que se conoce con el término de quórum y c) una mayoría que respalde la decisión adoptada⁹.

a) El primero de ellos, la **convocatoria reglamentaria**, trata de evitar que la Asamblea se reúna al margen del Reglamento y sin respetar los requisitos mínimos indispensables para asegurar el correcto ejercicio de su función por parte de los Diputados; mas renuncia el legislador estatutario a concretar cuáles son dichos requisitos, limitándose a una remisión al Reglamento parlamentario. De la interpretación sistemática de éste resultan las siguientes exigencias:

- Convocatoria previa. El Pleno y las Comisiones serán convocados por su Presidente, a iniciativa propia o a petición de un Grupo o de un quinto de los Diputados miembros de la Asamblea o de la Comisión, respectivamente. Las Comisiones pueden ser también convocadas por el Presidente de la Cámara.
- Fijación del orden del día, el del Pleno por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces y el de las Comisiones por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Asamblea, según el calendario de trabajos parlamentarios aprobado por la Mesa.
- Distribución a los Diputados de la documentación que haya de servir de base para el debate con una antelación mínima de veinticuatro horas, salvo acuerdo de la Mesa o de la Mesa de la Comisión, según el caso.

b) Con el segundo de los requisitos, el **quórum**, que garantiza la presencia de un número mínimo de Diputados en la sesión en aras de la «legitimi-

⁹ A los dos primeros se refiere RIPOLLÉS SERRANO como el «procedimiento de constitución objetiva» y «subjetiva» de la Cámara, respectivamente, en «Artículo 79. Las votaciones parlamentarias» en ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, tomo VI, p. 767.

dad» de los acuerdos de la Cámara, parece el estatuyente presuponer el absentismo parlamentario o, al menos, prevenirse de él, aunque no queda claro si instaura el quórum referido al momento de la votación o un quórum de presencia o de constitución. Con la expresión «adoptar acuerdos» no cabe duda que el legislador estatuyente se está refiriendo a la votación, toda vez que el modo de adoptar decisiones en el ámbito parlamentario es la votación en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, la alusión a «deliberar» parece adelantar a un momento previo la exigencia de quórum por referirse más bien al debate y discusión que precede a la adopción de acuerdos. Así parece haberlo entendido también el legislador reglamentario pues aun cuando la regulación general del quórum se inserta en el Capítulo referido a las votaciones, permite la comprobación del quórum en cualquier momento de la sesión lo que no es congruente con una configuración del quórum como quórum de votación. Además, expresamente en relación a las Comisiones, se refiere a la constitución. Esta interpretación permitiría exigir el quórum aún en los casos en que el órgano parlamentario trate asuntos en relación a los cuales no se adopten acuerdos.

La referencia estatutaria a la «Asamblea» pudiera parecer limitar la exigencia de quórum a las sesiones del Pleno. Sin embargo el desarrollo normativo del precepto comentado desmiente esta interpretación restrictiva toda vez que el artículo 118 del Reglamento expresamente se refiere a la «Asamblea y sus órganos», expresión comprensiva del Pleno, las Comisiones, la Diputación Permanente, la Mesa, la Junta de Portavoces, etc.

La cifra que el Estatuto considera mínima para asegurar que las deliberaciones y decisiones se adoptan con la presencia del número suficiente de Diputados es la mayoría de los integrantes del órgano en cuestión; es decir, la mitad más uno de los miembros de pleno derecho, número que entre la doctrina italiana (Tosi, Mortati)¹⁰, se considera elevado de ahí que en algunos ordenamientos se haya relativizado de modo convencional. Así, por ejemplo en Francia se generó la costumbre de considerar la presencia referida no al salón de sesiones, sino al recinto parlamentario en su conjunto y en Italia se excluye del cómputo los escaños vacantes y las ausencias justificadas por motivos parlamentarios o representativos. La práctica gala no sería fácilmente asumible en nuestro sistema sin violentar la letra y el espíritu de la norma estatutaria; si no se quiere desvirtuar el instituto del quórum, debe entenderse circunscrito a la sala en que se celebra la sesión, en tanto que mayor encaje con la figura tiene la práctica italiana, sobre todo en lo relacionado con la exclusión de las vacantes para fijar cuál es la mayoría. No obstante, el quórum puede verse elevado cuando el Estatuto, el Reglamento o la leyes establezcan mayorías más cualificadas. Así sucede en relación a las Comisiones, para las que el artículo 67.2 del Reglamento exige la presencia de su Presidente o vicepresidente y de su Secretario o Diputado que le sustituya, además de la mitad más uno de sus miembros y el 68.2 para las Mesas

¹⁰ TOSI, Silvano: *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1993, p. 111; MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1975.

de las Comisiones la presencia de su Presidente o Vicepresidente y de su Secretario o su sustituto.

Con el propósito de asegurar la funcionalidad de la Cámara y sus órganos, el Reglamento incorpora una regulación del quórum un tanto más flexible, al presumir con carácter *iuris tantum* su existencia; presunción que puede destruirse si se solicita la comprobación del quórum. Si solicitada tal comprobación –lo que puede hacerse con evidentes fines obstruccionistas– resultara que no hay quórum el efecto previsto en la norma es la obligada suspensión de la sesión por el plazo máximo de dos horas con el fin de permitir la incorporación de más Diputados a la sesión y alcanzar así la presencia mínima requerida. Si a pesar de ello no se lograra, los asuntos deberán someterse a debate y votación en la siguiente sesión del órgano correspondiente. No obstante, en la práctica se hace valer la presunción, de modo que no es habitual la solicitud de comprobación del quórum

c) Por último, la validez de los acuerdos parlamentarios requiere que éstos reciban el respaldo de una determinada **mayoría** que el Estatuto cifra, como regla general –lo que viene a confirmar que la democracia es el juego de las mayorías–, en la «mayoría simple de los miembros presentes», salvo que el propio Estatuto, el Reglamento parlamentario o las leyes exijan mayorías cualificadas.

El Reglamento, en su artículo 119, aclara cómo se efectúa el cómputo de «la mayoría de los miembros presentes», entendiendo que tal mayoría concurre cuando el número de votos afirmativos resulte superior a los negativos, sin tener en cuenta las abstenciones, los votos en blanco o los nulos. Llevado al extremo pudiera darse la hipótesis, un tanto paradójica, de que se adopte un acuerdo con dos votos a favor, uno en contra y un elevado número de abstenciones, de lo que difícilmente puede colegirse, en términos democráticos, que la voluntad del órgano es la de aprobar el asunto.

Estatuto y Reglamento en diversos preceptos exigen para la adopción de ciertos acuerdos una mayoría especial distinta de la simple. Así, en materia legislativa, la delegación en las Comisiones para que actúen con competencia legislativa plena (art. 165 RAM), la aprobación de las proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados (art. 176 RAM) o el acuerdo de retirada de la proposición si se extinguiera el mandato parlamentario (art. 245 RAM), los proyectos de ley cuya adopción se soliciten al Gobierno del Estado (art. 177 RAM) y la reforma del propio Reglamento parlamentario (art. 12.1 EAM y DA Segunda RAM) requieren el acuerdo de la mayoría absoluta, esto es, un número de votos afirmativos superior a la mitad de los miembros de pleno derecho del órgano correspondiente. Por otra parte, la modificación del Estatuto de Autonomía precisa el respaldo de una mayoría cualificada de dos tercios (art. 64 EAM). En el ámbito del control parlamentario, la investidura del Presidente de la Comunidad en primera votación (art. 18.3 EAM y 183 RAM) y la aprobación de una moción de censura (art. 20.1 EAM y 189 RAM) necesitan, asimismo, la mayoría absoluta.

Para la designación de personas, como la elección del Presidente de la Asamblea en primera vuelta (art. 52 RAM) o del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (art. 227 RAM) es necesaria también mayoría absoluta. Esa misma mayoría exige el Reglamento para el acuerdo del Pleno (art. 103) o de la Comisión (art. 104) sobre el carácter secreto de la sesión o para que se produzca una nueva elección de la Mesa si con motivo de los recursos contencioso-electorales se alterase la titularidad de los escaños (art. 51.3 RAM); así como para el acuerdo de la Diputación Permanente sobre interposición del recurso de inconstitucionalidad y personación ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad o sobre la concurrencia de razones de urgencia que justifiquen la elección de personas (art. 82 RAM). En un supuesto requiere el Reglamento la unanimidad; se trata de la elevación al Pleno por la Junta de Portavoces de una propuesta de declaración institucional (art. 243 RAM).

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La Constitución española regula en diversos preceptos los contenidos del artículo objeto del presente comentario. De los periodos de sesiones –con el mismo número, duración y fechas que en el Estatuto de Madrid– y las sesiones extraordinarias da cuenta el artículo 73, en tanto que la Diputación Permanente se regula en el artículo 78 con un mayor detalle en cuanto a composición y funciones que el precepto madrileño; y del régimen de quórum y mayorías se ocupa el 79.1 y 2, con alguna diferencia respecto al artículo 14.4 del Estatuto de Madrid, ya reseñada, en lo que se refiere al tipo de quórum exigido.

En el ámbito autonómico, la mayoría de los Estatutos de Autonomía prevén expresamente, al igual que el madrileño, la reunión de la Cámara en sesiones ordinarias y extraordinarias (Andalucía –art. 103.3, inciso inicial–, Aragón –art. 40.1–, Canarias –art. 12.6, inciso inicial–, Cantabria –art. 12.3–, Castilla-La Mancha –art. 11.3–, Castilla y León –art. 13.5–, Extremadura –art. 27.2–, Galicia –art. 12.3– y Comunidad Valencia –art. 25.3–). Los demás Estatutos, es decir, los del Principado de Asturias, Cataluña, Islas Baleares, Región de Murcia, Navarra¹¹, La Rioja y País Vasco, no lo contemplan explícitamente aunque de la regulación de las condiciones para la convocatoria de las sesiones extraordinarias, que todos ellos incorporan, se infiere implícitamente que las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Salvo el Estatuto gallego, los demás (artículos 103.3 del Estatuto de Andalucía, 40.3 de Aragón, 27.2 del Principado de Asturias, 12.6 de Canarias, 12.3, párrafo segundo, de Cantabria, 60.1 de Cataluña, 11.3 de Castilla-La Mancha, 13.5 de Castilla y León, 27.3 de Extremadura, 45.4, párrafo segundo de las Islas Baleares, 26.2 de la Región de Murcia, 17.3 de Navarra, 25.3

¹¹ Las referencias al Estatuto de Navarra deben entenderse hechas a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

de la Comunidad Valenciana y 27.3 del País Vasco) regulan la convocatoria de las sesiones extraordinarias del Parlamento autonómico, con un doble contenido común a prácticamente todos y triple en algunos casos. Por una parte, se exige que la convocatoria sea para un orden del día determinado, si bien el Estatuto andaluz guarda silencio en este punto. Por otra, se indican, con variedad de posibilidades, los sujetos que pueden solicitar la convocatoria de la sesión extraordinaria. De similar contenido al Estatuto madrileño, en cuanto a que la convocatoria pueden solicitarla el Gobierno, la Diputación Permanente, una cuarta parte de los Diputados y el número de Grupos que determine el Reglamento parlamentario, es el canario. Algunos reducen a un quinto el número de Diputados necesarios para solicitar la sesión extraordinaria (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Navarra y Comunidad Valenciana), mientras que el Estatuto vasco lo eleva a un tercio. Otros no contemplan a los Grupos parlamentarios como eventuales proponentes de la convocatoria de sesiones extraordinarias (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Región de Murcia y País Vasco). Un tercer grupo de Estatutos añaden al Presidente de la Comunidad (Andalucía) o lo incorporan en sustitución del Gobierno (Cataluña y Castilla-La Mancha). En ciertas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña e Islas Baleares) su Estatuto exige para la convocatoria de la sesión extraordinaria el acuerdo previo de la Diputación Permanente. Finalmente, excepción hecha de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Principado de Asturias, Islas Baleares, Región de Murcia, La Rioja y País Vasco, se incluye la mención al órgano que realiza la convocatoria de la sesión extraordinaria: la Presidencia.

En relación a la determinación de los periodos de sesiones, el Estatuto gallego lo omite. El resto puede ser clasificado en tres grupos. Por un lado, los Estatutos, como el de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y Cataluña (art. 60.1), que remiten al Reglamento parlamentario. Por otro los que, al igual que el madrileño, fijan dos periodos de sesiones, el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, como es el caso de los artículos 40.2 del Estatuto de Aragón, 27.1 del Principado de Asturias, 12.3 de Cantabria, 27.2 de Extremadura, 26.1 de la Región de Murcia, 17.2 de Navarra (con límite de dieciséis sesiones plenarias) y 18.5 de La Rioja. Por último, los que establecen una duración en días o meses: ciento veinte días (Canarias –art. 12.6– y Castilla y León –art. 13.5–, en este último caso entre septiembre y diciembre y febrero y junio), mínimo ocho meses al año (País Vasco –art. 27.2–, Andalucía –art. 103.3 y Comunidad Valenciana –art. 25.3–, en estos dos últimos supuestos comenzando el primer periodo en septiembre y el segundo en febrero); u ocho meses entre septiembre y diciembre el primero y febrero y junio el segundo (Islas Baleares –art. 45.4–).

La previsión de una Diputación Permanente para actuar en los supuestos en que el Parlamento no esté reunido, haya expirado el mandato o haya sido disuelto se incluye en los artículos 39.4 del Estatuto de Aragón, 29.3 del Principado de Asturias, 14 de Cantabria, 11.5 de Castilla-La Mancha, 59.4 de Cataluña, 20.4 de Extremadura, 46 de las Islas Baleares, 28.3 de la Región de

Murcia y 18.6 de La Rioja. En los demás tan solo se menciona la Diputación Permanente con ocasión de la regulación de otras cuestiones.

En cuanto al quórum y régimen de mayorías, algunos Estatutos guardan silencio al respecto, mientras que la mayoría lo regula en términos similares al precepto comentado. Así sucede en los artículos 27.4 del Estatuto del Principado de Asturias, 12.3 de Cantabria, 60.3 de Cataluña, 28.2 de Extremadura, 45.5 de las Islas Baleares, 26.4 de la Región de Murcia, 18.7 de La Rioja y 25.4 de la Comunidad Valenciana. En el artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias se recoge una reserva para salvaguardar los intereses de las islas, de modo que si bien la regla general es la adopción de acuerdos por mayoría simple, se prevé que si al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una misma isla se opusieran por considerar el acuerdo perjudicial para la misma, se pospondrá el asunto a la siguiente sesión.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL¹²

En materia de sesiones extraordinarias, el Supremo Intérprete de la Constitución se ha pronunciado en la Sentencia 81/1991, de 22 de abril y en el Auto 42/1997, de 10 de febrero.

Sobre la mayoría simple como regla general para la adopción de acuerdos, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, (en similar sentido la Sentencia 33/1993, de 1 de febrero) mantiene que nuestra Constitución ha instaurado una «democracia basada en el juego de las mayorías» y únicamente en supuestos tasados y excepcionales una «democracia de acuerdo» basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Ahora bien, lo anterior no obsta para que, como se afirma en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, en algunos procedimientos parlamentarios, en aras de obtener un mayor consenso, de proteger más eficazmente los derechos de las minorías u otros objetivos razonables se exijan mayorías cualificadas, por lo que no puede considerarse inconstitucional por vulneración del artículo 1.1 de la Constitución la exigencia de mayorías reforzadas en ciertos procedimientos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las disposiciones reglamentarias en esta materia son las normas contenidas en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Asimismo, la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, recalca que el requerimiento de mayoría absoluta se erige en garantía de los derechos de las minorías.

¹² 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.