

## **Informe sobre la procedencia del criterio del Consejo de Gobierno respecto a las iniciativas de reforma del Reglamento de la Asamblea**

El presente informe se publica en esta sección «Notas y dictámenes» dada la pertinencia de la misma para acogerlo; como nota informativa, fue redactada por D. José Joaquín Mollinedo Chocano, Secretario General de la Asamblea de Madrid (1992-1997), quien ahora ha dado el visto bueno para su publicación. Pese a las casi dos décadas transcurridas desde su emisión y contando, desde entonces, con la aprobación del Reglamento de la Cámara de 30 de enero de 1997 —surtido ya de más de quince años de rica práctica y de un elenco casi inagotable de costumbres y convenciones parlamentarias—, la dirección de esta Revista ha considerado que el contenido de la nota conserva plena actualidad ante la eventualidad de futuras reformas de dicho Reglamento.

\*\*\*

La Mesa de la Asamblea de Madrid, mediante Acuerdo de 11 de mayo de 1993, ha solicitado de la Secretaría General de la Cámara la elaboración de Nota Informativa en relación con la procedencia del criterio del Consejo de Gobierno respecto a las iniciativas de reforma del Reglamento de la Asamblea.

Respecto de la cuestión citada, el Secretario General de la Asamblea de Madrid tiene el honor de elevar a la Mesa de la Cámara la siguiente

---

\* Ex-Secretario General de la Asamblea. Director General de Relaciones Institucionales, Acciona, S.A.

## NOTA INFORMATIVA

### I

En virtud del artículo 13.2 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (E.A.M.), «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 de los Diputados».

En aplicación del transcrito precepto estatutario, fue aprobado el Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984 (R.A.M.), cuya disposición final segunda se dedica a la reforma reglamentaria en los siguientes términos: «La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de Ley. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta».

A su vez, el procedimiento de tramitación de las proposiciones de Ley se regula en la Sección segunda («De las proposiciones de Ley»), Capítulo 2 («Del procedimiento legislativo común»), Título V («Del procedimiento legislativo»), artículos 116 a 118 R.A.M.; en concreto, el artículo 117.2 R.A.M. exige respecto de tales iniciativas, una vez presentadas ante la Mesa de la Asamblea, «su remisión al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

A la vista de lo anterior, la cuestión ahora planteada se circunscribe a la eventual aplicabilidad de las previsiones del artículo 117.2 R.A.M. en los supuestos de iniciativa de reforma reglamentaria formulada conforme al artículo 13.2 E.A.M. y disposición final segunda R.A.M., asunto en cuya resolución han de ser tenidas en cuenta las consideraciones que se vierten en los apartados siguientes de esta Nota Informativa.

### II

Al objeto de garantizar la necesaria libertad e independencia de las Cámaras parlamentarias en el ejercicio de las funciones que constitucional y legalmente le son encomendadas en cuanto órganos de representación política popular, el Derecho reconoce en su favor determinadas atribuciones que, por influencia de la tradición jurídica británica (que las opone a las «prerrogativas de la Corona») y a pesar del malsano carácter de favorecimiento injusto que la expresión encierra, se conocen como «privilegios de la Cámara» y conforman el ámbito propio de la denominada «autonomía parlamentaria».

La autonomía parlamentaria constituye, pues, un conjunto de facultades de que gozan las Asambleas legislativas para regular y gestionar por sí mismas la organización y actividad que hacen materialmente posibles las tareas

fundamentales del Parlamento, las cuales, como es sabido, sólo pueden ser auténticamente ejercidas en un ambiente de absoluta libertad e independencia, ajeno a cualquier tipo de influencia o condicionamiento externo.

En todo caso, se trata de un haz de facultades instrumentales de las Cámaras con respecto a los fines institucionales del Parlamento cuya raíz común se encuentra precisamente en la exigencia de que la decisión parlamentaria sea libre e independientemente adoptada y de que pertenezca a las propias Cámaras el control sobre la existencia y validez de tal decisión. No se trata, por tanto, de una ley privada que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen del Derecho, sino de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la Institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines.

### III

La «autonomía normativa» constituye una de las manifestaciones esenciales de la autonomía parlamentaria. En su virtud, las Cámaras pueden regular por sí solas su organización y actividad mediante la aprobación de su propio Reglamento lo que, como ha quedado dicho, se afirma de la Asamblea de Madrid desde el artículo 13.2 E.A.M., habiéndose dictado al amparo de dicho precepto, como asimismo se ha indicado, el R.A.M. actualmente vigente.

Habida cuenta que la aludida potestad reglamentaria de la Asamblea de Madrid constituye una particular expresión de la genérica autonomía parlamentaria de dicha Cámara regional, su finalidad no puede ser otra que la que ésta persigue, esto es, garantizar la libertad e independencia de la Asamblea de Madrid en el despliegue de sus funciones, por lo que su ejercicio deberá verificarse en iguales condiciones de libertad e independencia, asumiendo la Cámara por sí sola la aprobación y reforma de su Reglamento sin injerencia externa de ninguna clase. Y, parece evidente que las exigencias impuestas desde el artículo 117.2 R.A.M. respecto a las proposiciones de Ley, si se proyectasen sobre las propuestas de reforma reglamentaria, constituirían una suerte de interferencia gubernamental en un ámbito que, según se ha expuesto, resulta de libre e independiente disposición parlamentaria.

Debe reconocerse no obstante que el artículo 117.2 R.A.M. contempla dos supuestos distintos de intervención del Ejecutivo autonómico a resultas de la presentación de una proposición de Ley: por un lado, manifestación del criterio del Consejo de Gobierno a efectos de la toma en consideración de la iniciativa, exigible en relación con toda proposición de Ley; y, de otra parte, conformidad o disconformidad del Consejo de Gobierno a la tramitación de la propuesta, lo que sólo es preciso en los casos en que la proposición de Ley implique aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Los efectos jurídicos derivados de cada una de estas intervenciones gubernamentales son diferentes y, por tanto, distinto sería

también el alcance de las mismas en lo que respecta a su eventual incidencia sobre la autonomía reglamentaria. Efectivamente, en el primer supuesto, la manifestación del Consejo de Gobierno agotaría sus efectos en la simple evacuación del pronunciamiento gubernamental, sin condicionar ni impedir por ello la ulterior tramitación del procedimiento de reforma, salvo en lo que se refiere al obligado transcurso del plazo de quince días previsto en el artículo 117.3 R.A.M. en la hipótesis de que el Ejecutivo no expresara parecer alguno; por el contrario, en el segundo caso, de la conformidad o disconformidad del Consejo de Gobierno dependería, no sólo el debido respeto al aludido plazo, sino la continuidad misma del procedimiento de reforma, condicionándose así definitivamente la posibilidad de ejercicio autónomo de la potestad autonormativa parlamentaria.

Sin embargo, a pesar de los matices diferenciales apuntados, no parecen existir razones que justifiquen distinción a los presentes efectos entre las dos intervenciones del Consejo de Gobierno contempladas en el artículo 117.2 R.A.M., cuando ambas se regulan en aquella disposición con carácter general respecto de las proposiciones de Ley. Además, deberá admitirse que, tanto en uno como en otro caso, sea con efectos consultivos o preclusivos, la manifestación de juicio o de voluntad del Consejo de Gobierno constituye una extraña injerencia del Ejecutivo en el procedimiento de reforma del R.A.M. que mal se aviene con el pleno respeto al principio de autonomía reglamentaria de la Cámara.

En consecuencia, la completa garantía de la autonomía parlamentaria de la Asamblea de Madrid y, en concreto, de la autonomía normativa consagrada en el artículo 13.2 E.A.M., fuerza a excluir del procedimiento de tramitación de la reforma reglamentaria regulada en el artículo 13.2 E.A.M. y disposición final segunda R.A.M., el trámite de remisión al Consejo de Gobierno de la iniciativa contemplado en el artículo 117.2 R.A.M. a los efectos en el mismo previstos.

#### IV

Es cierto que el tenor literal de la disposición final segunda R.A.M. sujeta formalmente la reforma del R.A.M. al «procedimiento establecido para las proposiciones de ley», lo que cabría interpretar como una voluntaria autolimitación de la potestad reglamentaria autónoma de la Asamblea de Madrid que la propia Cámara introduce a través de su propio Reglamento. En su caso, ello forzaría a concluir en la necesaria aplicación de las prescripciones del artículo 117.2 R.A.M. en todo procedimiento de reforma reglamentaria, debiendo remitirse por la Mesa de la Cámara al Consejo de Gobierno cualquier iniciativa de tal naturaleza a los efectos previstos en el precepto citado.

Sin embargo, los resultados de una literal interpretación de aquella norma han de ser matizados en función de principios generales del Derecho que, como el de la autonomía parlamentaria y, más concretamente, el de

la autonomía normativa de las Cámaras, hallan fundamento en la original naturaleza jurídica de la institución parlamentaria y encuentran reconocimiento expreso en disposiciones legales superiores como sucede, respecto a la Asamblea de Madrid, en el artículo 13.2 E.A.M., norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (artículo 147.1 Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (C.) y 8.2 E.A.M.) indisponible incluso para el propio Reglamento de la Cámara. De acuerdo con ello, a los presentes efectos, habrá de concluirse en que el procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley sólo resulta de aplicación a las iniciativas de reforma parlamentaria en cuanto no incida en el contenido esencial del principio de autonomía normativa de la Asamblea de Madrid, lo que implicaría la exclusión del trámite de remisión al Consejo de Gobierno contemplado en el artículo 117.2 R.A.M., por las razones expresadas en el apartado tercero de esta Nota Informativa. Lo contrario equivaldría a sostener una interpretación de la disposición final segunda R.A.M. contraria al principio de autonomía normativa del artículo 13.2 E.A.M. y, por consiguiente, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.).

## V

A mayor abundamiento, debe tenerse presente que la disposición final segunda R.A.M. constituye una simple norma jurídica en blanco que, mediante la técnica de la remisión, se integra con el contenido de las disposiciones reguladoras del procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley, cuya aplicación hace extensiva a las propuestas de modificación reglamentaria, pero sin presuponer por ello una identidad de naturaleza jurídica entre ambas iniciativas que bajo ningún concepto cabe sostener.

En efecto, a tenor de lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 163 C. y 27.2.f) L.O.T.C., el R.A.M. se configura como disposición normativa con fuerza y valor de ley, en cuanto trae causa particular y directa del propio E.A.M. (artículo 13.2 R.A.M.) y procede de la Asamblea como poder legislativo de la Comunidad Autónoma (artículos 9, 14.1 y 16 E.A.M.), pero sin forma de ley. No hay por tanto identidad formal entre R.A.M. y Ley de la Comunidad de Madrid y, consiguientemente, no cabe equiparar a todos los efectos las iniciativas de reforma reglamentaria con las proposiciones de Ley.

Por esta razón, la virtualidad del mandato técnico y formal al que la disposición final segunda R.A.M. se circunscribe deberá interpretarse limitadamente en cuanto no afecte de forma negativa a la sustancial naturaleza jurídica del R.A.M. como disposición normativa autónoma de la Asamblea de Madrid con fuerza de Ley. Y así, habrá de excluirse el trámite previsto en el artículo 117.2 R.A.M. por contradictorio con aquella naturaleza, de la misma forma que en el caso de reforma reglamentaria se omiten asimis-

mo otros trámites procedimentales previstos en el procedimiento legislativo común, por ejemplo, la promulgación de la norma del artículo 41.1 E.A.M.

## VI

Conforme a todo lo expuesto anteriormente, la inaplicación del artículo 117.2 R.A.M. en el procedimiento de reforma reglamentaria no constituye desapoderamiento en perjuicio del Consejo de Gobierno de facultades reglamentariamente reconocidas en favor de éste. Pero —debe advertirse— tampoco posibilita la elusión de dicha intervención gubernamental en cualquier materia mediante el simple recurso de su regulación a través del R.A.M. habida cuenta de las limitaciones materiales que al objeto de éste afectan. Debe tenerse presente a este respecto que el ámbito de materias propias del R.A.M. se limita a las cuestiones relativas a la organización y actividad de la Cámara (artículo 13, especialmente apartado 5, E.A.M.) las cuales, a su vez, se hallan encomendadas al mismo R.A.M., configurándose así una auténtica reserva material de Reglamento, extensiva a los conocidos como «interna corporis acta» o «internal proceedings», conforme a la cual, las relaciones entre el R.A.M. y el sistema general de fuentes del Derecho y, en particular, la Ley, no se rigen por los principios jerárquico o temporal sino por el principio de competencia material. De esta forma, la exclusión del trámite del artículo 117.2 en relación con la reforma reglamentaria alcanza pleno sentido en cuanto se proyecta no sólo sobre el R.A.M. en sentido formal sino sobre todas aquellas materias que dicha norma tiene reservadas y sólo sobre éstas, dándose así plena virtualidad al principio de autonomía normativa de la Asamblea de Madrid, y, en definitiva, al dogma de la autonomía parlamentaria.