

Las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RELACIÓN ENTRE LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—2.1. Composición.—2.2. Partidos políticos y Grupos Parlamentarios.—2.3. Los Parlamentarios. Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma.—III. LA ORGANIZACIÓN: AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS.—3.1. El Reglamento de la Asamblea de Madrid.—3.2. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados.—3.3. La reforma del Senado.—3.4. Autonomía financiera y administrativa.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Un tema como el de las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales admite muchos y diferentes enfoques. A su vez, y como ocurriría con el examen de las relaciones entre cualesquiera instituciones políticas, son susceptibles de innumerables matices. Desde un tratamiento en paralelo de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, hasta la perspectiva jurídico-formal que, deslindando las respectivas competencias, examine las distintas situaciones posibles de separación, colaboración o de conflicto; pasando por un estudio socio-político que, desde el hecho siempre presente de la vecindad, analice la coincidencia o alejamiento de los sujetos protagonistas de la actividad política en uno y otro ámbito.

Si, además, se trata de celebrar de algún modo los veinte años de existencia del Parlamento madrileño, cabe añadir un recorrido histórico que en forma de crónica prolongada recuerde los episodios más interesantes de esta relación. Relación que, familiarmente y en una primera aproximación, podemos calificar de cálida y cordial pero no excesivamente cercana.

El aniversario merece, sin duda, el esfuerzo de seleccionar la óptica que mejor contribuya a conocer nuestra Asamblea. Por eso aplicamos un enfoque multidisciplinar que, a riesgo de no ser exhaustivo, facilite una visión más rica y variada, sin perjudicar al rigor. Al contrario, esto es posiblemente

* Letrado de las Cortes Generales.

lo que más conviene a nuestro propósito, que no es el de agotar la materia, sino acercarnos a ella de modo general y, si se tercia, hacer alguna sugerencia para el futuro¹.

Así, seguiremos un esquema propio del estudio de los órganos constitucionales o administrativos que examina, por este orden, su composición, organización y funciones. El inequívoco sabor parlamentario de esta secuencia se aprecia en algunas definiciones que ya van siendo clásicas². También se refleja en la estructura del Reglamento de cualquier Cámara: los ejemplos de los del Congreso de los Diputados, el Senado y la Asamblea de Madrid pueden ser muy gráficos al respecto y no es que ninguno de ellos haya sido especialmente original en su opción sistemática. Como una regla que deriva de la lógica, el Reglamento agrupa comúnmente las materias por Títulos que pueden reunirse en torno a este esquema tripartito.

Nos centraremos en los dos primeros puntos, puesto que en ellos puede encontrarse un mayor número de aspectos coincidentes y de influencia mutua, sin perjuicio de que podamos incluir una referencia a las funciones correspondientes a cada ámbito parlamentario y partiendo de la consideración de que, aunque la idea del autogobierno en Madrid viene a plasmar las aspiraciones por regular su naturaleza metropolitana y éste es su «hecho diferencial»³, ello no cambia la sustancia representativa que la institución parlamentaria lleva en sí y es común a las Cortes Generales.

¹ Desde todos estos puntos de vista y alguno más se han realizado ya numerosos trabajos sobre la actividad de la Asamblea de Madrid que deben ser un necesario apoyo para referirnos a sus relaciones con las Cortes Generales.

Tan sólo a título de ejemplo de alguno de estos enfoques, podemos mencionar: E. Alonso García, «Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid», y J. L. Piñar Mañas, «Madrid y su encuadre en el «Estado de las autonomías», ambos en *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 173 a 266 y 19 a 39, respectivamente; F. Sanz Gandásegui, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid con el Estado, con otras Comunidades y con las Entidades locales», y M. Delgado-Iribarren García-Campero, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid con la Unión Europea», los dos en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, pp. 537 a 570 y 571 a 608, respectivamente. En relación con esta última materia puede verse también la obra colectiva *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2000.

Desde una perspectiva más propia del Derecho Parlamentario, en cuanto centrado tan sólo en la Asamblea, F. Sáinz Moreno, «La Asamblea de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1987, pp. 21 a 75, y J. J. Mollinedo Chocano, «La Asamblea de Madrid, organización y funcionamiento», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit.

En fin, un tratamiento histórico lo encontramos en la obra colectiva *La Comunidad de Madrid: balance de quince años de experiencia autonómica*, Istmo, D. L., Madrid, 1999, pp. 9 a 23.

² Marcel Prélôt definía el Derecho Parlamentario como «cette partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des Assemblées politiques», *Droit Parlementaire Français, Paris 1958: Les Cours de droit*, p. 5. Dentro de él la fuente esencial son los Reglamentos parlamentarios que, siguiendo a N. Pérez Serrano, son «el conjunto de normas que tratan de la vida interna y del funcionamiento de cada Asamblea», *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, S. A., Madrid, 1984, p. 452.

³ Tomás Ramón Fernández, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Dirección General de Administración Local, Madrid, 1999, p. 14. El caso de Madrid es uno de los que el autogobierno está

El artículo 8 del Estatuto de Autonomía incluye a la Asamblea entre las instituciones de autogobierno que ejercen los poderes de la Comunidad de Madrid, junto al Gobierno y el Presidente de la Comunidad. Y el artículo 9, con redacción en la que resuenan los ecos del artículo 66 de la Constitución, establece que: «*La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico*».

En definitiva, este tipo de estudios contribuye a poner de relieve una de las múltiples consecuencias de la experiencia autonómica en nuestro Derecho público: la aparición y consolidación de un Derecho parlamentario común en el que las influencias se mezclan y entrelazan, permitiendo un enriquecimiento mutuo. Por más que las diferencias de territorio y competencias sean grandes, en el ámbito del Parlamento se reducen⁴.

II. LA RELACIÓN ENTRE LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

2.1. Composición

La Asamblea de Madrid se compone por los Diputados elegidos por el pueblo de Madrid mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional y a razón de un Dipu-

justificado, más que en ninguna otra razón, en el acercamiento de los gobernados a los gobernantes. Esta idea se expresa perfectamente en el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual: «*La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España*».

⁴ Con ocasión de la publicación del *Derecho Parlamentario español* (Textos Parlamentarios Clásicos. Congreso de los Diputados, Madrid, 1992) de D. Manuel Fernández Martín, recordaba J. J. Lavilla Rubira la contribución en el plano científico-jurídico de este tipo de obras para constatar «la existencia y el fecundo desarrollo doctrinal de un Derecho parlamentario español común en el tiempo, paralelo al que, según se ha advertido acertadamente, existe hoy en el espacio, en virtud de la notable similitud de los ordenamientos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas».

Y puede servir de simple muestra la proliferación de revistas científicas que acogen, con el patrocinio de las Cámaras, la publicación de toda clase de trabajos sobre la materia. Además de la que el lector tiene en sus manos y de la *Revista de las Cortes Generales*, pueden citarse otras varias como la de las Cortes Valencianas, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, o la de las Cortes de Castilla-La Mancha, *Parlamento y Constitución. Anuario*. En esta línea están también las Jornadas de Derecho Parlamentario organizadas por el Congreso y el Senado que han alcanzado su séptima convocatoria en marzo de 2001, dedicándose a la Monarquía Parlamentaria (Título II de la Constitución) y las que a nivel nacional organiza la Asociación Española de Letrados de Parlamentos cuya 7.ª edición fue publicada en 2001 bajo el título de *El futuro del Estado Autonómico*.

Un buen intento recopilatorio de este acervo doctrinal aunque se haya visto pronto sobrepasado por el tiempo, lo encontramos en la *Bibliografía de Derecho Parlamentario español contemporáneo*, elaborada por A. Martín González, C. Rastrollo Rojas y A. García de la Oliva, bajo la dirección de M. Gonzalo González y publicada por el Congreso de los Diputados en 1996.

tado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.

Tras estos principios generales, el Estatuto se remite a una ley de la Asamblea que regulará las elecciones: la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, modificada por las Leyes 4/1991, de 21 de marzo; 5/1995, de 28 de marzo; 15/1995, de 21 de abril, y 12/1998, de 9 de julio. Estas reformas fueron consecuencia, o de modificaciones previas de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que es de aplicación a las elecciones legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos de su Disposición Adicional Primera, que establece los principios básicos, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia, o de las reformas estatutarias operadas por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

En esta última se reordenan los artículos 10 y 11, dedicándose ahora el primero a fijar con mayor nitidez el núcleo central del régimen electoral de la Asamblea y el segundo a las cuestiones relativas al estatuto de sus Diputados. Este reparto normativo, que se ha comparado al que en el ámbito estatal se distribuye entre la Constitución y la LOREG, dota al sistema de una gran estabilidad en sus elementos esenciales⁵.

Con independencia de ello, aunque indudablemente los márgenes que resten al legislador autonómico pueden influir, en la Comunidad de Madrid también se ha dejado sentir la tendencia a la uniformidad electoral que es común a todas las Comunidades Autónomas y al Estado en las elecciones generales, locales y europeas: método D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas, etc.

Son conocidas las ventajas e inconvenientes de esta situación, y las posturas de quienes defienden la homogeneidad y permanencia de las reglas básicas, frente a quienes postulan la conveniencia de ciertos cambios y no se oponen a que se prueben en algún tipo de procesos electorales. Ahora nos interesa poner de relieve que esta identidad de principios sirve para hacer una comparación más limpia o menos distorsionada entre los resultados, pues de la experiencia habida hasta ahora ya se pueden sacar algunas conclusiones que, como siempre ocurre en materia electoral, no conviene elevar a definitivas.

En las primeras elecciones, que tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983, se eligieron 94 Diputados conforme al Decreto de convocatoria 450/1983,

⁵ E. Arnaldo Alcubilla, «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., p. 110, recuerda con M. Satrustegui Gil-Delgado que la extensa constitucionalización de nuestro Derecho electoral es su característica formal más destacada, de modo que sus principios básicos gozan de las garantías de estabilidad y supremacía propias de su incorporación a nuestra Norma Fundamental. Afirma, además, que ocurre lo mismo en los Estatutos de Autonomía en cuanto al régimen electoral para sus Asambleas legislativas, incluso con un mayor grado de predeterminación. En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, el artículo 10 de su Estatuto establece «no sólo la composición y duración del mandato de la Asamblea Legislativa, el órgano representativo por excelencia del pueblo de Madrid, el sistema y la fórmula electoral, el tipo de circunscripción o las condiciones básicas de los electores y elegibles —como hace el art. 68 CE respecto del Congreso de los Diputados—, sino que al mismo tiempo concreta la barrera electoral o la fecha de la convocatoria de elecciones».

de 9 de marzo. La I Legislatura se inició con la constitución de la Asamblea en la sesión celebrada en el Paraninfo de la Universidad, en la calle San Bernardo de Madrid, el 8 de junio de 1983.

El número de Diputados ha ido variando en paralelo con los cambios de la población, siempre en ascenso hasta las últimas elecciones, en que se invirtió la progresión: en la II Legislatura el número de Diputados se fijó en 96, que fueron elegidos el 2 de julio de 1987; el 26 de mayo de 1991 se eligieron los 101 que integraron la Cámara durante la III Legislatura; en la IV Legislatura se subió el número a 103, el máximo de Diputados con que ha contado la Asamblea; por último, en las elecciones del 13 de junio de 1999 que dieron paso a la V Legislatura, se repartieron 102 escaños.

Durante todo este tiempo el número de Diputados en el Congreso se ha mantenido en 350, de acuerdo con el artículo 68.1 de la Constitución y conforme a las previsiones del artículo 162 de la LOREG. Aunque, naturalmente, y de modo parecido a como ha ocurrido en la circunscripción autonómica, han variado los Diputados correspondientes al distrito de Madrid en los distintos Reales Decretos de convocatoria de las elecciones generales, que en la última ocasión fueron 34.

Por lo que se refiere al Senado, la Constitución dispone una composición fija en cuanto a los Senadores de elección directa, que suman 208. En Madrid, como en el resto de las provincias, se eligen cuatro. La otra parte es variable en lo que atañe a los Senadores designados de acuerdo con el artículo 69.5. Esta composición también ha ido cambiando en función de los datos del censo en cada Comunidad Autónoma. En la VII Legislatura la Cámara Alta cuenta con un total de 259 Senadores. A los cuatro de elección directa por Madrid han de sumarse los seis designados por la Comunidad Autónoma.

En 1983, después de la primera victoria socialista a escala nacional el 28 de octubre de 1982, las elecciones autonómicas también le dieron la mayoría absoluta al Partido Socialista Obrero Español en la Comunidad de Madrid, atribuyéndole 51 Diputados, frente a los 34 correspondientes a la coalición entre Alianza Popular, el Partido Demócrata Popular y la Unión Liberal, y los 9 del Partido Comunista de España.

No es preciso hacer ahora un detenido relato de los resultados obtenidos en cada ocasión que, además, pueden consultarse en distintas fuentes⁶. Nos interesa, en cambio, destacar el hecho de que durante la mayor parte del tiempo el color político dominante en la Asamblea y en las Cortes Generales ha sido idéntico y, por tanto, también el del Gobierno de la Nación y el de la Comunidad de Madrid.

Tan sólo hubo un año de diferencia entre el cambio de Gobierno que supuso la obtención de la mayoría absoluta por el Partido Popular en las

⁶ Los datos, con distintas interpretaciones, se pueden consultar desde 1989 en los volúmenes correspondientes del *Informe de Comunidades Autónomas*, editado primero por la Fundación Carlos Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y después por el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Bien en la parte dedicada a la Comunidad de Madrid, debida a L. Aguiar de Luque, bien en la relativa a las elecciones autonómicas elaborada por F. Pallarés Porta. Asimismo, pueden consultarse las crónicas de A. Arévalo Gutiérrez publicadas en los núms. 2, 3 y 4 de la revista *Asamblea*.

elecciones autonómicas de 1995 y el cambio operado con la mayoría relativa del mismo partido a nivel nacional en las legislativas de 1996. No obstante, cuatro años atrás se había producido la victoria popular en la Comunidad, puesto que en las elecciones de 1995 el Partido Popular había obtenido 47 escaños, y fue el apoyo parlamentario de Izquierda Unida el que permitió que el Partido Socialista continuase en el Gobierno madrileño.

Esto es una muestra del carácter anticipador de las elecciones en Madrid que han señalado algunos autores como «efecto anuncio»⁷. Quizá se deba solamente a la conjunción de unas circunstancias que, por casualidad, han permitido la coincidencia. Pero resulta indudable que su repetición en los medios de comunicación y la atención prestada a todo el proceso electoral, que coincide en el tiempo para las municipales y las autonómicas, hace que, cuando menos, pueda hablarse de un cierto carácter simbólico de las elecciones en Madrid.

De ello son bien conscientes los partidos políticos que concurren, y una buena muestra la tenemos en la selección de los candidatos que es, en los tiempos que corren, con las elecciones de mayo de 2003 a la vista, uno de los temas casi diarios de la prensa política. Con independencia de la estrategia de cada uno, parece clara la importancia que todos los partidos le dan a esta selección previa: en algunos casos se opta por personas con larga experiencia de gobierno, en otros se apuesta por la renovación, pero en todos se trata de figuras de gran peso político. Es, además, un asunto normalmente discutido a fondo en el seno de cada formación, y preparado y anunciado cada vez con mayor antelación.

Por eso creemos que la consideración de las elecciones autonómicas y municipales en Madrid como «elecciones de segundo orden» debe, en todo caso, acompañarse de los necesarios matices. Este calificativo podrá servir para explicar las diferencias de participación con las generales. O por entender que lo que se disputa es la composición de un órgano todavía alejado de la centralidad en el sistema político de la Comunidad a juicio de los ciudadanos que, por el momento, se sentirían poco representados en la Asamblea de una Comunidad Autónoma de nueva creación y cuya autonomía sobrevino, en cierto modo, por exclusión.

⁷ Así lo apunta L. López Nieto en «El sistema electoral en una Comunidad uniprovincial: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Madrid», en *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pp. 329 a 342; y en «Realineamiento continuo: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid», en *Las elecciones autonómicas en España, 1980 a 1997*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pp. 325 a 347. Recuerda que «la alianza PSOE-PCE en las primeras elecciones municipales para hacerse con la alcaldía de Madrid se convirtió en preanuncio y referencia del cambio político que se generalizará en las elecciones de 1982; después, el pacto CDS-AP que arrebató esta alcaldía al PSOE mediante una moción de censura contribuyó a que la mayoría parlamentaria socialista restringiera los mecanismos para la presentación de las mociones, dado el impacto político que adquirió tal realineamiento (reforma de 1991 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG); la victoria popular en el Ayuntamiento de Madrid (elecciones municipales de 1991), se convirtió de nuevo en símbolo y preanuncio del cambio político que no se extendió al Gobierno autonómico por el pacto de legislatura PSOE-IU».

Pero, aparte de que esto es cada vez más discutible, resulta evidente, por las razones explicadas, que tanto el Ayuntamiento de la capital como el Gobierno de la Comunidad de Madrid son dos objetivos prioritarios entre los que se plantean los partidos políticos. Si esto es así, tan sólo es cuestión de tiempo que el interés se transmita a los distintos cuadros y al electorado en general que, paulatinamente y a pesar de su carácter predominantemente urbano, aumentaría su participación en la contienda.

2.2. Partidos políticos y Grupos Parlamentarios

En todo caso, el análisis de los resultados en Madrid debe tener en cuenta que el sistema de partidos de la Comunidad se simplifica notablemente respecto del sistema español en general, y también del de algunas otras Comunidades Autónomas en las que hay una importante presencia de partidos nacionalistas o regionalistas. Esto nos lleva a destacar otro de los rasgos diferenciadores en los principales sujetos de la actividad parlamentaria: los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea.

En este último caso la relevancia de los Grupos se recoge incluso en el Estatuto de Autonomía, cuyo texto original, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, ya hacía alguna mención a ellos. Su texto vigente, incluyendo la modificación operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, les otorga un papel esencial en su artículo 13.2 al disponer que: *«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.»*

La tendencia a incluir, dentro de una regulación estatutaria más detallada de la organización y funcionamiento del Parlamento autonómico, una referencia a los Grupos Parlamentarios puede apreciarse en casi todos los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por vía del artículo 146 de la Constitución que se iniciaron en 1996 con las modificaciones de los Estatutos de Canarias y Aragón, continuaron en 1997 con el de Castilla-La Mancha, se generalizaron en 1998 para la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, Baleares, Castilla y León y La Rioja, y finalizaron en 1999 con la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura⁸.

⁸ En todos estos casos la reforma responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, aunque aprovecha este objetivo fundamental para modificar algunos otros aspectos del Estatuto, como los relativos a la investidura del Presidente; las normas de organización y funcionamiento de la Asamblea, incluyendo la posibilidad de su disolución anticipada; los supuestos de delegación legislativa; o la posibilidad de ampliar las competencias locales mediante las correspondientes transferencias o delegaciones a los municipios y provincias.

Se encuentran disposiciones similares al artículo 13.2 del Estatuto de Madrid en el artículo 14.6 del Estatuto aragonés, el artículo 11.4 del de Castilla-La Mancha, el artículo 29 del murciano, el artículo 11.6 del cántabro, el artículo 30 del asturiano, el artículo 13.3 del castellano-leonés, y el artículo 26 del Estatuto de autonomía de Extremadura. En el resto, Canarias, Baleares y La Rioja, existe una referencia menor

El de la Comunidad de Madrid contiene, además, otras previsiones, como la de que el Reglamento determinará el número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos [art. 12.2.b)], 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 [art. 12.2.c)]; y la atribución de la iniciativa legislativa o la petición de convocatoria de sesiones extraordinarias por parte de los Grupos (arts. 15.2 y 14.3). En el caso de la designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, el Estatuto, en cambio, habla de «*los grupos políticos representados en la Asamblea*», expresión que, obviamente, tiene un sentido más amplio que la de Grupos Parlamentarios.

De acuerdo con esta relevancia creciente enmarcada en lo que se ha denominado como «grupocracia», el Reglamento de la Asamblea, además de las numerosas referencias diseminadas por todo su articulado dedica el Título III (arts. 36 a 47) a los Grupos Parlamentarios, de modo parecido a como lo hace el Reglamento del Congreso de los Diputados con su Título II (arts. 23 a 29), o el Reglamento del Senado con el Capítulo Segundo de su Título II (arts. 27 a 34), referido también a los Grupos Territoriales, institución peculiar de la Cámara Alta.

A lo largo de estos años la Asamblea de Madrid ha contado con un máximo de cinco Grupos Parlamentarios, incluyendo al Mixto. Tan sólo en la II Legislatura existieron cuatro Grupos además de éste, puesto que sólo en las elecciones de 1987 hubo una cuarta formación política que superó la barrera electoral del 5 por 100, el Centro Democrático y Social. En los demás casos, la estructura más estable ha contemplado la división de los escaños entre el Grupo Socialista, el Grupo Popular y el de Izquierda Unida, con los distintos nombres que correspondían en cada momento a los diversos partidos o coaliciones.

En el caso de las Cortes Generales hay que añadir a este esquema básico los grupos Vasco y Catalán y otros que se han sumado, como el Andalucista y el Canario, variando la situación en los distintos supuestos y momentos. No obstante, debe recordarse que últimamente se han producido algunos episodios en este terreno que han venido a insistir en la necesidad de revisar la normativa sobre la constitución y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios que está demostrando tener algunas lagunas.

Es el caso de la controvertida decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que impidió la formación de un grupo propio e independiente por los Diputados del Bloque Nacionalista Gallego o, en otro plano, la cuestión planteada en el Senado por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés en relación con los criterios de ordenación de los debates y con la representación de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones Mixtas Congreso-Senado.

que alude tan sólo a que el correspondiente Reglamento contemplará la formación de los Grupos Parlamentarios y su participación en la actividad legislativa.

Como es sabido, el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Congreso fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo, en la que se deniega el amparo solicitado apoyando «aun en la hipótesis de que no sea la única posible», la interpretación que este órgano hace del Reglamento de la Cámara, pues la misma se cohonestaba «con el carácter de la regla establecida en el segundo inciso del artículo 23.1 RCD para la constitución de Grupos Parlamentarios, que no es sino una excepción a la regla general dispuesta en el primer inciso del mencionado precepto reglamentario, conforme a la cual se exigen quince Diputados para poder constituir Grupo Parlamentario. La finalidad de aquella regla subsidiaria o alternativa es la de permitir, como excepción a la regla general, que los Diputados elegidos en las candidaturas de una o varias formaciones políticas, que no alcancen aquel número, puedan constituirse en Grupo Parlamentario, reduciendo el requisito numérico, pero a la vez adicionando al mismo la exigencia de un cierto respaldo electoral. Es obvio que mal se compadece con aquella finalidad, así como con el carácter subsidiario o alternativo de la regla cuestionada, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos o el respaldo electoral obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado o invocado para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos, en definitiva, que aquel porcentaje de votos sea utilizado o invocado para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política (...). En segundo lugar, la interpretación efectuada por la Mesa de la Cámara se cohonestaba, en una interpretación sistemática de las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, con la prohibición, como señala el Ministerio Fiscal, recogida en el primer inciso del artículo 23.2 RCD, que impide la constitución de Grupos Parlamentarios separados por Diputados que pertenezcan a una misma formación política».

En cuanto a la cuestión suscitada en el Senado, se producía un empate en el número de miembros del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (CiU) y el Grupo de Entesa Catalana de Progrés (ambos cuentan con once Senadores). Este supuesto, que no está previsto en el Reglamento, planteó un conflicto cuya principal consecuencia era la del establecimiento del orden de sus respectivas intervenciones. Tras los correspondientes informes de la Secretaría General, se resolvió aplicando el principio *prior tempore potior iure* que se impuso al criterio del número global de votos inaplicable, o de muy difícil aplicación, a los Senadores designados por la Comunidad Autónoma, y favoreció la posición del Grupo de Convergència i Unió.

2.3. Los Parlamentarios. Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma

Finalmente, es preciso referirse a los parlamentarios considerados individualmente. Es también un hecho notorio que, entre unas y otras Cámaras,

se ha producido un constante y natural trasvase de efectivos políticos respecto del cual se ofrecen conclusiones diversas.

Así, partiendo de la especial vinculación que une a los cuadros políticos autonómicos con las respectivas organizaciones centrales de sus formaciones, así como del predominio de la actividad en el seno del ejecutivo, bien a nivel nacional, bien en el Ayuntamiento de Madrid, se ha asegurado la existencia de una mayor cohesión y de un menor grado de conflicto entre los distintos niveles de los partidos políticos frente al que pueda darse en otras Comunidades Autónomas.

En esta línea, también se ha hablado de que la Asamblea de Madrid ha servido como plataforma de despegue para la carrera política de muchos Diputados que después habrían desempeñado distintos cargos en el Gobierno nacional y, naturalmente, también ocupando escaños en el Congreso o en el Senado⁹.

Lo que ahora podemos también afirmar es que el trayecto no es sólo de ida, a la vista de la creciente importancia que se concede a los comicios y a la labor política autonómica. Los ejemplos podrían ser muy numerosos, pero quizá baste con mencionar uno de los más representativos: de los cinco Presidentes que ha tenido la Asamblea, D.^a Rosa Posada Chapado, D. Juan Van-Halen Acedo y D. Jesús Pedroche Nieto, han ocupado, previa o posteriormente, sendos escaños en el Senado.

Así enlazamos con la cuestión de los Senadores designados por la Asamblea en representación de la Comunidad, respecto de los cuales por imposición estatutaria existe una necesaria coincidencia de mandatos. En efecto, la Constitución establece en su artículo 69.5 que las Comunidades Autónomas designarán un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

El Estatuto de Autonomía de 1983, al incluir entre las funciones de la Asamblea la designación, disponía también que los Senadores serían designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la misma, así como que su mandato estaría vinculado a su condición de miembros de la Asamblea de Madrid, remitiendo a su Reglamento la regulación del procedimiento de elección. Estas previsiones no han cambiado tras la reforma de 1998, como ha sucedido en otros casos de reciente modificación en los que se ha suprimido la exigencia de la condición de Diputado autonómico (Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla y León), o en los que ha desaparecido la vinculación del mandato a la legislatura de

⁹ Véase, por ejemplo, R. Bayón y L. López Nieto, «Representación política: diputados y Asamblea», en *La Comunidad de Madrid, balance de quince años de experiencia autonómica*, op. cit., 1999, pp. 9 a 23, donde se ofrecen numerosos datos respecto del perfil de los Diputados autonómicos de las cuatro primeras legislaturas que van desde el sexo, la edad, la titulación universitaria y la distribución por profesiones, hasta su continuidad en el escaño y su participación en la ocupación de otros cargos públicos.

las Cortes Generales, como Cantabria, La Rioja, Canarias y Castilla-La Mancha¹⁰. Tan sólo se ha producido una alteración en los preceptos que las recogen que ahora son los artículos 12.2.g) y 16.3.i).

El Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997 contiene una regulación bastante más detallada de esta cuestión que la que recogía el anterior. En concreto, dedica sus artículos 223 a 226, integrantes del Capítulo Primero del Título XIX, dedicado, en general, a las elecciones, designaciones y nombramientos de personas.

El artículo 224 se refiere a la vinculación entre el mandato de Senador designado y la condición de Diputado de la Asamblea exigiéndola en su plenitud para la designación y determinando que su pérdida por cualquiera de las causas del artículo 14 conllevará la del escaño de Senador. Por otra parte, se establece la continuación en sus funciones de los Senadores designados después de la extinción del mandato autonómico, *«mientras conserven la plena condición de Diputado, hasta la designación de aquellos que deban sustituirles»*. En el supuesto contrario de extinción del mandato senatorial, los Senadores designados se entenderán confirmados tras la constitución de la nueva Cámara. Para ello basta con la declaración formal de la Mesa, la expedición de nuevas credenciales por el Presidente y la notificación al Senado de la renovación de la designación.

En cuanto al procedimiento, previsto en el artículo 225, se mantiene en sus líneas generales, aunque ahora la Mesa debe actuar de acuerdo con la Junta de Portavoces para fijar el número de Senadores que corresponde designar (según el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado que debe acreditarse por la Delegación del Gobierno en la Comunidad) y el que corresponda proponer como candidatos a cada Grupo parlamentario, en proporción al número de sus miembros. Los Grupos deben comunicar a la Mesa el nombre de sus candidatos y ésta, una vez revisadas las propuestas, las someterá al Pleno en una votación de conjunto que debe celebrarse en el plazo máximo de un mes desde la sesión constitutiva de la Asamblea. Expresamente se prevé que si se produjera alguna vacante entre los Senadores designados corresponderá *«al Grupo Parlamentario al que perteneciera el Senador designado en el momento de la designación»* efectuar la propuesta de quien haya de sustituirle. Asimismo, el artículo 226 establece que las modificaciones que se produzcan en la composición de los Grupos no alterarán la distribución proporcional de los Senadores ya designados entre dichos Grupos Parlamentarios.

A lo largo de las dos últimas décadas se ha mantenido casi constante el número de cinco Senadores designados por la Comunidad de Madrid que empezó a elegirlos en la II Legislatura de las Cortes Generales. Tan

¹⁰ Las tendencias seguidas en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía pueden consultarse en P. García-Escudero Márquez, «La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, Madrid, 1999, pp. 157 a 165. Sobre esta materia el estudio más completo sigue siendo su trabajo *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

sólo en la VII Legislatura este número ha pasado a seis, lo que supone que es la tercera Comunidad por detrás de la de Andalucía con ocho Senadores designados y Cataluña con siete. En la actualidad ostentan esta representación las Sras. Almeida Castro, del Grupo Socialista, y Álvarez-Arenas Cisneros y Posada Chapado, del Grupo Popular, y los Sres. García-Escudero Márquez y Van-Halen Acedo, de este último Grupo, y Sabando Suárez, del Grupo Socialista¹¹.

En conclusión, puede recordarse que en la ya larga polémica sobre la reforma del Senado, que con mayor o menor insistencia vuelve a las primeras páginas del debate político, la cuestión de los Senadores autonómicos ha sido una de las que ha conseguido concitar siempre un mayor grado de acuerdo. En este sentido, han existido algunas propuestas en relación con la composición del Senado que cuando se han planteado, no recibieron un veto frontal por ninguno de los participantes en el proceso de estudio de la reforma.

Así ocurrió en la Ponencia creada con este objeto en la Cámara Alta durante la VI Legislatura, por ejemplo, con el aumento de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas y la correlativa disminución del número de Senadores elegidos por sufragio directo mediante circunscripciones provinciales; con la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas del grupo de Comunidades Autónomas que han sincronizado sus procesos electorales, cuestión esta que podría ir acompañada

¹¹ En la II Legislatura los Senadores designados por la Comunidad de Madrid fueron D.^a M.^a Elena Flores Valencia, D. Sócrates Gómez Pérez y D.^a Francisca Sauquillo Pérez del Arco, del Grupo Socialista; y D. Luis Guillermo Perinat Elio y D. Carlos Robles Piquer, del Grupo de Alianza Popular.

En la III Legislatura se mantuvieron los anteriores hasta el 28 de julio de 1987, fecha en que fueron designadas nuevamente las Sras. Flores Valencia y Sauquillo Pérez del Arco, que se integraron en el Grupo Socialista; y D. Luis Eduardo Cortés Muñoz y D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, que lo hicieron en el Grupo de la Coalición Popular. D. Fernando Castedo Álvarez, inicialmente integrado en el Grupo Mixto, pasó a formar parte del Grupo Centro Democrático y Social, una vez que se constituyó éste.

En el inicio de la IV Legislatura repitieron la Sra. Sauquillo Pérez del Arco y el Sr. Cortés Muñoz, siendo designados, además, los Sres. Harguindey Bauet (del CDS), Sanz Agüero (Socialista) y Van-Halen Acedo (Popular). El 16 de julio de 1991 se produjo una nueva designación que recayó en los Sres. Cortés Muñoz y Van-Halen Acedo, del Grupo Popular; Sanz Agüero (sustituido por la Sra. Sauquillo Pérez del Arco desde el 17 de octubre del mismo año) y Serrano Beltrán, del Grupo Socialista; y la Sra. Vilallonga Elviro, del Grupo Mixto.

Esta composición se mantuvo al comienzo de la V Legislatura del Senado con la única variación del Sr. Pedroche Nieto, en sustitución del Sr. Cortés Muñoz, ambos del Grupo Popular. El 2 de junio de 1994 se designó a D.^a Dolores García-Hierro Caraballo (en sustitución de la Sra. Serrano Beltrán) y a D. Fernando Abad Bécquer (en sustitución de la Sra. Sauquillo), todos ellos del Grupo Socialista. El 6 de julio de 1995 fueron designados tres Senadores del Grupo Popular: D. Pedro Calvo y Poch, D. Pío García-Escudero Márquez y D. Luis María Huete Morillo; una Senadora del Grupo Socialista, D.^a Dolores García-Hierro Caraballo; y otro Senador del Grupo Mixto, D. José Luis Nieto Cicuéndez.

Por último, en la VI Legislatura se mantuvieron los anteriores hasta el 14 de marzo de 1996 cuando fue designado D. Jaime Lissavetzky Díez, en sustitución de la Sra. García-Hierro. Este Senador volvió a resultar designado el 15 de julio de 1999 junto a D.^a Cristina Almeida Castro, del Grupo Socialista, y a D.^a Carmen Álvarez-Arenas Cisneros, D.^a Rosa Posada Chapado, D. Pío García-Escudero Márquez y D. Juan Van-Halen Acedo, del Grupo Popular, que se mantuvieron en sus escaños hasta la disolución de la Cámara el 18 de enero de 2000.

o no del carácter permanente de la Cámara Alta, excluyéndola de la posibilidad de su disolución excepto por lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional agravado del artículo 168 de la Constitución; con la unificación de los distintos regímenes existentes respecto a los Senadores del artículo 69.5, en orden a no exigir como requisito para la designación por la Comunidad, la ostentación del cargo de Diputado autonómico; y con la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, cuya participación voluntaria en los debates que tuvieran lugar en el Senado habría de fomentarse, especialmente, en el procedimiento legislativo.

Es difícil predecir cómo se va a desarrollar este proceso en el futuro, pero, sea cual sea su evolución, sí parece claro que una modificación de la composición del Senado como la referida al número de los Senadores autonómicos ha de afectar sustancialmente a las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y, en todo caso, exigirá una modificación, cuando menos, del artículo 69 de la Constitución.

III. LA ORGANIZACIÓN: AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS

3.1. El Reglamento de la Asamblea de Madrid

El examen de las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales en el ámbito de su organización debe partir del reconocimiento de su respectiva autonomía reglamentaria. Este principio no ha impedido, como ha sido común a otros muchos casos, una notable influencia, especialmente del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el desarrollo de la práctica parlamentaria ha terminado impulsando la aprobación de un nuevo Reglamento que recoge usos y soluciones propias para problemas específicos de la Cámara autonómica. También en el Congreso y en el Senado se han iniciado, con distinto alcance y resultado, otros procedimientos de reforma de sus respectivos Reglamentos. Puede ser interesante analizar en paralelo estas modificaciones, que indican cuáles son las principales preocupaciones de los Grupos Parlamentarios en materia de organización y funcionamiento.

La autonomía reglamentaria de la Asamblea se reconoce en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Dicho precepto establece que: *«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.»* Su apartado 2 dispone, además, una serie de extremos que, en todo caso, debe contener el Reglamento; a saber: las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno; el número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios; la composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente; las funciones de la Junta de Portavoces; la publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos; el procedimiento legis-

lativo común y los procedimientos legislativos que, en su caso, se establezcan; y el procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid.

Esta redacción corresponde a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, aunque es muy similar a la del artículo 13 del Estatuto original. Por eso se entiende que el Reglamento vigente desde el 30 de enero de 1997 se adaptó perfectamente al mandato estatutario.

Con anterioridad, y en uso de su autonomía, la Asamblea aprobó primero las Normas Reglamentarias Provisionales de 8 de junio de 1983 (modificadas por Resolución de 13 de octubre del mismo año) que eran, en buena medida, una traslación de las normas contenidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. Estas normas sirvieron para regir el desarrollo del primer período de sesiones en el que se pudo elaborar el primer Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en su sesión del 18 de enero de 1984.

También en éste era apreciable la influencia del Reglamento del Congreso de 1982 como, por otro lado, fue frecuente en el inicio de la experiencia parlamentaria autonómica de todas las Comunidades. Es fácilmente comprensible, puesto que ése era el modelo más cercano que también había ejercido su influjo en el Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 y, como puso de manifiesto Gil-Robles, en el funcionamiento de las Entidades Locales¹².

Desde una perspectiva formal, la estructura se ajustaba entonces al contenido que puede resumirse en la regulación del Estatuto de los Diputados, la organización y funcionamiento de las Cámaras, el procedimiento legislativo con sus especialidades en materia presupuestaria, estatutaria, etc., y otros procedimientos, señaladamente los de control de la acción del Gobierno. La mencionada influencia quedaba claramente reflejada en la estructura de los Títulos en que se agrupaban sus 172 artículos. Dicha estructura era idéntica, con las necesarias adaptaciones, a la del Reglamento del Congreso. Tan sólo se suprimía el Título VII de este último, dedicado al otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa (arts. 154 a 169), y en lugar del Título XII, «De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas» (arts. 204 a 206), el Reglamento de la Asamblea incluía un Título XI, «De los procedimientos especiales» (arts. 165 a 171), en los que se regulaba el procedimiento para la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma y otras propuestas de nombramiento, las proposiciones y proyectos de ley ante el Congreso de los Diputados, el recurso de inconstitucionalidad, los debates gene-

¹² J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado, «El derecho parlamentario y el funcionamiento de los órganos deliberantes de las entidades locales», en *Organización territorial del Estado (administración local)*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 1509 a 1532. En cuanto a la influencia en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, puede verse A. Embid Irujo, «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, pp. 25 a 49 y, sobre todo, *Los parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

rales sobre acción política y de gobierno, y la ratificación de los Convenios y acuerdos de cooperación.

Desde un punto de vista material sería predicable de ambos casos la tendencia a la restricción en la regulación de los debates y la celeridad como principio inspirador de todos los procedimientos. El predominio otorgado a las Comisiones en el procedimiento legislativo, especialmente por la posibilidad de que actúen con competencia legislativa plena, lo que, como es sabido, se acentúa todavía más en el Congreso por la presunción de delegación que establece el artículo 148 de su Reglamento. Asimismo, el protagonismo que han ido adquiriendo las Ponencias que han aumentado considerablemente sus funciones respecto de las previstas reglamentariamente. Y, en fin, la adaptación de estas normas al actual Estado de partidos, reconociendo la importancia del papel que se atribuye a los Grupos Parlamentarios, dentro de un esquema teóricamente presidencialista y de gobierno de las Mesas.

Sin embargo, y a pesar del común reconocimiento de la utilidad de esta norma que, por su carácter generalista y abierto, sirvió con cumplida eficacia para los fines que la inspiraban, con el asentamiento de la institución y el desarrollo de sus peculiares necesidades se hizo explícito el deseo de aprobar un nuevo Reglamento que diese respuesta a las mismas¹³. En su elaboración se buscó el mayor consenso posible, de modo que, tras año y medio de intensas negociaciones, la reforma fue aprobada por unanimidad en la sesión que con carácter extraordinario celebró el Pleno de la Asamblea el 30 de enero de 1997.

Comparado con el anterior, el Reglamento actualmente en vigor es una norma detallada y extensa que procura regular con exhaustividad las materias de las que se ocupa. En esta línea incorpora buena parte de las soluciones aportadas por las resoluciones de la Mesa y la Presidencia ante problemas interpretativos planteados en el pasado. Asimismo, introduce de forma avanzada algunas novedades que serán después consagradas por la reforma del Estatuto de 1998.

El Reglamento de 1997 está integrado por 245 artículos, 2 Disposiciones Adicionales, 3 Transitorias, 3 Derogatorias y 2 Finales. El articulado está agrupado en 22 Títulos, divididos, a su vez, en Capítulos con la siguiente estructura:

- Título Preliminar.
- Título I (arts. 9 a 11) «De la sesión constitutiva de la Asamblea».
- Título II (arts. 12 a 35), «Del Estatuto de los Diputados».
- Título III (arts. 36 a 47), «De los Grupos Parlamentarios».

¹³ P. Muñoz Abrines, afirma que la utilidad de la traslación del Reglamento del Congreso a la Asamblea se vio desvirtuada desde el momento en que la Asamblea generó su propia experiencia y tradición parlamentaria. Es decir, hasta que los usos y costumbres y los acuerdos de la Mesa y las Resoluciones de la Presidencia fueron cubriendo las lagunas e indefiniciones del Reglamento. «La reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid», en *El Reglamento Parlamentario. Propuestas de Reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 499 a 518.

- Título IV (arts. 48 a 98), «De la organización de la Asamblea».
- Título V (art. 99), «De los medios de comunicación social».
- Título VI (arts. 100 a 138) «De las disposiciones generales de funcionamiento».
- Título VII (arts. 139 a 174) «Del procedimiento legislativo».
- Título VIII (arts. 175 a 177) «De la solicitud al Gobierno de la adopción de proyectos de ley y de la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley».
- Título IX (arts. 178 a 180) «De los convenios y acuerdos de cooperación de la Comunidad de Madrid».
- Título X (arts. 181 a 190) «Del otorgamiento y de la retirada de confianza».
- Título XI (arts. 191 a 204) «De las preguntas e interpelaciones».
- Título XII (arts. 205 a 207) «De las proposiciones no de ley».
- Título XIII (arts. 208 a 211) «De las comparecencias».
- Título XIV (arts. 212 a 215) «De las comunicaciones, programas y planes del Consejo de Gobierno».
- Título XV (arts. 216 y 217) «De los debates monográficos».
- Título XVI (arts. 218 y 219) «Del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno».
- Título XVII (arts. 220 y 221) «Del control parlamentario de la Administración institucional».
- Título XVIII (art. 222) «De los recursos de inconstitucionalidad».
- Título XIX (arts. 223 a 234) «De las elecciones, designaciones y nombramientos de personas».
- Título XX (arts. 235 a 242) «De las relaciones de la Asamblea con otras instituciones».
- Título XXI (art. 243) «De las declaraciones institucionales».
- Título XXII (arts. 244 y 245) «De los asuntos en trámite a la terminación del mandato de la Asamblea».

Como puede verse, el nuevo Reglamento incorpora un Título Preliminar, antes dedicado a la sesión constitutiva de la Asamblea, en el que se incluyen una serie de principios generales y otras previsiones relacionadas con su sede y símbolos representativos. Entre los primeros, la definición de este órgano que contiene el artículo 1, su composición, la opción unicameral, la prohibición del mandato imperativo, o la inviolabilidad de la Asamblea, derivados directamente del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al Estatuto de los Diputados no se introducen especiales novedades respecto a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado, inviolabilidad e inmunidad parcial, deberes y régimen sancionador. Sí se ha hecho hincapié, en cambio, en la necesaria modificación del régimen retributivo, basado en el sistema de dietas a causa de la prohibición de una percepción fija por parte del antiguo artículo 10.5 del Estatuto. Dicho sistema carecía de una justificación que pudiera compensar las consecuencias discriminatorias y los efectos negativos que producía en el normal funcio-

namiento de los órganos de la Asamblea. Por ello se aceptó unánimemente el sistema de la asignación económica fijada por la Mesa que garantice su adecuada relación con la responsabilidad y dedicación de los Diputados y que les permita cumplir eficaz y dignamente su función como dice el artículo 20 del Reglamento, amparado en el artículo 11.3 del Estatuto. Esta nueva situación supuso también la modificación del régimen de protección social que es regulado en el artículo 21 del Reglamento teniendo presente el sistema que, de hecho, se sigue en el caso de los parlamentarios nacionales.

Por lo que se refiere a los Grupos Parlamentarios, uno de los motores de la reforma fue el de la lucha contra el llamado «transfuguismo político» que durante la II Legislatura había mostrado algunos de sus peores resultados. La huella de esta motivación se muestra en el artículo 37 que dispone que los Diputados sólo podrán pertenecer al Grupo correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones o, en su caso, al Grupo Mixto. El principio se refuerza con el artículo 38 según el cual: *«En ningún caso podrán constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en una misma candidatura.»* Además, se incluye entre las causas de cese de los miembros de la Mesa de la Cámara (art. 53) o de las Comisiones (art. 65), el de dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen por voluntad propia o decisión del Grupo. Sin entrar a valorar la corrección de esta medida, cuya naturaleza y ajuste a la ortodoxia reglamentaria puede ser discutible en tanto que la elección para estos cargos es nominal, tan sólo diremos que debe entenderse aplicable también al Presidente de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones.

Por otro lado, perduran las líneas generales de la organización de la Asamblea, manteniéndose la distribución de funciones entre los órganos de gobierno y los de trabajo. En este último terreno debe destacarse la ordenación del sistema de Comisiones Permanentes que efectúa el artículo 72 vinculando las legislativas, además de las de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Presupuestos; Mujer; y Juventud, con la estructura departamental del Consejo de Gobierno. Todo ello se ha acompañado del establecimiento por la Mesa, al amparo del artículo 101, de un calendario fijo para la celebración de las sesiones ordinarias del Pleno y las Comisiones que abunda en la línea de racionalización del trabajo parlamentario.

Asimismo, se añade un nuevo Título V dedicado a los medios de comunicación social que viene a reconocer su importancia en el Parlamento de nuestros días, aunque el artículo 99 deja al criterio de la Mesa y de la Presidencia la fijación del régimen de asistencia y de grabación gráfica o sonora de las sesiones por sus representantes.

En el ámbito de las funciones se introducen también un buen número de novedades que afectan a los distintos procedimientos. En todos ellos se produce una regulación completa de los debates a que pueden dar lugar, de forma que cuentan con un nuevo Título propio iniciativas antes incluidas entre los procedimientos especiales. Es el caso de las solicitudes al Gobierno 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 con otras Comunidades Autónomas, el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, los recursos de inconstitucionalidad, o las elecciones, designaciones y nombramientos de personas. En otros supuestos se trata de figuras que en la práctica se tramitaban al amparo de las disposiciones generales de funcionamiento como las comparecencias, los debates monográficos, las iniciativas de control parlamentario de la Administración institucional, o las declaraciones institucionales.

En general, puede hablarse de un notable reforzamiento de los instrumentos de control que se hace especialmente visible en aquellos aspectos de la reforma que más se han destacado: la regulación de las Comisiones de investigación en el artículo 75, que prevé su creación por la Mesa a propuesta de sólo dos quintas partes de los miembros de la Asamblea; y la inclusión de las preguntas orales en Pleno dirigidas directamente al Presidente del Consejo de Gobierno en el artículo 191.2.

En resumidas cuentas, el balance de la reforma en los cinco años de vigencia del nuevo Reglamento puede considerarse positivo, aunque posiblemente no quepa un pronunciamiento más tajante sino con el transcurso de cierto tiempo y, en particular, con la prueba definitiva del cambio de mayoría. En todo caso, la experiencia puede ser muy útil en el marco de los procedimientos de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Sobre todo en el primero, puesto que en el caso de la Cámara Alta, como veremos, la tendencia se dirige básicamente al reforzamiento de su carácter de Cámara de representación territorial. Así, es conocido que algunas de las cuestiones mencionadas han sido objeto de consideración y negociaciones en los trabajos de reforma del Reglamento del Congreso, especialmente en los que se han desarrollado a lo largo de la VI y VII Legislaturas.

3.2. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

El Reglamento del Congreso de 1982, con el antecedente inmediato del Reglamento provisional de 17 de octubre de 1977, ha sido objeto de cinco reformas entre los años 1993 y 2001. En todos los casos se trata de reformas parciales dirigidas a adaptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas¹⁴.

¹⁴ En concreto, la Reforma por la que se modifican los artículos 18, 20.1 y 46.1 y se deroga el apartado 3 del artículo 88, aprobada el 23 de septiembre de 1993 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 22-4, de 29 de septiembre de 1993), referida principalmente a la declaración de bienes y actividades; la Reforma sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de junio de 1994 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-5, de 18 de junio de 1994; corrección de errores en BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-6; de 21 de junio de 1994); las reformas por las que se modifica el artículo 46.1, aprobadas el 26 de septiembre de 1996 y el 11 de mayo de 2000 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 47-5, de 27 de septiembre de 1996, y 39-3, de 11 de mayo de 2000, respectivamente), orientadas a adaptar las Comisiones Permanentes

En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. En esta ocasión la Propuesta de texto articulado llegó a ser informada por la Ponencia de la Comisión de Reglamento, y en la IV se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993¹⁵.

En la VI Legislatura se constituyó una Ponencia encargada de elaborar un proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso sobre la base de los anteriores trabajos, especialmente de los concluidos en 1993 como consecuencia de la disolución anticipada de la Cámara. Dicha Ponencia llegó a elaborar dos textos provisionales, aunque no pudo culminar su Informe. No obstante, sus deliberaciones y acuerdos sirvieron de punto de partida para el Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Comisión de Reglamento al comienzo de la presente Legislatura.

Este Grupo ha tenido numerosas reuniones, principalmente durante los años 2000 y 2001 y, como es lógico, ha trabajado a puerta cerrada. Sin embargo, conforme avanzaba el ritmo de sus reuniones, trascendieron a la opinión pública algunos de los puntos esenciales de acuerdo que si no pueden considerarse, evidentemente, como elementos definitivos, sí sirven para indicar por dónde es previsible que transcurra el debate en el futuro. Por ello, y sin que podamos concretar en mayor grado, clasificaremos estos puntos en tres grupos: aquellas modificaciones introducidas por las reformas ya aprobadas o incorporadas por la práctica; las innovaciones sobre las que existe un acuerdo básico, aunque no se introducirán hasta el momento de aprobación definitiva del Reglamento; y aquellas cuestiones sobre las que, resultando más difícil encontrar un punto de acuerdo, ha quedado pospuesta su solución.

En el primer grupo estarían la reforma del artículo 205 del Reglamento aprobada el 27 de junio de 2001, junto a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado. Ambas reflejan el acuerdo básico existente entre los Grupos Parlamentarios en la materia regulada por su Título XII, relativo a las propuestas de nombramiento y designación de personas. Así, se crea un órgano parlamentario de naturaleza consultiva, la Comisión Consultiva de nombramientos que, integrada por representantes de los distintos Grupos Parlamentarios, está encargada de informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas pro-

Legislativas a la estructura departamental; y la Reforma por la que se modifica el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 149-4, de 29 de junio de 2001), relativa a la propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales.

¹⁵ El informe de la Ponencia sobre la Propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados fue publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 159, de 17 de julio de 1989. El Dictamen de la Comisión sobre la propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados se publicó en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993.

puestas para acceder a los diferentes cargos previa comparecencia ante la Comisión, si se estima conveniente, de los candidatos.

Asimismo, hay que mencionar entre las innovaciones que fueron objeto de consideración, algunas que se han incorporado, de hecho, a la práctica vigente, como sucede con las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno, la agilización de las mociones consecuencia de interpelación, y las comparecencias sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. En ciertos casos, además, han dado lugar a la aprobación de Resoluciones de la Presidencia, como la de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno, que incorpora la posibilidad de formular preguntas sobre asuntos de especial actualidad; y la de 26 de junio del mismo año, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara.

En el segundo grupo de modificaciones respecto de las que parece existir un acuerdo básico hay que incluir cuestiones muy diversas que van, desde las que afectan a los Grupos Parlamentarios como la regulación del funcionamiento interno del Grupo Mixto, o la de la figura de los Diputados no inscritos aunque existen divergencias respecto a su plasmación concreta; hasta las referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad, la eliminación del debate de enmiendas singulares en Pleno, y la nueva regulación del debate presupuestario. Asimismo, habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y el control de gastos reservados, el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones. En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas o la regulación del Debate sobre el estado de la Nación.

Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al Estatuto de los Diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con las que afectarían a los Senadores e, incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

Además de estos aspectos, existe otra serie de cuestiones respecto de las que el acuerdo será seguramente más difícil de conseguir y cuyo estudio parece haber sido diferido a un momento posterior. Entre ellas están los requisitos para la constitución de Grupos Parlamentarios, así como diversos aspectos de la figura de los Diputados no inscritos y de la llamada «firma de complacencia»; la regulación definitiva de las Comisiones de Investigación; la de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno; o la posi-

bilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquél.

Es evidente que el futuro de la reforma dependerá de la manera en que se aborden todas estas cuestiones, y también que el resultado de la misma y el plazo en que se vaya a terminar son elementos difíciles de anticipar, dado el actual grado de madurez del proceso. Pero de lo expuesto se deduce que la experiencia de la Asamblea es un elemento a tener en cuenta que puede servir de muestra y apoyo en los pasos que se den en el futuro: buena parte de los objetivos que inspiran las reformas y de las preocupaciones que las impulsan son coincidentes. En todo caso, sí parece un modelo a seguir el método de búsqueda del consenso que permita la aprobación de la reforma por unanimidad.

3.3. La reforma del Senado

Como se ha señalado, la reforma del Reglamento del Senado debe situarse en un contexto diferente, puesto que está íntimamente ligada a la propia reforma de la Cámara en lo que se refiere a su representación territorial.

La principal reforma del Reglamento de 1982, que dio lugar al texto refundido aprobado por la Mesa del Senado el 3 de mayo de 1994, también estuvo inspirada en esta finalidad. Antes se habían aprobado diversas reformas parciales que surgieron por necesidades coyunturales de adaptación de la normativa anterior a las circunstancias concretas de una nueva situación. Pero la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada por el Pleno el 11 de enero de 1994 ha sido la de más calado y la que ha afectado a un mayor número de preceptos del Reglamento¹⁶.

Esta reforma fue el resultado de un largo proceso de reforma iniciado en la IV Legislatura y su contenido, como es sabido, se sustenta básicamente en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como Comisión Legislativa Permanente en la que han de hallarse representados de forma especial los intereses particulares de las Comunidades Autónomas. Para conseguir tal objetivo sin que se produjera una disfuncionalidad en relación con la composición del Pleno de la Cámara y sin que el número de miembros de la Comisión creciese excesivamente, se adoptó la solución, recogida en los artículos 51 y 56 bis 1, de que estuviese compuesta por el doble del número de Senadores que corresponde a las

¹⁶ *BOCG*, Senado, Serie III A, núm. 5 (h), de 17 de enero de 1994. Antes de 1994 el Reglamento del Senado se reformó en la IV Legislatura, el 11 de noviembre de 1992, para modificar el artículo 49 relativo a las Comisiones (*BOCG*, Senado, Serie III-A, núm. 14 (f), de 13 de noviembre de 1992). Y en la V Legislatura se aprobó, el 6 de octubre de 1993, una reforma del artículo 51 dirigida a flexibilizar las reglas relativas a la composición de las Comisiones que antes se establecía en un número fijo de 25 Senadores. Después de la misma, es la Mesa quien, oída la Junta de Portavoces, fija para cada período de sesiones el número total de miembros de las Comisiones y su distribución proporcional entre los Grupos Parlamentarios [*BOCG*, Senado, Serie III-A, núm. 2 (f), de 11 de octubre de 1993].

restantes Comisiones, permitiendo, además, que en ella pudieran hacer uso de la palabra los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, sean o no miembros de la Comisión. También pueden intervenir en las sesiones de la Comisión General el Gobierno y los órganos colegiados de gobierno de las Comunidades Autónomas representados por su Presidente o por el miembro de los mismos que hubiese sido designado para ello.

En cuanto a las funciones de esta Comisión son enumeradas en el artículo 56 que contiene un listado de hasta veintitrés funciones en las cuales se refleja la voluntad de que este órgano participe en la adopción de todas aquellas decisiones que puedan afectar, directa o indirectamente en la política autonómica y el desarrollo del Estado de las Autonomías.

Se le atribuyen funciones de carácter legislativo, como el ejercicio de la iniciativa legislativa o el informe preceptivo que ha de emitir sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, incluidos los proyectos y proposiciones de ley; funciones de participación en las decisiones del Senado que afecten al sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, como las previstas en materia de convenios que celebren las Comunidades Autónomas entre sí, las relativas a la autorización que el Senado ha de conceder para aplicar el artículo 155 de la Constitución o las referidas a la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas; funciones de estudio, informe y propuesta, recogidas en ocasiones con gran generalidad, como en el apartado a) que le atribuye la función de *«iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas»* o como en el apartado i), que le permite *«proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia»* y en otros casos con una mayor concreción, como en el apartado q), que concede a la Comisión la atribución de *«formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial»*. Finalmente, también se le atribuyen funciones de conocimiento e información por parte del Gobierno sobre cuestiones autonómicas y de control y seguimiento de la actividad de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, en materia de aprobación de disposiciones legislativas de desarrollo de leyes-marco estatales o en materia de dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, ahora hay que entender de los Fondos de Compensación Interterritorial¹⁷. Además, el apartado v) le permite ejercer todas aquellas otras funciones de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo

¹⁷ El artículo 10.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial dispone que: *«El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interterritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las ciudades con Estatuto de Autonomía.»*

genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas.

La reforma contenía también diversas normas de organización y funcionamiento de la Comisión General y se aprovechó para modificar otros aspectos estructurales como la división de las Comisiones de la Cámara, se permitió el uso de las lenguas distintas al castellano que tengan el carácter de cooficial en la correspondiente Comunidad Autónoma, no sólo durante el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, sino también en el Pleno de la Cámara por parte del Presidente electo, en la sesión constitutiva, y ordinariamente por parte de los ciudadanos y las instituciones cuando se dirijan por escrito al Senado, se adaptó el sistema de presentación de credenciales de los Senadores autonómicos y se ajustó la declaración de bienes y actividades y el Registro de intereses a la LOREG.

El volumen de trabajo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido verdaderamente notable desde su creación, participando en la reforma de los Estatutos de Autonomía, en numerosos procedimientos legislativos, como los agrupados en torno al llamado «Pacto Local» en 1999 o los integrantes del nuevo sistema de financiación autonómica en el año 2001, por citar sólo dos ejemplos. Sobre todo, ha permitido participar a las Comunidades Autónomas en la función de control de la acción del Ejecutivo, ya que su presencia se ha hecho notar principalmente durante las comparecencias del Gobierno ante la Comisión y, desde luego, el protagonismo de este órgano ha sido absoluto cuando han tenido lugar los dos Debates sobre la situación del Estado de las Autonomías en septiembre de 1994 y en marzo de 1997.

Sin embargo, el mismo hecho de que este Debate, previsto con carácter anual en el Reglamento, se haya celebrado solamente en dos ocasiones es muy significativo respecto de las dificultades con que se ha encontrado la reforma para cumplir sus objetivos. Éstos se habrían conseguido sólo relativamente si atendemos a la diferente valoración del funcionamiento de la Comisión General que ha constituido un motivo de constante enfrentamiento entre los grupos políticos.

En el fondo de la controversia se encuentra la cuestión de las funciones del Senado y el proceso de reforma constitucional para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial. A ello nos referiremos a continuación, pero antes cabe recordar que después de 1994 se han elaborado otras cinco reformas parciales del Reglamento con distintas finalidades. La primera de ellas, aprobada el 24 de octubre de 1995 fue una consecuencia indirecta del cambio de mayoría experimentado en el Senado a raíz de las elecciones autonómicas del 28 de mayo de ese año, en tanto que buscaba modificar el artículo 100 para solucionar los posibles problemas que pudieran surgir si las votaciones celebradas en el seno de las Comisiones daban como resultado un empate. El carácter instrumental de las normas reglamentarias en Derecho parlamentario, que deben adaptarse siempre a la realidad que han de regir, se puso de relieve en esta reforma aprobada en el único período en el que han convivido mayorías distintas en el Congreso de los Diputados

y el Senado: hasta su entrada en vigor se llegó a un «pacto entre caballeros» para conseguir los mismos efectos del voto ponderado en las Comisiones, mediante la ausencia voluntaria, en la votación en que se fuese a producir el empate, de un miembro de aquel de los dos Grupos mayores que estuviese destinado a perder la votación en el Pleno.

Las tres reformas aprobadas en el año 2000 los días 9 de mayo, 14 de junio y 11 de octubre tuvieron por objeto, respectivamente, la reordenación de las Comisiones de la Cámara para adaptarlas a la nueva estructura ministerial; para crear la llamada Comisión de Nombramientos siguiendo el sistema adoptado en el Congreso; y para constituir la Comisión de las Entidades Locales, como una Comisión permanente no legislativa con la que se pretende que las Entidades Locales encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta.

Por último, la reforma aprobada el 27 de junio de 2001, de modo parecido a como sucedió con el Reglamento del Congreso de los Diputados, modificaba el artículo 184 para adaptar la tramitación de la propuesta para el nombramiento de los seis vocales del Consejo General del Poder Judicial que el Senado debe realizar entre Jueces y Magistrados, a las nuevas condiciones acordadas en el seno del llamado «Pacto de Estado por la Justicia», firmado el 28 de mayo de 2001. En concreto, en el punto número 21 referente a este órgano.

En todo caso, como destacamos al tratar de la composición, el proceso de reforma del Reglamento del Senado se ha desarrollado en paralelo al proceso de estudio de la reforma constitucional de la Cámara Alta. Los mayores avances en este terreno se lograron durante la VI Legislatura con la creación de una Comisión Especial para la reforma constitucional del Senado.

La Ponencia formada en su seno fijó algunos de los puntos esenciales de acuerdo que sirvieron para centrar el debate, anunciando, en cierto modo, por qué senda podría dirigirse la reforma. Además de las propuestas relativas a la composición, ya mencionadas, se trataron otras referentes a los principios generales y a las funciones que fueran a atribuirse al nuevo Senado.

Entre los principios generales estaba la necesidad de que la reforma se llevase a cabo con el máximo grado de acuerdo posible manteniendo el consenso constituyente de 1978, la conservación de la posición prevalente que la Constitución concede al Congreso de los Diputados en el bicameralismo imperfecto o atenuado por el que opta, la limitación de la reforma al Título III de la Constitución, o la utilización, en función de los preceptos reformados, de la vía establecida en el artículo 167, es decir, del procedimiento de reforma constitucional ordinario o no agravado.

Sobre esta base se formularon distintas propuestas en cuanto a las funciones que corresponderían al nuevo Senado, verdadera clave de la reforma. Entre las opciones que fueron objeto de consideración estuvo la de convertir al Senado en la Cámara de primera lectura para la tramitación de determinadas iniciativas legislativas de marcado contenido autonómico, o la posibilidad de reforzar la posición senatorial introduciendo una nueva fase en

el procedimiento legislativo integrada por un debate previo o un informe sobre el contenido autonómico que se produciría en dichas iniciativas. En otro orden de cosas, se plantearon diversas modificaciones en la regulación actual de las funciones del Senado orientadas a la potenciación de su carácter territorial. Así, la ampliación de los supuestos en que se utilizaría el mecanismo del artículo 74.2 de la Constitución con participación de la Comisión Mixta paritaria entre el Congreso y el Senado que resolviese los desacuerdos entre Cámaras, el reforzamiento de las posibilidades de uso de la figura del veto sobre iniciativas procedentes del Congreso, la revisión del sistema de plazos que recoge el artículo 90 de la Constitución, o la atribución a la Cámara Alta de la toma en consideración de las iniciativas legislativas surgidas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 87.2 de la misma, etc.

Otra serie de cuestiones como los problemas relacionados con los hechos diferenciales, la lengua y la cultura propias de las Comunidades Autónomas, su Derecho civil, la foralidad y la insularidad, respecto de las que el acuerdo parecía más difícil de conseguir, vieron retrasado su estudio hasta un momento posterior en el que la reforma gozase de un mayor grado de madurez.

Como es sobradamente conocido, en la VII Legislatura este escenario se ha modificado considerablemente. La Ponencia para el estudio de la reforma del Senado, constituida ahora en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ha encarnado el ofrecimiento del Grupo Parlamentario Popular de llevar a cabo una reforma reglamentaria que consiga el objetivo buscado sin necesidad de proceder a una reforma constitucional a la que no se renuncia, pero que en estos momentos se considera inoportuna. El resto de los Grupos, en cambio, la consideran inexcusable para lograr el propósito de potenciar la faceta de Cámara de representación territorial del Senado. En este marco se ha hablado de la creación de un «observatorio autonómico», de modificar la estructura y naturaleza del Debate sobre el Estado de las Autonomías, de reflexionar sobre la presencia y participación que hayan de tener los Presidentes de las Comunidades Autónomas en la Cámara, bien en la citada Comisión General, donde ya pueden acudir, bien en el Pleno, etc.

En definitiva, puede decirse, con independencia de cuál sea el futuro de la reforma, que ésta presenta en el caso del Senado unas características peculiares respecto a los del Congreso de los Diputados y la Asamblea de Madrid. En la medida en que está relacionada con la reforma, constitucional o no, de la Cámara, tiene una finalidad distinta y más amplia, aunque lógicamente también podrían tener cabida en ella aquellos aspectos parciales referidos al Estatuto de sus miembros, Grupos Parlamentarios o disposiciones generales de funcionamiento que redunden en la mejor organización de sus trabajos.

3.4. Autonomía financiera y administrativa

El reconocimiento de la autonomía reglamentaria del Congreso de los Diputados y el Senado se acompaña en el artículo 72.1 de la Constitución del de la autonomía financiera y administrativa al decir que las Cámaras *«aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales»*.

La autonomía financiera de la Asamblea, en cambio, se recoge en su Reglamento. El artículo 90.2 atribuye a la Mesa la facultad de elaborar y aprobar el Presupuesto para cada ejercicio económico, el cual se integrará, como sección independiente, en el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Esta autonomía se desarrolla en los artículos 89 a 95 con un alto grado de detalle, disponiendo el primero de estos preceptos que: *«La Asamblea, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid.»*

La autonomía administrativa también se apoya en su autonomía reglamentaria, y el artículo 84.1 reconoce a la Asamblea personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, afirmando que *«ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales»*. De acuerdo con este principio, el artículo 85 encomienda a la Mesa la aprobación de un Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea en que se regulará la organización, funcionamiento y procedimiento de la Secretaría General y de las demás unidades de la Cámara, así como la actividad materialmente administrativa que aquélla desarrolle.

Por su parte, el artículo 87 remite al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación, por el procedimiento de lectura única y correspondiendo la iniciativa a la Mesa, del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

No podemos detenernos en las oportunas disquisiciones que suelen acompañar a los trabajos sobre estas materias que, por sí solas, requieren cada una de ellas de un estudio monográfico. Son objeto de examen y propuestas constantes en las que cabe buscar siempre el adecuado equilibrio que impida la conversión en privilegios inaceptables de lo que son indispensables garantías de la independencia del Parlamento frente al Ejecutivo¹⁸. En palabras de F. Sáinz Moreno, «la autonomía financiera tiene, pues, una razón de ser clara, permitir el funcionamiento del Parlamento según su propio criterio. Al Parlamento le corresponde decidir lo que materialmente necesita para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas con carácter irrenunciable.

¹⁸ Por limitarnos a algunos de los mejores y más recientes trabajos relacionados con la Asamblea de Madrid podemos destacar: E. de Alba Basterrechea, «El Régimen Jurídico del Personal al Servicio de la Asamblea de Madrid», en *Asamblea*, núm. 2, Madrid, diciembre 1999, pp. 139 a 153; B. Cid Villagrasa, «La Administración Parlamentaria», en *Asamblea*, núm. 3, Madrid, junio 2000, pp. 125 a 150; y los trabajos incluidos en las I Jornadas de Derecho Parlamentario y las II Jornadas de Administración Parlamentaria, dentro de *las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, «Parlamento y Presupuestos»*, Madrid, abril 2000.

Un buen Parlamento, en la hora actual, debe poner a disposición de sus miembros los medios personales y materiales que justificadamente pidan para el ejercicio responsable de su cargo representativo, y debe publicar y difundir su actividad, sin otras limitaciones procedentes del poder ejecutivo o del poder judicial que las previstas por la Constitución. Un buen Parlamento debe también mantener una estructura permanente que conserve y transmita el fondo de precedentes, usos y conocimientos parlamentarios que hacen posible la continuidad de la vida democrática. Necesita, pues, una administración parlamentaria profesional, independiente y neutral que guarde su memoria y colabore institucionalmente en la realización de las tareas parlamentarias»¹⁹.

Tan sólo cabe hacer mención ahora de algunos aspectos comunes a la Administración de las Cortes Generales y la de la Asamblea. En primer lugar, la lógica influencia en la organización de los servicios administrativos. Como en tantas otras materias, el ejemplo de las Cortes Generales ha sido para los Parlamentos autonómicos el más cercano y asequible.

Así se ha extendido el esquema de una Administración parlamentaria dirigida por unos órganos de carácter político, los órganos de gobierno de las Cámaras, Presidentes y Mesas; y gestionada por otros de carácter técnico, las Secretarías Generales. Aunque, en sentido estricto, la Administración parlamentaria pueda identificarse con las correspondientes Secretarías Generales²⁰.

La facultad de dirección superior corresponde a los Presidentes de las Cámaras que, en el caso del Congreso de los Diputados y el Senado y según el artículo 72.3 de la Constitución, «*ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*». La Mesa del Congreso de los Diputados deberá, según el artículo 31.1.1.º de su Reglamento, «*Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*». A ella le corresponde el nombramiento de Secretario General, a propuesta del Presidente, entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos. En un sentido más genérico, el artículo 35 del Reglamento del Senado dispone que la Mesa, órgano rector de la Cámara que actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente, estará asistida y asesorada por el Letrado Mayor, que es el Jefe de los Servicios y responde ante el Presidente.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid contiene una regulación bastante más detallada. En el artículo 49.1, que recoge las funciones de la Mesa, se incluye un apartado f), en el que le atribuye la facultad de adoptar cuantas

¹⁹ F. Sáinz Moreno, «La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», en *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, «Parlamento y Presupuestos*», op. cit., p. 8.

²⁰ Así lo señalan P. García-Escudero Márquez y B. Pendás García, que entienden que los Presidentes y Mesas ejercen una función directiva sobre las Secretarías Generales que «puede ser descrita en términos análogos a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad». «Artículo 72.3. Potestades Administrativas de las Cámaras». *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por Ó. Alzaga Villamil, t. VI, Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998, pp. 462 y 463.

medidas requiera el gobierno y el régimen interno de la Asamblea y, en particular:

- La aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid.
- La iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.
- La aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea.
- La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea, la autorización de transferencias de crédito dentro del mismo, la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al Pleno de un informe sobre su cumplimiento.
- La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea.
- La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid.

Todo ello se desarrolla en el Capítulo VII, de los medios personales y materiales, del Título IV, de la Organización de la Asamblea, en los artículos 84 a 98, que se detienen en la regulación de los servicios administrativos, el personal, el Presupuesto y las publicaciones oficiales.

En definitiva, el Reglamento viene a plasmar el resultado de la experiencia de los años de funcionamiento en cuya evolución también se pueden apreciar similitudes con las Cortes. Los comienzos fueron, como en el Congreso de los Diputados y el Senado, que tuvieron que compartir el personal al servicio de las anteriores Cortes españolas, tiempos difíciles en los que se tuvo que recurrir a funcionarios de la Diputación Provincial y personal de distinta procedencia. Este personal, escaso pero volcado en su dedicación, demostró pronto las ventajas de la especialización. Y en ambos casos se optó decididamente, frente a otras posibilidades, más o menos inspiradas en el *spoil sistem*, por un modelo de Administración parlamentaria sostenida por una serie de cuerpos de funcionarios cuya profesionalidad e independencia se garantiza mediante un Estatuto propio, sin que ello excluya el empleo de algunos funcionarios de la Administración General del Estado, de la Administración del Ejecutivo de la Comunidad de Madrid u otras Administraciones Públicas para ciertos cometidos, o de otro personal de confianza para el apoyo de los Grupos Parlamentarios.

Con esta base las Secretarías Generales se han ido estructurando de manera muy similar, como se puede ver en sus respectivas normas reguladoras²¹. A su frente se sitúan los órganos superiores y directivos: Secretario

²¹ Básicamente se trata, en materia de organización, de las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados aprobadas el 6 de junio de 1989 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 199, de 25 de julio de 1989) modificadas en distintas ocasiones, la última de las cuales fue por Acuerdo de la Mesa de 17 de marzo de 1997 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 130, de 21 de abril de 1997); las Normas de Organización de la Secretaría General

General y, en su caso, Secretarios Generales Adjuntos y una serie de Direcciones integradas, a su vez, por órganos inferiores y ejecutivos como Departamentos, Servicios y otras unidades.

Por otra parte, es también un rasgo común a estas Secretarías Generales el crecimiento controlado y el mantenimiento de un tamaño moderado en relación con el crecimiento exponencial del volumen y la complejidad de la actividad parlamentaria. La afirmación no hace sino reforzarse en la comparación con la Administración General del Estado o la Administración autonómica, en cuyo desarrollo institucional han participado decisivamente las respectivas Cámaras. Pero también es cierto que no cabe establecer seriamente una equiparación entre ambos niveles administrativos: la Administración parlamentaria no ejecuta la política recogida en el programa de los vencedores en las elecciones, sino que precisamente hace posible que en el Parlamento se confronten las políticas de todos los que han obtenido representación parlamentaria, sean mayoría o minoría. Su razón de ser es diversa. En el caso del Parlamento se trata de garantizar la realización material del principio democrático y representativo. En el de la Administración, estatal o autonómica, se trata de llevar a cabo todo un conjunto de políticas sectoriales.

Por esta misma razón se entiende que no se hayan extendido a la Administración parlamentaria, aunque ello no implique la despreocupación por el control sobre la creación de nuevos órganos, las tendencias limitadoras del crecimiento administrativo. Estas tendencias han sido esenciales en cualquiera de los planteamientos reformistas o, si se prefiere, de modernización de las Administraciones Públicas, aparecidos desde finales de los años ochenta del siglo xx. El *New Public Management* del Reino Unido o el *Reinventing Government* de los Estados Unidos, la *Renouveau du Service Public* en Francia o el *Neue Steuerungsmodell* de Alemania, resaltan de forma común la necesidad de combinar adecuadamente los principios de simplicidad y economía en el gasto público con el de eficacia a la hora de dotar a la Administración de unas dimensiones razonables. Cuestión que, como es fácil de imaginar, se relaciona de forma inmediata con las de la competitividad de la Admi-

del Senado aprobadas por Resolución de la Mesa de la Cámara de 12 de julio de 1995, también modificadas en distintas ocasiones, la última de ellas el 26 de julio de 2001 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 261, de 13 de septiembre de 2001); y el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, cuya reforma global se aprobó por la Mesa en su sesión del día 8 de diciembre de 2001 (BOAM, núm. 126, de 4 de diciembre de 2001).

En materia de personal, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales cuyo texto refundido fue aprobado por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en reunión conjunta celebrada el 26 de junio de 1989 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 199, de 26 de julio de 1989, y Senado, Serie I, núm. 340, de la misma fecha). También se ha modificado en numerosas ocasiones, la última de ellas el 18 de diciembre de 2000 (BOCG, Cortes Generales, Serie B, núm. 20, de 2 de enero de 2001). Y el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno de la Cámara el 28 de noviembre de 2001 (BOAM, núm. 124, de 29 de noviembre de 2001).

nistración y el movimiento de privatizaciones, y no es ajena al correspondiente proceso de modernización iniciado en España a partir de 1992²².

Más afectada podría verse, en cambio, por estas últimas. Cabe plantearse también en el seno de la Administración parlamentaria, y así se ha hecho aunque de modo muy limitado a algunos servicios, la introducción de criterios de mercado, incluyendo la sustitución de actividades públicas por privadas en la operación de los servicios de la Administración Pública (*Contracting out*), o la búsqueda por otros métodos de la eficiencia para hacer competitiva la prestación de los servicios públicos.

En particular, es aplicable la preocupación por el establecimiento de un sistema que garantice el nivel de calidad de los servicios administrativos. En la Administración General, la preocupación porque sean los ciudadanos los que señalen lo que esperan de ella ha dado lugar al movimiento de las denominadas «Cartas de los Ciudadanos» que, sobre todo, se han extendido en algunos países de la Unión Europea, llegándose incluso a hablar del derecho fundamental a la buena administración²³. Y otro tanto se puede decir de la introducción de los estándares de calidad. En este terreno se ha llegado a la elaboración de un marco común de evaluación, conocido como CAF por sus siglas en inglés, que se concibe como una herramienta para que las Administraciones Públicas de la Unión Europea comprendan y utilicen las técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública²⁴.

²² En una perspectiva comparatista pueden verse J. Rideau, «*La riforma amministrativa in Europa: a cura de Yves Mèny e Vincent Wright*», Il Mulino, Bolonia, 1994; Sabino Cassese, «L'età delle riforme amministrative», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, Milán, 2001, pp. 79 a 97; I. Pichardo Pagaza, «La globalización y la reforma de las Administraciones Públicas», en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 5, MAP, julio-diciembre 2000, pp. 41 a 53. En relación con otros países de nuestro entorno jurídico-político no incluidos en los anteriores, entre otros, Alain Stenmans, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, CRISP, Bruselas, 1999, y Paulo Otero, «Principales tendencias del Derecho de la organización administrativa en Portugal», en *Documentación Administrativa*, núms. 257/258, Madrid, mayo-diciembre de 2000, pp. 23 a 42.

Para el caso español pueden consultarse las aportaciones a los distintos Congresos y Seminarios sobre la materia, como *Reforma Administrativa*, Alcalá de Henares, INAP, 1986; *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas* (julio de 1990), Cuenca, VIMP, MAP, Madrid, 1991; *VII Jornadas Parlamentarias. La modernización de las Administraciones Públicas*, febrero de 1992, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, entre otros. Así como las numerosas aportaciones doctrinales posteriores, valga por todas J. Rodríguez-Arana Muñoz, «Análisis global sobre la reforma administrativa», en *Documentación Administrativa*, núms. 646-647, INAP, Madrid, septiembre 1996, abril 1997, pp. 233 a 290; y «Sobre la reforma administrativa», en *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, CGPJ e INAP, Madrid 1999.

²³ J. Söderman, «El derecho fundamental a la buena administración», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214, julio-agosto 2001, pp. 8 a 14. En España tenemos un buen ejemplo en la Carta de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia suscrita en el marco del Pacto de Estado por la Justicia y apoyada por todos los Grupos Parlamentarios a través de una Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 16 de abril de 2002 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 324, de 15 de marzo de 2002.)

²⁴ Véase «Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF. El Marco Común de Evaluación (common Assessment Framework)», *Documentos Pi i Sunyer*, núm. 11, Barcelona, diciembre, 2000. La cuestión ha atraído también la atención de nuestra doctrina; así, A. Muñoz Machado, «La gestión de la calidad total en la Administración Pública», Díaz de Santos, Madrid, 1999; y L. Parejo Alfonso, «La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos», en *El Derecho Administrativo*

Se trata, pues, de conseguir el objetivo de la satisfacción de los destinatarios de los servicios públicos que en el caso de la Administración parlamentaria son, en primer lugar, los parlamentarios y, en último término, los ciudadanos. Sin duda, el mejor aval de esta Administración son, tanto en el caso de las Cortes Generales como en el de la Asamblea, los resultados de estos años de trabajo que conocen bien todos aquellos que se relacionan con el Parlamento y, sobre todo, quienes trabajan en él a quienes se dirigen los servicios de asesoramiento, información, documentación, reproducción de los debates, publicaciones, etc. Pero no puede olvidarse que la Administración parlamentaria ha de afrontar el reto de adaptarse a una actividad en constante aumento desde la aprobación de la Constitución y cuya complejidad es también creciente, demostrando, cada vez, la aparición de nuevas necesidades que exigen nuevas prestaciones. La obtención de los medios precisos será una condición necesaria; la colaboración entre las distintas Secretarías generales y el intercambio de experiencias, con toda seguridad también.

IV. CONCLUSIÓN

La separación competencial derivada del distinto nivel político y territorial en el que actúan hace que las coincidencias entre las Cortes Generales y la Asamblea de Madrid en el ejercicio de sus funciones no hayan sido muy abundantes. De todas las posibilidades previstas en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los correspondientes Reglamentos, son contados los supuestos en que se ha dado esta conexión.

Por ejemplo, tan sólo se ha hecho uso de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución, que permite a las Asambleas de las Comunidades Autónomas remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley, en cuatro ocasiones. Es un número considerable si lo comparamos con aquellos casos en que, como La Rioja o la Región de Murcia, nunca han empleado este instrumento. En cambio, resulta bastante bajo en comparación con otras Comunidades Autónomas como Cataluña que han utilizado profusamente esta iniciativa legislativa, hasta el momento en más de veinte ocasiones. Madrid se sitúa en un lugar intermedio, como el País Vasco o Aragón, que han presentado, respectivamente, dos y tres iniciativas legislativas²⁵.

en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo, t. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 1949 a 1990.

²⁵ No obstante, es preciso reconocer que los resultados obtenidos tampoco han animado a la presentación de nuevas proposiciones de ley: dos de ellas fueron rechazadas en el trámite de toma en consideración, la Proposición de Ley sobre regulación de los beneficios fiscales aplicables al conjunto de las actividades que integran la organización y celebración en Madrid de la Ciudad europea de la Cultura en 1992 y la Proposición de Ley sobre creación del Parque Nacional del Monte de El Pardo; la Proposición de Ley de modificación del Anexo I de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial fue retirada; y la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de

En otros casos la participación legislativa ha sido más fructífera, como ha ocurrido con las iniciativas estatales referidas a la Comunidad Autónoma, por ejemplo, los proyectos de ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que se tramitaron en 1997, para poner en marcha el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, y en 2002 para aplicar el nuevo modelo establecido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y la Ley Orgánica 7/2001, de la misma fecha, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Y otro tanto cabe decir de las reformas del Estatuto de Autonomía operadas mediante Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo; la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo; y la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. En todos estos casos, y por exigencia de los artículos 147.3 de la Constitución y 64 del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la propuesta de reforma requirió la aprobación por la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes mediante Ley Orgánica.

Por otro lado, las Cortes Generales han tenido, además, ocasión de conocer cuatro Convenios interautonómicos de los que también ha tratado la Asamblea, a quien, según el artículo 16.j) del Estatuto, le corresponde ratificarlos. Se trata del Convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996; los Convenios de colaboración suscritos en 1998 con Castilla y León y Castilla-La Mancha, en materia de infraestructuras viarias en zonas limítrofes; y el Convenio suscrito con esta última Comunidad Autónoma en el año 2000 para la implantación de nuevos títulos de abono-transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid. En todos los casos fueron considerados convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas firmantes y que, por tanto, no requerían autorización de las Cortes, sino tan sólo su conocimiento.

Pero, dejando al margen estos supuestos, las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Cortes han tenido lugar, más bien, a través del Ejecutivo autonómico, como ocurre con la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en cuyas sesiones pueden intervenir los Consejos de Gobierno de aquéllas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello. Esta representación, de acuerdo con el artículo 56 bis.2 del Reglamento de la Cámara Alta, no precisa ser acreditada, si bien cuando se le confiere a más

enero, reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada, caducó al finalizar la VI Legislatura.

de una persona para una misma sesión, para intervenir en distintos puntos del orden del día, deberá advertirse de ello con anticipación a la Mesa de la Comisión.

Sin embargo, puede afirmarse, a la vista de lo anterior, que la relación entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales ha sido mucho más estrecha que la que hayan podido tener éstas con cualquier otro Parlamento autonómico. Distintas razones de índole territorial y personal lo justifican. Además, con el transcurso del tiempo y el intercambio de experiencias políticas, existen también razones de mutua influencia que lo explican.

De cara al futuro de estas relaciones, quizá se pueda plantear alguna mejora en el funcionamiento de aquellos mecanismos que permiten la participación de la Asamblea en la función legislativa del Estado o, mediante la correspondiente reforma del Senado, un fortalecimiento de la posición de los Parlamentos autonómicos respecto a la actividad de la Cámara de representación territorial.

Pero, al margen de estas posibilidades en las que ha de intervenir necesariamente un juicio político de oportunidad, es posible sostener la conveniencia de mantener un nivel de comunicación y conocimiento recíprocos como el actual, ya que sólo puede redundar en beneficio de ambas instituciones.