

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 2 • Diciembre 1999

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- Cavero Lataillade, Inigo: Aciertos del constituyente español de 1978 después de dos décadas de monarquía parlamentaria.

II. ESTUDIOS

- Fernández Farreres Germán: El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes.
- Rolla, Glancarlo: Reforma de los reglamentos parlamentarios y evaluación de la forma de gobierno en Italia.
- García Mexía, Pablo: El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo.

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- Marazuela Bermejo, Almudena: El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (II parte).
- De Alba Bastarrechea, Esther: El régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid.
- Del Pino Carazo, Ana: Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid.

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995).

V. DOCUMENTACIÓN

- González-Santander Gutiérrez, Luis Eduardo: El parlamento y sus miembros ante los tribunales. Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo, Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia.

VI. RECENSIONES

- Arévalo Gutiérrez Alfonso: Responsabilidad civil de la Administración y delito, de Miguel Casino Rubio.
- Lucio Gil, Antonio: La reforma de los legislativos en América Latina, de Joan Prats Catala.
- Cid Villagrasa, Blanca: Introducción al derecho islámico, de Pablo Mondirola.
- Sánchez Magro, Andrés: Los claroscuros de la seguridad jurídica en la era de la información, de Jose Maria Álvarez-Cienfuegos Suárez.
- Torres Muro, Ignacio: Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno, de María Torres Bonet.
- Vaquer Caballería Marcos: Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro, de Enrique Gómez-Reino y Carnota (director).
- Ahumada Ruiz, M.ª Ángeles: Taking the Constitution away the Courts, de Mark Tushnet.
- González Cid, Julian: Las bases constitucionales del Estado Autonómico, de Juan José Solozábal Echavarría.

ASAMBLEA

Revista parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

2

Diciembre
1999

Asamblea de Madrid

Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid

ASAMBLEA

Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- Jesús Pedroche Nieto
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- José Ignacio Echeverría Echániz
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- José Guillermo Marín Calvo
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Julio César Sánchez Fierro
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- Marcos Sanz Agüero
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Cristina Cifuentes Cuencas
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Pedro Calvo Poch
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid
- Jaime Lissavetzky Díez
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista-progresistas de la Asamblea de Madrid
- Ángel Pérez Martínez
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes

- Feliciano Barrios Pintado
- Íñigo Caverio Lataillade
- José Antonio Escudero López
- Manuel María Fraile Clivillés
- Pedro González Trevijano
- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Esther de Alba Bastarrechea
- Antonio Lucio Gil
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
- Andrés Sánchez Magro
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTOR

- Pablo García Mexía
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SECRETARIO

- Alfonso Arévalo Gutiérrez
Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Secretario de la Revista. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 95 74. Fax: 91-779 05 08.
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
 - Título del trabajo.
 - Nombre del autor o autores.
 - Dirección completa y teléfono del autor.
 - Número del NIF
4. Las comunicaciones con la Revista podrán canalizarse por medio de las siguientes direcciones de e-mail: aarevalo@asambleamadrid.es y amarazuelao@asambleamadrid.es
5. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

	Pág.
I. TEMA DE DEBATE	
CAVERO LATAILLADE, ÍÑIGO: <i>Aciertos del constituyente español de 1978 después de dos décadas de monarquía parlamentaria</i>	3
II. ESTUDIOS	
FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN: <i>El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes</i>	21
ROLLA, GIANCARLO: <i>Reforma de los reglamentos parlamentarios y evaluación de la forma de gobierno en Italia</i>	57
GARCÍA MEXÍA, PABLO: <i>El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo</i>	85
III. NOTAS Y DICTÁMENES	
MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA: <i>El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (IIª parte)</i>	103
DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: <i>El régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid</i>	139
DEL PINO CARAZO, ANA: <i>Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid</i>	155
IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)</i> . . .	191
V. DOCUMENTACIÓN	
GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ, LUIS EDUARDO: <i>El Parlamento y sus miembros ante los tribunales. Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo, Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia</i>	229
VI. RECENSIONES	
ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>Responsabilidad civil de la Administración y delito</i> , de Miguel Casino Rubio	267
LUCIO GIL, ANTONIO: <i>La reforma de los legislativos en América Latina</i> , de Joan Prats Catala	279
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>Introducción al derecho islámico</i> , de Pablo Mondiola	291
SÁNCHEZ MAGRO, ANDRÉS: <i>Los claroscuros de la seguridad jurídica en la era de la información</i> , de José María Álvarez-Cienfuegos Suárez	297
TORRES MURO, IGNACIO: <i>Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno</i> , de María Torres Bonet	301

VAQUER CABALLERÍA, MARCOS: <i>Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro</i> , de Enrique Gómez-Reino y Carnota (director)	307
AHUMADA RUIZ, M. ^a ANGELES: <i>Taking the Constitution away the Courts</i> , de Mark Tushnet	313
GONZÁLEZ CID, JULIÁN: <i>Las bases constitucionales del Estado Autonómico</i> , de Juan José Solozábal Echavarría	317

VII. CORRECCIÓN DE ERRORES AL NÚMERO ANTERIOR:

Corrección en página 41, correspondiente al Estudio de <i>Paloma Biglino Campos</i>	327
Corrección en páginas 163, 165 y 166, correspondientes a la Crónica de Actividad Parlamentaria, de <i>Alfonso Arévalo Gutiérrez</i>	329

I

TEMA DE DEBATE

Aciertos del constituyente español de 1978 después de dos décadas de monarquía parlamentaria

Sumario: I. EL MARCO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XX ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.- II. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS VALORATIVO DE UNA CONSTITUCIÓN.- III. UNA VIGENCIA DE VEINTE AÑOS CONSIDERANDO QUE NUESTRA EXPERIENCIA HISTÓRICA ES SATISFACTORIA.- IV. SELECCIÓN ACERTADA DE FACTORES REALES Y EFECTIVOS DE PODER.- V. AMPLIA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN UN CONTINUADO PROCESO CONSTITUYENTE DE CONTENIDO MATERIAL.- VI. SATISFACTORIO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL. MARCO DE CONVIVENCIA Y PROGRESO, Y GARANTE DE UN AMPLIO SISTEMA DE LIBERTADES.- 1. Aceptación de un sistema de valores, principios y modelo de Estado.- 2. Ejercicio de la Soberanía Popular.- 3. Un ordenamiento de libertades, derechos y obligaciones de la ciudadanía.- 4. La corona en su posición constitucional.- 5. Un Parlamento activo.- 6. Unos gobiernos operativos.- 7. Insatisfactorios resultados del Poder Judicial.- 8. Un nuevo Estado de las Autonomías en proceso de plena consolidación.- 9. Una modalidad de constitucionalidad concentrada que ha resuelto eficaz.- 10. Breve balance conclusivo.- VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. EL MARCO DE LA CONMEMORACIÓN DEL XX ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Cada 6 de Diciembre, en que se recuerda la aprobación por referendun y la vigencia de nuestra Constitución, se vienen celebrando actos conmemorativos de diversa naturaleza: conferencias, artículos en periódicos y revistas; y en el pasado año, con ocasión del XX Aniversario, tuvieron lugar sesiones monográficas, entrevistas televisivas y radiofónicas, exposiciones conmemorativas (con inauguración Real), reediciones de comentarios de su articulado (Edersa-Oscar Alzaga) y edición de libros que recogen intervenciones diversas (Taurus-Pensamiento; Congreso de los Diputados; Centro de Estudios Constitucionales; INAP, etc.).

* Presidente del Consejo de Estado. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad San Pablo-CEU.

Todas estas actuaciones hay que considerarlas muy positivas en la medida en que, con diferente aceptación e intensidad, consiguen suscitar un renovado interés de la Opinión Pública por nuestra Constitución, influyen en acrecentar «el sentimiento constitucional» y ponen de manifiesto un indudable juicio mayoritario positivo respecto a su utilidad para la convivencia pacífica, progreso, modernización y continuada vigencia, que la sitúa la segunda en permanencia, ya que no debe olvidarse que la Constitución de 1845, en la década de los cincuenta de aquella centuria, fue objeto de modificaciones e incluso de suspensión, y prácticamente sin resistencia, fue volatilizada por la «Revolución Gloriosa», de septiembre de 1868.

Es cierto que no todo ha sido laudatorio, pues, además de los nacionalismos que históricamente no aceptan a España como Estado Nacional, desde posiciones de la izquierda mas radical (I.U. y, concretamente su líder Julio Anguita) se viene, desde su óptica, recordando que «se incumple», en tanto que no se han conseguido, entre otros objetivos (difícilmente alcanzables) el derecho al trabajo como pleno empleo (art. 35); el acceso de todos los ciudadanos al régimen general de la Seguridad Social y a sus diversas prestaciones (art. 41); el eficaz disfrute de «el derecho a la protección de la salud» (art. 43); el que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (art. 47); así como un régimen de pensiones suficientes (art. 50).

Estos derechos prestacionales y no subjetivos, que jurídicamente carecen de la condición de fundamentales y que, en su mayoría, están ubicados en el Capítulo Tercero del Título Primero bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica», son considerados como directrices programáticas de la Constitución. En su ámbito temporal, sin llegar a alcanzar resultados plenamente satisfactorios, los datos estadísticos acreditan en qué medida se han extendido las prestaciones, descendiendo el paro y mejorando los servicios públicos. Si se planteara que en materia de «desempleo» ocupamos una posición destacada en la Unión Europea, habría que recordar entre otros factores los efectos de la crisis del petróleo, posteriormente la situación económica mundial de 1992 a 1995, el aumento de la población española potencialmente activa y la espectacular irrupción de la mujer en amplias zonas de lo laboral. En todo caso, los avances en la reducción del paro fueron, en 1999, notoriamente esperanzadores.

Con relación a estos incumplimientos de directrices constitucionales y sin perjuicio que más adelante destaquemos el progreso económico y desarrollo social producido en España entre 1978 y 2000, parece oportuno recordar que gran parte de las Constituciones Europeas contienen previsiones semejantes a la española, sin que en ninguna de ellas se pueda decir que se hayan conseguido alcanzar plenitudes satisfactorias, y sin que, de otra parte, caigamos en el error de establecer niveles de comparación con estados que duplican o, incluso, triplican nuestro PIB, y consecuentemente nuestra renta «per capita».

Ha coincidido el XXIº Aniversario de nuestra Ley Fundamental con pretensiones reformistas, derogatorias e inhibitorias procedentes de algunos nacionalismos periféricos que reclaman su «superación» o incluso manejan interpretaciones mutacionistas. La esencia del ordenamiento estatal, la «decisión fundamental» en la terminología de Carl Schmitt, que se expresa en

nuestra Constitución está, a mi juicio, en los siguientes cinco artículos: 1º, 2º, 9º, 10º, apartado 1 y 137.

Por ello, propuestas de reformas, como la relativa a la composición y funciones del Senado, la de precisar la selección judicial de doce miembros del Consejo General del Poder Judicial (122) y la de modificar el art. 161-1-b), en relación con el 53-2, para descargar al Tribunal Constitucional de recursos de amparo por infracciones procedimentales que afecten a derechos fundamentales, residenciándolas en el Tribunal Supremo, podrían ser asumibles siempre que se alcanzase un nivel de consenso político semejante al de 1978.

Sin embargo algunas modificaciones constitucionales, más o menos imprecisas, que se exigen desde instancias nacionalistas, (por otra parte congruentes en partidos de tal identidad), no son realmente reformas a las que puedan aplicarse los mecanismos del Título X de la Constitución, ya que suponen pretensiones de cambio del modelo de Estado, derogatorias de lo establecido por el poder constituyente que es uno y de ámbito estatal, lo que requeriría, consecuentemente a lo dispuesto en los artículos 11 apartado 2 y 21, la consulta a la totalidad del pueblo, único soberano en nuestro Estado y una conformidad que exprese una significada mayoría.

II. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS VALORATIVO DE UNA CONSTITUCIÓN

Expondremos cuáles eran los elementos a considerar sobre nuestra Constitución para desarrollarlos en los apartados siguientes.

Para establecer una valoración integral de una Constitución un primer elemento es su capacidad de supervivencia como Ley Fundamental que ordena y regula los procesos del poder y organiza la convivencia pacífica.

Un segundo elemento sería analizar en qué medida «los factores reales y efectivos de poder», según la denominación que Ferdinand Lasalle, que fueron incorporados a la Constitución por la estrategia «reformista» han conseguido adaptarse a los cambios operados en la sociedad española en las dos décadas de aplicación de la Constitución de 1978.

En tercer lugar, la realización en la Constitución de 1978 de la tarea integradora que Rudolf Smend consideró como función básica de una nueva Ley Fundamental, teniendo en cuenta: las demandas de los colectivos políticos; los problemas esenciales que se intentaban encauzar, que venían arrastrándose secularmente como cuestiones polémicas que impedían una adecuada estabilidad y convivencia política y social; los que afectaban a la organización del poder y especialmente a su distribución territorial y finalmente los que concernían a la ordenación de un auténtico sistema de libertades, que consiguiese un amplio consenso y permitiese la incorporación, aunque tardía, al proceso de unificación europea.

Y, muy esencialmente, la constatación, en un espacio temporal suficiente, que la Constitución ha conseguido una convivencia pacífica, con un funcionamiento equilibrado de los procesos del poder, una operatividad de las instituciones propias de un modelo de parlamentarismo «condicionado» y un pro-

greso puesto de manifiesto por los avances sociales de bienestar, esperables de una Ley Fundamental que se autoidentifica como un Estado Social y Democrático de Derecho.

III. UNA VIGENCIA DE VEINTE AÑOS CONSIDERANDO QUE NUESTRA EXPERIENCIA HISTÓRICA ES SATISFACTORIA

Como ya avanzamos, los ordenamientos jurídicos del poder con mayor vigencia fueron la Constitución de 1845 con 23 años de teórica vigencia, con reformas y suspensiones que se diluyó con la Revolución Gloriosa de 1868 y la Constitución «Canovista» de 1875, que después de 25 años de funcionamiento estable, organizado desde el poder, entró, a partir de 1903 en un proceso de crisis y deterioro institucional, con su enterramiento en septiembre de 1923 con la irrupción de la Dictadura del General Primo de Rivera, que condujo a un cambio profundo de régimen en 1931. Finalmente, después de la cruenta contienda civil, los 38 años de las Leyes Fundamentales que constituían el complicado entramado del Régimen Dictatorial del General Franco, aparentemente complejo, pero realmente sencillo si se tenía en cuenta lo establecido por las Leyes de poderes excepcionales de 30 de Enero de 1938 y 8 de Agosto de 1939.

Por todo ello, veintiún años de vigencia de una Monarquía Parlamentaria de modelo europeo, inédita en España, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, con una estructura autonómica vertical del poder, con componentes federalizantes sin una contrastada equivalencia en el contexto europeo, supone un factor positivo, que se concreta en una caracterización: *estabilidad política*.

IV. SELECCIÓN ACERTADA DE FACTORES REALES Y EFECTIVOS DE PODER

No parece soslayable, al intentar establecer un juicio favorable sobre la Constitución de 1978, dejar de considerar la estructura del Poder subsistente al fallecimiento, por muerte natural, del anterior Jefe de Estado y cómo durante el proceso de la Transición y proceso Constituyente, se fueron hábilmente desplazando los factores de poder por medio de una legislación transitoria hasta su supresión por la nueva Ley Fundamental.

El 21 de noviembre de 1975 el aparato de contención, y frecuentemente de represión, estaba intacto, de tal manera que el Rey se ve impulsado a mantener a Don Carlos Arias como Presidente del Gobierno.

El inicio de la transición requiere un término de espera de seis meses, en los que los nombramientos de Torcuato Fernández Miranda (en enero de 1976) y de Adolfo Suárez (en julio de 1976) van a resultar decisivos para el impulso y desenlace de la transición.

Conseguir, como fruto de gestiones del Rey, desplazar a Alejandro Rodríguez Valcarcel y a Carlos Arias y sustituirlos por Fernández Miranda y

Suárez, obteniendo con ello la aprobación, por unas resignadas Cortes Franquistas, de la Ley de Reforma Política y su ratificación por referéndum, razonablemente auténtico, de 15 de diciembre de 1976, supone un cambio sustancial de «los factores reales de poder», con la exclusión futura de la mayoría de la clase política encuadrada en el régimen definido como Movimiento Nacional. Las medidas liberalizadoras de partidos y sindicatos emprendidas entre octubre de 1976 y abril de 1977, resultan decisivas para que afloren a la nueva legalidad partidos y sindicatos como manifestación del pluralismo de la Sociedad española, cuya concienciación política aún era limitada.

Los partidos, incluido el Comunista tras su dificultosa y posterior legalización, asumen la incipiente legalidad y el sistema electoral resultante del consensuado Real Decreto-Ley 20/1977 y se convierten en factores de poder al participar y obtener representatividad en las elecciones generales del 15 de junio de 1977, en las que desemboca la gestión extraordinariamente meritória del primer gobierno presidido por Adolfo Suárez.

Los sindicatos y patronal (CEOE) establecen auténticos colectivos de integración y participación que sustituyen a las estructuras del sindicalismo vertical, comenzando a crecer, competir y manifestarse como factores de poder social.

Las Fuerzas de Seguridad van siendo controladas y reorganizadas, aún con dificultad, por el Gobierno de U.C.D. que presidido, también, por Adolfo Suárez nace del resultado de las elecciones del 15 de junio de 1977, así como el resto de la estructura administrativa.

Las Fuerzas Armadas mantienen (no obstante algunas disensiones y protestas minoritarias) una serena disciplina y respetuoso seguimiento del proceso constituyente, en gran parte motivado por un sentido patriótico de respeto al Rey, que al fin y al cabo fue designado por Franco como «Sucesor», y con un mensaje, de efectos póstumos, en el que les pidió obediencia al Rey, Don Juan Carlos I, quien desea, necesita e impulsa el cambio político, convirtiéndose en promotor y protector del proceso de cambio ante las tentaciones involucionistas.

La Iglesia Católica, que ha venido asumiendo, en su gran mayoría, las orientaciones del Concilio Vaticano II, desde la «plática» del Cardenal Tarancón en el histórico templo de Los Jerónimos, el día 25 de noviembre de 1975, apoya y alienta el proceso de transición.

Estos cambios que se producen entre 1976 y 1977 suponen un desplazamiento de los antiguos factores de poder hacia los propios de una democracia pluralista, siguiendo la estrategia de la «reforma» y no de la ruptura. «Los factores reales y efectivos de poder» son ya sustancialmente distintos de los que operaban en noviembre de 1975.

Se ha venido alegando desde algunas posiciones radicales de la izquierda que la estructura social no se ha alterado, lo que pudiera ser cierto aparentemente. Sin embargo, con un Parlamento elegido por sufragio universal, las sustanciales reformas llevadas a cabo desde los cuatro años de un gobierno de minoría relativa de Centro Derecha (UCD), pasando por diez años de mayoría absoluta y tres de relativa del principal partido histórico de la izquierda, el P.S.O.E., y concluyendo con las también realizadas en el cuatrienio de gobierno del Partido Popular (PP), de nuevo con mayoría relativa, son realidades

perfectamente contrastables: estamos ante una estructura social mas solidaria, participativa y modernizada.

Nadie puede negar que los «factores reales de poder» han cambiado sustancialmente y que guardan congruencia con la integración de estos que se diseña en la Constitución, como examinaremos en el apartado siguiente.

V. AMPLIA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN UN CONTINUADO PROCESO CONSTITUYENTE DE CONTENIDO MATERIAL

La integración constituyente, que propuso Rudolf Smend en los años treinta, se ha venido realizando realmente en el marco de la Constitución española de 1978.

Los partidos (art. 6), los sindicatos y las asociaciones empresariales (art. 7) son elevados, por primera vez en nuestra historia, a rango constitucional. Son una realidad viva, competitiva y participativa que operan significativamente en sus correspondientes ámbitos.

Las Fuerzas Armadas se sitúan en su función de servicio de la defensa de la soberanía española, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional (art. 8) simbólicamente bajo el mando supremo del Rey (art. 62.h), pero bajo la dirección del gobierno que es a quien la Constitución atribuye la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado (97). Se transforman progresivamente de un poder a una función del Estado, integrada en la nueva organización constitucional, que asumen, con una notoria mejora de su preparación profesional y cultural.

Pero la función integradora de la Constitución de 1978 pasa por una nueva, amplia y generosa fórmula de autogobierno que pretende dar respuesta a las pretensiones de autogobierno de diversa intensidad de las Comunidades Autónomas que se van a ir estructurando, ya se vengán considerando como «nacionalidades» o «regiones», dado que la Constitución no establece efectos distintivos de esta autocalificación.

Sin embargo, el trascendental cambio operado en la distribución territorial del poder no ha conseguido hasta ahora encontrar una estructura organizativa de autogobierno que satisfaga y encuentre una solución para los nacionalismos reivindicativos, que quepa en el modelo de Estado que resulta del diseño extraíble de la Constitución de 1978.

La integración constitucional de intereses y factores de poder se extiende, además de lo expuesto, a otros amplios sectores e instituciones de la estructura social española, tales como la Iglesia Católica y demás confesiones (16), la familia (32), las Universidades (27), las fundaciones (34), los Colegios Profesionales (34), los trabajadores y empresarios (37), la empresa (38), la filiación (39), la infancia (39), los emigrantes (42), el patrimonio histórico, cultural y artístico (46), la juventud (48), los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (49), la tercera edad (50), los consumidores y usuarios (51), las organizaciones profesionales (52), los funcionarios públicos (103), las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (104), las organizaciones y asociaciones ciudadanas (105), etc.

Tanto en un enfoque integrador como en una dimensión representativa, la Constitución de 1978 es notoriamente positiva, pues articula vías de participación en procesos electorales generales, autonómicos, locales y europeos, abre cauces de democracia semidirecta tales como referéndum, derecho de petición, iniciativa popular, acceso con quejas al Defensor del Pueblo y exigencia de responsabilidad por funcionamiento inadecuado de la Administración de Justicia y de las Administraciones Públicas.

VI. SATISFACTORIO FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL. MARCO DE CONVIVENCIA Y PROGRESO, Y GARANTE DE UN AMPLIO SISTEMA DE LIBERTADES

Este último elemento de la valoración constitucional, es, quizás el más susceptible de ser contrastado para comprobar la utilidad funcional de las Instituciones constitucionales para el cumplimiento de sus objetivos.

Para mejor comprobación de la adecuación de medios y objetivos parece procedente exponer unas observaciones previas.

En primer lugar, que no se trata de magnificar la Constitución como panacea, sino señalar que de los 21 años de aplicación el balance es notoriamente positivo y que, aunque hay contenidos de su parte orgánica reformables o mejorables, el principio de consenso que fue base de la transición sería muy conveniente conseguirlo antes de proceder a cualquier reforma que ha de ser bien precisada previamente.

En segundo lugar, que por las limitaciones de espacio, la exposición de sus logros o experiencias funcionales positivas tendrá que ser esquemática.

En tercer lugar, que la Constitución es válida para quienes observen una razonable lealtad constitucional, si bien para quienes discrepan, no solo con el funcionamiento de los mecanismos del poder en la Ley Fundamental, sino, substancialmente del diseño de un único titular de la Soberanía, integrado por la totalidad de la población de un Estado que se identifica como España, «Nación» y «Patria Común» (art. 2), el acatamiento aparente no se limita a postular su reforma para mejorarla o hacerla mas operativa, sino a exigir cambios que afectan a su identidad. Se ha venido, en alguna Comunidad, utilizando el Estado Autonómico para alcanzar una sólida autonomía política y, ahora considerando superado el llamado «bloque de la constitucionalidad», pretenden transformaciones, bien «releyendo» con imaginación especulativa su contenido, o bien propugnando su desmembración, mediante «mutaciones».

Pero regresando a los aspectos positivos y logros, señalaremos los siguientes:

1. Aceptación de un sistema de valores, principios y modelo de Estado

La experiencia funcional y la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia y muy especialmente del Tribunal Constitucional ponen de manifiesto que

tanto los valores superiores del art. 1, como los principios del art. 9, se aplican real e inmediatamente y que vienen informando todo nuestro ordenamiento jurídico y jurisprudencial.

No es difícil demostrar que, sin llegar a niveles de perfección, por los que siempre se ha de laborar, el Estado Social y Democrático de Derecho es España una realidad, tanto normativa como operativa. Es notoriamente mejorable, pero está instalado y es comparable al de otros Estados miembros de la Unión Europea.

2. Ejercicio de la Soberanía Popular

La legitimación democrática informa todo el funcionamiento de las Instituciones y la ciudadanía se siente razonablemente titular y coopartícipe de la titularidad soberana, sin perjuicio de aspectos perfeccionables de los mecanismos electorales para reequilibrar la representatividad parlamentaria que corresponde a algunas circunscripciones provinciales de menor población si se comparan con la atribuida a las de mayor censo electoral. A veces se reclaman listas abiertas, cuando en realidad se piden listas «desbloqueadas», siendo esta última una pretensión razonable, más simbólica que utilizable, como lo acreditan los comportamientos electorales ante las listas para el Senado.

Los niveles de participación electoral en estos veintiún años están por encima de la media europea en seis elecciones generales, seis municipales y tres europeas, más un referéndum consultivo, de tema tan polémico como la permanencia en la OTAN y la participación a que luego nos referiremos respecto a elecciones autonómicas.

Una reforma de la Ley Electoral que afecte al sistema de escrutinio o a la composición de las circunscripciones, desconstitucionalizando algunas de estas previsiones, no parece por ahora realizable ya que el sistema electoral actual favorece notoriamente a los dos primeros partidos estatales que suman más del 85 % de la composición del Congreso de los Diputados.

Buena prueba de la conciencia ciudadana de participación y exigencia está en el creciente número de interposición de recursos de amparo y de demandas en el orden de la Jurisdicción Contenciosa Electoral.

En cuanto a formas de participación semidirecta como la iniciativa popular legislativa, ha tenido éxito en una ocasión (Proposición sobre propiedad horizontal). El derecho de petición (art. 29 de la C.E.) debería ser objeto de nuevo desarrollo legislativo, modificando la Ley de 1960 y los Reglamentos de las Cámaras. En cuanto a la actuación del Jurado el resultado de su funcionamiento no ha merecido por ahora una valoración muy favorable, y respecto a la Acción Popular, se ha utilizado en numerosas ocasiones con carácter distorsionante respecto a su fundamentación y al ser una singularidad de nuestro ordenamiento no sería desacertado, en una reforma de la Constitución, estudiar si procede mantenerla.

Si bien el sentimiento constitucional no tiene el arraigo que sería deseable, no puede negarse que buena parte de la ciudadanía conoce, al menos superfi-

cialmente, la Constitución y que en el coloquio popular se la invoca con harta frecuencia, aunque de forma imprecisa y, las más de las veces, equivocada.

Pero no puede negarse que, en tanto que se extiende la vigencia de la Constitución, cada vez es menos desconocida y, quizás, más estimada.

3. Un ordenamiento de libertades, derechos y obligaciones de la ciudadanía

La Constitución española es probablemente la que incluye, comparada con las del contexto de la Unión Europea, el más extenso reconocimiento de derechos y libertades, regulados básicamente en el Título I.

Superando una cuestionable falta de sistemática en su ordenación y resaltando el acierto de fundamentar el orden político y la paz social en los elementos axiomáticos que recoge el art. 10, conviene destacar que la Constitución dedica cuarenta y cinco artículos a la materia que nos ocupa.

Los derechos y libertades han sido objeto de un amplio desarrollo normativo y reglamentario, si exceptuamos el derecho de asociación del artículo 22 (que con algunas modificaciones se rige por la Ley de 24 de diciembre de 1.964), el derecho de petición del artículo 29 (que se ejerce por Ley 92/1960, de 22 de diciembre) y el derecho de huelga del artículo 28, por la oposición de algunos sectores a quienes se ha oído decir «que la mejor Ley de Huelga es la que no existe».

En cuanto a las garantías para su ejercicio, tan condicionantes para la vigencia de un sistema de libertades, la regulación es prometedora. Las posibilidades para su eficaz tutela resultan de la aplicación coordinada de los artículos 24, 53,54 y 161-1-b) de la Constitución, Ley 68/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, hoy Ley de Enjuiciamiento Criminal y Código Penal.

Sin embargo, la experiencia de estos veintiún años ha puesto de manifiesto una crítica e insatisfacción muy generalizada sobre el funcionamiento de los mecanismos garantistas para el ejercicio de estos derechos debido a la excesiva lentitud procedimental tanto en el amparo ordinario por Juzgados y Tribunales como el extraordinario residenciado en el Tribunal Constitucional.

Respecto a los deberes es preciso destacar que, aun manteniéndose el artículo 30 de la Constitución, las actuales reformas hacen desaparecer, en la práctica, el deber de prestación resultante del servicio militar.

4. La Corona en su posición constitucional

Uno de los aciertos de los constituyentes, tanto de los propugnadores de la Jefatura de Estado hereditaria como de los aceptantes resignados. La Institución Monárquica ha conseguido un progresivo grado de adhesión por la correcta aceptación del Rey de su posición constitucional y el cumplimiento, tanto de sus sutiles y menos exteriorizadas funciones de impulso moderador y de arbitraje institucional, como las más explícitas y simbólicas de unidad y permanencia del Estado, de grado máximo de Jefatura de las Fuerzas Armadas y las comprendidas en el artículo 62, todas ellas de actuación «debida».

En la propuesta al Congreso de los Diputados de candidato para la Investidura de Presidente del Gobierno, previa consulta partidista, que resulta de los artículos 62-d, 99 y 114 de la C.E., en las siete ocasiones ha sido investido el Candidato que propuso el Rey, si bien en tres de las propuestas la mayoría absoluta evitaba cualquier discrecionalidad.

En todo caso, como señalamos que acreditan las encuestas, los aciertos de S.M. El Rey, incluida la eficaz paralización del intento de golpe de Estado, con la permanente colaboración de la Reina y demás miembros de la Familia Real, han conseguido un progresivo asentamiento orgánico y popular de una Institución que contaba, hace veintiún años, con limitada aceptación.

Los mecanismos constitucionales de la sucesión en la Corona, en parte reproducción de las previsiones de la Constitución de 1875, aseguran la continuidad en la Jefatura del Estado, lo que quedaría reforzado al contraer matrimonio el Príncipe de Asturias.

Las relaciones del Rey con los líderes y miembros de la clase política han sido muy positivas, así como con los mandatarios extranjeros.

La institucionalización de la Monarquía Parlamentaria, que se ganó el Rey por su impulso a la transición, es uno de los aciertos más positivos del proceso constituyente al conseguirse un consenso en el que participaron partidos de tradición republicana.

La monarquía quedó legitimada nomocráticamente por el referéndum del 6 de diciembre de 1978 y ha conseguido una legitimación de ejercicio por el «buen hacer» de Don Juan Carlos I.

5. Un Parlamento activo

El bicameralismo resultante del proceso constituyente es cuestionado por la reducción de las competencias del Senado, su sumisión al Congreso en tramitación legislativa y su práctica exclusión del control al Gobierno con efectos jurídicos, ya que el Congreso monopoliza investiduras, mociones de censura y cuestiones de confianza.

En cuanto a la composición de las dos Cámaras, la valoración es distinta. Respecto al Congreso se señalan la desproporcionalidad que en la representación de unas provincias respecto a otras genera la desigual población de las circunscripciones provinciales combinada con el modelo D'Hont, para el escrutinio por sistema proporcional.

La reforma del Senado es asunto que viene debatiéndose desde hace quince años, lo que permite señalar las dificultades procedentes de algunas Comunidades Autónomas que no aceptan soluciones federalistas asimétricas, así como la preocupación de los principales partidos estatales por no perder la preponderancia que consigue siempre en el Senado quién gana las Elecciones Generales.

Al margen de estas cuestiones el cumplimiento de las funciones típicas del Parlamento, como la legislativa, financiero-presupuestaria y de control merece un balance positivo, al tiempo que se ha conseguido interesar a un creciente número de ciudadanos por la actividad parlamentaria. (Véase cuadro final).

Quizás pueda señalarse como insatisfactorio no haber conseguido la reforma de los Reglamentos de las Cámaras.

Las actividades menos habituales como la orientación política («indirizzo político») o la elección de miembros de otras instituciones (Presidente del Gobierno; 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial; 8 miembros del Tribunal Constitucional; 9 miembros del Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo), han sido asumidas y realizadas eficazmente, salvo alguna renovación del Tribunal Constitucional.

Se ha acreditado la operatividad de investiduras, mociones de censura (dos), cuestiones de confianza (dos), suplicatorios, etc.

6. Unos gobiernos operativos

Los gobiernos que se han sucedido al frente de las funciones Ejecutiva y de Administración, así como en el ejercicio las políticas, exteriores y defensa, que les atribuye la Constitución, han sido plenamente operativos, sin entrar sobre aciertos, desaciertos o demoras que son inevitables en los Gobiernos, que, ante la limitación de medios o recursos han de optar por un orden de prioridades, según sus líneas programáticas, bien diferenciadas entre los tres partidos que han gobernado en los veintidós años.

Las relaciones Gobierno-Cortes han funcionado con normalidad y con una cooperación constructiva compatible con los controles propios del parlamentarismo.

La gestión de la política exterior ha permitido la presencia destacada de España en la UE, la OTAN, la UEO, la ONU y demás foros internacionales.

Las reformas de la Administración Pública, el proceso de transferencias y la modernización de la gestión son realidades comprobables, así como una expansión de nuestras relaciones especiales con las naciones americanas de habla española.

La estabilidad de los gobiernos, consecuencia de las previsiones y de los mecanismos constitucionales establecidos al efecto, ha quedado suficientemente acreditada, así como la dirección de liderazgo presidencialista con Suárez, Calvo Sotelo, González y Aznar, con diversa intensidad.

La función consultiva atribuida por el artículo 107 de la Constitución al Consejo de Estado se ha llevado a cabo con silenciosa eficacia.

7. Insatisfactorios resultados del Poder Judicial

Probablemente la queja que se ha generalizado actualmente en España sobre la lentitud de la Justicia sea también aplicable a otros países de nuestro entorno, pero el aumento espectacular de las reclamaciones y pretensiones de indemnizaciones por responsabilidad de su mal funcionamiento pone de relieve una realidad insatisfactoria.

La Constitución trató de potenciar a la función judicial dándole el rango de «poder» no utilizado en otros títulos del texto constitucional y dotándole de un órgano específico de gobierno como es el Consejo General del Poder

Judicial, inspirado en los modelos francés e italiano, aunque con una composición diferente y con más competencias que sus homólogos.

La reforma que la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial introdujo en la elección de los miembros del Consejo General, eligiéndose en su totalidad por las Cámaras fue, a mi juicio, un grave error, que quedó consolidado por las ambiguas Sentencias del Tribunal Constitucional 45/86 y 108/86.

El riesgo de politización que preocupó al Constitucional ha venido siendo imputado a numerosas actuaciones de los Consejos Generales de plena procedencia parlamentaria.

Las reformas necesarias son conocidas, pero sólo serían eficaces si cuentan con amplio acuerdo parlamentario, se aplican con constancia y firmeza, aceptando «a priori» que los efectos positivos tardarían en ponerse de manifiesto; probablemente, no hasta que transcurran cinco o seis años.

Hay una elevada coincidencia en concretar que es preciso: continuar con la reforma de las Leyes procesales; suprimir el cuarto turno; mejorar la selección y formación de los nuevos jueces; mejorar las retribuciones del personal judicial que no se ha beneficiado de las recientes elevaciones; reformar la elección de doce miembros del Consejo General del Poder Judicial atribuyéndola a Jueces y Magistrados; y organizar las oficinas judiciales dotándolas de medios modernos y adecuados, y ampliando la función de los Secretarios Judiciales. (Libro Blanco del Poder Judicial. 1998).

En su Título VI, la Constitución ha establecido unos principios y unas caracterizaciones procesales que promueven la independencia y exclusividad de la función judicial, reconociendo responsabilidades objetivas y subjetivas. Pero la Constitución por sí sola no puede garantizar el buen funcionamiento si no se organiza adecuada y eficazmente su operatividad. El marco propicio existe, pero hay que saber convertirlo en realidad.

El Ministerio Fiscal necesita una reflexión sobre su función en el proceso y reconsiderar la posición del Fiscal General, su nombramiento y estabilidad.

8. Un nuevo Estado de las Autonomías en proceso de plena consolidación

La novedad mas notoria de nuestra Constitución es la estructuración del Estado de las Autonomías, que por vía de los artículos 151 y 143 se ha plasmado en diecisiete Comunidades, y Ceuta y Melilla, con su especial estatus. Ha sido un proceso complicado y están próximas a concluir las transferencias.

Ha producido resultados positivos en cuanto a la gestión y consecución de algunas prestaciones sociales y en conseguir la integración e identificación de los ciudadanos con las Instituciones de cada Comunidad. Las atribuciones competenciales del artículo 148 han sido complementadas generosamente con algunas reservadas en el artículo 149 para la Administración General del Estado.

Sin embargo, no se ha conseguido resolver los contenciosos históricos y permanentemente reivindicativos del País Vasco y Cataluña.

La Constitución y los Estatutos, que constituyen el «Bloque de la Constitucionalidad», señalan perspectivas de profundización en el autogobierno, siempre

que se acepte que, conforme a los artículos 1 y 2 de la Constitución, la integridad del territorio español se constituyó históricamente en un solo Estado, todo lo plurinacional que se pretenda postular, pero en el que la totalidad de la soberanía corresponde únicamente al pueblo español, sin «soberanismos» parciales, y que la Administración General del Estado debe conservar las competencias que garantizan la subsistencia del Estado como sujeto de Derecho Internacional, componente de la Unión Europea.

El proceso de avances de la unificación europea se va a realizar, inequívocamente, sobre la base de los Estados Nacionales, por lo que ciertas utopías tienen que racionalizarse y adaptarse, necesariamente, a una realidad contrastada permanentemente. «Hay que dar soluciones políticas a los problemas políticos» postula Herrero de Miñón, pero la política es arte de posibilidades y realidades.

Los Estatutos de Autonomía son susceptibles de revisión y reforma pero teniendo presente que ello requiere Ley Orgánica aprobada en Cortes, según se establece en la Constitución y en los propios Estatutos.

El Estado de las Autonomías fue un intento arriesgado que asumió el Constituyente, justificado por un intento de integración de los pueblos de España en el marco de una amplia desconcentración vertical del poder. Pero pretender variar el diseño del Estado que resultó tanto del artículo 1, apartado 2, como del artículo 2, y del Título VIII, no supone solo una reforma constitucional, sino en realidad un cambio del modelo de Estado e incluso puede consistir en una desmembración del mismo.

La consecución de una solución pragmática y consensuada, dentro del Estado de las Autonomías, es el reto que viene a coincidir con el XXI Aniversario Constitucional y con el mantenimiento de una convivencia pacífica que es base de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho y único marco para el progreso y bienestar futuro.

Finalmente, ante un pretendido derecho de autodeterminación que no tiene cabida en la Constitución, como precisa Segundo Ruíz Rodríguez demuestran mayor ética, además de talante democrático, quienes rechazan la formulación constitucional del principio de autodeterminación que quienes lo reivindicán, sin tener en cuenta estos últimos los derechos individuales de los ciudadanos, la estabilidad del Estado, los desgarros sociales que su mero planteamiento provoca, sin tener en cuenta el callejón sin salida al que conducen a los pueblos que dicen representar.

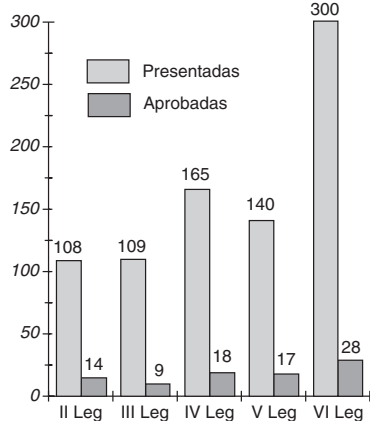
9. Una modalidad de constitucionalidad concentrada que ha resultado eficaz

El funcionamiento durante veintiún años del Tribunal Constitucional, de modelo «Kelseniano», ha acreditado su utilidad para garantizar que la producción normativa se ha ajustado al orden constitucional.

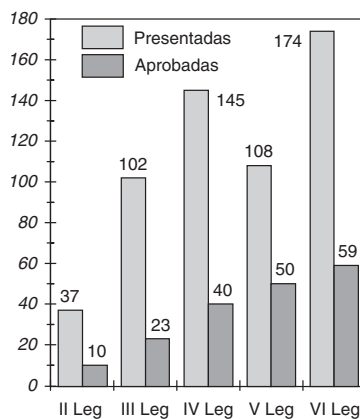
Las numerosas sentencias han venido resolviendo recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, conflictos competenciales y el amparo extraordinario ante infracciones de los derechos fundamentales.

Estadística comparativa de la actividad parlamentaria con los gobiernos del PSOE y PP

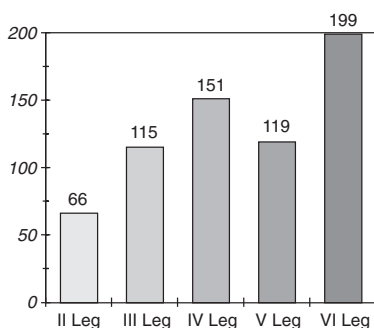
Proposiciones de Ley de los Grupos



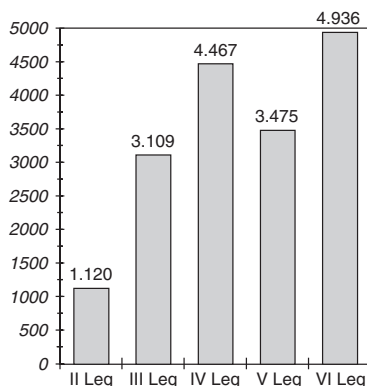
Mociones



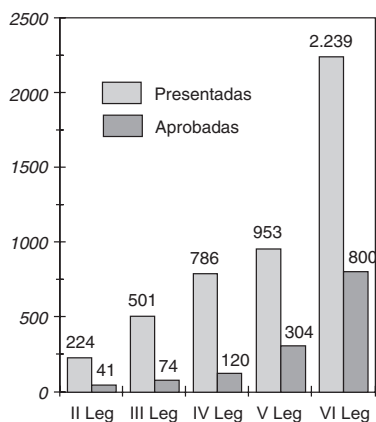
Interpelaciones debatidas



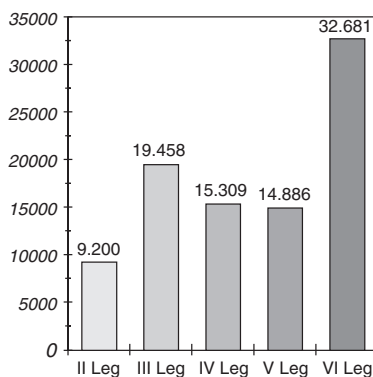
Preguntas orales al Gobierno



Proposiciones no de Ley



Preguntas escritas al Gobierno



Fuente: «ABC» 19-1-2000 pág. 20.

La acumulación de asuntos en el Tribunal Constitucional ha ocasionado retrasos inconvenientes para su actividad jurisdiccional.

Una posible solución para aligerar la carga de actividad que recae sobre el Tribunal Constitucional consistiría en llevar a cabo las reformas necesarias para que los recursos de amparo se residenciaran en una Sala de nueva creación en el Tribunal Supremo.

No puede estudiarse nuestro ordenamiento constitucional sin tener permanentemente presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha contribuido a interpretar y conservar la Constitución.

10. Breve balance conclusivo

El progreso, avances, mejoras de bienestar y de prestaciones sociales, la modernización y convivencia pacífica, no obstante la lacra terrorista, se han conseguido en el marco de la primera Constitución que fue elaborada por consenso y reafirman su validez y la exigencia de defender su preservación básica.

Una constitución no es un artificio milagrero capaz de resolver por sí sola todos los problemas que en una sociedad plural, en permanente proceso de cambio por los avances tecnológicos y por las alteraciones que la globalización mundial vienen produciéndose, desbordando la capacidad de los Estados para afrontar por sí solos la adopción de las difíciles soluciones para los complejos problemas de contenido económico y social.

La adhesión progresiva y la lealtad creciente de la ciudadanía a nuestra Ley Fundamental aconsejan y exigen laborar para su mantenimiento futuro.

Un mundo cada vez más competitivo y nuestro inevitable protagonismo en la continuidad de construcción de una Europa Supranacional, en permanente proceso de extensión territorial e integración competencial, requiere una estabilidad y convivencia interna que actualmente solo puede conseguirse en el ámbito de la Constitución de 1978.

Como acertadamente expone Bartolomé Clavero, «al fin y al cabo Constitución es esto, interlocución en pie de derecho. Por esto encierra méritos para ser cultura de culturas, lengua entre lenguas».

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «Estudios sobre la reforma del Senado», Edición propia, 1999.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Curso de Derecho Constitucional», dos volúmenes, Tecnos, 1993.
- ALZAGA, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: «Derecho Político Español I y II», Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1998.
- ALZAGA, Oscar (Dir.): «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Tomo IX, (113 al 127), Edersa, 1998
- ARAGÓN, Manuel y Rubio, Francisco: «La Jurisdicción Constitucional».
- ARAGÓN, Manuel: «La Monarquía Parlamentaria», Tecnos.

- AZNAR, José María y treinta y dos autores más: «La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia», Congreso de los Diputados. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- BREY BLANCO, José Luis: «Ideologías, transición política en España y Constitución», A.D.I., 1998.
- CAVERO, Iñigo y Zamora, Tomás: «El ordenamiento constitucional español», Universitas (en impresión).
- CISNEROS, Gabriel y otros Ponentes Constituyentes, «20 años después. La Constitución cara al Siglo XXI», Taurus, 1998.
- CLAVERO, BARTOLOMÉ: «Happy Constitución», Editorial Trotta, 1997.
- Consejo General del Poder Judicial: «Libro Blanco del Poder Judicial», 1998.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel: «Estudios de historia política contemporánea», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- DÍEZ PICAZO, J.: «Tribunal Constitucional, jurisdicción ordinaria y derechos humanos», 1998.
- ESTEBAN, Jorge de y González Trevijano, Pedro: «Curso de Derecho Constitucional Español».
- Fundación BBV: «Foralismo, derechos históricos y democracia», Edición propia, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «El sistema Europeo de protección de los derechos humanos», 1983.
- HELLER, Hermann: «Teoría del Estado», Fondo de Cultura Económica (Méjico).
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel: «Derechos Históricos y Constitución», Taurus, 1998.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: «Los Regímenes Políticos Contemporáneos», Tecnos.
- OÑATE RUBALCABA, Pablo: «Consenso e ideologías en la transición política española», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- RUIZ RODRÍGUEZ, Segundo: «La teoría del derecho de autodeterminación», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- SCHMITT, Carl: «Teoría de la Constitución», Alianza Editorial, 1986.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: «Principios de Derecho Constitucional Español», Universidad Complutense de Madrid.
- V.V.A.A.: «La Monarquía Española entre 1876 y 1978», Fundación Institucional Española, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- V.V.A.A.: «La reforma de la Constitución», Revista de Derecho Político, UNED, N.º 36, 1992.
- VEGA, Pedro: «La Reforma Constitucional», Tecnos.

II

ESTUDIOS

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. SOBRE LAS PRINCIPALES APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, CON ESPECIAL MENCIÓN A ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS. 1. La fijación del orden constitucional de distribución de competencias. 2. Los títulos atributivos de competencias. 3. La concreción de las competencias autonómicas y el principio de interpretación conforme a la Constitución. 4. El concepto de materia. 5. La distribución de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias: en especial, la noción de bases o normas básicas. 6. La competencia estatal de coordinación. 7. Los traspasos de servicios. 8. Los límites del ejercicio de las competencias autonómicas: el territorio, la libre circulación de personas y bienes, la unidad del orden económico nacional y la cláusula de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales. 9. El control por el Estado del ejercicio de las competencias autonómicas. 10. Las reglas de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal. 11. La incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.- III. APOSTILLA FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Que la aportación del Tribunal Constitucional a la definición del sistema autonómico ha sido de primera magnitud, es algo indiscutible; tan relevante ha sido esa contribución que, con razón, se ha podido calificar a la nueva estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978 como «Estado autonómico jurisdiccional»¹.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

¹ F. Tomás y Valiente, en *La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 66, señala que la referida expresión ha sido utilizada por A. Figuera

Es verdad que no sería justo atribuir en exclusiva todo el mérito al Tribunal. En este ámbito, quizá más que en cualquier otro, la doctrina iuspublicista ha colaborado estrechamente en el proceso de construcción jurídica de un nuevo modelo de Estado que la Constitución había diseñado sólo a grandes rasgos y con no pocas indefiniciones. Las obras de S. Muñoz Machado² y de E. García de Enterría³, entre las más relevantes⁴, han quedado ya inscritas en la historia del proceso de construcción del Estado autonómico. Pero hecha esta puntualización, a todas luces necesaria, no es menos cierto que ha sido la labor del Tribunal Constitucional la que, a la postre, sentencia tras sentencia, ha apuntalado definitivamente un edificio cuyas bases constitucionales permitiesen desarrollos muy dispares⁵. Y es que sin la previa depuración del significado y operatividad de los diversos principios, conceptos y técnicas con las que articular esa nueva estructura territorial, difícilmente podría haberse logrado su efectiva implantación en el plazo de tiempo tan sorprendentemente corto que para ello se empleó. La jurisprudencia constitucional, en definitiva, logró perfilar con prontitud las diversas piezas de un complejo entramado que,

Laraudogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Poder político y Comunidades Autónomas*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 23. Se trata, sin embargo, de una expresión bastante generalizada, por reflejar acertadamente la capital importancia que la jurisprudencia constitucional ha tenido en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, la referida expresión, y similares, también es utilizada por L. López Guerra, *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 70, que afirma que «no es necesario aquí enumerar las más relevantes decisiones del Tribunal, que condujeron a algunos a hablar de Estado jurisprudencial autonómico»; incluso, ha dado título a algún estudio: por ejemplo, F. Fernández Segado, *La construcción jurisprudencial del Estado autonómico*, en RVAP núm. 27 (1990), págs. 51 y ss.

² Vid. su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Cívitas, 1982 y 1984.

³ Vid. su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Cívitas, 1985, en el que se reúnen trabajos anteriores.

⁴ No pueden dejarse de recordar, asimismo, los estudios de E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles, E. Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, e *Informe sobre las Autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987 (posteriormente publicado por Cívitas, 1988). También los de I. de Otto, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Cívitas, 1986, J. Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984 (2.ª ed., 1995) y, más recientemente, J. J. Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

Por lo demás, dejando ahora al margen las obras colectivas, para una visión de conjunto del desarrollo del sistema, resulta imprescindible el *Informe Comunidades Autónomas* que anualmente preparan un amplio conjunto de profesores con la dirección de J. Tornos, E. Aja, E. Alberti y T. Font y que edita el Instituto de Derecho Público (el último publicado, en 2 vols., correspondiente a 1998, Barcelona, 1999).

⁵ Se trata de una constatación generalizada en la doctrina que se ha ocupado del análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Vid., entre los primeros comentaristas, los trabajos de J. Salas Hernández, *El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en RVAP núm. 5 (1983), págs. 73 y ss.; J. Sole Tura, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías*, en Anuario de Derecho Político, 1983, págs. 11 y ss.; y M. Aragón Reyes, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales*, en RVAP núm. 10 (II) (1984), págs. 35 y ss. Con posterioridad, y entre otros muchos más, los de P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, IV, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 3339 y ss.; y M. Carrillo, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a quince años de vigencia de la Constitución», en vol. col. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.

desde las previsiones del famoso Título VIII de la Constitución, a duras penas podía entreverse.

Baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinales; precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía.

Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico —de ahí la extensión de las fundamentaciones jurídicas de sus sentencias, algo, por cierto, que no siempre ha sido debidamente valorado por algunos—, de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía.

El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podía promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, dada la fuerte oposición que a ese proyecto habían mantenido las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, apenas tuvo mayor trascendencia práctica que la de garantizar la «reserva de Constitución» y, por tanto, la reserva a favor del propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. Pues es lo cierto que la inconstitucionalidad resultante del hecho de que tales preceptos incorporaran en forma de Ley determinadas interpretaciones del texto constitucional que sólo al Tribunal Constitucional —según su propia doctrina— correspondía efectuar, nada prejuzgó materialmente sobre las mismas, que justamente eran, en líneas generales y con la excepción si acaso de la referida al valor prevalente de las normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, las que la propia jurisprudencia constitucional ya había avanzado y que, además, poco después, completaría y consolidaría definitivamente⁶.

⁶ Para valorar debidamente el fundamento y consistencia de la doctrina de la STC 76/1983 (a propósito de la LOAPA), luego reiterada en otras ocasiones (por ejemplo, STC 214/1989, respecto del artículo 5 de la LBRL), siguen siendo de gran ayuda los comentarios de S. Muñoz Machado, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la Sentencia del T.C. de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)*, en REDC núm. 9 (1983), págs. 117 y ss.; L. Parejo Alfonso, *Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armoni-*

A partir de la sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas⁷; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982⁸; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988, manteniéndose con todo rigor desde ese momento⁹, hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 ha privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración¹⁰; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones

zación del Proceso Autonómico, en REDC núm. 9 (1983), págs. 147 y ss.; y P. Cruz Villalón, *¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)*, en REDC núm. 9 (1983), págs. 185 y ss.

⁷ Vid. SSTC 50/1990 y 118/1996. Y en cuanto a los estudios doctrinales, la bibliografía existente no puede decirse que sea escasa. Sin pretensiones de exhaustividad, pueden citarse los siguientes trabajos: M. Bassols y E. Serrano, *El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales*, en RAP, núm. 97 (1982), págs. 243 y ss.; E. García de Enterría, «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación competencial autonómico», en su libro *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de transferencia y delegación*, Federalismo, Madrid, Cívitas, 1988, págs. 41 y ss.; A. Calonge, *Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación*, en REDA, núm. 62 (1989), págs. 243 y ss.; A. Embid Irujo, «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de transferencia o delegación?», en el vol. col. *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, págs. 441 y ss.; E. Aja y J. Tornos, *La ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución*, en DA, núms. 232-233 (1993), págs. 185 y ss., y «La Ley orgánica 9/92, que amplía las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, págs. 82 y ss.; G. Fernández Farreres, *El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías*, en RVAP, núm. 36-II (1993), págs. 81 y ss., y «Los mecanismos para la ampliación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios», en vol. col. *Función ejecutiva y Administración territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1997, págs. 11 y ss.; C. Viver i Pi-Sunyer, «Transferencia o delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, IV, Madrid, Cívitas, 1995, págs. 6626 y ss.; y J. A. Montilla Martos, *Las leyes orgánicas de transferencia: configuración constitucional y práctica política*, Madrid, Tecnos, 1998.

⁸ Vid., por ejemplo, SSTC 100/1991, 360/1993 o 195/1996, aunque recientemente se ha producido una inflexión notable en la STC 196/1997. Sobre ésta última, en términos justificadamente críticos hacia la misma, Vid. el comentario de J. Tornos Mas, *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre*, en REDA núm. 9 (1998), págs. 253 y ss. Y con carácter general, sobre las competencias autonómicas ejecutivas, los libros de E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1983, y R. Jiménez Asensio, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1993.

⁹ Entre las más recientes, Vid., por ejemplo, la STC 197/1996, que contiene el más completo resumen de la doctrina sobre la normativa básica estatal.

¹⁰ Por todas, Vid. SSTC 214/1989 y 45/1991. En la doctrina, cabe remitirse al trabajo de A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coor-*

Públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas¹¹; o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.a de la Constitución¹², o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria¹³.

En suma, la contribución del Tribunal a la construcción del Estado de las Autonomías ha sido decisiva. Un análisis exhaustivo y minucioso de toda esa jurisprudencia, que alcanza ya la cifra de 600 sentencias, pondría al descubierto, inevitablemente, pronunciamientos discutibles e incoherencias. Fundamentalmente, por ejemplo, a la hora de fijar el alcance de las diversas materias a los efectos del reparto de competencias, o cuando se ha tenido que determinar, en los casos de entrecruzamiento o yuxtaposición de materias, la regla competencial preferente. También respecto de algunas reglas, tal como luego veremos.

Sin embargo, en una visión de conjunto, esas deficiencias, difícilmente evitables en tan amplio cuerpo doctrinal, para nada pueden empañar el trascendental papel —insisto en ello— que ha desempeñado el Tribunal Constitucional en el desarrollo y concreción de la nueva estructura territorial del Estado.

II. SOBRE LAS PRINCIPALES APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, CON ESPECIAL MENCIÓN A ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

1. La fijación del orden constitucional de distribución de competencias

La fundamental regla de que el «orden competencial» o régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA queda establecido por la CE y los EEAA, de manera que el legislador estatal no puede incidir con

dinación, Madrid, IEAL, 1985, así como al número monográfico sobre el principio de coordinación de Documentación Administrativa, núms. 230-231 (1992).

¹¹ Obligada resulta la remisión a la fundamental —aunque también discutible— STC 13/1992. Sobre dicha sentencia pueden verse mis trabajos *La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en REDC núm. 38 (1993), págs. 225 y ss., y «La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», en vol. col. *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1996, págs. 105 y ss.

¹² Entre otras, por ejemplo, SSTC 46/1991, 186/1993 o 337/1994. En la doctrina debe tenerse en cuenta necesariamente la inicial aportación de J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución*, en REDC, núm. 1 (1981), págs. 133 y ss. Posteriormente, de obligada consulta son las monografías de J. M. Baño León, *Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, INAP, 1988, J. Pemán Gavin, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992, y J. Tudela Aranda, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Madrid, Cívitas, 1994. Conviene consultar, asimismo, el vol. col. *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993; y más recientemente, el comentario de I. Lasagabaster Herrarte, *El derecho de propiedad urbana y el artículo 149.1.1.ª CE (nota a la STC 61/1997, de 20 de marzo)*, en RVAP, núm. 50 (1998).

¹³ Así, desde la inicial STC 252/1988 a las SSTC 137/1989, 79/1992, 80/1993, 29/1994, 165/1994, o 329/1994.

carácter general en ese régimen a no ser que medie una expresa habilitación constitucional o estatutaria, ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en términos muy estrictos. La STC 76/1983, tras reiterar que el orden competencial está fijado exclusivamente por la CE y los EEAA (una precisión que ya se había anticipado en las SSTC 25/1983 y 71/1983), de inmediato especificó que el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la CE, añadiendo, incluso, que no es posible esa incidencia so pretexto de interpretar los criterios que sirven de base a la delimitación competencial [f.j. 4.b) y c)].

Junto a esta primera precisión, las excepciones que la propia CE y los EEAA han previsto, al habilitar al legislador estatal para que delimite el contenido de las competencias autonómicas, también han sido objeto de algunas precisiones importantes, afirmándose, en concreto, que dichas habilitaciones no otorgan en ningún caso al legislador una libertad absoluta de configuración de tales competencias. La STC 26/1982 lo advirtió claramente con ocasión de las competencias en materia de radio y televisión, y la STC 49/1993, en relación ahora con las competencias autonómicas en materia de policías locales, lo ha vuelto a reiterar¹⁴.

Esta doctrina no significa, de todas formas, que, cuando el legislador estatal ejercita las potestades normativas que le han sido atribuidas específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento, el desarrollo de esa actividad no requiera una interpretación previa del alcance y límites de la propia competencia legislativa¹⁵. Por eso, como ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la legislación básica estatal también cumple, aunque sea indirectamente, una función delimitadora de las competencias¹⁶.

¹⁴ Dice así la referida Sentencia:

«...si bien el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), y otras materias, puede someter a un régimen común en determinados aspectos a aquellas Policías, a fin de que queden garantizados en la actuación de las mismas los principios que el art. 104 C.E. proclama como misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para delimitar la competencia de las Comunidades Autónomas ex. art. 148.1.22 C.E. no se ve restringido por los campos que integran la reserva de Ley Orgánica del art. 104.2 C.E. (...) sino solamente por el concepto de “coordinación y demás facultades” enunciado en el precepto constitucional mencionado, concepto que la regulación del Estado no cabría que dejase vacío de contenido, pues la remisión del art. 148.1.22 C.E. a “los términos que establezca una Ley Orgánica” no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Policías Locales».

¹⁵ Como se ha dicho, entre otras, en la STC 227/1988, «semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos ...» (f.j. 3).

¹⁶ Como se advirtió en la STC 68/1984, «el acto mismo de la fijación de aquéllas (bases de una materia) es simultáneamente norma de delimitación de competencias» (f.j. 3), y más explícitamente, en la STC 69/1988, se añadió que:

«La atribución al Estado de estas competencias (para definir el marco básico dentro del cual deben ejercitarse las competencias legislativas autonómicas) deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que pueda alterar el sistema constitucional y estatutario, tiene por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CC.AA. deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competen-

2. Los títulos atributivos de competencias

Por otra parte, diversas han sido las ocasiones en las que el TC ha afirmado que, al margen de lo previsto en el artículo 149 y, transitoriamente, en el artículo 148.1, ambos de la CE, de lo previsto también en los EEAA y, excepcionalmente, de las leyes estatales de transferencia o delegación de competencias a favor de las CCAA, ni el Estado, ni las CCAA, pueden apoyarse en otras previsiones constitucionales o simplemente legales para atribuirse determinada competencia¹⁷. Una precisión ésta que, en particular, ha llevado a puntualizar que la cláusula del «interés general» no puede ser considerada como un título de competencias yuxtapuesto a la delimitación efectuada por los artículos 148.1 y 149.1 de la CE, pues el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales¹⁸.

Con todo, conviene tener en cuenta que, aun cuando sea muy excepcionalmente, no se ha dejado de admitir que determinadas competencias en-

cias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas. (Por ello), esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal» (f.j. 5).

Es necesario señalar, de todas formas, que la distinción entre la interpretación genérica y abstracta de los preceptos que forman parte del bloque de la constitucionalidad y la operación interpretativa que necesariamente conlleva la tarea del legislador estatal al ejercitar sus competencias, es una distinción difícil de realizar a la hora de enjuiciar casos concretos, tal como se evidencia en no pocos pronunciamientos jurisprudenciales: por ejemplo, SSTC 20/1988 (f.j. 4); 15/1989 (f.j. 11); 214/1989 (f.j. 5); o 197/1996 (ff.jj. 21 y 22).

Por lo demás, se trata de una cuestión en la que la polémica doctrinal no ha faltado, tal como se refleja, por ejemplo, en la ponencia de F. Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», en L. Favoreu y F. Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 95 y ss. [antes en REDC núm. 27 (1989)], y las posteriores intervenciones sobre la misma de L. López Guerra, E. Aja, P. Cruz Villalón, L. M.^a Díez-Picazo, M. Aragón Reyes y otros profesores de Derecho Constitucional (en *op. cit.*, págs. 139 y ss.).

¹⁷ Entre otras, SSTC 58/1982, 227/1988 y 149/1991, a propósito del artículo 132.2 y 3 de la CE; SSTC 95/1984 y 52/1988, en relación con el artículo 139.2 de la CE; STC 20/1988, respecto del artículo 36 CE; SSTC 123/1984 y 76/1988, sobre la Disposición Adicional Primera del texto constitucional; SSTC 6/1982, 82/1986 y 69/1988, con ocasión de determinadas previsiones estatutarias en materia lingüística; en fin, STC 13/1992, entre otras muchas más, al analizar la facultad de gasto del Estado y de las CCAA desde la perspectiva competencial.

¹⁸ *Vid.*, STC 76/1983, reiterando la doctrina de las SSTC 37/1981 y 42/1981. Posteriormente, SSTC 146/1986, 152/1988, 75/1989, 13/1992, 59/1995, etc. No obstante, en determinados supuestos, la delimitación de la competencia estatal queda conectada de manera expresa a la noción de interés general (así, artículo 149.1.20.^a, 22.^a y 24.^a de la CE), pero obsérvese que, en esos casos, el interés general no aparece como cláusula o título genérico habilitante de competencias a favor del Estado, sino como punto de referencia a concretar en cada caso y en relación a específicas materias, sin que, por lo demás, deba confundirse con un criterio territorial de distribución de competencias, tal como han puntualizado las SSTC 227/1988 (f.j. 20.f), 133/1990 (f.j. 6), o 163/1994 (f.j. 8).

En la doctrina, puede verse E. Alberti Rovira, *El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978*, en RDP (UNED), núms. 18-19 (1983), págs. 111 y ss.; J. Bermejo Vera, *El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional*, en RVAP, núm. 10-II (1984), págs. 103 y ss.; y A. Bayona i Rocamora, *Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español*, en RVAP, núm. 10-I (1984), págs. 27 y ss.

cuentran anclaje en otros preceptos constitucionales. Tal es el caso de la competencia autonómica para establecer la bandera y enseña propia, que queda habilitada por la previsión del artículo 4.2 de la CE (STC 94/1985), o del título competencial que deriva del mandato expreso del artículo 122.1 de la CE (STC 56/1990).

3. La concreción de las competencias autonómicas y el principio de interpretación conforme a la Constitución

El principio dispositivo del artículo 149.3 de la CE, que posibilita que las CCAA puedan asumir todas las competencias que expresamente no hayan quedado reservadas al Estado —peculiar mecanismo que se completa con la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado prevista en el mismo artículo 149.3—, supone, por de pronto, que las competencias de las CCAA no son necesariamente todas las que la CE no ha reservado al Estado, ya que sólo les corresponderán las que estatutariamente hayan sido asumidas. Esta regla, que la STC 1/1982 (y en el mismo sentido, posteriores SSTC 44/1982, 82/1984, etc.) enunció con absoluta claridad¹⁹, permite una notable diversidad de situaciones que, desde estrictas exigencias constitucionales, descarta la idea de una pretendida uniformidad entre las CCAA; una conclusión que la STC 76/1983 formuló nítidamente, al reconocer que las CCAA pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta de su contenido autonómico y, por lo tanto, competencial, razón por la cual «...el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del status jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran»²⁰.

Por otra parte, la remisión constitucional a lo que dispongan los EEAA, tanto para concretar las competencias de las CCAA, como, indirectamente, las del Estado en el ámbito de lo que no le ha sido constitucionalmente reservado, debe entenderse adecuadamente. Quiere decirse que la determinación y delimitación de las competencias autonómicas corresponde a los EEAA y esa

¹⁹ Dice así:

«...el hecho de que en una determinada materia la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el artículo 149.3 de la Constitución».

²⁰ En parecidos términos, SSTC 16/1984 o 227/1988, entre otras más.

Por otra parte, esa diversidad de situaciones a las que puede abocar el principio dispositivo, y su incidencia en la propia estructura del Estado, fue destacada muy tempranamente por P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, en Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, núm. 4 (monográfico) (1982), págs. 53 y ss., al señalar que la CE ha operado una «desconstitucionalización» de la estructura del Estado, ya que en el marco constitucional caben respecto de esa estructura soluciones completamente diversas que quedan entregadas al legislador. Sobre el referido principio dispositivo puede verse también M. García Canales, *La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo*, en REDC núm. 23 (1988) y C. Aguado Renedo, *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado*, en REP núm. 98 (1997).

delimitación exige de hecho una interpretación previa del alcance de las competencias atribuidas por la CE al Estado; es decir, exige una interpretación a sensu contrario del artículo 149.1 de la CE que, además, no puede agotarse, adquiriendo firmeza, con la aprobación de esas normas estatutarias. La STC 18/1982 tuvo ocasión de precisarlo, al rechazar que una vez promulgado el EA sea esta la única norma a tener en cuenta en la labor interpretativa que exige la delimitación competencial, ya que, si así se procediese, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución²¹.

Esta doctrina constituye, desde luego, una de las precisiones más destacadas por su operatividad y efectividad práctica, y es que dada la imprecisión, cuando no el sentido marcadamente equívoco, con que en ocasiones se califican las competencias autonómicas, sólo una interpretación estatutaria conforme al texto constitucional permite reconducir a su justo alcance tales calificaciones²². Por eso, el sentido y alcance de las competencias autonómicas sólo quedarán correctamente fijados a la luz de lo que establece la CE²³.

4. El concepto de materia

Configurado el sistema de distribución de competencias en los términos generales que se han expuesto, resulta evidente que el primer gran escollo a superar en la determinación de las respectivas competencias del Estado y de cada una de las CCAA va a radicar en la concreción del alcance de las materias que, entendidas como conjunto de actividades, funciones e instituciones jurídicas relativas a un sector de la vida social, el artículo 149.1 de la CE ha tomado en consideración para fijar las competencias estatales. Tanto es así que no resulta exagerado afirmar que el reparto de competencias descansa priori-

²¹ Dicho en los propios términos de la sentencia:

«...el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

En la doctrina, el principio de interpretación de las previsiones estatutarias de conformidad con el texto constitucional fue destacado tempranamente por E. García de Enterría, *La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en REDA núm. 33 (1982), págs. 277 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, op. cit., págs. 85 y ss.); también por S. Muñoz Machado, *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*, en RDP (UNED), núm. 5 (1979-1980), págs. 61 y ss. (posteriormente incorporado a la 2.ª ed. de su libro *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cívitas, 1981).

²² Así sucedió, entre los primeros pronunciamientos, en la STC 1/1982 (f.j. 5 *in fine*), a propósito de la competencia exclusiva de la CA del País Vasco sobre planificación de la actividad económica, o en la STC 37/1981 (f.j. 1), en relación a la competencia exclusiva de la misma CA en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable.

²³ Este principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución se traduce, pues, tal como se dijera en la STC 77/1985, que proporciona pautas interpretativas de las leyes en general perfectamente aplicables a las normas estatutarias, en que «... incluso si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir, interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquella que resulta ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con el texto fundamental».

tariamente en el concepto de materia, erigiéndose éste en uno de los elementos centrales del sistema competencial²⁴.

Ahora bien, las dificultades para determinar en cada caso el contenido y alcance de las diversas materias con arreglo a las cuales se efectúa el reparto de potestades y funciones no son pocas. La jurisprudencia constitucional lo refleja claramente, mostrando significativas oscilaciones en orden a dotar de mayor o menor amplitud a las materias previstas según se halle o no en juego la aplicación de la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado²⁵.

Aunque no es el lugar adecuado para tratar de desarrollar debidamente este extremo, si se ha de advertir que el TC no ha cuestionado, en general, la corrección de los listados de materias —y consiguientes competencias— de los EEAA en los que aparecen rúbricas materiales nominalmente no previstas en el artículo 149.1 de la CE, dando por buena esas referencias materiales y las consecuencias que de las mismas se derivan en atención a la regla primera del artículo 149.3 de la CE. Sin embargo, cuando lo que ha estado en liza era la aplicación de la cláusula residual a favor del Estado, por tratarse, en concreto, de asuntos susceptibles de ser englobados en materias no relacionadas en la CE, ni en el correspondiente EA, la posición del TC ha sido favorable a una interpretación amplia y extensiva de las materias que sí se mencionan expresamente en los indicados textos normativos.

Quiere decirse, en definitiva, que, ante los diversos casos que se han planteado, no ha dejado de tener una proyección y manifestación distinta la doctrina de que, ni la inclusión en los EEAA de una determinada materia no expresamente prevista en el artículo 149.1 de la CE debe significar sin más la efectiva y legítima titularidad de las CCAA, ni, a la inversa, tampoco el silencio de la CE y de los EEAA respecto de un concreto asunto o cuestión permite concluir de manera automática y taxativa que la titularidad competencial corresponde al Estado.

Dentro de la corriente jurisprudencial tendente a interpretar amplia y extensivamente las materias previstas en la CE —y correlativamente en los EEAA—, a fin de soslayar la aplicación de la cláusula residual, puede destacarse la STC 123/1984, a propósito de la materia «protección civil» —no prevista en la CE ni, en el conflicto planteado, en el EA del País Vasco— y su relación con la materia «seguridad pública», tomada en consideración en el artículo 149.1.29.a del mismo texto constitucional y también en la referida norma estatutaria. También otras Sentencias posteriores han postergado la aplicación de esa cláusula residual, por cuanto de no hacerlo se produciría un resultado expansivo de las competencias estatales: así, la STC 132/1989, respecto de la materia «cámaras agrarias» —que expresamente no figura ni en la

²⁴ El concepto de materia y su virtualidad para el reparto de competencias ha sido ampliamente estudiado por C. Viver Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989; puede verse también el trabajo de M. Carrillo, *La noción de «materia» y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en RVAP, núm. 36-II (1993), págs. 101 y ss.

²⁵ Respecto del principio o regla de atribución residual de competencias a favor del Estado, *Vid.* el inicial trabajo de P. Santolaya y J. García Roca, *Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española*, en Revista de Política Comparada, núm. 7 (1981-82), págs. 167 y ss.

CE ni, en el supuesto de la Sentencia, en el EA de Cataluña— y su relación con otras materias que si se han previsto en dichos textos normativos, como la «agricultura» o las «entidades corporativas» que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas; y lo mismo cabe decir de la STC 149/1991, al tratar de la distribución de competencias sobre la denominada «ordenación del litoral» y su relación con la materia «ordenación del territorio», o de la competencia relativa a «vertidos» y su relación con la materia «protección del medio ambiente». En todas esas Sentencias se confirma clara y terminantemente que la cláusula residual de atribución de competencias al Estado debe considerarse como un mecanismo realmente excepcional, para supuestos límites, en verdad irresolubles desde la interpretación de las materias relacionadas en el artículo 149.1 de la CE y complementariamente en los EEAA, y no como un artificio jurídico de acción automática ante la falta de mención expresa de cualquier aparente materia; una consideración ésta que, a la postre, se traduce en una interpretación amplia y extensiva de las materias expresamente previstas²⁶.

Por el contrario, cuando los conflictos se han suscitado respecto de actuaciones reconducibles a nuevas materias previstas en los EEAA, la operatividad del catálogo de materias constitucionalmente tomadas en consideración ha perdido intensidad en la labor interpretativa del TC, dando la impresión de que esas materias dejan de componer, como regla, una relación prácticamente exhaustiva que sólo muy excepcionalmente permite la aparición de otras distintas. Así parece resultar, en efecto, de la posición mantenida por la jurisprudencia constitucional²⁷, con lo que el reconocimiento de la especificidad de esas nuevas materias —en realidad, submaterias— aparece como un nuevo factor problemático en la delimitación de las competencias.

Debe añadirse que la complejidad del sistema aumenta de grado dadas las dificultades existentes para determinar la materia en la que hay que situar o englobar cada asunto o cuestión, por cuanto el deslinde entre materias no suele ser total ni pleno y la realidad ofrece múltiples supuestos en principio reconducibles a unas u otras. Fenómeno de solapamiento o yuxtaposición de diversas materias que en gran medida resulta inevitable, por mucha que sea la precisión a la que se trate de llegar.

²⁶ Es verdad, de todas formas, que no han faltado algunos pronunciamientos de sentido opuesto, si bien resulten contados y excepcionales. Tal es el caso de las SSTC 38/1982 y 12/1985, que, en relación con la competencia para regular la precedencia relativa de las autoridades de las CCAA y del Estado en los actos oficiales que organicen las primeras, declararon la competencia estatal por así resultar de la cláusula residual; una justificación, de todas formas, absolutamente innecesaria y perturbadora, máxime cuando se reconoce en las mismas Sentencias que es lógico que la competencia sea estatal «dada la configuración del Estado como una institución compleja de la que también forman parte las CCAA».

²⁷ Por ejemplo, SSTC 69/1982 y 82/1982, sobre la materia «espacios naturales protegidos», sin perjuicio de los matices que introducen las posteriores SSTC 170/1989 y 102/1995 (matices seguramente innecesarios al no clarificar definitivamente que esas nuevas materias no son otra cosa que la sustantivación de aspectos singulares reconducibles a una o varias de las rúbricas materiales del artículo 149.1 de la CE); lo mismo cabe afirmar de las SSTC 72/1983, 134/1992, 155/1993 y 204/1993, en relación con la materia «cooperativas»; o, más matizadamente, de las SSTC 71/1982, 88/1986, 69/1988, 15/1989, 62/1991, 133/1992 o 202/1992, respecto de la materia «defensa de los consumidores y usuarios».

La jurisprudencia constitucional, al hilo de los numerosos conflictos en los que su solución ha exigido determinar con carácter previo la regla de aplicación preferente, ha ido consolidando una serie de criterios interpretativos que, de todas formas, por su carácter casuístico difícilmente pueden ser considerados como reglas unívocas, susceptibles de aplicación automática a cualesquiera supuestos. No otro es el caso del criterio del «contenido inherente a cada competencia»²⁸; o lo mismo puede decirse del criterio de la preferencia del título competencial especial o específico sobre el genérico²⁹.

Esa misma jurisprudencia refleja también una tendencia a interpretar restrictivamente determinadas materias como las relacionadas con las expresiones «legislación civil»³⁰, «legislación laboral»³¹, «legislación mercantil»³² y similares. E idéntica apreciación resulta de la interpretación que suele hacerse de las llamadas «materias horizontales», es decir, de aquellos títulos que cruzan horizontalmente otras materias³³, aunque no es menos cierto que, en especial, el título resultante del artículo 149.1.13.a de la CE tiene un indudable potencial expansivo³⁴.

La yuxtaposición de materias, en fin, ha dado paso, incluso, a soluciones un tanto sorprendentes, como la de reconducir a materias —y, por tanto, a competencias— diferentes una misma cuestión en función de la naturaleza normativa o ejecutiva de la potestad ejercitada. No otro es el caso de las SSTC 14/1994 y 183/1996, que, con apoyo en la STC 203/1992, diferencian entre la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes —lo que se reconduce a la materia de tráfico— y, de otro lado, la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que se considera perteneciente a la materia de industria³⁵.

²⁸ Entre otras, *Vid.* SSTC 42/1981, 87 y 88/1983, 80/1985, 192/1990, 135/1992, 36/1994 o 96/1996.

²⁹ Entre las primeras Sentencias que lo formularon, *Vid.* STC 71/1982, aunque la relatividad del referido criterio es palmaria a la luz de la propia jurisprudencia constitucional: por ejemplo, compárese la STC 32/1983, en la que, apelando a la especificidad del título, se estimó que la medida debatida (relativa a la sanidad vegetal) debía encuadrarse en la materia sanidad y no en la materia agricultura, con la STC 80/1985, en la que se afirmó que la sanidad vegetal (en concreto, prevención y luchas contra plagas o enfermedades vegetales) debe encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre agricultura; una oscilación que, respecto de la sanidad animal, de nuevo se produce en la STC 192/1990, dando preferencia a la materia sanidad frente a la materia ganadería, y en la posterior STC 67/1996, aunque en términos más restrictivos, al asociar la naturaleza sanitaria de las normas a su incidencia en la salud humana. Relatividad, pues, del referido criterio que ha llevado al propio TC a reconocer explícitamente que no tiene «valor absoluto» a los efectos de determinar el título prevalente [en este sentido, SSTC 213/1988 (f.j. 3) y 197/1996 (ff.jj. 3 y 4)].

³⁰ *Vid.* SSTC 170/1989 o 121/1992.

³¹ *Vid.* SSTC 35/1982 o 360/1993.

³² *Vid.* SSTC 14/1986, 88/1986, 62/1991, 264/1993 o 284/1993.

³³ Por ejemplo, entre otras muchas más, SSTC 44/1982, 76/1984 o 125/1984.

³⁴ Esa expansividad del título resultante del artículo 149.1.13.ª de la C.E. se ha reflejado claramente en la jurisprudencia constitucional, en relación con ámbitos como, por ejemplo, la vivienda (STC 152/1988), la agricultura y ganadería (STC 14/1989), la acuicultura (STC 103/1989), el comercio (STC 225/1993), etc.

³⁵ Se trata, de todas formas, de una solución que contrasta abiertamente con la adoptada en las SSTC 100/1991 y 236/1991, que, respecto de actividades similares, engloban tanto la actividad normativa

He aquí, en definitiva, un nuevo dato que prueba inequívocamente las limitaciones y condicionamientos a los que se enfrenta toda operación de reparto competencial, incluida la jurisprudencia constitucional. Junto a ello, los supuestos de concurrencia de diversas titularidades competenciales sobre un mismo espacio físico³⁶, terminan por componer un intrincado sistema que, a partir de la CE y los EEAA, aconseja remitir el deslinde competencial detallado y preciso a fases ulteriores en las que, como alternativa al conflicto judicializado, la negociación y la colaboración puede terminar siendo el cauce más eficaz de solución.

5. La distribución de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias: en especial, la noción de bases o normas básicas

El núcleo de competencias reservadas al Estado se encuentra recogido, como es bien sabido, en el artículo 149.1 del texto constitucional. Se engloban en el mismo competencias de muy distinta calidad y significación, ya que, en unas ocasiones, la reserva incluye todas las funciones o potestades posibles respecto de una materia concreta, mientras que en otras, las funciones reservadas son limitadas, circunscritas a singulares aspectos, como sucede cuando la reserva se refiere sólo a la legislación o, más restrictivamente aún, a la legislación básica o bases de la correspondiente materia. En otros supuestos, en fin, la CE ha optado por fijar la competencia del Estado por relación, no a la totalidad de la materia, sino respecto de una parte de la misma. Es claro, en definitiva, que el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal tiene muy distinto alcance en cada una de las materias.

Pues bien, en orden al análisis y sistematización de esa tipología de supuestos —que encuentra su correlativo en las correspondientes previsiones estatutarias, aunque las calificaciones de las competencias en los EEAA no siempre guarden estricta coherencia con las asignadas a las competencias estatales— conviene distinguir entre los supuestos de «reserva total de una materia» y, por tanto, de todas las potestades ejercitables en ese ámbito, y «reserva de potestades concretas», tal como lo hiciera la STC 35/1982. Y es que, con independencia de que en los casos de atribución íntegra de una materia bien puede afirmarse que la competencia es exclusiva, mientras que en los demás la materia está competencialmente compartida, lo más destacable es que esa distinción conecta de inmediato con el mecanismo que la CE ha previsto para la determinación de las competencias que, una vez superada la fase transitoria y la limitación competencial resultante del artículo 148.1 de la CE, las CCAA pueden efectivamente asumir.

En la sistemática del artículo 149.1 de la CE, la reserva de potestades concretas se plasma fundamentalmente en dos supuestos: en aquellos en los que al

como la ejecutiva en un único ámbito material, la «metrología», aunque posiblemente ello se deba a que en esa materia el bloque de la constitucionalidad efectúa un reparto de potestades entre el Estado y las CCAA, lo que no sucede en las materias de «tráfico» y de «industria».

³⁶ Supuestos que han dado también lugar a diversos pronunciamientos, como, por ejemplo, las SSTC 77/1984, 56/1986, 227/1988, 103/1989, 149/1991 o 161/1996.

Estado se atribuye la competencia para el establecimiento de la legislación en determinadas materias y, en segundo lugar, en aquellos otros en los que la atribución aparece más constreñida, por cuanto alcanza únicamente a la legislación básica. De este modo, se pueden distinguir claramente los tres siguientes supuestos: en primer lugar, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa y la potestad ejecutiva, pudiendo alcanzar la reserva a toda la materia o a una parte de la misma (caso, éste último, de las materias referidas en las cláusulas 21.a, 22.a o 24.a del artículo 149.1 de la CE, referidas a obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, transportes, etc.); en segundo lugar, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa (legislativa y reglamentaria), mientras que la potestad ejecutiva puede ser asumida por las CCAA; y, finalmente, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa básica, mientras que la potestad normativa de desarrollo y la potestad ejecutiva puede ser asumida por las CCAA.

Ningún inconveniente hay en calificar todo ese conjunto de competencias como competencias exclusivas del Estado, aunque tampoco es descartable la calificación de las correlativas competencias autonómicas como competencias exclusivas³⁷. Por ello, aunque suele utilizarse el calificativo de competencias compartidas para referir los casos en los que una potestad se reparte entre el Estado y las CCAA, esa calificación en nada cambia la efectividad y alcance de tales competencias. Es verdad, en fin, que las calificaciones estatutarias de las competencias de desarrollo legislativo como competencias autonómicas exclusivas pueden inducir a equívocos; sin embargo, aclarado que esa exclusividad queda ceñida al ámbito de la legislación no básica, la trascendencia del problema pasa a ser más aparente que real.

La posibilidad que se acaba de admitir en orden a calificar todas las competencias autonómicas como competencias exclusivas, siempre que no haya

³⁷ La calificación depende, en última instancia, de la perspectiva desde la que se formule: desde la consideración de la materia, puede hablarse de competencias compartidas en todos los casos en los que al Estado o a las CCAA no les corresponda la integridad de potestades (normativa y ejecutiva); sin embargo, desde la perspectiva de las potestades, las competencias pueden considerarse en todos los casos exclusivas, incluso cuando se desdobra la potestad normativa en potestad legislativa básica y potestad legislativa de desarrollo, ya que la norma básica estatal no puede invadir válidamente el ámbito de la potestad autonómica para dictar las normas de desarrollo.

En la doctrina, sobre las competencias exclusivas obligada es la remisión al trabajo de E. García de Enterría, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, en REDC, núm. 5 (1982), págs. 63 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, op. cit., págs. 119 y ss.). Asimismo, los trabajos de J. Salas Hernández, *Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña*, en REVL, núm. 205 (1980), págs. 9 y ss. (insistiendo en el criterio que en este trabajo se asume y que ya formulara con anterioridad en su trabajo «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial», en el vol. col., dirigido por S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, II, Madrid, Alfaguara, 1973, págs. 310 y ss.) y J. Tornos Más, *Las competencias de la Generalidad de Cataluña*, en REVL, núm. 205 (1980), págs. 61 y ss. Conviene tener en cuenta, además, L. Cosculluela Montaner, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, en RAP, núm. 89 (1979), págs. 7 y ss.; A. Blasco Esteve, *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, en REDA, núm. 29 (1981), págs. 307 y ss.; y J. L. Meilan Gil, «Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites», en vol. col. *Actualidad y perspectivas del derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, ed. Complutense, 1992, págs. 685 y ss.

extralimitación estatutaria consistente en incluir como competencias propias aquellas que constitucionalmente han quedado reservadas al Estado, relativiza, pues, otras posibles calificaciones. Se ha aludido a la calificación de competencias compartidas, pero cabe también recordar la calificación de competencias plenas, para referirse a los supuestos en los que el Estado retiene la competencia normativa en su integridad sobre determinada materia, si bien corresponda a las CCAA la competencia ejecutiva de esa legislación estatal³⁸. Calificaciones, ha de insistirse en ello, que no presentan mayor virtualidad que la de tratar de sistematizar, desde diversos criterios, los diferentes supuestos, pero sin que esas calificaciones alteren para nada el efectivo régimen de las competencias³⁹.

En cualquier caso, el sistema con arreglo al cual se reparten las competencias, más allá de la apariencia que pueda deparar una lectura superficial de los EEAA, no está basado, como regla general, en la separación rígida de bloques materiales entregados en su integridad y en términos de exclusividad a una u otras instancias, sino que normalmente, en el seno mismo de cada una de esas materias, se ha operado un reparto de las funciones normativa y ejecutiva.

Prescindiendo ahora de otros supuestos⁴⁰, la principal técnica de distribución, como es igualmente bien conocido, consiste en atribuir al Estado la

³⁸ *Vid.* la calificación de «competencia plena», referida a la enseñanza, en los artículos 15 del EA de Cataluña, 31 del EA de Galicia, etc., aunque, en estrictos términos, no se trata de una competencia normativa íntegra o en su totalidad; calificación, en fin, que, por ejemplo, también es utilizada en el Preámbulo del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

³⁹ Distinto es el caso, no obstante, de lo que pueden denominarse «competencias atípicas» que nos sitúan ante los fenómenos de competencias «en colaboración» y «de participación».

Las llamadas «competencias exclusivas en colaboración» reflejan una singularísima técnica de reparto de competencias. Esta técnica de distribución de competencias se utiliza en algunos EEAA en relación con materias como las «denominaciones de origen», habiendo sido objeto de interpretación en las SSTC 11/1986, 186/1988, 209/1989, 211/1990, 112/1995 y 146/1996.

Por otra parte, y aunque se trata de una técnica utilizada muy raramente en el sistema constitucional de distribución de competencias, existen, asimismo, algunos supuestos en los que se prevé la «participación» de las CCAA en el ejercicio de determinadas competencias estatales. Es el caso de la participación en la organización de las demarcaciones judiciales (artículo 152.1 de la CE, que se remite a lo previsto en la LOPJ) y de la participación en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, sobre lo cual, diversas Sentencias constitucionales han precisado ya el significado y alcance de las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias (SSTC 56/1990 y 62/1990, por lo que se refiere a las demarcaciones judiciales, y STC 97/1989, respecto de la fijación de demarcaciones notariales y registrales).

⁴⁰ Me refiero básicamente al consistente en atribuir al Estado la competencia legislativa y a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva, respecto del cual debe tenerse en cuenta el libro de E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1983, y el comentario a dicha obra de P. Cruz Villalón, *Las articulaciones de un Estado compuesto*, en REDC núm. 8 (1983), págs. 299 y ss.; también, los siguientes trabajos: I. de Otto, «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», en *Estudios en homenaje al profesor E. García de Enterría*, op. cit., IV, págs. 3373; M. Bassols Coma, «La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas», en *Estudios en homenaje al profesor E. García de Enterría*, op. cit., IV, págs. 3391 y ss.; vol. col. *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 1989; P. Cruz Villalón y J. Tornos Más, *Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro*, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 12 (1992), págs. 13 y ss.; R. Jiménez-Asensio, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1993, y *Distribución de competencias*

competencia sobre la legislación básica, normas básicas o simplemente bases, en la materia de que se trate, y a las Comunidades Autónomas la competencia normativa para su desarrollo. La importancia de esta técnica distribuidora corre pareja a la atención que la doctrina y la jurisprudencia le han dispensado. La abundantísima bibliografía existente⁴¹, así como los continuos pronunciamientos a los que, respecto de esa técnica, ha sido y sigue siendo requerido el TC, dan ajustada idea de que en este singular mecanismo de concurrencia normativa se localiza el núcleo principal de engarce entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos.

En líneas generales, creo que puede afirmarse sin exageración que los perfiles de esta técnica de concurrencia normativa están definitivamente asentados. La STC 197/1996 ha sintetizado la doctrina sobre las «bases», tanto en su dimensión material como formal, en unos términos tan detallados y precisos que aconsejan remitir sin más a su lectura. Baste recordar, por ello, que, sin perjuicio del contenido sustantivo o material de la norma, dos son, en esencia, los elementos formales a tener en cuenta para su calificación como básica: que esté expresamente declarada como tal (o que venga dotada de una estructura que permita inferir sin especiales dificultades su carácter básico, aunque este criterio adolece de cierta ambigüedad) y que, como regla general, las bases deben ser fijadas por Ley votada en Cortes⁴² o en instrumento normativo de rango equivalente⁴³.

Quedan, de todas formas, algunos aspectos por clarificar definitivamente. Tal es el caso de la fijación de previsiones calificadas como básicas en virtud de meras normas reglamentarias que, de acuerdo con la doctrina de la STC 35/1992, únicamente será posible cuando tales preceptos reglamentarios sean

ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional, en REDC, núm. 42 (1994), págs. 53 y ss.; y J. Tornos Más, *Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España*, en RVAP, núm. 40-II (1995), así como su comentario *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre*, en REDA, núm. 98 (1998), págs. 253 y ss.

⁴¹ El reparto de competencias normativas entre el Estado y las CCAA respecto de una misma materia es, posiblemente, la cuestión que más atención doctrinal ha concitado, dada su importancia. Entre otros muchos más, cabe citar los trabajos de A. Blasco Esteve, *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 33 (1982), págs. 301 y ss.; T. Font i Llovet, *Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida*, en REDA, núm. 37 (1983), págs. 195 y ss.; J. Salas Hernández, *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, en RAP, núms. 100-102 (1983), págs. 433 y ss.; J. Esteve Pardo, *Bases estatales y competencias de ejecución*, en REDA, núm. 39 (1983), págs. 615 y ss.; A. Bayona i Rocamora, *La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 45 (1985), págs. 55 y ss.; J. Jiménez Campo, *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico*, en REDC, núm. 27 (1989), págs. 39 y ss.; E. Aja, «El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas», en vol. col. (coord. A. Pérez Calvo) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, INAP, 1990, págs. 19 y ss.; J. Conde i Castejón, *La conflictivitat competencial: el concepte de bases*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1992; J. Tornos Más, *Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional*, en RVAP, núm. 36-II (1993), págs. 117 y ss.; A. Gutiérrez Llamas, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Barcelona, Bosch, 1994; J. García Morillo, *La versatilidad de lo básico*, en RAP, núm. 139 (1996), págs. 125 y ss.; y J. C. Tejedor Bielsa, *La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1996, de 27 de junio*, en Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 9 (1996), págs. 447 y ss.

⁴² Exigencia establecida fundamentalmente a partir de las SSTC 32/1983 y 42/1983.

⁴³ En este sentido, *Vid.* por ejemplo, SSTC 179/1992, 23/1993 o 382/1993.

ejecución o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida. Con ello, el establecimiento de las bases se ha dotado de mayor rigurosidad, al excluir que el Reglamento dictado en desarrollo de una Ley básica pueda calificar como básicas a previsiones distintas de aquellas a las que expresa y singularizadamente se remita la Le⁴⁴. No basta, por tanto, con la mera existencia de una ley de cobertura genérica, máxime cuando ésta no define qué preceptos son básicos, ya que, como ha declarado la STC 203/1993, en supuestos tales la habilitación «reviste un grado de indeterminación e inconcreción que no permite considerarla un instrumento normativo suficiente para legitimar la fijación de bases con carácter general y mediante normas reglamentarias»⁴⁵.

Ahora bien, tampoco han faltado —y aquí radica el problema— pronunciamientos divergentes, en los que se ha mantenido que la ausencia de habilitación específica en la correspondiente Ley no impide al Gobierno dictar normas básicas, pues el Gobierno «no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes» y es un deber del titular de la potestad normativa precisar los preceptos que materialmente tienen carácter básico⁴⁶.

En todo caso, más allá de estas cuestiones de detalle aún por perfilar definitivamente, no cabe duda de que el principal problema que plantea el sistema de reparto competencial a través del juego bases-desarrollo es la determinación de lo que deba entenderse por básico en relación a cada materia concreta. Problema cuya solución, a mi juicio, no debería remitirse sistemáticamente y como único cauce, tal como hasta ahora ha sucedido, a la decisión del Tribunal. Surge así con fuerza la necesidad de dar entrada a otro tipo de actuaciones, entre las que la concertación y el acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas podría facilitar, de manera mucho más eficaz y operativa, la delimitación de los respectivos ámbitos de actuación. Y para ello, las posibilidades que puede ofrecer el Senado aparecen como un argumento más que justifica plenamente su reforma.

6. La competencia estatal de coordinación

Conviene también recordar la especial significación de la competencia de coordinación que el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado en determinadas materias (singularmente en materia de sanidad); una competencia que en las iniciales SSTC 32 y 42/1983 quedó caracterizada como una competencia específica que no cabe confundir con la colaboración —exigencia ésta implícita en la propia esencia de la forma de organización del Estado que se implanta en la CE— y que es también distinta a la competencia para la fija-

⁴⁴ Doctrina reiterada, por ejemplo, en la STC 197/1996.

⁴⁵ En similares términos, *Vid.* STC 197/1996, f.j. 24, que, a propósito de la D.F. 3.ª de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero, afirma que «el intento de atribuir (...) de modo tan genérico, mediante la Disposición final tercera, en su primer inciso, carácter básico a tantas disposiciones reglamentarias estatales, gran parte de las cuales ni siquiera existían en el momento de formularse tal atribución, colisiona frontalmente (...) con la propia noción de bases que ha ido elaborando la jurisprudencia de este Tribunal».

⁴⁶ Tal es el caso de los contenidos en las SSTC 179/1992, 141/1993 y 385/1993.

ción de las bases, si bien, en relación con este último extremo, no han faltado pronunciamientos en los que ha terminado admitiéndose la existencia de potestades estatales de coordinación en materias en las que la competencia del Estado se ciñe a la normativa básica o a la íntegra legislación⁴⁷.

7. Los traspasos de servicios

La operatividad y significado de los traspasos de servicios ha suscitado diversos problemas⁴⁸ a los que la jurisprudencia constitucional ha tenido que atender, llegándose a consolidar una doctrina que, en líneas generales, puede resumirse de la siguiente forma.

En primer término, reiterada jurisprudencia⁴⁹ ha señalado que las competencias están asignadas o atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, de manera que los Decretos de transferencias son un simple instrumento jurídico para articular transitoriamente el proceso autonómico y permitir el pleno ejercicio de las competencias autonómicas. Sin embargo, tampoco ha dejado de admitirse que, en tanto no se transfieran los medios personales y materiales, el ejercicio de la competencia corresponderá al Estado; una consecuencia ésta que el TC, sin perjuicio de criticarla, no dejó de sancionar en la STC 209/1990⁵⁰.

⁴⁷ *Vid.*, por ejemplo, SSTC 104/1988 y 329/1993. En concreto, la primera afirma explícitamente que «no pueden reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1.13.ª, 15.ª, 16.ª, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal, (de manera que) resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado» (f.j. 2).

Por lo demás, un completo resumen de la doctrina del TC sobre la competencia estatal de coordinación puede verse en la STC 45/1991 (f.j. 4).

⁴⁸ Sobre los traspasos o transferencias de servicios *Vid.* L. Cosculluela Montaner, *En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas*, en REDA, núm. 18 (1978), págs. 367 y ss.; también, J. L. Fuertes Suárez, *Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas*, en RDP (UNED), núm. 10 (1981), págs. 145 y ss.; M. Calvo Charro, *Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios*, en REDA, núm. 74 (1992), págs. 275 y ss.; A. Embid Irujo, *La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza*, en Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 21 (1994); E. Argullol Murgadas, *Ordenación de competencias y traspaso de servicios*, en Autonomías, núm. 21 (1996); y J. Tornos Más, *Las transferencias de funciones y servicios entre el Estado y las Comunidades Autónomas: estado de la cuestión*, en Anuario Jurídico de La Rioja, núm. 2 (1996), págs. 103 y ss.

⁴⁹ *Vid.* SSTC 25 y 87/1983; 77/1984; 48, 87 y 149/1985; 11, 95 y 96/1986; 124 y 209/1989; 155 y 209/1990; o 243/1993.

⁵⁰ Concretamente, en los términos siguientes:

«Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad (...), el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la (correspondiente) Comisión mixta (...), merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias» (f.j. 4).

En segundo lugar, los Decretos de traspasos constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, por lo que, como ha destacado, entre otras, la STC 76/1983, esos acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, aunque a él corresponda regular los aspectos formales de tales Decretos. Pero lo verdaderamente relevante es que el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas de transferencias queda condicionado a la adecuación de los mismos al orden constitucional de distribución de competencias, ya que ni las Comisiones Mixtas son los órganos competentes para definir y delimitar los contenidos de las materias y las potestades que en relación a las mismas correspondan a las CCAA, ni los Reales Decretos de transferencias son normas con capacidad para alterar o modificar esa distribución competencial. Y es que, como ha dicho el TC, el valor interpretativo de los mismos «no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias, ni vincular a este Tribunal» (SSTC 48 y 102/1985)⁵¹.

Finalmente, sobre las características generales del procedimiento de traspasos de servicios y de los Reales Decretos aprobatorios de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas de Transferencias, la STC 76/1983, al conocer del Título IV de la LOAPA, que contenía un conjunto de previsiones tendentes a uniformizar el proceso de transferencias de servicios mediante una serie de criterios comunes aplicables a todas las CCAA, ya declaró que, tal como ha sido concebido constitucional y estatutariamente, la diversidad en el contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas es un rasgo inherente a dicho proceso. Por ello, la trascendencia de proceder a los traspasos de servicios desde una perspectiva más general y de conjunto que la resultante de la estricta relación bilateral entre el Estado y la correspondiente CA, a la que necesariamente conduce el propio carácter de las Comisiones de transferencias, encuentra un obstáculo insalvable que sólo con la modificación de los EEAA, dando paso a Comisiones Sectoriales que agrupasen al Estado y a todas las CCAA, podría superarse. Sin embargo, se trata de una posibilidad difícilmente alcanzable, que a lo que más ha llegado ha sido a plasmarse en la existencia de Comisiones Sectoriales de ámbito nacional cuyas propuestas en todo caso han de ser ratificadas por las correspondientes Comisiones Mixtas.

⁵¹ No obstante, el valor interpretativo de los Decretos de transferencias ha sido en algunos casos decisivo en el fallo del asunto controvertido. Es el caso, por ejemplo, de las SSTC 11/1986 y 209/1989, que, ante la ausencia de criterio constitucional o estatutario sobre el contenido exacto de las llamadas competencias exclusivas en colaboración, a los efectos de dilucidar los conflictos planteados han acudido a los mecanismos establecidos en los acuerdos de las Comisiones Mixtas. O es el caso de la STC 88/1987, en la que, con ocasión del conflicto acerca de la gestión estatal de determinadas subvenciones a favor de actividades turísticas, se reconoce que las normas de traspasos son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos del ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas.

8. Los límites del ejercicio de las competencias autonómicas: el territorio, la libre circulación de personas y bienes, la unidad del orden económico nacional y la cláusula de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales

Complementariamente al reparto específico de competencias, la CE y los EEAA contienen una serie de principios y criterios que operan como auténticos límites al ejercicio de las competencias autonómicas y, en ocasiones, al ejercicio mismo de los poderes que corresponden al Estado.

El primero de los límites de los que conviene dar cuenta es el derivado del ámbito territorial al que quedan constreñidas las CCAA en el ejercicio de sus competencias⁵². El alcance de la territorialidad de las competencias autonómicas ha sido objeto de examen minucioso por el TC en diversas ocasiones⁵³, advirtiéndose una tendencia a mantener un criterio interpretativo flexible

⁵² Independientemente de las formulaciones estatutarias, el límite territorial viene impuesto por la propia organización del Estado (artículo 137 CE) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias autonómicas. En este sentido, por ejemplo, la STC 44/1984, afirmó que «... por tratarse de una cooperativa de crédito, su actividad extraterritorial afecta, a su vez, al ámbito competencial territorial de otras Comunidades Autónomas por los posibles conflictos de intereses que la realización de operaciones financieras lleva consigo, tal como ha reconocido la STC 1/1982 en relación con las Cajas de Ahorro, lo que viene a poner de manifiesto el carácter supracomunitario de dicha actividad cooperativa y, en consecuencia, el interés público que justifica la competencia estatal».

Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los EEAA aparecen tres tipos de disposiciones relativas al territorio. Un primer tipo es el que afirma el carácter territorial de las competencias de las CCAA: así, el artículo 25.1 del EA Cataluña, que establece que «todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña», fórmula ésta que aparece también en otras normas estatutarias.

Junto a esta primera regla relativa a la territorialidad de las competencias, en algunos EEAA hay preceptos específicamente referidos a la eficacia en el espacio del Derecho autonómico: ese es el caso, por ejemplo, del artículo 9.1 del EA Aragón, al declarar que «las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad»; estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad que en el número 2 del mismo artículo 9 encuentra la siguiente concreción: «Las normas que integran el Derecho Civil de Aragón tendrán eficacia personal y serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial».

Finalmente, existe un tercer grupo de previsiones que establecen el carácter preferente de la aplicación del Derecho autonómico en el territorio de la CA respectiva en materia de su competencia exclusiva. La fórmula utilizada es la siguiente: «en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el Derecho propio de (...) será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto», a lo que se añade que «en defecto de Derecho propio, será de aplicación, como supletorio, el Derecho general del Estado».

Todo esto sin perjuicio, claro es, de la función que el territorio también cumple como criterio específico de distribución de competencias en determinadas materias (en este sentido, *Vid.* SSTC 132/1996 y 65/1998).

⁵³ Entre otras, en relación con el transporte terrestre de mercancías (STC 37/1981), cooperativas (SSTC 72/1983 y 44/1984), emisión de obligaciones (STC 96/1984), cajas de ahorro (SSTC 48 y 49/1988), centros de enseñanza (STC 154/1985), seguros privados (STC 86/1989 y 330/1994), subvenciones (STC 117/1992), carreteras (SSTC 132/1996 y 65/1998) o, en fin, al tratar de fijar la autoridad laboral competente ante la que deben ser presentados los convenios colectivos de empresas de ámbito territorial superior al de la CA (SSTC 48/1982 y 85/1982).

que lleva a reconocer la validez de las normas y actos de las CCAA aunque puedan producir consecuencias de hecho fuera de sus ámbitos territoriales⁵⁴.

Esa flexibilización no ha sido obstáculo, de todas formas, para entender que, cuando se trata de autorizaciones administrativas de actividades que se extienden al territorio de más de una CA, tal función corresponde al Estado por exceder del ámbito territorial de la competencia autonómica (por ejemplo, SSTC 86/1989, 117/1992 o 330/1994), si bien no es menos cierto que la jurisprudencia más reciente (SSTC 243/1994 y 195 y 197/1996) ha modulado el alcance de la competencia estatal. La STC 243/1994, a propósito de la autorización de entidades de inspección y control en el ámbito de la seguridad industrial, resulta al respecto definitiva⁵⁵, al afirmar que la competencia para conceder la autorización no se desplaza al Estado por el hecho de que las operaciones de las entidades autorizadas se proyecten sobre un ámbito territorial supraautonómico. Una doctrina ésta de la mayor importancia que, por lo demás, ha sido perfilada en la STC 197/1996.

En cuanto al principio de libre circulación de personas y bienes que sanciona el artículo 139.2 de la CE, la jurisprudencia constitucional también lo ha interpretado muy matizadamente, señalando que no toda incidencia en el mismo debe considerarse como un obstáculo que hace inconstitucional la actuación⁵⁶. Y en íntima conexión con el principio de libre circulación de

⁵⁴ Vid. SSTC 37/1981, 44/1984 o 96/1984, pues, como se dice en ésta última, «negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente (...) a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

En la doctrina, Vid. A. Blasco Esteve, *Territori i competències autonòmiques*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; I. Lasagabaster Herrarte, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», en vol. col. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 1995; R. M.ª Galán Sánchez, *Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad*, en REALA, núm. 267 (1995). Además, un completo análisis de la relación entre la competencia territorial de las CCAA y la eficacia territorial de los Derechos autonómicos, en A. Arce Janariz, *Comunidades Autónomas y Conflictos de Leyes*, Madrid, Cívitas, 1988.

⁵⁵ Dice así:

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas».

⁵⁶ Cabe citar, entre otras, las SSTC 37/1981, 97/1983, 52/1988, 64/1990, 66/1991 o 84/1993.

En la doctrina, sobre el principio de libre circulación de personas y bienes, Vid. E. García de Enterría, «Estudio Preliminar», en vol. col. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980, págs. 11 y ss.; asimismo, E. Alberti i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de*

personas y bienes, el TC ha destacado con gran énfasis la exigencia derivada del texto constitucional (artículos 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2, entre los más significativos) de que el orden económico nacional es uno en todo el ámbito del Estado.

A esa unidad del orden económico nacional se refirieron tempranamente las SSTC 1/1982, 11/1984 y 96/1984, y algo más tarde la fundamental STC 29/1986, resaltando su operatividad como una limitación genérica que enmarca el ejercicio de las propias competencias autonómicas y, a la vez, como un título competencial más del Estado⁵⁷; una limitación, en todo caso, que exige tener en cuenta la proporcionalidad entre los objetivos legítimos que las CCAA persigan y las medidas adoptadas para alcanzarlos, tal como se afirmó en la STC 64/1990, reiterando lo ya dicho en STC 88/1986⁵⁸.

Por otra parte, y prescindiendo en este momento de la configuración de la previsión del artículo 149.1.1.a de la CE como una más entre las competencias exclusivas del Estado, la perspectiva que ahora interesa destacar es la de la limitación derivada de esa garantía constitucional de igualdad básica de los derechos y deberes de los españoles por lo que respecta a las CCAA en el ejercicio de sus competencias⁵⁹. Igualdad básica que, sin embargo, como ha precisado la jurisprudencia constitucional desde la STC 37/1981, en modo alguno significa identidad necesaria de derechos y deberes en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que las posibles desigualdades deban tener una justificación suficiente⁶⁰.

Por lo demás, es necesario desvincular esa dimensión de la cláusula de igualdad básica de las exigencias derivadas del principio de igualdad ante la ley garantizado por el artículo 14 de la CE; una desvinculación que la STC

la lliure circulació i de la unitat de mercat, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993 (posteriormente, en castellano, en Cívitas, Madrid, 1995).

⁵⁷ En la doctrina, se han ocupado de esta cuestión J. Tornos Más, *El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*, en REDA, núm. 29 (1981), págs. 319 y ss., y J. García Torres, *La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal*, en REDC, núm. 17 (1986), págs. 249 y ss. Deben tenerse en cuenta también las consideraciones de F. Sainz Moreno, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en vol. col. *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas* (director S. Martín-Retortillo), Madrid, IEE, 1989, págs. 231 y ss.; R. Gómez-Ferrer Morant, «Bases y ordenación de la economía», en vol. col. (coord. A. Pérez Calvo), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, INAP, 1990, págs. 123 y ss.; M. M. Fernando Pablo, *Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 73 (1992), págs. 29 y ss.; y los libros de E. Alberti i Rovira, *Autonomía...*, op. cit., y de V. Tena Piazuelo, *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1997.

⁵⁸ En el f.j. 6 se afirma:

«La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles».

⁵⁹ Téngase en cuenta lo ya señalado en la precedente nota 12.

⁶⁰ En el mismo sentido, posteriores SSTC 42/1981, 87/1985, 102/1985, 46/1991, 136/1991, 186/1993 o 337/1994.

319/1993 ha destacado con toda claridad, subrayando que el artículo 14 de la CE no es medida de validez, por razón de la competencia, de las normas autonómicas.

9. El control por el Estado del ejercicio de las competencias autonómicas

La posición de superioridad del Estado respecto de las CCAA, ya que la autonomía hace referencia a un poder limitado, permite reconocer la compatibilidad del principio de autonomía con la existencia de un control de legalidad, concreto y específico, sobre el ejercicio de las competencias autonómicas⁶¹.

No obstante, el establecimiento de controles del Estado sobre las CC.AA. queda condicionado a lo que dispongan la CE, los EEAA y las Leyes Orgánicas (STC 6/1982), sin que puedan articularse medidas de control sin otra cobertura que las competencias estatales que inciden sobre la correspondiente materia. Aunque la STC 86/1989, acerca del «alto control económico financiero» establecido en el artículo 39.4 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, pudiera parecer que mantiene lo contrario —al apelar a la competencia estatal resultante del artículo 149.1.13.a de la CE para justificar ese control—, es lo cierto que ese «alto control» no es una suerte de «alta inspección» introducida por la ley extramuros del bloque de la constitucionalidad, sino que consiste en una mera remisión de información por parte de las CCAA al Estado; técnica ésta que bien puede quedar encuadrada en el ámbito de los principios de coordinación y de colaboración.

Debe añadirse que lo decisivo es el tipo de control o modalidad de ejercicio del control que se establezca, lo que se corrobora a la vista de los diversos pronunciamientos del TC contrarios a determinados controles por suponer la invasión de las competencias autonómicas⁶².

⁶¹ Sobre las potestades estatales de control, vigilancia y supervisión, además de los trabajos citados a propósito de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal, *Vid.* L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1981; J. L. Cascajo, *En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección*, en RVAP, núms. 10-11 (1984), págs. 89 y ss.; C. Vila Miranda, *Concreciones sobre la función estatal de alta inspección como supervisión*, en RDP (UNED), núm. 21 (1984), págs. 179 y ss.; J. García Torres, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en vol. col. *Organización territorial del Estado*, II, Madrid, IEF, 1984, págs. 1189 y ss.; F. González Navarro, «Vías procesales para acabar con el incumplimiento de la ejecución autonómica de la legislación del Estado», en vol. col. *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, págs. 303 y ss.; J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Ejecución autonómica, supervisión estatal e Administración periférica*, en Revista Galega de Administración Pública, núm. 16 (1997), y «Sobre ejecución autonómica y supervisión estatal. Una reflexión», en vol. col. *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA, 1997; T. Font i Llovet, «La articulación entre la Administración autonómica y la local en el ejercicio de las funciones ejecutivas», en vol. col. *Función ejecutiva y Administración Territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1997, págs. 143 y ss.

⁶² Baste remitirse a lo declarado en la STC 63/1986, a propósito de las normas reguladoras de la forma y condiciones en que las CCAA podrían disponer de los créditos correspondientes a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial; a la STC 201/1988, con ocasión de determinados controles de la gestión autonómica de determinadas subvenciones; a la STC 227/1988, en relación con la previsión de la Ley de Aguas de una actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta autonómica de Planes Hidrológicos de Cuenca; o, en fin, a la STC 118/1996, respecto de ciertos controles de las actividades de las CCAA en materia de transportes.

Singular resulta, por otra parte, la «Alta Inspección» como competencia de vigilancia que los EEAA han reservado al Estado en materia concretas, como sanidad, educación, legislación laboral o Seguridad Social. Se trata de una función que, como ha declarado la STC 95/1984, no puede extenderse a materias distintas de las mencionadas en los EEAA y sobre la cual se ha tenido que pronunciar el TC en diversas ocasiones⁶³, destacando, en lo sustancial, que esa competencia estatal de vigilancia no puede traducirse en un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las CCAA respecto de la Administración del Estado, ni tampoco un mecanismo de ejecución sustitutoria de las competencias autonómicas.

Dos observaciones últimas. La STC 76/1983 fijó una doctrina de alcance general sobre las potestades estatales de vigilancia y supervisión del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal. En concreto, se reconoció que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las CCAA sólo la mera ejecución quedaría desvirtuada si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la aplicación del bloque normativo, aunque no se dejó de puntualizar que ese poder de vigilancia no puede colocar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado. Y, por otro lado, la STC 95/1984 se pronunció sobre la denominada «función estatal de seguimiento de las competencias correspondientes a otras Administraciones Públicas», considerando admisible ese seguimiento cuando se justifique en las competencias reservadas al Estado; función de seguimiento que, en realidad, suele traducirse en solicitudes de información a las CCAA, tal como se ha destacado en las SSTC 201/1988, 96/1990, 38/1992 o 237/1992.

10. Las reglas de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal

Si, como antes hemos visto, la técnica de la competencia estatal sobre las bases resulta capital para la articulación de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, con no menor importancia se han valorado en la doctrina las reglas de la prevalencia y la supletoriedad del Derecho estatal previstas en el artículo 149.3 CE; unas reglas que garantizarían la supremacía del interés general de la Nación y que vendrían a asegurar el mínimo de unidad indispensable en un contexto de pluralidad de ordenamientos jurídicos. De ahí que esa misma doctrina las haya encuadrado sistemáticamente dentro de las llamadas relaciones de integración⁶⁴, considerándolas piezas imprescindibles para la correcta articulación del sistema autonómico.

Sin embargo, y este es un aspecto especialmente polémico, esa valoración ha quedado en entredicho tras la interpretación que de las mismas ha realiza-

⁶³ *Vid.*, por ejemplo, SSTC 6/1982, 32/1983, 42/1983, 48/1985, 54/1990 o 194/1990.

⁶⁴ *Vid.* E. García de Enterría, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos», en su libro *Estudios sobre Autonomías*, op. cit., págs. 335 y ss.

do la jurisprudencia constitucional. Tanto que bien puede afirmarse que, hoy por hoy, ni la regla de la supletoriedad permite al Estado seguir legislando sobre cualesquiera materias, ni la regla de la prevalencia se muestra como una técnica necesaria al carecer prácticamente de campo de aplicación. Cómo y por qué se ha llegado a estas conclusiones, con que fundamentos y apoyos, es de lo que se trata a continuación.

Comencemos por la cláusula o regla de la prevalencia. El artículo 149.3 CE, al establecer que las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», incorpora una regla que, en general, no se ha dudado en calificar como una regla de conflicto y no de competencia. La prevalencia presupone, en efecto, una colisión o conflicto internormativo, si bien esa colisión necesariamente ha de plasmarse en normas que sean resultado del ejercicio de una competencia que no incurra en extralimitación competencial alguna. Por ello, si la colisión surge como consecuencia de una norma que vulnera el orden competencial constitucionalmente establecido, a la regla de la prevalencia del Derecho estatal ninguna función debe corresponder. Dicho en otros términos: la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica presupone que ambas normas actúan en su propia esfera de competencia, de manera que si una de ellas es ineficaz o inválida —siempre por razón de la competencia asignada al ente de la que procede— no habrá colisión que deba ser resuelta dando un valor superior a la norma estatal. En tales casos, antes bien, la regla de la primacía del Derecho estatal ha de quedar marginada, debiéndose acudir al criterio de la competencia para encontrar solución a la aparente colisión, porque, de no ser así, bien pudiera llegarse a dar aplicación a la norma estatal, a pesar de ser una norma inválida por estar viciada de incompetencia, frente a la norma autonómica, plenamente válida y eficaz.

La consecuencia es clara. La aplicación de esta regla debe quedar circunscrita a aquellos supuestos en los que las normas en colisión procedan del ejercicio de competencias en régimen de concurrencia respecto de una misma materia, asunto u objeto. Esto significa que no debe haber lugar a su aplicación cuando se produzcan colisiones resultantes del ejercicio de competencias sobre materias compartidas, como es el caso típico y más frecuente de la distribución competencial efectuada con arreglo al criterio de reservar al Estado la normativa básica y la entrega de la normativa de desarrollo a las CCAA, ya que la colisión normativa no puede plantearse si una u otra norma se han dictado sin extralimitación competencial. Téngase en cuenta que, en esos supuestos, al Estado corresponde un concreto ámbito, el circunscrito a los aspectos básicos de la materia, y a las CCAA otro, complementario de aquél y por ello distinto. Por eso, cualquier violación de los límites —determinables en cada caso— que enmarcan esos ámbitos competenciales diferenciados se resuelve en un vicio de incompetencia y, consecuentemente, en la inconstitucionalidad de la norma que se haya excedido.

Este entendimiento de la regla de la prevalencia es el que parece asentarse con más firmeza en el panorama doctrinal y en la propia práctica de los Tribunales contencioso-administrativos. Pero es que, además, la STC 163/1995

ha despejado toda duda, al considerar obligado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando el órgano jurisdiccional aprecie que determinados preceptos de una Ley autonómica contradicen lo dispuesto por otros de la correspondiente Ley básica estatal, sin que pueda darse entrada para la resolución del recurso contencioso-administrativo a la referida regla de la prevalencia y, por tanto, inaplicarse por tal motivo la norma autonómica. Como se ha declarado en la referida sentencia constitucional, el control de las leyes, tanto estatales como autonómicas, corresponde en exclusiva al TC, lo que significa, según afirma la referida Sentencia constitucional:

«que los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los arts. 163 y 153.a) CE, así como en el correspondiente precepto estatutario, como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el art. 149.3, inciso segundo, *in fine*, CE»⁶⁵.

Ha quedado de este modo confirmado que los órganos jurisdiccionales no deben apelar a la prevalencia del Derecho estatal para superar las colisiones que puedan plantearse entre normas estatales y normas autonómicas. Si la colisión se produce entre normas reglamentarias, los mismos órganos jurisdiccionales resolverán, inaplicando o declarando la nulidad de la norma vicia-

⁶⁵ Con el referido pronunciamiento parece que puede darse por definitivamente resuelta una cuestión que, sin embargo, en la doctrina no ha dejado de ser ampliamente discutida. *Vid.*, al respecto, sobre el significado y alcance de la regla de la prevalencia del Derecho estatal, mi trabajo «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, I, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 537 y ss., en el que se tienen bien en cuenta, entre otras, las iniciales aportaciones de L. Parejo Alfonso, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, CEC, 1981; I. de Otto, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, en REDC, núm. 2 (1981), págs. 57 y ss. (recogido posteriormente, con una Addenda en su libro *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, op. cit., págs. 89 y ss.); S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 399 y ss.; E. García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo* (en colaboración con T. R. Fernández Rodríguez), I, 4.^a ed., Madrid, Cívitas, 1983, págs. 336 y ss.; J. Tornos Más, *La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA*, en REDA, núm. 37 (1983), págs. 185 y ss.; F. González Navarro, «La regla constitucional del «más valer» y el problema de la anomia en Derecho Administrativo español», en vol. col. *Libro homenaje a Jaime Guasp*, Granada, Comares, 1984, págs. 255 y ss.; y R. Gómez-Ferrer Morant, *Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, en RAP, núm. 113 (1987), págs. 7 y ss.

En los mismos Estudios en homenaje al profesor García de Enterría, op. cit., se publicaron los trabajos de J. García Torres, «La cláusula de prevalencia y el Poder Judicial», págs. 575 y ss., y de F. Rubio Llorente, «El bloque la constitucionalidad», págs. 1 y ss. Con posterioridad, la atención doctrinal sobre la referida cláusula no ha hecho sino crecer: *Vid.*, por ejemplo, los trabajos de L. Cosculluela Montaner, «El control de las leyes autonómicas reguladoras de materias cuya legislación básica corresponde al Estado», en vol. col. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor J. González Pérez*, III, Madrid, Cívitas, 1992, págs. 1737 y ss.; G. Fernández Farreres, «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en vol. col. *Estudios en homenaje al profesor J. González Pérez*, II, op. cit., págs. 1113 y ss.; J. Leguina Villa, *Notas sobre los principios de competencia y de prevalencia en la legislación compartida*, en REALA, núm. 258 (1993), págs. 229 y ss.; J. Cantero Rodríguez, *Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia*, en REALA, núm. 269 (1996), págs. 115 y ss.; A. Carmoña Contreras, «El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el Derecho español», en vol. col. *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. II Jornadas de estudio del Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares, 1998; etc.

da de incompetencia. Pero si, por el contrario, en la colisión media una norma con rango de Ley, la intervención del TC puede llegar a ser inevitable⁶⁶.

En suma, dadas las características de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, parece que aquí sí puede afirmarse que estamos ante un precepto constitucional vacío de contenido⁶⁷.

Por lo que respecta al principio de supletoriedad, la interpretación y aplicación que del mismo se ha venido realizando ha experimentado una profunda evolución. Hasta la STC 15/1989, la interpretación que de este principio se mantuvo⁶⁸ permitió al Estado dictar normas en relación con cualesquiera materias, vinculándose a la falta de competencia la única consecuencia de que tales normas no serían sino de aplicación supletoria. A pesar de que en la señalada STC 15/1989 se rectificó, al afirmarse que la regla de la supletoriedad del Derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencia legislativa, esa nueva línea interpretativa que parecía abrirse camino volvió de hecho, poco más tarde, a los cauces anteriores. En la STC 103/1989, con ocasión de la impugnación de la Ley de Cultivos Marinos — en relación, por tanto, a una materia de la exclusiva competencia de las CCAA —, se concluiría, literalmente, que:

«no merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas, pues si bien la regla de la supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, porque, obviamente, no es una norma competencial, sino ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico».

Esta doctrina, que no es otra que la que tradicionalmente ha mantenido la jurisprudencia constitucional, encierra, sin embargo, un potencial efecto distorsionador del orden constitucional de distribución de competencias, pues por la vía del mero silencio de la norma autonómica —que puede responder

⁶⁶ Sólo en el supuesto de que la ley básica estatal sea posterior en el tiempo a la norma autonómica, y el juez no tenga duda alguna acerca de su ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pudiera entenderse que la norma autonómica ha quedado derogada (por inconstitucionalidad sobrevenida), con lo que podría resolver el asunto sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Para una explicación más detallada, *Vid.* mi trabajo «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en vol. col. La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, Madrid, Cívitas, 1993, págs. 1120 y ss.

⁶⁷ Aunque no fuese precisamente la regla de la prevalencia una de las previsiones constitucionales que figurasen entre las que así fueron calificadas por F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, en su trabajo *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad*, en REP núm. 7 (1979), págs. 161 y ss.

⁶⁸ *Vid.* SSTC 5/1981, 69/1982, 49/1984, 95/1986 y 49/1988.

sencillamente a la voluntad de no intervenir— termina imponiéndose la aplicación de la norma estatal. Una aplicación del Derecho estatal por vía supletoria que, por lo demás, sólo podría evitarse mediante una especie de legislación autonómica negativa, consistente en precisar claramente que la no regulación de determinado aspecto no es consecuencia de ningún olvido; en suma, poniendo de manifiesto que no hay ninguna laguna que la norma estatal, meramente supletoria, deba cubrir⁶⁹.

La rectificación de ese entendimiento de la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico parecía, en consecuencia, necesaria y así lo hizo la fundamental STC 147/1991, al afirmar que:

«...el valor supletorio del ordenamiento jurídico debe obtenerse por el aplicador del derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico (...), puesto que esa carencia según ha establecido la doctrina referida no puede ser suplida con la conversión de la regla de la supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencias».

De ahí que en esa misma Sentencia se llegase a reconocer que toda ordenación estatal de materias que hayan quedado atribuidas a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas CCAA, y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio, incurrirá en inconstitucionalidad por invasión competencial.

La doctrina que acaba de exponerse —doctrina que, a mi juicio, acertó a situar en sus justos términos el alcance y operatividad de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal⁷⁰— se ha llevado, sin embargo, mucho más lejos,

⁶⁹ Por eso, con anterioridad a las SSTC 118/1996 y 61/1997, parte de la doctrina ya había apuntado que esa regla no debía concebirse como un título atributivo de competencia y que el legislador no podía apoyarse en ella para seguir legislando sobre cualesquiera materias. Así, fundamentalmente, S. Muñoz Machado, *Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional*, en D.A., núm. 200 (1984), págs. 43 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, págs. 181 y y ss.) y su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, *op. cit.*, págs. 409 y ss.; P. de Pablo Contreras y J. Balza Aguilera, *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, en REDA, núm. 55 (1987), págs. 381 y ss.; I. Lasagabaster Herrarte, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, Civitas, 1991, y *El principio de supletoriedad. Comentario a la STC 147/1991, de 4 de julio*, en RVAP, núm. 31 (1991), págs. 264 y ss.; yo mismo, en *Aspectos problemáticos de la articulación de los ordenamientos jurídicos estatal, autonómicos y europeo*, en Anuario Jurídico de la Rioja 1995, págs. 73 y ss.

⁷⁰ Consecuentemente, no me parece correcta la declaración, diametralmente opuesta y contradictoria, de la STC 13/1992, cuando, tras reiterar que el poder de gasto no es atributivo de competencias y que el Estado, mediante el poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para prever subvenciones desvinculadamente o al margen del orden constitucional de distribución de competencias, en el f.j. 7 concluye:

«Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (artículos 148 y 149 CE) (...). Por consiguiente, el Estado siempre podrá en uso de su soberanía financiera (de

lo que ha suscitado no pocas críticas⁷¹. Las SSTC 118/1996 y 61/1997 han supuesto, en efecto, un cambio más que notable respecto de la STC 147/1991. Mientras que en esta se admitió que el Estado podía dictar normas de carácter meramente supletorio cuando ostentase alguna competencia en la materia —lo que significaba que en la correspondiente norma básica cabía incluir aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico, fuesen necesarias para el correcto entendimiento y aplicabilidad inmediata de la norma básica—, ahora esa posibilidad rotundamente se niega. La STC 118/1996 expresamente afirma que:

«tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyan y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias».

gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica».

⁷¹ Las críticas, en efecto, han sido generalizadas. *Vid.*, por ejemplo, con distinto grado de intensidad en la crítica, los trabajos de J. Barnes Vázquez, Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996, en REDA, núm. 93 (1997), págs. 83 y ss.; J. L. Requejo Pagés, El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 1 (1997), págs. 157 y ss.; J. L. Peñaranda Ramos, Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 1 (1997), págs. 133 y ss.; P. Biglino Campos, La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva, en REDC, núm. 50 (1997), págs. 29 y ss.; M. Pardo Álvarez, Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992, en REALA, núms. 274-275 (1997); A. Betancor Rodríguez, «La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro CC y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», en vol. col. (coord. L. Parejo Alfonso), *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, 1997, págs. 167 y ss.; E. Carbonell Porras, La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional, en RAP, núm. 143 (1997), págs. 189 y ss.; L. Parejo Alfonso, Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la STC 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal, en Actualidad Administrativa, núm. 29 (1997); L. Martín Retortillo, Supletoriedad del Derecho nacional y principio de unidad de mercado, en Derecho de los Negocios, núm. 87 (1997), págs. 8 y ss.; M. Gómez Puente, Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico, en REDA, núm. 98 (1998); R. Gómez-Ferrer Morant, «La cláusula de supletoriedad», en vol. col. *Informe Comunidades Autónomas 1997*, op. cit., págs. 599 y ss.; y, sobre todo, los trabajos de E. García de Enterria, Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas, en REDA, núm. 95 (1997), págs. 407 y ss., El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI, en REDA, núm. 99 (1998), págs. 395 y ss., y La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro, en REDC, núm. 55 (1999), págs. 253 y ss.

Una notable excepción a esa línea mayoritaria lo constituye el trabajo de J. Leguina Villa, *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 2 (1997), págs. 9 y ss.; en parte, también el trabajo de I. Torres Muro, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada*, en Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, núm. 22 (monográfico) (1998).

Y la posterior STC 61/1997 lo reitera, llegando a una consecuencia añadida verdaderamente insospechada, la de que el Estado no puede ni tan siquiera derogar sus propias normas preconstitucionales relativas a materias en las que no dispone ya de competencia exclusiva. En los propios términos de la Sentencia:

«Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal».

Ahora bien, el razonamiento de la sentencia, en este particular extremo, no deja de ser endeble, por cuanto únicamente admite la aplicación supletoria de las normas estatales preconstitucionales, sin que la dicción del artículo 149.3 CE autorice en forma alguna esa restricción. Con ello, en fin, la legislación preconstitucional sobre materias en las que el Estado no ostenta la competencia exclusiva queda condenada a subsistir en el tiempo, en una especie de congelación indefinida, dado que, con arreglo a la propia jurisprudencia constitucional, las CCAA tampoco podrán derogarla (STC 132/1989). Resultado este sorprendente, que supone una innovación en el sistema de fuentes del Derecho difícilmente explicable.

Además, con la referida doctrina deja de tener toda justificación aquella otra según la cual el legislador estatal debe declarar expresamente los preceptos que tienen carácter básico, o que, al menos, la estructura de los mismos ha de permitir inferir sin especiales dificultades ese carácter. Una exigencia al servicio de la seguridad jurídica que formularon las iniciales SSTC 69/1988 y 80/1988, y que desde ese momento se ha mantenido con todo rigor (por todas, SSTC 197/1996, con cita de otras), habiendo calado, en términos generales, en la práctica legislativa, que, sin embargo, será ahora prueba inequívoca de la inconstitucionalidad de las previsiones no declaradas básicas. Será perfectamente explicable, por tanto, que el legislador tienda a ampliar el ámbito de lo básico, calificando como básicos preceptos a los que, en otro caso, no habría asignado sino una eficacia supletoria.

Por todo ello, debería retornarse a la doctrina más correcta y ajustada de la STC 147/1991, excluyendo que, en las materias de exclusiva competencia de todas las CCAA, el Estado pueda seguir legislando con carácter supletorio, pero admitiendo que en el ejercicio de su competencia para dictar normas

básicas pueda incorporar aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico y siendo, por tanto, expresamente declaradas de aplicación supletoria, sean técnicamente necesarias para la plena y eficaz aplicación de aquellas.

11. La incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La aplicación del Derecho Comunitario por los Estados miembros queda enmarcada, como es bien sabido, por el llamado principio de neutralidad o principio de autonomía institucional y procedimental, en virtud del cual cuando las disposiciones de los Tratados o de los Reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro. Por ello, la pertenencia de España a la Unión Europea y, por tanto, la consiguiente transposición de las normas del Derecho Comunitario derivado al ordenamiento jurídico español no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias.

La ejecución del Derecho Comunitario corresponde, en efecto, a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, una vez que no se ha previsto una competencia específica a favor del Estado para esa ejecución, sin que, en este extremo, la jurisprudencia constitucional presente, ciertamente, ninguna duda, ni vacilación⁷². Sucede, no obstante, que si el cumplimiento de las obligaciones comunitarias no prejuzga el reparto competencial que en atención a las diversas materias ha establecido el bloque de la constitucionalidad, y si, por tanto, ese cumplimiento no altera los poderes que a las Comunidades Autónomas les han sido reconocidos, la inexistencia de facultades estatales que, en su caso, puedan interferir en aquellas competencias autonómicas por razón del principio de responsabilidad única del Estado ante los órganos comunitarios, puede suponer un grave obstáculo a la plena garantía del cumplimiento y ejecución no normativa del Derecho Comunitario.

Que el problema es grave se evidenció ya claramente en el primer pronunciamiento del TC sobre esta materia⁷³, concretamente en la STC 252/1988, en la que llamó la atención sobre la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 de la Constitución; es decir, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas, tal como posteriormente reiteró la STC 79/1992.

⁷² *Vid.*, entre otras, las SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991 o 79/1992.

⁷³ Una cuestión ya detectada en la doctrina: *Vid.* el temprano estudio de S. Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno, la Comunidad Europea*, Madrid, Cívitas, 1985; algo más tarde, P. Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987.

La cuestión, a pesar de todo, dista de estar definitivamente resuelta. Baste señalar que, más allá de esa declaración de intenciones, la jurisprudencia constitucional se mueve en una cierta ambigüedad. Dos sentencias, la STC 80/1993 y la STC 165/1994 son buena prueba de lo que se dice. En la primera, se afirma que en el artículo 93 CE se localiza la garantía de la ejecución, aunque seguidamente se añade que ello no quiere decir que esa previsión «configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado». Y, por su parte, en la STC 165/1994 se reconoce explícitamente que la atribución al Estado de competencias en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) le confiere a éste la potestad de ordenar y coordinar las actividades de las Comunidades Autónomas que tengan relevancia externa, de forma que tales actividades no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, que es competencia exclusiva del Estado.

Por tanto, parece claro que el Estado debe disponer de medios que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Comunitario, pero no es menos cierto que tales medios no se han concretado suficientemente por el momento.

Por lo demás, la doctrina de las SSTC 118/1996 y 61/1997, a propósito de la supletoriedad del Derecho estatal, abre la incógnita si esa doctrina supone también una superación de la doctrina de la STC 79/1992 que, en relación con la transposición del Derecho Comunitario en materias que no son de la competencia exclusiva del Estado, admitió que, «sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (...), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada», y es que «...a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (artículo 93 CE)»⁷⁴.

III. APOSTILLA FINAL

Llegados a este punto, ninguna duda cabe de que, en lo sustancial, los elementos básicos del sistema están definitivamente perfilados. Más aún, puede decirse que hace tiempo que lo están, por lo que, siempre desde esa perspectiva estructural, referida a las características y funcionalidad de los conceptos y técnicas con arreglo a las cuales se articula el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, no parece que quepa decir mucho más. Existen, ciertamente, lo acabo de indicar, algunas cuestiones necesitadas de una mayor precisión. Incluso, necesitadas de rectificaciones urgentes. Pero, en todo caso, se trata de aspectos muy específicos que no desmienten esa apreciación gene-

⁷⁴ En el mismo sentido, *Vid.* SSTC 141/1993 y 213/1994.

ral de que el sistema, en sus líneas maestras, se encuentra ya suficientemente perfilado.

Así pues, aun cuando no sea descartable la incidencia de otros factores, más de orden político que jurídico, la conflictividad que en adelante llegue al TC debería mantenerse como mínimo en esa tendencia a la baja que en los últimos años se viene registrando. Si durante una larga etapa la apelación al Tribunal fue ineludible, porque la ambigüedad misma de las técnicas al servicio de la articulación de la nueva estructura territorial del Estado no permitían otra solución, la situación ha cambiado radicalmente. La solución a las extralimitaciones que en el ejercicio de las competencias respectivas puedan producirse, no demanda ya, en general, complejas operaciones interpretativas que clarifiquen, con carácter previo, el significado, alcance y límites de las correspondientes técnicas. Exige, eso sí, una adecuada aplicación de las mismos a fin de determinar la corrección o no de las normas o de las actuaciones controvertidas, pero sin que por ello exista debate propiamente dicho sobre la fijación del orden constitucional de distribución de competencias. De ahí que debiera razonablemente disminuir el protagonismo del TC a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, asumiendo ésta una intervención progresivamente más amplia en la resolución de este tipo de disputas competenciales⁷⁵. Todo ello, en fin, sin perjuicio de la conveniencia de que se potencien los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como la experiencia demuestra, con no poca frecuencia evitan la judicialización de los conflictos como único cauce de solución⁷⁶.

No debe concluirse sin señalar que esa rectificación coadyuvaría, además, a solventar alguna de las más importantes disfunciones que con el transcurso

⁷⁵ En el fondo late la cuestión del objeto de los conflictos constitucionales de competencia y de su dimensión abstracta y objetiva, relativa a la interpretación y fijación del orden constitucional de competencias; una cuestión que no deja de guardar relación con el papel que puede desempeñar la jurisdicción contencioso-administrativa como vía complementaria de resolución de conflictos. Se trata, no obstante, de una problemática en la que ahora no procede adentrarse, pero sobre la cual conviene tener en cuenta que el propio Tribunal ha mantenido en alguna ocasión (singularmente en la STC 88/1989) que lo esencial y característico de todo conflicto del que puede y debe conocer estriba en el debate sobre el reparto constitucional de competencias, concretado en «... la definición de los límites externos del poder» y no en la «... verificación del ejercicio concreto de tales poderes dentro de esos límites que no se discuten y en relación con un supuesto de hecho cuya delimitación es el objeto único controvertido». Por eso en la doctrina ha llegado a distinguirse dos tipos de conflictos competenciales, los denominados «conflictos de definición o abstractos», que corresponden al Tribunal Constitucional, y los «conflictos de verificación o concretos», que deberían ser resueltos por la jurisdicción contencioso-administrativa (*Vid.* J. García Torres, «Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.13.^a de la Constitución en la reciente jurisprudencia constitucional», en vol. col. *Normativa básica en el ordenamiento español*, Madrid, INAP, 1990, pág. 142). Sobre el alcance de esta doctrina, que no ha terminado de cuajar, *Vid.* la ponencia de J. García Roca y mi réplica en el vol. col. *La sentencia en los conflictos constitucionales de competencia*, Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, CEPyC, 1998, págs. 11 a 116, y bibliografía allí citada.

⁷⁶ Por ejemplo, la intervención de la Junta de Cooperación prevista en el artículo 69 de la LORAFNA está siendo de gran utilidad para encontrar soluciones extrajudiciales a las discrepancias entre las Administraciones estatal y foral. Por eso, no parece discutible la conveniencia de dar un definitivo impulso a las Comisiones Bilaterales de Cooperación previstas en el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

del tiempo se han puesto de manifiesto. Entre ellas, de manera destacada, el retraso en la resolución de los conflictos. Dilación en resolver las impugnaciones planteadas que, de todas formas, el TC podría atemperar en un razonable plazo de tiempo mediante el simple expediente de incrementar algo más el número de sentencias que en los últimos años está dictando. Una posibilidad que, de mantenerse el nivel de litigiosidad de los últimos años, en modo alguno resulta infundada.

En efecto, conviene tener presente, que, hasta el pasado mes de octubre, el Tribunal ha dictado un total de 598 sentencias resolutorias de cuestiones competenciales⁷⁷. Sin embargo, en el mismo período se han planteado un total de 1003 impugnaciones (la mayoría, claro es, conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad), lo que evidencia una elevada conflictividad que registró un momento álgido en 1985 (con 131 asuntos) y que se mantuvo durante los años 1986-1988⁷⁸, mientras que, a partir de 1991, el número de impugnaciones comenzó a descender drásticamente, moviéndose entre las 10 que hasta el 1 de octubre del presente año se han planteado, y las 41 que se suscitaron en 1996.

Lo decisivo, en última instancia, es que el número anual de asuntos resueltos siempre ha estado por debajo del número de procesos incoados, a excepción del período 1991-1993, en el que aquél fue superior a éste⁷⁹; también, que la acumulación de asuntos sin resolver trae causa de los diez primeros años de funcionamiento del TC, en los que se produjo un gran desfase entre los asuntos que tuvieron entrada —dado su elevado número— y el total de asuntos resueltos⁸⁰; y, por último, que el número de impugnaciones planteadas y resueltas a partir de 1994 se ha mantenido prácticamente en equilibrio⁸¹.

Todo esto explica, en fin, que el número total de asuntos pendientes en la actualidad alcance la cifra de 186 (teniendo en cuenta que los desestimados han sido 219) y que no sea infrecuente que el tiempo empleado en dictar sentencia sobrepase en la actualidad más de diez años⁸². Pero, asimismo, también

⁷⁷ El señalado dato, así como los que se citan a continuación, quedan referidos al período que media entre el 26 de enero de 1981 (fecha en la que se dictó la primera sentencia constitucional) y el 1 de octubre de 1999.

⁷⁸ En 1986 se plantearon 96 impugnaciones, 101 en 1987 y 92 en 1988.

⁷⁹ Concretamente, en 1991 se plantearon 18 impugnaciones y se dictaron 58 sentencias; en 1992 se plantearon 32 y se dictaron 61 sentencias; y en 1993 se plantearon 16 y se resolvieron 58.

⁸⁰ En concreto, en 1981 se plantearon 49 y se resolvieron 7; en 1982 se plantearon 51 y se resolvieron 25; en 1983 se plantearon 68 y se resolvieron 22; en 1984 se plantearon 101 y se resolvieron 32; en 1985 se plantearon 131 y se resolvieron 27; en 1986 se plantearon 96 y se resolvieron 30; en 1987 se plantearon 101 y se resolvieron 11; en 1988 se plantearon 92 y se resolvieron 53; en 1989 se plantearon 60 y se resolvieron 42; y en 1990 se plantearon 32 y se resolvieron 32.

⁸¹ En 1994 se suscitaron 18 y se resolvieron 28, mientras que en 1995 se plantearon 19 y se resolvieron 19; en 1996 se plantearon 41 y se resolvieron 26; en 1997 se plantearon 37 y se resolvieron 29; en 1998 se plantearon 29 y se resolvieron 29; y en 1999 se han planteado hasta la fecha 12 y se han resuelto 9.

⁸² En el voto particular que a la STC 206/1997 formulara el magistrado P. Cruz Villalón puede leerse:

«A la Sentencia que antecede le cabe el dudoso honor de ser la primera que dicta este Tribunal transcurridos diez años desde la interposición del correspondiente recurso, constándonos ya que no va a ser la única. Este no es, en puridad, un motivo de discrepancia, que no puede serlo, pero sí un motivo de

pone de manifiesto que se trata de una situación que, dado el descenso de la conflictividad, bien podría ir encontrando remedio si el Tribunal lograse mantener durante tres o cuatro años el ritmo de sentencias que dictó en los años 1991-1993.

En cualquier caso, sea por unas u otras vías, de lo que no cabe duda es que nos enfrentamos a un problema crucial, quizá el más destacado y necesitado de solución; una solución que no debería dilatarse por más tiempo. La reflexión del entonces magistrado constitucional Cruz Villalón en el voto particular antes referido, no debería pasar desapercibida: «Hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad, y éste parece ser uno de ellos, uno de esos momentos de los que debe dejarse constancia».

sería preocupación. La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en definitiva la fuerza normativa de la Constitución, se ve sin duda afectada cuando el único Tribunal con facultad para declarar la nulidad de una ley debe emplear diez años en la tarea. Hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad, y éste parece ser uno de ellos, uno de esos momentos de los que debe dejarse constancia».

No pocas sentencias posteriores han marcado ese mismo récord. Baste señalar que las dos últimas sentencias de las que acabo de tener noticia resuelven los recursos de inconstitucionalidad acumulados 2009 y 2027/1989 y el recurso de inconstitucionalidad 1840/1989. Se trata, en concreto, de las sentencias de 11 de noviembre de 1999, resultorias de los recursos, respectivamente, contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y contra la Ley foral 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda de Navarra.

Reforma de los reglamentos parlamentarios y evolución de la forma de gobierno en Italia**

Sumario: I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LOS ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ACERCA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. II.- LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. 1.- Los reglamentos parlamentarios anteriores a 1971. 2.- Los reglamentos parlamentarios de 1971. 3.- Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1981-1990. 4.- Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1996-1999. III.- EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE SITÚA LA MÁS RECIENTE REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. IV.- LAS PRINCIPALES INNOVACIONES PRESENTES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. 1.- La mejora del proceso decisonal. 1.1.- La programación de los trabajos parlamentarios. 1.2.- La distribución de los tiempos de intervención en los debates. 1.3.- La disciplina de las enmiendas. 2.- El reforzamiento de los poderes de la oposición. 3.- La construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado. 3.1.- La disciplina de la organización del grupo mixto. 3.2.- La introducción de la votación pública como modalidad general de votación en el seno del Parlamento. 4.- La mejora de la calidad de la producción legislativa. 4.1.- La creación del Comité para la legislación. 4.2.- La disciplina de la tramitación legislativa. V.- BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LOS ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ACERCA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

El análisis de los reglamentos parlamentarios ha constituido un objeto típico de los estudios de Derecho constitucional, con el cual se han aventurado los principales investigadores. La continuidad de intereses no debe, sin embargo, oscurecer la consideración de que la perspectiva de examen y de encuadramiento se ha modificado profundamente con el paso del tiempo.

* Profesor Ordinario de *Istituzioni di diritto pubblico*. Universidad de Siena.

** Traducción, autorizada por el autor, de *Alfonso Arévalo Gutiérrez*. Letrado de la Asamblea de Madrid.

Así, en el periodo inicial de vigencia del Estatuto (el artículo 61 afirmaba que «Tanto el Senado como la Cámara de Diputados establecen mediante su reglamento interno el modo según el cual habrán de ejercitar las competencias que tienen atribuidas») el reglamento no era computado entre las fuentes del Derecho en sentido estricto; era considerado, en sentido genérico, un acto interno, el cual recopilaba un conjunto de reglas convencionales carentes de sustancia jurídica, cuyo carácter cogente quedaba remitido a la práctica parlamentaria y a la voluntad de las explicaciones políticas. Con esta finalidad, uno de los principales constitucionalistas del siglo XIX —RACCIOPPI— computaba el reglamento parlamentario entre las manifestaciones de la independencia constitucionalmente reconocida al Parlamento, el cual era libre de proceder a su modificación, «de aplicarlo y de interpretarlo en los casos concretos, sin temor o preocupación de censura externa». A su vez, BRUNIALTI lo consideraba una suerte de «ley interna del Parlamento».

En una perspectiva distinta se coloca, por el contrario, el pensamiento de SANTI ROMANO, quien —en los albores del presente siglo— aplicó a la cuestión su conocida teoría sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos. En consecuencia, atribuía al reglamento parlamentario una doble naturaleza: por un lado, reconocía su valor normativo; por otro lado, admitía que gozaba de una posición especial de supremacía, en cuanto fuente producida por un ordenamiento especial, distinto del ordenamiento general. De esta forma se reconocía a la fuente reglamentaria la capacidad de derogar los principios del ordenamiento general.

Si las referidas orientaciones doctrinales podían considerarse convincentes bajo la vigencia de un ordenamiento con una Constitución flexible, no puede decirse lo mismo si se está en un sistema constitucional enteramente inspirado en el principio de legalidad y regido por una Constitución rígida. Con la entrada en vigor de la Constitución republicana, los estudiosos se proponen, por tanto, fundar la particular posición que el reglamento parlamentario ocupa en el sistema y entre las fuentes del derecho sobre presupuestos diferentes. Algunos —como MORTATI— se refieren al principio de autonomía, según el cual todos los órganos constitucionales regulan el procedimiento para el ejercicio de su actividad, habida cuenta de que se considera que el reglamento es expresión espontánea del poder de autoorganización del Parlamento. Otros autores —como TESAURO— tienden, por su parte, a sistematizar la posición del reglamento parlamentario aludiendo no tanto a la noción de autonomía, como a la teoría dualista. En su virtud se afirma que se ha evidenciado, en diferentes extremos, el hecho de que tal fuente es al mismo tiempo acto interno (en cuanto expresión del poder de autoorganización) y externo (en función integradora de la Constitución y de construcción de la posición constitucional del órgano en el interior de la forma de gobierno). Según esta perspectiva, los reglamentos disciplinan «la actividad que el Parlamento desarrolla en su condición de órgano constitucional del Estado, y por tanto realiza fines no particulares del Parlamento, sino un fin que corresponde al Estado en su unidad y cuya realización viene impuesta y regulada por la Constitución».

Un escenario interpretativo profundamente diferente es, en fin, el formulado por CRISAFULLI, quien entreve en el supuesto aquí considerado de los reglamentos parlamentarios la oportunidad de aplicar su teoría general sobre el sistema de las fuentes del Derecho, aplicando el principio de competencia. Consecuentemente, computa los reglamentos parlamentarios entre los actos con fuerza de ley, susceptibles de actuar como normas interpuestas para controlar la legitimidad formal de las leyes y de los restantes actos normativos con fuerza de ley. El cambio de perspectiva es muy evidente, desde el momento en que se pasa de las posiciones iniciales, que negaban el valor normativo de los reglamentos, a las orientaciones favorables a subrayar la relevancia externa y normativa de los reglamentos, en cuanto los mismos establecen las normas que regulan la actividad de un órgano constitucional del Estado y, sobre todo, del órgano que es la expresión más directa de la soberanía popular con arreglo al artículo 1 de la Constitución¹.

El Derecho parlamentario constituye, según la doctrina italiana más autorizada, un ordenamiento especial, expresión de la autonomía de la institución parlamentaria entendida como capacidad de darse a sí misma un Derecho propio. Empero, la autonomía disciplinaria de las Cámaras no es plena, habida cuenta de que, como consecuencia del principio de legalidad sustancial, encuentra un límite en los principios establecidos por la Constitución para salvaguardar los principios generales de democracia y de respeto del pluralismo, así como en las reglas que deben presidir el funcionamiento de las asambleas representativas.

Incluso en el supuesto de que las disposiciones de la Constitución en orden a la organización y al funcionamiento de las Cámaras resulten voluntariamente adelgazadas, de ellas se pueden obtener siempre algunas opciones que los reglamentos deberán tener presentes en la organización de las labores del Parlamento. En particular las Cámaras, al disciplinar su propia organización, deberán introducir normas coherentes con: la regla de la mayoría y del respeto de las minorías; el principio de publicidad, que ha sido introducido para no crear una separación entre las asambleas electivas y el pueblo, presupuesta la relación orgánica que debe ligar al Parlamento con el cuerpo electoral; y el principio de representatividad de los órganos internos de las Cámaras.

La aportación de la doctrina del Derecho constitucional resulta clara, no sólo por lo que se refiere a la reconstrucción de la naturaleza y de la fuerza jurídica de los reglamentos parlamentarios, sino también porque ha evidenciado que no resulta correcto identificar Derecho parlamentario y reglamento parlamentario. El Derecho parlamentario —acudiendo a la conocida teoría sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos— puede ser considerado expresión de un ordenamiento especial, dotado de reglas e inspirado en principios propios distintos de aquellos que caracterizan el ordenamiento general; tienen cabida en el Derecho parlamentario normas producidas por una plura-

¹ *Nota del Traductor:* El referido artículo 1 de la Constitución de la República italiana, aprobada por la Asamblea constituyente el 22 de diciembre de 1947, establece lo que sigue: «Italia es una República democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y dentro de los límites de la Constitución.»

lidad múltiple de fuentes (tanto escritas como de naturaleza convencional y consuetudinaria). Por su parte, los reglamentos parlamentarios constituyen una fuente específica del Derecho parlamentario, si bien se trata de la más relevante.

Se desprende de lo anterior que acudiendo al mero examen de los reglamentos parlamentarios no se agota la comprensión del papel del Parlamento y de su posición en el interior de la forma de gobierno. No obstante, ha de reconocerse que los reglamentos parlamentarios representan un observatorio privilegiado para la comprensión de la evolución y de la transformación de la institución parlamentaria en sus relaciones con la sociedad y con los restantes poderes del Estado.

Es cierto que no resultaría correcto incluir el examen de las normas reglamentarias entre los elementos que concurren a la determinación de la forma de gobierno, en el mismo nivel que los caracteres de la base social (homogénea o fragmentada), que la naturaleza del sistema de partidos (tendente al bipartidismo o al multipartidismo), que la influencia indirecta ejercitada por los órganos de garantía (Corte constitucional, orden judicial), y que el tipo de sistema electoral vigente (proporcional o mayoritario). Sin embargo, no es menos cierto que la incidencia que las modificaciones en las relaciones entre los poderes del Estado tienen sobre las reglas de funcionamiento del Parlamento admite considerar el examen de las disposiciones reglamentarias como un «microcosmos», útil para interpretar las transformaciones que están caracterizando la evolución de la forma de gobierno.

Las innovaciones en los reglamentos parlamentarios son sintomáticas de las más amplias transformaciones que afectan a la forma de gobierno. Las normas reglamentarias, disciplinando el desarrollo de las funciones del Parlamento, contribuyen a cualificar la forma de gobierno. En consecuencia, a través del examen de las principales reformas es también posible interpretar las modificaciones que han ido marcando la evolución del sistema italiano.

Desde esta perspectiva, en lo que sigue del presente trabajo, tenderé a evidenciar las más relevantes innovaciones que han ido marcando la reforma de los reglamentos —por razones de economía, haré referencia sobre todo al reglamento de la Cámara de Diputados— para comprender la ratio y para considerar en que medida se encuentran en sintonía con las modificaciones de la forma parlamentaria en Italia².

II. LAS DIVERSAS ETAPAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

La evolución de los reglamentos parlamentarios, si se la considera en su proyección temporal, puede ser sistematizada en cuatro fases distintas, y las

² Por otra parte, la doctrina ha afrontado reiteradamente las interrelaciones entre reglamentos parlamentarios y forma de gobierno (véase, por todos, el dossier monográfico «La reforma parlamentaria de la Cámara», Cuadernos Constitucionales, 1982; LABRIOLA: «Reglamento parlamentario y forma de gobierno», Derecho y sociedad, 1982, páginas 645 y siguientes).

modificaciones o las opciones adoptadas en cada una de ellas se caracterizan porque expresan una determinada concepción sea del papel y de las funciones del Parlamento, sea de la naturaleza de las relaciones que median en su interior entre las fuerzas políticas.

1. Los reglamentos parlamentarios anteriores a 1971

La fecha de referencia resulta determinante por cuanto se puede afirmar que sólo a partir de la misma las Cámaras se dotaron de reglamentos adecuados a los nuevos principios de la Constitución republicana, que podían ser considerados expresión efectiva de la autonomía del Parlamento³.

Con anterioridad, el Parlamento elegido el 18 de abril de 1948 había preferido no comprometerse en la discusión de sus nuevos principios de organización, adoptando el reglamento vigente en las Cámaras del período estatutario (procedente de 1922)⁴. Esta opción estuvo inspirada indudablemente por razones políticas, como la expulsión del gobierno de la izquierda, la ruptura del «espíritu» constituyente y el inicio de una fase que los constitucionalistas han definido de inejecución de la Constitución. Pero un peso relevante en dicha opción tuvieron también motivaciones menos contingentes, de naturaleza cultural, resumibles en la intención de afirmar, también por esta vía, la continuidad de las instituciones.

Numerosas formulaciones teóricas desarrolladas en aquéllos años tendían a negar que la caída del fascismo y la llegada de la democracia republicana propiciada por la guerra de resistencia hubieran determinado una cesura en la continuidad de las instituciones. En tal estrategia se inserta plenamente la decisión del Gobierno y de las fuerzas políticas de la mayoría de no adoptar un «nuevo» reglamento parlamentario, prefiriendo remitirse a la tradición parlamentaria del período estatutario. En consecuencia, el Parlamento se limitó a introducir en el cuerpo de los viejos reglamentos solamente algunas modificaciones, exigidas por la necesidad de adaptar los reglamentos del período estatutario a la nueva Constitución, en particular, a los principios allí codificados que se referían a las reglas de la democracia pluralista y a la opción en favor de una forma de gobierno parlamentario. Se introdujeron, por tanto, normas relativas a la constitución y a las funciones de los grupos parlamentarios, se reguló el procedimiento legislativo en comisión en sede deliberante y el iter de las leyes constitucionales, y se disciplinaron los procedimientos de concesión de la confianza al Gobierno de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución⁵.

³ *Nota del Traductor.* La Constitución italiana, en su artículo 64, párrafo primero, dispone que «Cada Cámara aprobará su propio reglamento por mayoría absoluta de sus componentes.»

⁴ *Nota del Traductor.* La denominada Asamblea de Montecitorio seguía así el criterio de la Asamblea Constituyente de adoptar el texto en vigor en 1922, al cual se realizaron, en los años sucesivos, sólo modificaciones puntuales.

⁵ *Nota del Traductor.* El citado artículo 94 de la Constitución italiana dispone: «El Gobierno ha de contar con la confianza de las dos Cámaras. Cada Cámara acuerda o revoca la confianza parlamentaria mediante moción motivada y votada por el sistema de llamamiento nominal. Dentro de los diez días que sigan a su formación, el Gobierno deberá presentarse ante las Cámaras para obtener el voto de confianza. El voto contrario de una o de ambas Cámaras a una propuesta del Gobierno no implicará la obligación de dimitir.

2. Los reglamentos parlamentarios de 1971⁶

El objetivo evidente de los reglamentos de 1971 consistía en la voluntad de potenciar contextualmente el papel del Parlamento y de las fuerzas políticas. Con este fin, por un lado, se reconoció la posición de centralidad de las asambleas electivas en el proceso de formación y de determinación de la dirección política; por otro lado, se alentó la presencia de las formaciones políticas en los procesos internos de adopción de decisiones.

Este diseño institucional se revela del todo coherente con la inspiración de fondo que había animado los trabajos de la asamblea constituyente, influyendo sobre la redacción de las disposiciones de la Constitución de 1948. Baste considerar, por ejemplo, la inclinación del constituyente a potenciar en el seno de los órganos constitucionales los momentos colegiados en menoscabo de los monocráticos, así como a compensar el ejercicio de la función de gobierno con fuertes poderes de control y de interdicción por parte de la oposición.

En consecuencia, no resulta forzado afirmar que dichos reglamentos, habiendo sido aprobados mucho después, representan la primera actuación de los principios introducidos por la Constitución de acuerdo con los caracteres de la forma de gobierno parlamentaria italiana. Los reglamentos parlamentarios de 1971 se ocuparon, por tanto, de potenciar el papel de las asambleas como sede privilegiada donde se desarrolla la dialéctica política entre los partidos. El Parlamento era concebido como la sede institucional donde se forma y se define, a través del concurso de la mayoría y de la oposición, la dirección política. Constituía el órgano principal de la representación democrática y, por ello, la sede privilegiada donde realizar la síntesis de los múltiples intereses expresados por la sociedad civil y codeterminar la dirección política.

Esta opción institucional encuentra una justificación, más allá que sobre el plano histórico, en razones de naturaleza más estrictamente política, difíciles de comprender si no se conoce la particularidad de las vicisitudes de la política italiana de aquellos años.

La moción de censura deberá estar firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Cámara y no podrá ser discutida antes de que hayan transcurrido tres días desde su presentación.»

⁶ *Nota del Traductor.* El reglamento parlamentario de referencia fue aprobado, en sesión de 18 de enero de 1971, por una amplia mayoría —465 votos a favor, 41 en contra y 1 abstención—. El texto fue publicado en la Gaceta Oficial número 53, de 1 de marzo de 1971, entrando en vigor el 1 de mayo de dicho año.

Sus prescripciones se agrupan en cuatro partes, que disciplinan, respectivamente: «La organización y el funcionamiento de la Cámara»; «El procedimiento legislativo»; «Los procedimientos de dirección política, control e información», y «Las disposiciones finales».

Dicho reglamento se encuentra actualmente en vigor, con las modificaciones de que ha sido objeto —la primera de 1 de junio de 1978 y la última de 27 de julio de 1999—, ascendiendo el número total de reformas parciales a 26. El procedimiento de reforma está establecido por el artículo 16, el cual confía a la Junta para el Reglamento la función de someter al Pleno las propuestas de modificación que la experiencia demuestre necesarias.

Por su parte, el Reglamento del Senado fue aprobado el 17 de febrero de 1971, permaneciendo actualmente en vigor, si bien ha sido objeto de diversas modificaciones parciales, en concreto un total de 14 —la primera el 26 de enero de 1977 y la última el 24 de agosto de 1999.

Con este propósito, es preciso considerar que el ordenamiento republicano nace, se afirma y se consolida en el seno de una contradicción, representada por la coexistencia de dos convenciones constitucionales en contraste: una *conventio ad excludendum* y una *conventio ad integrandum*. La primera, operante a nivel gubernativo, consistía en la opción estratégica de los partidos de centro de excluir alianzas de gobierno con las fuerzas extremas, en particular con las de la izquierda, especialmente con el Partido Comunista Italiano. La segunda, por el contrario, postulaba la más amplia representación de todas las fuerzas políticas en las asambleas legislativas y el reconocimiento de su específico papel en el proceso de formación de las leyes. En otras palabras, suponía la existencia de un Parlamento fuertemente representativo, capaz de atemperar la férrea aplicación de la *conventio ad excludendum* en el momento que se debía proceder a la individualización de las mayorías de gobierno.

En este escenario, resulta evidente la función constitucionalmente material desarrollada, por un lado, por un sistema electoral inspirado en el principio proporcional y, por otro lado, por la presencia en los reglamentos parlamentarios de normas destinadas a favorecer la implicación de todas las fuerzas políticas en la actividad parlamentaria y en el procedimiento legislativo. La doctrina, al interpretar este fenómeno, ha acuñado la expresión «legislativo mediador», entendiendo que el resultado legislativo era a menudo la resultante no de la dirección y de la voluntad de la mayoría, sino de la codecisión entre mayoría y oposición. La ley deviene frecuentemente el fruto de un trabajo de mediación entre intereses y exigencias diversas.

Semejante opción, al margen de responder a una precisa estrategia institucional, era también el fruto de la necesidad de inventar un proceso decisonal adecuado a una realidad política caracterizada por una crónica debilidad de los gobiernos y por la existencia de coaliciones de mayoría poco homogéneas y compactas, desgarradas y divididas en su interior: por lo cual resultaba bastante difícil legislar sin el apoyo o la benevolencia de una oposición hartamente agueirrada (especialmente la de la izquierda representada por el Partido Comunista Italiano).

En este contexto se comprenden algunas de las opciones que han caracterizado los reglamentos de 1971, como la atribución de un papel particular a los grupos parlamentarios, la afirmación de una concepción paritaria entre los grupos, o la introducción del principio del consenso y de la unanimidad como regla general a la que atenerse en la programación de los trabajos parlamentarios.

3. Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1981-1990

Las reformas del reglamento posteriores a 1971 están animadas tanto por la contingencia política, como por la afirmación de nuevas orientaciones sobre la deseada reforma de las instituciones.

La primera estuvo caracterizada por la acción sistemática de obstruccionismo desarrollada por algunos grupos parlamentarios pequeños, los cuales, con-

trariamente a la estrategia política que había caracterizado las vicisitudes político-parlamentarias de aquellos años (conocida con el nombre de «compromiso histórico» o de «política de grandes intereses»), utilizaban con habilidad y despreocupación las disposiciones reglamentarias de 1971, acabando por paralizar el funcionamiento del Parlamento. Y es que, como habíamos anticipado, los reglamentos de 1971 presuponían el consenso de todos los grupos parlamentarios sobre las «reglas del juego».

A su vez, en los años 80 el interés del debate político se focaliza sobre la exigencia de fomentar la sociedad civil, de simplificar la complejidad social y, por primera vez, se manifiesta una crítica seria al sistema de partidos, acusados de haberse desviado del modelo del artículo 49 de la Constitución⁷ y de vivir una crisis de proyección y de representación política. En este contexto, las propuestas de reforma de las instituciones se proponen aumentar el decisionismo de las mismas propugnando, entre otros extremos, la investidura directa de la mayoría de gobierno a través de la modificación del sistema electoral proporcional.

En consecuencia, las modificaciones de los reglamentos parlamentarios se proponen, por una parte, hacer más eficaz el proceso decisonal y la posibilidad para el Gobierno de realizar en el Parlamento su programa; por otro lado, acentuar el principio de asociación y de unanimidad. En síntesis, se inspiran en una doble exigencia. Una, de naturaleza más técnica e interna a los mecanismos parlamentarios, consiste en la voluntad de hacer más racionales y eficaces los procedimientos legislativos y los trabajos de las Cámaras. La otra, de mayor relieve institucional, tiende a superar el sistema asambleario introduciendo el principio mayoritario y reforzando los poderes de la mayoría de gobierno.

Cohherentemente con las referidas orientaciones:

a) En 1981 se revisan las disposiciones de los artículos 39 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados. La primera relativa a la disciplina de los tiempos, la segunda referida a la reglamentación del poder de presentar enmiendas durante el transcurso del *iter legis*.

b) En 1983 se introduce la sesión parlamentaria de presupuestos (artículos 119, 120, 121 y 123) con el objetivo de hacer más eficaz el proceso decisonal del Parlamento en un sector tan relevante como el relativo a la aprobación de las leyes de presupuestos y financieras. De otra parte, se afianzan los poderes de los presidentes de los grupos parlamentarios, introduciendo la necesidad de que para activar determinados instrumentos resulte necesario un *quorum*, esto es, una suma de jefes de grupo parlamentario equivalentes al *quorum* prefijado.

c) En 1986 se reducen los tiempos de intervención en los debates.

d) En 1988, en fin, se introduce la relevante modificación de las modalidades de votación, superando el criterio del escrutinio secreto, con el objetivo de reducir el papel de los «francotiradores», de compactar la disciplina de grupo.

⁷ *Nota del Traductor.* El citado artículo 49 de la Constitución italiana es del siguiente tenor: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir en forma democrática a determinar la política nacional.»

e) En 1990, por último, se atribuye a la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios⁸ la facultad de decidir la programación de los trabajos y el cupo de los tiempos, teniendo en cuenta las indicaciones del Gobierno, las propuestas prevalentes y las procedentes de la minoría «en relación con la consistencia de los grupos». En caso de falta de acuerdo en la Conferencia, resuelve directamente el Presidente de la Cámara.

4. Las reformas de los reglamentos parlamentarios en el período 1996-1999

Las más recientes reformas de los reglamentos se inspiran, por su parte, en el objetivo de dar vida a una «democracia mayoritaria», ofreciendo al Gobierno la posibilidad de gobernar a través del Parlamento, sin deber sortearlo (como ocurría anteriormente a través del recurso anómalo a la legislación de urgencia); reconociendo al mismo tiempo a la oposición garantías sobre su papel institucional. El objetivo es sintetizable, en efecto, en la intención de reforzar la acción de gobierno, sin comprimir la posibilidad de acción de la oposición; se persiguen soluciones institucionales dirigidas a mejorar la colaboración entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria y a convertir en constructiva la dialéctica con la oposición.

Las más recientes modificaciones de los reglamentos parlamentarios aspiran también a delinear —aún en ausencia de una revisión formal de la Constitución que racionalice o modifique nuestra forma de gobierno parlamentario— una ubicación distinta del Parlamento en el interior del sistema constitucional. Se configura un Parlamento más de tipo «ratificador» que «mediador» o «codecisor», en el sentido de que se enfatiza la dialéctica en su seno entre dos polos: el representado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria y el constituido por las diversas fuerzas que integran la oposición parlamentaria. Por el contrario, resulta decididamente desechada toda visión asociativa en las relaciones entre las fuerzas políticas en orden al proceso de adopción de decisiones y a la determinación de la dirección política.

En este contexto deviene fundamental salvaguardar una dialéctica efectiva entre las fuerzas políticas de mayoría y de oposición, acentuando la capacidad de la mayoría de disponer de la programación de los trabajos, así como la exigencia de hacer más eficaz el procedimiento decisonal, limitando cualquier incertidumbre sobre los éxitos del procedimiento legislativo.

Algunas de las nuevas disposiciones han contribuido a conseguir este último resultado (por ejemplo, la programación de los trabajos o la asignación de los tiempos de intervención). Otras, por el contrario, a conseguir el primer objetivo (por ejemplo, el reforzamiento de los poderes de fiscalización o el reconocimiento de institutos adscribibles a un «estatuto» de la oposición). Otros, en fin, se enderezan a mejorar la insatisfactoria calidad de la producción legislativa.

⁸ *Nota del Traductor:* La *Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari* es el órgano equivalente a nuestra Junta de Portavoces. En ella participan el Presidente de la Cámara, los presidentes de los grupos parlamentarios y, en la Cámara de Diputados, los de las Comisiones cuando son invitados a ello, sin olvidar al representante del Gobierno, que también tiene algo que decir a la hora de programar las tareas de la Asamblea.

Del conjunto de indicios que acaban de señalarse, resulta evidente que la evolución reciente de la disciplina reglamentaria se ha manifestado no ya a través de la aprobación de nuevos reglamentos, mediante su reescritura, sino por medio de una sucesión, estratificada en el tiempo, de intervenciones puntuales, las cuales han tenido lugar en momentos diversos: algunas reformas menores el 16 de diciembre de 1998 —competencias de la Presidencia (artículo 12), Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales (artículo 102)—; otras el 24 de septiembre y el 4 de noviembre de 1997; otras, aún posteriormente, entre octubre y diciembre de 1998.

Asimismo, no todas las disposiciones poseen un contenido efectivamente innovador, desde el momento en que en algunos casos los reglamentos se han limitado a codificar prácticas, convenciones, comportamientos ya experimentados. Este modo de proceder puede ser valorado positivamente, en consideración a la delicadeza de los mecanismos de funcionamiento del Parlamento y de la oportunidad de que ciertas reglas sean antes verificadas en la práctica, con la finalidad de poner a prueba su funcionalidad y eficacia.

Con todo, no obstante su carácter fragmentario aparecen inspiradas en una lógica unitaria, facilitada por el hecho de que las modificaciones reglamentarias han tomado el camino de las indicaciones formuladas por la Junta para el reglamento en su sesión de 4 de julio de 1996, la cual había individualizado seis áreas temáticas:

- a) la abrogación o modificación de las normas en desuso o contrarias a la práctica consolidada;
- b) el estatuto de la oposición, con particular referencia a las audiencias, a las comparecencias informativas, a las encuestas, al control inspectivo, a la garantía de tiempos de intervención ciertos para la minoría y a la programación equilibrada de los trabajos;
- c) los procedimientos especiales, como los documentos financieros, la ley comunitaria, la autorización para la ratificación de los tratados internacionales, el procedimiento para la revisión de la Constitución, o la participación parlamentaria en la fase ascendente del proceso de norma-ción europea;
- d) la racionalización del procedimiento legislativo, con referencia a la programación de los trabajos, a la disciplina de las enmiendas y a las fases del procedimiento;
- e) los derechos individuales de los Diputados, especialmente a propósito de las intervenciones en los debates, en las relaciones con los grupos, la inmunidad y el control de las credenciales;
- f) otras cuestiones singulares, entre ellas la falta del número legal y la representación parlamentaria de las minorías lingüísticas.

No todos estos temas han sido adecuadamente o completamente afrontados, si bien, en la sustancia, se puede decir que las directrices trazadas por la Junta para las elecciones han sido respetadas. En efecto, las reformas reglamentarias se han propuesto conseguir cuatro objetivos fundamentales:

1. Conferir mayor eficiencia al proceso decisonal, a través del descubri-

miento de la relevancia del «factor tiempo», como recurso importante para regular y utilizar mejor en orden a asegurar una democracia gobernante.

2. Dotar al Gobierno de instrumentos más idóneos para perseguir la realización en el Parlamento de su propio programa de gobierno.
3. Elevar la calidad de la producción legislativa, persiguiendo como finalidades la claridad y la simplificación. Estas exigencias se vinculan también a los criterios indicados en mérito de la OCSE, esto es: la necesidad de la fuente legislativa de conseguir los objetivos fijados en la propuesta; la conformidad con la Constitución; la compatibilidad con la normativa europea y el respeto de las competencias de las Regiones y de los entes locales; la congruencia de medios respecto de los objetivos; la adecuación de los términos previstos y los gravámenes para la Administración pública, los ciudadanos y las empresas; y la claridad del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización congruente de la materia en artículos y apartados.
4. Adecuar la dialéctica política en el interior de las asambleas legislativas a las reglas propias del parlamentarismo mayoritario, el cual debe consentir una amplia posibilidad de confrontación entre los programas de la mayoría y de la oposición, así como hacer eficaz el ejercicio del control político sobre las decisiones del Gobierno.

Sintéticamente, se puede resumir el significado de las más recientes reformas reglamentarias haciendo referencia a las palabras del Presidente de la Cámara de Diputados, el cual ha afirmado a este respecto que «las instituciones políticas deben darse reglas y tener la misma velocidad que la sociedad civil».

III. EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL EN EL CUAL SE SITÚA LA MÁS RECIENTE REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

La modificación de los reglamentos parlamentarios introducida en el período 1997-1998 responde seguramente también a exigencias «internas» a la institución parlamentaria, conexas a su funcionalidad, con especial referencia al intento de conciliar, por un lado, la cantidad de la producción normativa con la calidad de la misma y de hacer, por otro lado, más eficaz el proceso de decisión política sin comprimir excesivamente la dialéctica política. Asimismo, resulta relevante el impulso a la reforma de los reglamentos parlamentarios proveniente de las modificaciones que han incidido sobre las características de nuestra forma de gobierno.

En otros términos, se puede considerar que la reorganización interna del Parlamento ha representado el intento bien de adecuar la organización y el funcionamiento de las Cámaras a las novedades producidas en el orden constitucional del país (como, por ejemplo, el nuevo sistema electoral de tipo preferentemente mayoritario, el reforzamiento de los poderes de dirección del

Presidente del Consejo de Ministros, la potenciación del poder normativo de las Regiones y de los entes locales, o una más racional distribución del poder normativo entre las Cámaras y el ejecutivo); bien de anticipar algunos cambios en espera de retomar el debate sobre las reformas constitucionales.

La organización parlamentaria se inserta, en efecto, en un contexto político e institucional en continuo movimiento, recorrido —también en ausencia de una clara y orgánica reforma de la Constitución— por relevantes modificaciones. Este contexto ha obligado al Parlamento a verificar la persistente coherencia de sus propias reglas de funcionamiento y a redefinir su posición respecto de los otros actores del sistema político, en particular de los órganos que concurren a la determinación de la dirección política.

Se entiende, a mayor abundamiento, que la reforma de los reglamentos ha sido preparada por las Cámaras en 1997, contextualmente en el seno de la Comisión para la reforma constitucional. Empero, mientras la reforma de los reglamentos ha concluido regularmente su iter y las nuevas disposiciones han entrado en vigor en 1999, los trabajos de la Comisión bicameral —como se ha dicho— se han interrumpido y el futuro de la tan deseada reforma de la Constitución parece realmente incierto. Tal diversidad de resultados del proceso reformador ha condicionado notablemente el trabajo de revisión de los reglamentos. En efecto, la quiebra de los trabajos de la Comisión bicameral ha privado a los reglamentos de un nuevo y adecuado parámetro de referencia, por lo cual las Cámaras han debido desarrollar un difícil trabajo de equilibrio, debiendo fijar reglas de funcionamiento y de organización novedosas (porque así lo requerían las transformaciones del sistema político) en un contexto antiguo, por cuanto concierne a las definiciones de la forma de gobierno y de las relaciones entre el Parlamento y los otros poderes del Estado.

Esta constatación, por otra parte, no representa una novedad en la evolución de los reglamentos parlamentarios, la cual —teniendo lugar en un contexto marcado por el bloque de la reforma constitucional— se ha, a menudo, hecho cargo —subrepticamente— de las muchas cuestiones no resueltas relativas a los nuevos caracteres de la forma de gobierno: tendiendo a realizar una suerte de «reforma paralela».

Con esta finalidad, puede ser útil interpretar las nuevas normas de los reglamentos parlamentarios como el intento de atribuir —aunque sea en los limitados espacios asignados a tales fuentes— una respuesta, siquiera parcial, a algunos nudos institucionales de gran relieve constitucional, como:

- a) El alejamiento del centro de gravedad decisional a favor del ejecutivo.
- b) La gradual, aunque lento y contradictorio, afirmación de una democracia mayoritaria.
- c) La creciente relevancia del poder normativo del Gobierno.
- d) El nuevo papel de la legislación nacional en un contexto inspirado por una amplia descentralización de funciones a favor de las Regiones.

Por cuanto concierne a los dos primeros aspectos, es oportuno considerar que, por lo que se refiere a la elección del Parlamento se ha pasado de un sistema proporcional a uno de prevalente caracterización mayoritaria —en el sentido de que el 75% de los escaños de la Cámara y tres cuartas partes de los

escaños del Senado son atribuidos en colegios uninominales a los candidatos que han obtenido el mayor número de votos, mientras la parte restante es repartida con el criterio proporcional.

Este resultado se ha conseguido gracias a la decisión de los constituyentes de no constitucionalizar la materia electoral. El cambio de principio que está en la base de la forma electoral ha representado, en la realidad constitucional italiana, un evento de gran importancia, sea por la influencia ejercitada en el pasado por el principio proporcional sobre el funcionamiento de las instituciones, sea por las consecuencias que su abandono está produciendo sobre las características de nuestra forma de gobierno.

En Italia, el principio mayoritario ha sido introducido para afirmar mejor las reglas propias de un sistema de «democracia gobernante». Se trata, por un lado, de potenciar el papel del Gobierno, mejorando los modos a través de los cuales se funda su legitimación democrática y, por otro lado, de instaurar un ligamen más directo, menos mediato entre el imput del cuerpo electoral y la constitución del órgano enderezado al ejercicio de la dirección de la política nacional.

La persecución de este objetivo no comporta el desconocimiento de la mediación política y del rol de los partidos en orden a la definición de la dirección política; postula, por el contrario, que el cuerpo electoral (esto es, el órgano a través del cual el pueblo ejercita la soberanía) individualice o al menos circunscriba las fuerzas políticas que habrán de dar vida a la mayoría que expresa el gobierno.

Con el paso de la fórmula proporcional o la mayoritaria se ha pretendido establecer un nuevo hito en el proceso de racionalización de la forma de gobierno parlamentario, siempre que se considere —de acuerdo con las más autorizadas orientaciones doctrinales— que el gobierno parlamentario racionalizado se propone introducir algunos correctivos en el modelo clásico, con el objetivo de reforzar la estabilidad del Gobierno, de facilitar la solución de las crisis gubernamentales y de conferir mayor eficiencia al proceso de decisión política.

Diversas disposiciones presentes en los reglamentos parlamentarios representan, en cierto sentido, la respuesta que la institución parlamentaria estima oportuno dar —desde el interior— a los procesos políticos e institucionales derivados de la reforma de la legislación electoral. Se trata, conforme se ha anticipado, de correctivos introducidos para hacer más eficaz la acción del Gobierno en el interior del Parlamento y para conferir, al mismo tiempo, un carácter más compacto a las explicaciones políticas. Es el caso, por ejemplo, de:

1. La generalización de los mecanismos de votación pública durante los trabajos de las asambleas parlamentarias.
2. La previsión de tramitación urgente para las materias reguladas sobre la base de los proyectos de la ley presentados por el Gobierno.
3. La introducción de tiempos tasados en las discusiones parlamentarias, en orden a reducir la incidencia del obstruccionismo por parte de la oposición.

4. El reforzamiento de los poderes de los grupos parlamentarios —en particular de los Presidentes de los Grupos— en detrimento de la autonomía de los Diputados considerados *uti singuli*. No se han reducido las exigencias de garantía, pero resultan insertas en un contexto propenso más a definir y precisar los derechos constitucionales de la oposición, que a favorecer las implicaciones decisoriales de todas las fuerzas políticas (asociacionismo).

Un factor ulterior que ha influido, desde el exterior, sobre la reforma de los reglamentos parlamentarios está representado por la resistemización del esquema de las fuentes del Derecho, con particular referencia a la distribución del poder entre Parlamento y Gobierno.

Dos aspectos deben, a este respecto, ser señalados.

Ante todo, el hecho de que en virtud de la decidida intervención de la Corte Constitucional (Sentencia 360/96) el fenómeno anómalo de la legislación de urgencia ha retornado a su cauce fisiológico, de tal forma que el Parlamento ahora puede organizar mejor su actividad de producción legislativa. En efecto, el juez constitucional, con una jurisprudencia progresiva, ha declarado la ilegitimidad constitucional de la reiteración de los Decretos Leyes no convertidos, causa de graves anomalías en el plano de la certeza del Derecho vigente. En consecuencia, pasados los sesenta días previstos por el artículo 77 de la Constitución⁹, los Decretos Leyes decaen y las normas contenidas en ellos no pueden ser reintroducidas acudiendo a un sucesivo Decreto Ley: de otro modo se difuminaría el carácter de provisionalidad que cualifica las normas de urgencia.

El principal e inmediato efecto de la meritada decisión ha sido la drástica reducción del recurso a los Decretos Leyes. Con todo, no se han reducido las exigencias del Gobierno de ver traducidas rápidamente en normas con rango de ley sus opciones programáticas, mediante la exigencia de racionalizar y conferir mayor eficacia al proceso legislativo a través de la programación de los trabajos y la previsión de tiempos tasados para la aprobación de los proyectos de ley.

En segundo lugar, la experiencia ha evidenciado la propensión del sistema a acentuar el papel del Gobierno en la producción de normas, a través del recurso creciente a la delegación legislativa y al ejercicio de la potestad reglamentaria, como consecuencia del desarrollo de los casos de deslegalización. En particular, el número de sectores objeto del fenómeno de la deslegalización se encuentra en un constante aumento, en cuanto se considera no sólo un antídoto útil frente a la producción legislativa excesiva del Parlamento, sino también un instrumento idóneo en orden a conferir mayor flexibilidad y dinamismo a la actividad normativa del Estado.

⁹ *Nota del Traductor.* El referido artículo 77, en sus párrafos segundo y tercero, de la Constitución italiana es del siguiente tenor: «Cuando, en casos de extraordinaria necesidad y de urgencia, el Gobierno, bajo su responsabilidad, apruebe medidas provisionales con fuerza de ley, deberá el mismo día presentarlas a las Cámaras para su convalidación, que aunque estén disueltas, se convocarán a tal propósito y se reunirán dentro de cinco días. Los decretos perderán su eficacia desde el primer momento si no fuesen convertidos en ley, dentro de los sesenta días desde su publicación. Sin embargo, las Cámaras podrán regular por ley las relaciones jurídicas surgidas de los decretos no convertidos en ley»

Consecuentemente, el desarrollo del poder normativo del Gobierno ha transformado el papel del Parlamento: por una parte, acentuando la naturaleza de control y de inspección y confiriendo relevancia al instrumento del dictamen; por otro lado, reduciendo el número de las tramitaciones legislativas, con la consecuente posibilidad de dedicar mayor atención a la calidad de la técnica legislativa.

Por último, se puede considerar la influencia que las nuevas competencias legislativas de las Regiones puede tener sobre la actividad del Parlamento, recalificando la función legislativa. Si la ampliación de las materias de competencia regional influye inmediatamente sobre la cantidad —reduciéndola— de la legislación parlamentaria e, indirectamente, sobre su calidad, otro recentísimo elemento es susceptible de incidir sobre los caracteres del procedimiento legislativo. Me refiero a los posibles efectos de la extensión —operada por nuestro juez constitucional— del principio de leal colaboración también en el marco de la actividad legislativa. La Corte Constitucional, en una reciente Sentencia (398/1998) ha introducido por primera vez en la *ratio decidendi* de sus fundamentos la afirmación según la cual la obligación de colaborar lealmente se refiere no sólo al ejercicio de la actividad administrativa, sino también a la función legislativa, imponiendo al Estado el deber de implicar a las Regiones en el proceso de decisión de las opciones legislativas.

Los efectos derivados de la generalización de semejante principio jurisdiccional pueden ser relevantes. Hasta ahora la leal colaboración se ha desarrollado en el ámbito de las actividades administrativas y ha encontrado procedimientos y sedes idóneas para realizarse; en el supuesto de que, después, se adopte un criterio inspirador de la función legislativa, será preciso delimitar bien los supuestos en los cuales una decisión del Parlamento nacional no pueda ser adoptada unilateralmente, bien los concretos procedimientos de implicación de las Regiones en el *iter legis*. La fuente más idónea para afrontar esta problemática es, sin duda, el reglamento parlamentario, el cual podría optar entre diversas soluciones: requerir una opinión (como sugiere la propia Corte Constitucional), prever una comparecencia de los Presidentes de las Regiones en el curso del procedimiento legislativo, o bien reconfigurar las competencias y la composición de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales, abriéndola a la participación de los representantes de las Regiones. Mientras, permanece pendiente la cuestión —que se puede afrontar solamente con la revisión de la Constitución— de la reforma del bicameralismo, haciendo que una asamblea sea la Cámara de representación de las entidades territoriales.

IV. LAS PRINCIPALES INNOVACIONES PRESENTES EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Después de haber descrito ora los objetivos de política institucional que han inspirado las sucesivas revisiones de los reglamentos parlamentarios acontecidas en las diversas legislaturas del Parlamento republicano, ora el contexto político y constitucional en el cual las mismas se han producido, creo que

resulta útil extrapolar, del complejo de las reformas acaecidas, las innovaciones que —desde el punto de vista del Derecho constitucional general— resultan merecedoras de mayor interés.

Este trabajo de selección es bastante arduo —considerando el volumen de las modificaciones reglamentarias introducidas en estos últimos años— y en buena parte subjetivo. Dejamos al margen de la ejemplificación algunas cuestiones merecedoras de interés —por ejemplo, la nueva disciplina de los Decretos Leyes o bien la disciplina del instituto de la moción de censura individual (artículo 115¹⁰)—. En concreto, creo que resulta de mayor interés reclamar la atención sobre aquellas modificaciones que más directamente pueden cualificar los objetivos institucionales encerrados en la vigente formulación de los reglamentos parlamentarios.

Con este objetivo, las novedades pueden ser divididas en tres grupos según que:

- a) se propongan mejorar el proceso decisonal;
- b) redefinir las características del sistema político; o
- c) mejorar la calidad de la producción legislativa.

Pertenecen al primer grupo las normas en materia de programación de los trabajos parlamentarios, las de fijación de los tiempos de debate, así como las de disciplina del poder de enmienda de los diputados considerados a título individual y de los grupos parlamentarios. En el segundo grupo pueden comprenderse la nueva disciplina del control inspectivo, la organización del grupo parlamentario mixto y la introducción de las votaciones públicas como sistema general de votación. Por último, en cuanto respecta al último grupo se puede hacer referencia a la disciplina de la tramitación legislativa y a la institución del Comité para la legislación.

1. La mejora del proceso decisonal.

Bajo la rúbrica de la mejora del proceso decisonal se pueden agrupar las normas relativas a:

1.1. La programación de los trabajos parlamentarios.

Una eficaz programación de los trabajos parlamentarios es el elemento decisivo para una disciplina más racional del procedimiento legislativo.

Antes de los reglamentos de 1971 no existía una auténtica actividad de programación del tiempo de trabajo del Parlamento. Al final de cada sesión, el Presidente de la Asamblea proponía el orden del día y dicha propuesta se sometía a votación de la asamblea. En general, antes de formular la propuesta, el Presidente consultaba informalmente a los grupos parlamentarios en orden a garantizar la ulterior aprobación por parte del *plenum*. Se trataba, por

¹⁰ *Nota del Traductor:* De conformidad con el apartado 3 del meritado artículo 115, se aplica la misma disciplina a las mociones a través de las cuales se inste la dimisión de un Ministro que a la moción de censura al Gobierno; consecuentemente, debe presentarse por escrito y de forma motivada, con la firma de al menos una décima parte de los componentes de la Cámara, no pudiendo ser discutida antes de tres días desde su presentación.

tanto, de un procedimiento basado en mecanismos de codecisión informal. En efecto, se hacía necesario un acuerdo previo entre las fuerzas políticas, pero dicho acuerdo debía ser buscado al margen de un procedimiento expresamente formalizado.

Este mecanismo fue formalizado en los reglamentos de 1971, los cuales, no obstante, introducen una lógica de programación de los trabajos de más amplio alcance. La actividad de programación se basaba sobre algunos criterios precisos: la búsqueda del consenso unánime por parte de los grupos parlamentarios; el reconocimiento de su posición de sustancial igualdad, independientemente del hecho de que formaran parte de la mayoría o de la oposición (tanto de mayor o de menor consistencia); y el papel arbitral, en caso de falta de unanimidad sobre las propuestas de organización de los trabajos, del Presidente, reforzado también por el hecho de que en la práctica el Presidente de la Cámara era una figura cualificada.

El mecanismo de 1981 entra en crisis a causa de la acción obstruccionista ejercitada por el pequeño grupo radical, el cual contestaba *ab imis* el método asociativo que había inspirado la filosofía de los reglamentos de 1971.

Se introducen, por tanto, a partir de 1981, algunos correctivos limitados, basados en la superación del criterio de la unanimidad en la adopción de decisiones y sobre la base del reconocimiento de un papel resolutorio al Presidente. A falta de acuerdo unánime, es el Presidente quien asume la responsabilidad de formular una propuesta que tenga en cuenta las posiciones de la mayoría y las orientaciones de la minoría. La referida propuesta no puede ser enmendada por la Asamblea, sino sólo aprobada o rechazada en bloque.

Con posterioridad se introduce una ulterior modificación, dirigida a ofrecer a la oposición una mayor certeza sobre los espacios reservados a sus propuestas en la programación de los trabajos parlamentarios. En su virtud, el Presidente resulta vinculado a la hora de formular su propuesta de programación por el criterio de tendencial proporcionalidad.

La evolución de la reglamentación de este instituto culmina con la reforma de los reglamentos de 1997, mediante la reformulación de los artículos 23 y 24.

Los meritados artículos, en síntesis, prevén que el programa —bimestral o trimestral— y el calendario de los trabajos de la Cámara —por un período de tres semanas— sean aprobados por la Conferencia de Presidentes de los Grupos Parlamentarios, «con el consenso de los Presidentes de los Grupos cuya representación equivalga al menos a las tres cuartas partes de los componentes de la Cámara». En la formulación del calendario y del programa se deben tener en cuenta también las indicaciones del Gobierno, comunicadas con la suficiente antelación. El Presidente, asimismo, debe reservar a la parte disidente una cuota de tiempo predeterminado: una quinta parte de los asuntos a tratar o del tiempo disponible en su conjunto.

Las diferencias, sobre todo respecto de la disciplina contenida en el Reglamento de 1971, son notables:

a) Se reconoce al Gobierno un papel en la programación de los trabajos parlamentarios, con previsión de que el mismo comunique sus propuestas, en

orden de prioridad, al menos dos días antes de la fecha de convocatoria de la Conferencia de Presidentes. Resulta evidente que si bien la fórmula es lingüísticamente débil (comunica), en realidad resulta realista prever que las prioridades fijadas por el Gobierno serán tenidas en consideración por la mayoría y, por tanto, pasen a formar parte de las propuestas de programa y de calendario avanzados por la misma;

b) Se introduce el criterio de la no paridad entre los Grupos Parlamentarios —como ocurría con anterioridad— si bien adquiere relevancia su consistencia numérica. En consecuencia, se ha abandonado el criterio de la unanimidad por parte de la Conferencia de los Presidentes de Grupo.

La programación de los trabajos resulta mejorada también gracias a factores colaterales, si bien relevantes, como —por ejemplo— la extensión, como regla general, de los cupos de los tiempos de intervención o la previsión de criterios restrictivos en la votación y examen de las enmiendas, en orden a evitar tentaciones obstruccionistas. Y una aportación significativa es la derivada de la drástica reducción del número de Decretos Leyes siguiendo el criterio restrictivo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde el momento en que la legislación de urgencia —gozando de una suerte de «tramitación preferente»— interfería de forma notable sobre la programación de los trabajos parlamentarios.

1.2. La distribución de los tiempos de intervención en los debates

Los nuevos reglamentos prevén, por otro lado, una disciplina más rigurosa de la distribución de los tiempos de intervención en los debates (artículo 24, apartado 7 y siguientes), dirigida a conferir certeza al proceso decisorio, bien sea garantizando a todas las fuerzas políticas, en particular a las que integran la oposición, la posibilidad de expresar adecuadamente la propia posición y de explicar sus propuestas. La exigencia de tutela de los grupos de oposición se manifiesta, por ejemplo, en la reserva de un tiempo «privilegiado» para la oposición en el caso de examen de proyectos de ley de iniciativa gubernamental: en este caso, se debe reservar a los grupos que forman la oposición una cuota de tiempo más amplia que aquella atribuida a los grupos de la mayoría.

Por otra parte, siempre en orden a tutelar a la oposición, las discusiones relativas a materias especialmente delicadas (derechos fundamentales de la persona reconocidos en la primera parte de la Constitución, asuntos de especial relieve económico, social o institucional) quedan sustraídos a la disciplina de la distribución de los tiempos de intervención.

La finalidad y la utilidad de la distribución de los tiempos de intervención en el examen de los proyectos de ley resultan evidentes: se trata de atribuir relevancia al recurso «tiempo», para así hacer más eficaz y productivo el trabajo parlamentario. A este resultado se llega gradualmente, según una praxis típica del sistema constitucional italiano.

Los reglamentos de 1971 habían planteado el problema, pero habían previsto una solución excesivamente blanda. Por un lado, habían introducido por primera vez un límite máximo a la duración de las intervenciones en el curso

de las diversas fases de la discusión y esta opción constituía una indudable novedad habida cuenta de que la tradición parlamentaria reconocía una plena e incondicionada libertad de palabra a cada uno de los parlamentarios. Sin embargo, por otro lado, habían consentido amplias y manejables posibilidades de derogación a requerimiento de un sólo grupo parlamentario. En otros términos, la fijación de cupos era posible si existía un acuerdo unánime y sustancial de todos los grupos parlamentarios.

Paulatinamente, se advierte la exigencia de hacer más eficaz el referido instituto, constatada su indudable utilidad a efectos de aligerar y de conferir eficacia a los trabajos parlamentarios.

Las primeras reformas tenían por objeto reducir progresivamente el tiempo reservado a las intervenciones de los diputados considerados a título individual; por tanto, se prevé un tiempo total para la discusión, el cual resulta repartido de forma proporcional entre los distintos grupos, si bien con las adaptaciones oportunas en orden a asegurar un umbral mínimo a los grupos parlamentarios más pequeños. En fin, se ha introducido de forma rígida la regla de la fijación de tiempos en relación con un sector de discusión bastante delicado como es el presupuesto y la ley financiera.

Por último, la distribución de tiempos se ha convertido en la regla general. Ello es decidido por la Conferencia de Presidentes de los Grupos o por el Presidente de la Asamblea —en caso de falta de acuerdo— de conformidad con los criterios fijados por el artículo 24, apartados 7 y siguientes del Reglamento. Estos pueden ser sintetizados como sigue:

- a) El tiempo total a disposición para el examen de los asuntos pendientes en el calendario de trabajo resulta determinado en función de la complejidad del asunto.
- b) El tiempo se reparte entre los grupos, por una parte, de forma paritaria, por otra, en proporción a su consistencia numérica.
- c) Una parte del tiempo ha de ser reservada a las intervenciones que los diputados declaran querer desarrollar a título personal.
- d) Para el examen de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, el tiempo a disposición de los grupos de la oposición es mayor que aquél reservado a los grupos de la mayoría.
- e) Una excepción a la fijación de tiempos decidida por la mayoría (se sigue requiriendo la unanimidad) se da en el caso de discusiones sobre materias para las cuales se establece el voto secreto o bien respecto de «proyectos de ley referentes a cuestiones de excepcional relevancia política, social o económica relativos a Derechos reconocidos en la primera parte de la Constitución».

1.3. La disciplina de las enmiendas

Por último, resulta oportuno subrayar brevemente la restrictiva disciplina reglamentaria del poder de los diputados considerados a título individual y de los grupos parlamentarios de presentar enmiendas durante el procedimiento legislativo. Esta exigencia nace de la constatación de que la libertad en la pre-

sentación de las enmiendas había constituido la principal arma obstruccionista dirigida a ralentizar o a bloquear los trabajos parlamentarios.

La disciplina hasta el momento vigente resulta restrictiva, también si debe ser valorada junto con la decisión de asignar a la oposición tiempos ciertos en la discusión de las leyes y de reconocer el derecho de incluir en la programación de los trabajos una cuota determinada de asuntos de su interés.

Según el artículo 79 —relativo al iter de los proyectos de ley en Comisión—, pueden ser sometidas a votación «como regla, al menos dos enmiendas, a propuesta de cada grupo aún enteramente sustitutivas del texto propuesto por el relator»; para las restantes enmiendas se permite evitar la votación de aquellas enmiendas que no han sido «señaladas» por los grupos parlamentarios.

Con esta racionalización se comprime el derecho del diputado individual, acentuando el rol del grupo parlamentario.

De otra parte, en el curso del debate en la Cámara se reconoce al Presidente el poder de admitir la votación «por principios», esto es, de someter a votación no las enmiendas individualmente, sino el principio común a una multiplicidad de enmiendas. De esta forma, se reduce sustantivamente el número de las votaciones y se desincentiva la práctica obstruccionista. En todo caso se atribuye a cada grupo parlamentario el derecho de que se someta a votación un número de enmiendas no inferior a una décima parte de los componentes del grupo parlamentario.

2. El reforzamiento de los poderes de la oposición

Bajo el perfil del reforzamiento de los poderes de la oposición se pueden agrupar las disposiciones destinadas a ampliar y hacer más incisivos los instrumentos de control inspectivo.

Con este objeto, se ha introducido el instituto de las preguntas orales con respuesta inmediata, dirigidas al Presidente del Consejo de Ministros o a los Ministros. Dos veces al mes el Presidente del Consejo deberá responder personalmente a las preguntas con respuesta inmediata presentadas antes de las doce horas del día inmediatamente anterior. La respuesta a las preguntas dirigidas a los Ministros, por su parte, tienen lugar una vez a la semana (como regla el miércoles).

Las preguntas orales con respuesta inmediata pueden ser presentadas por un diputado de cada grupo a través del presidente del grupo antes de las doce horas del día anterior a la fecha prevista para su debate. El autor de la iniciativa está facultado para exponer su objeto inicialmente por un plazo no superior a un minuto, respondiendo seguidamente el representante del Gobierno por un plazo no superior a tres minutos, pudiendo replicar el interrogante. El Presidente de la Asamblea puede al respecto disponer el seguimiento televisivo del desarrollo del debate correspondiente a las preguntas orales con respuesta inmediata.

Estas preguntas —reguladas por el artículo 135.bis del Reglamento— deben consistir en un sólo cuestión, formulada de forma clara y concisa sobre un asunto de relevancia general, caracterizado por la urgencia o su particular

actualidad política, y sobre materia propia de las competencias atribuidas al Presidente de conformidad con el artículo 95 de la Constitución o bien de la competencia del Ministro.

3. La construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado.

Bajo la rúbrica de la construcción de un sistema político más homogéneo y menos fragmentado se pueden agrupar las disposiciones reglamentarias relativas a:

3.1. La disciplina de la organización del grupo mixto

Las disposiciones restrictivas presentes en el reglamento en orden a los requisitos necesarios para poder constituir un grupo parlamentario tenían el objetivo de impedir que una proliferación excesiva de las fuerzas políticas organizadas en el interior del Parlamento determinase graves inconvenientes sobre la funcionalidad de los trabajos parlamentarios. Por esto la regla —contenida en el artículo 14 del Reglamento— según la cual se precisa un número mínimo de veinte diputados para constituir un grupo parlamentario.

El paso de un sistema electoral proporcional a uno con características prevalentemente mayoritarias habría debido constituir un antídoto ulterior a la proliferación de los grupos: así, el objetivo de quien había prometido la reforma de la legislación electoral consistía en dar vida a un sistema político bipolar —que se funda, esto es, sobre dos explicaciones políticas contrapuestas, si bien formadas en el seno de una pluralidad de fuerzas políticas expresivas del rico pluralismo social y político italiano— y unívoco en la elección de una mayoría y de una determinada dirección política —tal, esto es, que del éxito electoral emerja con claridad una mayoría política, en condiciones de gobernar durante toda la legislatura, sin que se produzcan cambios en la mayoría no determinados previamente por el cuerpo electoral—.

Sin embargo, la estructura de la representación parlamentaria determinada por las últimas elecciones políticas se ha revelado bastante diversa de las intenciones del legislador y de las mismas previsiones de la doctrina. Paradójicamente el pluralismo de los partidos se ha incrementado y el Parlamento italiano se caracteriza por una forma de «pluralismo exagerado» superior al existente cuando ELIA escribía su destacado ensayo sobre la forma de gobierno italiana. La fragmentación política no ha disminuido y ha sido acentuada por la difusión de la práctica del «transfugismo», esto es, del paso —en el transcurso de la Legislatura— de diputados elegidos con el sistema mayoritario de una formación política a otra opuesta.

La consecuencia de estas tendencias anómalas ha sido el crecimiento inusual del grupo mixto (según el artículo 14 del reglamento de la Cámara, los diputados que no pertenezcan a algún grupo constituyen un único grupo mixto) formado actualmente por cerca de 68 componentes.

Para tener cuenta de semejante novedad, las reformas reglamentarias de 1997 han introducido en el artículo 14 del reglamento de la Cámara de los Diputados un apartado 5, el cual se introduce para posibilitar dar vida en su

interior a más componentes políticos. Esta solución tiende a llevar a cabo un prudente equilibrio entre la norma —que prevé la existencia de un único grupo mixto— y la realidad que registra la coincidencia en su seno de diputados pertenecientes a ideologías y a tendencias políticas bastante diferentes.

El apartado 5 del artículo 14 prevé tres tipos de articulación en el ámbito del grupo mixto:

- a) Asociaciones políticas de al menos diez diputados.
- b) Asociaciones de al menos tres diputados que representen un partido o un movimiento político cuya existencia, en la fecha de celebración de los comicios electorales, resulte con base en datos ciertos y unívocos, y que haya presentado, también conjuntamente con otras, listas de candidatos o candidaturas en los colegios uninominales.
- c) Asociaciones políticas constituidas por al menos tres diputados pertenecientes a minorías lingüísticas tuteladas por la Constitución o reconocidas por la ley, las cuales hayan sido elegidas en las zonas en las que tales minorías están tuteladas.

Los representantes de cada asociación política no son equiparados a los presidentes de los grupos parlamentarios, gozando de poderes consultivos más que de decisión. Todavía, la articulación del grupo mixto es útil, no sólo para conferir «visibilidad política» a algunas formaciones menores, sino también a los fines de la programación de los trabajos y la distribución de los tiempos parlamentarios. Con este objetivo, el tiempo atribuido al grupo mixto está repartido entre las asociaciones políticas constituidas en su seno teniendo en cuenta su consistencia numérica. En sede de discusión general, pues, el Presidente debe conceder necesariamente la palabra a un diputado de cada una de las asociaciones políticas.

3.2. La introducción de la votación pública como modalidad general de votación en el seno del Parlamento

Respecto de las modalidades de votación se distingue esencialmente entre voto secreto y voto público.

El constituyente consideró oportuno no introducir en el texto de la Constitución una disposición similar al artículo 63 del Estatuto («Las votaciones se harán por el sistema de alzados y sentados, por división y mediante votación secreta»), prefiriendo reservar la disciplina de las votaciones a la autonomía reglamentaria de cada Cámara. Disciplinó solamente en el artículo 94 de la Constitución la modalidad de voto relativa al otorgamiento de la confianza parlamentaria al gobierno («Cada Cámara acuerda o revoca la confianza parlamentaria mediante moción motivada y votada por el sistema de llamamiento nominal»).

La opción de no disciplinar expresamente nada al respecto se reveló beneficiosa (de la misma forma que ocurrió con la no constitucionalización del principio de proporcionalidad) habida cuenta de que ha consentido al sistema desarrollarse autónomamente. Los reglamentos de 1948, en la lógica de la continuidad de las instituciones parlamentarias, confirmaron la normativa

estatutaria e introdujeron la regla de la obligación del escrutinio secreto en la votación final de los proyectos de ley así como su prevalencia sobre las restantes modalidades de votación solicitadas.

Durante mucho tiempo, los reglamentos parlamentarios establecieron la prevalencia de los sistemas de votación secreta, apreciando en los mismos un instrumento útil para desvincular al diputado o al senador del control del grupo parlamentario, del partido o del grupo de intereses que lo ha elegido. Sin embargo, este favor estaba alimentado también por consideraciones menos nobles, como la posibilidad de representar de forma no cristalina determinados intereses o poner en dificultades, por razones de corriente, a la mayoría. De otra parte, ese sistema de votación resultaba funcional en un sistema político basado sobre la codecisión parlamentaria, desde el momento en que en la votación de determinadas leyes podían converger estratégicamente también votos de la oposición, sin que este hecho pudiera determinar un cambio de mayoría política.

Empero, paulatinamente, el sistema se orienta hacia la superación de dicha regla. Y esto sucede —como de costumbre— inicialmente mediante pequeñas modificaciones preliminares y, ulteriormente, con el cambio de la regla general.

En 1983 se modifican los artículos 16 y 51 del reglamento a propósito de los sujetos legitimados para requerir las votaciones cualificadas, elevando el quorum para solicitar la votación secreta (30 diputados o uno o más Presidentes de grupos parlamentarios de igual importancia numérica en la Cámara; cinco diputados o uno o más presidentes de grupo de igual importancia numérica en la Comisión).

Posteriormente, en 1988 se arrumba la regla general relativa a los sistemas de votación en el Parlamento: el objetivo consiste en incrementar la responsabilidad de los parlamentarios ante la opinión pública, hacer más transparente su actuación, evitar el fenómeno de los denominados «francotiradores» —de quien, en definitiva, en el secreto de la urna votaba, sin declararlo, de forma distinta a la de su grupo parlamentario—, de asegurar mayor estabilidad y transparencia al proceso decisional, y de distinguir más netamente el papel y la responsabilidad de la mayoría y de la oposición.

A la luz de la normativa vigente, por tanto, el voto secreto resulta viable en casos excepcionales. Se requiere solicitud formal de veinte diputados o del presidente de un grupo parlamentario, para las deliberaciones relativas a las siguientes materias:

- a) Derechos de libertad reconocidos por el artículo 6 de la Constitución, así como por los artículos 13 a 22 y 24 a 27 de la propia norma fundamental.
- b) Derechos de familia establecidos por los artículos 29, 30 y 31.2 de la Constitución.
- c) Derechos de la persona reconocidos por el artículo 32.2 de la Constitución.
- d) Modificación de los reglamentos parlamentarios.
- e) Creación de las Comisiones parlamentarias de investigación.

- f) Leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales del Estado y a los órganos de las Regiones.
- g) Leyes electorales.

Por el contrario, el voto secreto no resulta admisible en ningún caso para las deliberaciones concernientes a las leyes financieras, de presupuestos, las leyes de acompañamiento y las restantes deliberaciones que tengan consecuencias financieras.

Tal innovación, no obstante, ha tendido lugar en la permanencia de las mismas condiciones políticas e institucionales que habían introducido la práctica deteriorada de los francotiradores. Con la consecuencia, que el efecto principal de la reforma no ha sido el de elevar la moralidad y la corrección de la vida parlamentaria, sino de reforzar la mayoría y de inducir a los parlamentarios disidentes a adoptar otros comportamientos. No es, en efecto, causal que, con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva disciplina, se hayan incrementado los casos de interrupción de las sesiones por falta de número legal; señal de que ahora los parlamentarios que no coinciden con las determinaciones de la mayoría del grupo parlamentario prefieren no participar en la sesión, antes que participar en la votación.

4. La mejora de la calidad de la producción legislativa

Bajo el perfil de la mejora de la calidad legislativa de la producción legislativa se pueden agrupar las disposiciones relativas a:

4.1. La creación del Comité para la legislación

El Comité para la legislación está compuesto por ocho diputados elegidos por el Presidente garantizando la representación paritaria de la mayoría y de la oposición. En orden a salvaguardar la imparcialidad exigible al Comité está prevista, además de la referida composición paritaria, también una presidencia rotatoria por un período de sis meses; de otra parte se admite la posibilidad de formular votos particulares.

El Comité emite dictamen a requerimiento de una quinta parte de los miembros de una comisión parlamentaria; dicho dictamen no tiene carácter vinculante, si bien en el supuesto de que la comisión no considere pertinente adecuar el texto del proyecto de ley a los criterios comprendidos en el dictamen debe indicar las razones en el informe que eleva al Pleno. En relación con el procedimiento legislativo, por tanto, el Comité puede ser asimilado a una comisión «filtro», a semejanza de aquellas para los asuntos constitucionales o presupuestarios.

Su cometido primario debe consistir en ejercitar una verificación de la calidad del proyecto de ley tanto desde el punto de vista interno como desde la perspectiva externa. Con este objetivo debe controlar:

- La homogeneidad, la simplicidad y la claridad de los textos legislativos.
- La oportunidad de su formulación.
- La eficacia en orden a la simplificación y reorganización de la legislación vigente.

Su cometido consiste, consecuentemente, en ejercitar un control «técnico» sobre el respeto de los criterios y de los requisitos técnicos definidos por las normas constitucionales y ordinarias y por el reglamento; empero, el mismo se lleva a cabo por un órgano con una composición puramente política.

Esta contradicción ha sido valorada negativamente por la doctrina, la cual ha evidenciado el riesgo de que el Comité sobrepase su ámbito de actuación y, no limitándose al mero examen de aspectos técnicos de la legislación, entre en el campo de las opciones legislativas adoptadas por las comisiones. Así, según una interpretación particularmente crítica, la composición del Comité induciría a estimar que este órgano tendría una función no ya técnica, sino política, consistente en reforzar y «proteger» de la intrusión de los diputados individuales las orientaciones de los grupos parlamentarios más consistentes¹¹. Si fuese así, también esta innovación debería inscribirse en la voluntad de reforzar los poderes de los grupos parlamentarios en menoscabo de las prerrogativas individuales de los diputados. En efecto, las comisiones no serían más «soberanas», habida cuenta de que a requerimiento de una quinta parte de sus miembros verían condicionada su labor por el parecer y las valoraciones del Comité (formado por cuatro representantes de la mayoría y por cuatro representantes de la oposición).

Por otra parte, la solución de confiar competencias técnicas a órganos con una composición política había ya producido resultados no positivos en el caso del control de los presupuestos de constitucionalidad de los decretos leyes por parte de la Comisión para los asuntos constitucionales: competencia, hoy, abrogada con la entrada en vigor de los nuevos reglamentos.

Muchos más eficaz parece la vía de reforzar en el interior de la clase política la cultura de la proyección y de la calidad de la legislación; para lo cual creemos que puede producir efectos más significativos la nueva disciplina reglamentaria relativa a la introducción de la denominada «tramitación legislativa».

4.2. La disciplina de la tramitación legislativa

La tramitación legislativa está regulada por el artículo 79 del reglamento, el cual indica los criterios que las comisiones deban seguir en el curso de la tramitación del iter legis. Estos pueden ser sintetizados en la obligación de tomar en consideración durante el procedimiento legislativo:

- a) La necesidad de la intervención legislativa, considerando la posibilidad de conseguir los fines mediante el recurso a fuentes diversas de la ley.
- b) La conformidad de la disciplina propuesta con la Constitución, su adecuación a la normativa de la Unión Europea y el respeto de las competencias de las Regiones y de las autonomías locales.
- c) La definición de los objetivos de la intervención y la congruencia de los medios elegidos para conseguirla, la adecuación de los términos previstos para la actuación de la disciplina, así como los gravámenes para la Administración pública y las empresas.

¹¹ Al respecto, MANETTI.

- d) El carácter inequívoco y la claridad del significado de las definiciones y de las disposiciones, así como la sistematización congruente de la materia en artículos y apartados.

En otros términos, en el curso del procedimiento legislativo, las comisiones parlamentarias deben considerar: en primer lugar, la necesidad de la intervención legislativa en un contexto abierto a la deslegalización y a la descentralización normativa; en segundo lugar, la conformidad de un sistema constitucional abierto al reconocimiento de la autonomía local y al valor normativo del ordenamiento comunitario; por fin, la calidad intrínseca de la legislación.

La instrucción disciplinada por el reglamento de la Cámara recoge —en este sentido— por una parte los criterios OCSE sobre la cantidad y la calidad de las leyes¹²; por otra parte, una circular del Presidente de la Cámara de enero de 1997, la cual invitaba a tomar en consideración, en el proceso de conformación de una ley, los siguientes elementos: a) hacer explícitas las modificaciones y las derogaciones de las disposiciones en vigor; b) establecer con claridad el objeto de la intervención legislativa, que debe ser homogéneo; c) coherencia entre objeto y título; d) cuantificación de los costes y de su cobertura financiera, y e) coordinación de las habilitaciones al Gobierno para la emanación de textos únicos.

Con base en lo dispuesto por el artículo 79 del reglamento las comisiones pueden también valorar la calidad de las leyes sirviéndose de relaciones técnicas y de la adquisición de datos y de informaciones de Gobierno, el cual debe suministrar los datos y los documentos de que disponga, de acuerdo con un lógico principio de colaboración institucional (artículo 79, apartados 4, 5 y 7): pueden requerirlo cuatro componentes de la Comisión, un número reducido que tiende a consentir el ejercicio de la iniciativa también a un grupo de la oposición. En tal caso la comisión procede a las deliberaciones finales conclusivas sólo después de haber recibido la información de parte del Gobierno. Para evitar, no obstante, tácticas dilatorias se reconoce a la Comisión la posibilidad de considerar tales informaciones «no necesarias» a los fines de complementar el procedimiento.

V. BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

Autores Varios: «Il nuovo regolamento della Camera», Firenze, 1998.

LUPU: «Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»», *Gazzetta Giuridica*, 1997, número 37, página 1 y siguientes.

SANTI ROMANO: «Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari», *Scritti minori*, I, Milano, 1950.

MARTINES: «La natura giuridica dei regolamenti parlamentari», Pavia, 1952.

FLORIDIA: «Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti», Milano, 1986.

MANETTI: «La legittimazione del diritto parlamentare», Milano, 1990.

¹² Véase «The design and use of regulatory checklists in OCSE Countries», Paris, 1993.

- CECCANTI: «Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»», Quaderni costituzionali, 1998, página 157 y siguientes.
- BARONCELLI: «Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della camera dei deputati», Osservatorio sulle fonti, 1997, Torino, 1998.
- BIENTINESI: «Il comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati», Diritto pubblico, 1998, página 511 y siguientes.
- MORRONE: «Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?», Quaderni costituzionali, 1998, página 449 y siguientes.
- D'ANDREA: «Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei deputati», Rassegna parlamentare, 1999, página 99 y siguientes.
- MARRA: «La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)», Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Milano, 1991, página 139 y siguientes.
- GAMBINO—SACCOMANNO: «La modernizzazione dell'organizzazione parlamentare: organizzazione e funzionamento delle Camere in Italia», in (Rolla—Ceccherini), Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna, Torino, 1997.
- LABRIOLA (A cura di): «Il parlamento repubblicano», Milano, 1999.
- Autores Varios: «Le Camere», Bologna, 1986.

El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II.- LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES.- 1. Multiplicidad tipológica.- 2. Celeridad.- 3. Aislamiento frente a la sociedad y a la opinión pública.- 4. Condescendencia frente a los vicios de tramitación.- 5. Disfuncionalidad.- III. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LOS PARLAMENTOS DE LAS CCAA.- 1. Relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados.- 2.- Multiplicidad tipológicas.- 3. Celeridad.- IV. LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA Y PUBLICIDAD COMO EJES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 1. El principio de democracia en el procedimiento legislativo.-2.- El principio de publicidad en el procedimiento legislativo V. POSIBLES VÍAS DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 1. ¿Un acordeón, legislativo? 2. Las formas de la forma. VI. EPÍLOGO. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda ninguna, uno de los tópicos del Derecho parlamentario de nuestros días es el de la crisis de los parlamentos, y parece obvio que las asambleas legislativas han vivido tiempos mejores, o al menos así se percibe generalizadamente, tanto en su interior como por la doctrina.

Las causas de esta crisis son desde luego complejas, y su pormenorización excede con mucho de las pretensiones, necesariamente modestas, de una contribución de este alcance. Pero la mejor doctrina (Rubio Llorente 1995, 25) las sintetiza en dos: en primer lugar, las características de un Estado *social* o de bienestar, como es el nuestro, entre las que se cuentan su progresiva tecnificación (y consiguiente complicación de sus procedimientos de actuación); la incesante aceleración de sus respuestas (a su vez apremiadas por demandas cada vez más urgentes de intervención); o la creciente proliferación de agru-

* Secretario General de la Asamblea de Madrid. Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes Generales.

En lo esencial, este trabajo se ajusta a los términos de la ponencia que su autor tuvo ocasión de presentar en las Sesiones de Trabajo sobre la reforma del Reglamento parlamentario, que tuvieron lugar en Santander, organizadas por el Parlamento de Cantabria, los días 4 y 5 de noviembre de 1999. A sus responsables, en particular su Presidente (Excmo. Sr. D. Rafael de la Sierra) y su Letrado-Secretario General (Ilmo. Sr. D. Jesús Corona Ferrero), deseo transmitir mi más sincero agradecimiento por autorizar la publicación en esta Revista.

paciones ciudadanas (en el ámbito económico, en el social, o en el cultural), que desbordan los mecanismos clásicos de representación, y por excelencia el parlamentario. La segunda causa radica en las peculiaridades de nuestro Estado de *partidos*, ahormado, más que por el parlamentarismo «racionalizado» de Mirkine-Guetzevitch, por un parlamentarismo «ultrarracionalizado», en el que el Gobierno, y en especial, su Presidente, desempeñan un papel absolutamente preponderante, frente a un Parlamento poco menos que «domesticado».

El objeto de esta exposición consistirá, en primer lugar, en dejar constancia introductoria del impacto de esta crisis sobre el procedimiento legislativo. Seguidamente, en esbozar los grandes rasgos del procedimiento legislativo en las Cortes Generales. En tercer lugar, se analizarán los rasgos propios del procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). A continuación, se hará hincapié en los principios de democracia y publicidad como verdaderos ejes del procedimiento legislativo. Finalmente, se expondrá un panorama de posibles vías de reforma reglamentaria en materia de procedimiento legislativo, en el que por supuesto tendrá cabida alguna aportación personal.

Comencemos por el primer punto. Esta tan citada crisis del parlamentarismo encuentra reflejo en todas y cada una de las funciones de los parlamentos. Así, en la función capital de éstos, la representación, merced al carácter exacerbadamente grupocrático de nuestras Cámaras. También en la función presupuestaria, en la que las notas de predominio gubernamental en la tramitación se hacen patentes con particular evidencia; o en la que diversos ensayos de control y seguimiento a través de órganos «ad hoc» hasta ahora efectuados se han revelado especialmente infructuosos. Asimismo en la función de control, notable víctima de esa «democracia supletiva» (Schwartzenberg, 1989) que sitúa los centros de atención política donde quiera que deseen los medios de comunicación, quienes con harta frecuencia los emplazan bien lejos de los muros del Parlamento.

Indudablemente, esa situación crítica se refleja también, y con singular virulencia, en la función legislativa de los parlamentos, que es la que aquí nos interesa. Como reconoce Rubio Llorente (1995, 25), los dos caracteres tradicionalmente distintivos del poder legislativo, su función y su origen, no sirven ya para definirlo con la nitidez que en su día empleara la clásica Teoría del Estado. En lo que hace a la *función*, «materialmente» legislativa, que ese poder debiera desarrollar, a nadie se escapa que en nuestros tiempos resulta en extremo complicado descubrir rasgos comunes en las infinitas materias que pueden ser objeto de regulación legislativa, y que van desde las que afectan a los más elementales derechos de la persona (gozando por ello del mayor relieve), hasta las que atañen a pormenores del mayor casuismo, que muy bien las harían merecedoras de un simple tratamiento reglamentario. En lo que toca al *origen* del poder legislativo, y en tiempos que aceptan con absoluta naturalidad la normación con rango de ley procedente del Gobierno, pretender restringir ésta al ámbito estrictamente parlamentario resulta poco menos que quimérico.

A juicio de este mismo autor, la clave de arco de toda definición actual del poder legislativo reside en su *método*, y ese método es justamente el procedi-

miento legislativo. Un procedimiento legislativo que bien podemos definir con Biglino Campos (1995a, 5184) como la «sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley». En él nos centramos ya, no sin antes advertir que la exposición se ceñirá al examen de sus fases exclusivamente *parlamentarias*, dejando pues al margen las que, desde la clásica distinción de Galeotti, vienen denominándose fase «inicial» o «de iniciativa» (previa a la tramitación parlamentaria *stricto sensu*, o fase «integrativa»), y fase «perfectiva», que se desenvuelve con posterioridad a la aprobación de la ley en el Parlamento. Las ineludibles limitaciones de un estudio de estas características, unidas a la enjundia académica de temas como el de la iniciativa legislativa, por un lado, o la sanción y la promulgación de las leyes, por otro, apenas si permiten otra opción.

II. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES

Tal como anunciábamos, continuaremos sentando los grandes rasgos del procedimiento legislativo en la España de nuestros días, que no puede ser otro que el de las Cortes Generales. Por sorprendente que resulte, y por más que las características de nuestro actual Estado disten abismalmente de las que imperaban durante el pasado siglo XIX, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales es prácticamente el mismo que se aplicaba en pleno liberalismo decimonónico (Rubio Llorente, 1995, 24).

Como bien puede imaginarse, las consecuencias de tamaño desajuste no pueden ser sino altamente disfuncionales; por ello extraña aún más que, si bien otras áreas del Derecho parlamentario han despertado en mayor o menor medida el interés de sucesivas reformas, la del procedimiento legislativo, en cambio, apenas haya suscitado atención reformadora (I. Astarloa, 1994, 403).

Veamos pues, sin más preámbulos, cuáles son los rasgos a que venimos refiriéndonos.

1. Multiplicidad tipológica

El procedimiento legislativo en las Cortes Generales se distingue en primer término por su multiplicidad tipológica: junto al que se viene en denominar procedimiento legislativo «ordinario» o «común», puede encontrarse toda una variedad de procedimientos legislativos especiales.

No ha sucedido siempre así. Como indica Ruiz Robledo (1994, 655), entre 1812 y 1931, sólo existió en España un único procedimiento legislativo, toda vez que solamente existía un único tipo de ley. No obstante, con la llegada del Estado integral de la Segunda República, surgieron diversos tipos de leyes, y con ellos, diversas modalidades de procedimientos legislativos. Incluso el régimen del General Franco contempló la existencia de dos clases de leyes, y por ende de dos órdenes de procedimientos legislativos, si es que pudiera en propiedad hablarse de tal en relación con las llamadas leyes «de prerrogativas» (emanadas de la sola voluntad del anterior Jefe del Estado), leyes a las que había de sumarse las entonces llamadas «de Cortes».

En la actualidad, el procedimiento legislativo común resulta aplicable para la tramitación de la ley ordinaria, de la ley «a secas» (Santamaría Pastor, 1988). Pero es bien sabido que la crisis de la noción clásica de ley ha traído consigo la aparición de toda una pléyade de modalidades legislativas, encabezadas, cómo no, por la trascendental ley de presupuestos, pero inclusivas también de las leyes orgánicas, de las especialidades de tramitación de los tratados internacionales, o de los distintos procedimientos relativos a las CCAA (Estatutos de Autonomía, leyes de armonización, etc.), además, por supuesto, del procedimiento de reforma de la propia Constitución (García Martínez, 1987, 276- 293). A las especialidades materiales citadas debiera añadirse las que podríamos llamar especialidades temporales, procedimientos fundamentalmente orientados a abreviar la tramitación: se trata de la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, del procedimiento de urgencia, y del procedimiento en lectura única (García Martínez, 1987, 293-302).

2. Celeridad

Un segundo rasgo del procedimiento legislativo español, por curioso que a primera vista pueda parecer, es el de su celeridad, el de su rapidez (Rubio Llorente, 1986, 95). Naturalmente que, en comparación con gran parte de la normación procedente del Gobierno, no digamos si se trata de decretos-leyes, la ley emanada de las Cortes Generales demora más su entrada en vigor. A pesar de ello, el tiempo empleado por nuestro Parlamento para aprobar sus leyes es relativamente corto, máxime si se tienen presentes sus sucesivas y bien regladas fases, y sobretodo, el notable esfuerzo de conciliación de intereses que en ocasiones se requiere.

3. Aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública

A diferencia del anterior, el tercer rasgo de nuestro procedimiento legislativo ha venido siendo muy perjudicial: hablamos de su aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública. En lo que al aislamiento social se refiere, es notorio que las Cortes Generales desenvuelven su actividad legislativa de espaldas a la sociedad, y muy especialmente frente a los sectores interesados en determinados procedimientos. Desgraciadamente, cabría incluso preguntarse si, llegados a este punto, no son más bien la sociedad y sus sectores eventualmente interesados quienes vuelven la espalda a la actividad legislativa desarrollada en las Cortes Generales.

Como reconoce Elvira Perales (1994, 57-59), y no podemos sino compartir plenamente, las «decisiones extra-parlamentarias» son inevitables, toda vez que obviamente el Parlamento, aun siendo reflejo de la sociedad, en modo alguno la agota. Y si ello es así, sorprende que el Parlamento no llame a participar en su procedimiento legislativo a los sectores sociales potencialmente interesados, como quiera que tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 44) como el Reglamento del Senado (arts. 66 y 67) prevén acomodo ideal para esa versión española de los «hearings» norteamericanos (Lavilla Rubira, 1994, 195 y ss.).

Pero decíamos que ese aislamiento del procedimiento legislativo se da también frente a la opinión pública. Al decir de López Garrido (1995, 119), la actividad legislativa, siendo lo más genuino del Parlamento, es lo que menos llega a la opinión pública: los medios de comunicación, apremiados por el minuto y el segundo, se centran sólo en «la noticia», y difícilmente un procedimiento que dura meses puede serlo continuamente. Por cierto que esa relativa prolongación en el tiempo del procedimiento legislativo, unida a su carácter complejo, en cuanto compuesto de distintas fases, abona un fenómeno adicional, cual es el hecho de que los medios de comunicación «se pierdan» en los sucesivos trámites, y con sus «imprecisas noticias» (Torres del Moral 1994, 211-212), ensanchen aún más la zanja que separa el Parlamento frente a la opinión pública.

4. Condescendencia frente a los vicios de tramitación

Entremos en el cuarto rasgo. Resulta al menos llamativo que, siendo hoy en día el procedimiento legislativo, como hemos visto, la única clave definitoria de la potestad legislativa, los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se muestren tan condescendientes frente a los vicios de tramitación que en una u otra Cámara pudieran surgir. Esa condescendencia queda palpablemente de manifiesto a la luz de la completa imprevisión reglamentaria frente a las consecuencias de los vicios procedimentales (Jiménez Aparicio 1989, 146), imprevisión que contrasta, por ejemplo, con el más que completo tratamiento de las irregularidades procedimentales en la legislación de procedimiento administrativo. Tal pareciera que el legislador reglamentario no fuera consciente de esa enorme importancia actual del procedimiento legislativo, si se observan los grandes portillos que abre a cotas de flexibilidad quizá excesivas.

Esta laguna reglamentaria se revela especialmente llamativa en momentos como los actuales, en que la doctrina no tiene inconveniente alguno en equiparar los efectos jurídicos de los vicios procedimentales o formales a los de los vicios de índole material, pudiendo en ambos casos llegar a implicar la invalidez de la ley (Biglino Campos, 1995b, 6848). Y una vez que el propio Tribunal Constitucional (S. 99/1987, de 11 de junio, asunto *Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública*) ha reconocido que no sólo las normas procedimentales contenidas en la Constitución, sino también las incluidas en los Reglamentos parlamentarios habrán de considerarse como baremos de validez formal de las leyes.

5. Disfuncionalidad

El quinto y último rasgo del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, su disfuncionalidad, es sin lugar a dudas el más importante, y lamentablemente, también el más grave. La causa es que, como ya se dijo, nuestro procedimiento legislativo continúa siendo esencialmente el mismo que se empleaba en el parlamentarismo liberal del siglo XIX, aunque con dos modificaciones nada desdeñables, introducidas a modo de «parche», y por ende sin el suficiente esfuerzo sistematizador: una de ellas, el predominio de los Grupos Parlamentarios sobre los Diputados y Senadores individuales; otra, la aper-

tura de los debates en Comisión a los medios de comunicación (Rubio Llorente, 1995, 24). A resultas de todo ello, nos encontramos ante un procedimiento que limita temporalmente en exceso el derecho de enmienda; que prima desmesuradamente las Ponencias, dado su trabajo en secreto; que politiza indebidamente el debate en Comisión; y que, por último, trivializa el debate final en Pleno. En suma: nos hallamos ante un procedimiento seriamente disfuncional. Vayamos por partes.

Efectivamente, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales limita temporalmente en exceso el derecho de *enmienda*, en la medida en que restringe la posibilidad de su ejercicio a las fases preliminares del desarrollo legislativo, y siempre anteriores a la apertura de los trabajos de la Ponencia. Es cierto que, a partir de ese momento, permanece abierta la vía de las enmiendas transaccionales y de las enmiendas *in voce*. Pero no lo es menos que, con demasiada frecuencia, como demuestran las sucesivas ampliaciones acordadas en especial por la Mesa del Congreso, muchas veces más allá de lo razonable, los plazos se revelan excesivamente cortos para proponer alteraciones de suficiente entidad. Y sólo recurriendo a interpretaciones forzadas y desmesuradamente generosas de los preceptos que regulan el derecho de enmienda transaccional e *in voce* se hace posible la tramitación de enmiendas que, en puridad interpretativa, habrían debido seguir el cauce ordinario de presentación; lo que, al fin y al cabo, puede terminar resultando lesivo para aquellos parlamentarios y Grupos que, acogiéndose con mayor literalidad al Reglamento, presentaron sus enmiendas en plazo (Cano Bueso y Terrón Montero, 1987, 707).

Decíamos asimismo que nuestro procedimiento legislativo prima sobremanera las *Ponencias*, dado su trabajo en secreto. Es natural que la labor en Ponencia resulte especialmente grata y fructífera para el parlamentario: el hecho de trabajar «sin luz y taquígrafos», es decir, sin presencia de los medios de comunicación, y sin un acta literal de las deliberaciones, confiere a esta fase unas enormes flexibilidad e informalidad, y hace de ella el foro ideal para la negociación entre la mayoría (respaldada entre bambalinas por el aparato administrativo del Gobierno) y la minoría parlamentarias. Todo ello es, por supuesto, saludable.

No lo es tanto en cambio que, como indica López Garrido (1989), la Ponencia se extralimite en sus teóricamente tasadas funciones, que no deben rebasar la mera propuesta a la Comisión. En lugar de ello, suplanta estas facultades meramente instructorias por funciones materialmente decisorias, impropias de esa su naturaleza puramente ancilar. Para colmo de males, la Ponencia «apulula como un espectro» a lo largo de toda la tramitación parlamentaria del proyecto o proposición de ley, en lugar de extinguirse una vez ha rendido su informe a la Comisión, permaneciendo viva durante la elaboración del dictamen de la Comisión y «resucitando» en el debate y votación en Pleno.

Nuestro procedimiento legislativo, además, politiza indebidamente el debate en *Comisión*. En efecto, conforme se ha visto ya, el debate (y la votación, lógicamente) en Comisión, aun no siendo público formalmente, lo es materialmente, al estar abierto a los representantes de los medios de comunicación. La consecuencia no puede ser otra que su politización (García Martí-

nez, 1987, 316). Y ello es inadecuado, por dos razones: primero, porque la verdadera esencia de la fase de Comisión es propiciar un debate de índole técnica del proyecto o proposición; segundo, porque el debate político tendrá cabida en su lugar ideal, cual es el Pleno de la Cámara.

No deberá extrañar pues que algunos autores vean en la primacía de las Comisiones Permanentes *Legislativas* (que no las de otra índole, obsérvese) «el rasgo más distintivo del procedimiento legislativo español» (Rubio Llorente, 1986, 92). Y tampoco que otros encuentren aquí el motivo de que la negociación legislativa, huérfana de suficientes foros adecuados, es decir, distendidos y reservados, en el interior del Parlamento, deba desarrollarse fuera de él (García Martínez, 1987, 317).

Decíamos finalmente que el procedimiento legislativo en las Cortes Generales trivializa el debate final en *Pleno*. No estamos más que ante una consecuencia inevitable de lo anterior. Si la fase de Comisión, merced a su publicidad mediática, queda politizada, los parlamentarios y sus Grupos anticiparán en Comisión argumentos que, «en buena ley», debieran reservar para el Pleno. De este modo, el debate en Pleno queda desprovisto de la novedad que debiera representar la exposición en su seno de argumentos aún no escuchados públicamente; en lugar de ello, el Pleno queda convertido en escenario de sustanciación de enmiendas «de segunda instancia» (Pérez Dobón, 1994, 469-480), y el debate en un trivializado *dejà vu*.

Con ello entramos a examinar el siguiente punto, concerniente a los grandes rasgos del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA.

III. LOS GRANDES RASGOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LOS PARLAMENTOS DE LAS CCAA

Si, respecto del Estado, veíamos que eran su naturaleza social y su naturaleza partidaria las que primordialmente condicionaban el procedimiento legislativo en las Cortes Generales, bien puede decirse otro tanto, *mutatis mutandis*, respecto del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA. Si bien el constituyente no previó inicialmente que todas y cada una de ellas terminaran siéndolo, sí es cierto que las CCAA. de vía rápida pronto se convirtieron en CCAA. «del bienestar»; en tanto que el nuevo marco estatutario surgido del pacto-convención constitucional de 1992 entre los dos grandes partidos nacionales sentaba las bases para la paulatina transformación, también en «CCAA del bienestar», de las de vía lenta. Sobra por otro lado decir que nuestras CCAA lo son igualmente «de partidos», por lo que los mismos efectos que hemos comprobado ello produce en el plano estatal suceden asimismo en el plano autonómico.

Dicho esto, no queda sino detallar cuáles serían en concreto esos rasgos del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA. Pero no sin antes señalar someramente que dos de los rasgos del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, su aislamiento frente a la sociedad y la opinión pública (con las muy notables excepciones de Andalucía y Asturias, a que después aludiremos), y su condescendencia frente a los vicios de tramitación, serían sin

más, y por las mismas razones ya expuestas, aplicables a los procedimientos legislativos de los parlamentos autonómicos.

1. Relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados

Como por lo demás viene sucediendo en tantos otros ámbitos del Derecho parlamentario autonómico, la primera nota del procedimiento legislativo en los parlamentos de las CCAA es la relativa, aunque decreciente, pervivencia del paralelismo con el procedimiento legislativo estatal, y más concretamente, con el del Congreso de los Diputados. Este paralelismo, tradicionalmente resaltado por la doctrina (Aja *et al.* 1985, 238), incluso reciente (Biglino Campos 1995a, 5185), quedaba aún más reforzado por la que se decía constituía su más notable excepción, consistente en la unicameralidad de los procedimientos legislativos autonómicos (Aragón Reyes, 1987, 590).

Todo ello en el bien entendido de que ese paralelismo sería el predicable respecto de los procedimientos legislativos ordinarios o comunes, tanto del Congreso de los Diputados, como de los parlamentos autonómicos. Pues como después mostraremos, la multiplicidad tipológica es asimismo un rasgo de los procedimientos legislativos de las CCAA.

Ahora bien, las modificaciones operadas en diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, en especial durante los años finales de la presente década, fuerzan a revisar esa afirmación clásica, y a señalar que la similitud con el Congreso de los Diputados a que venimos refiriéndonos está hoy sensiblemente mermada, y continúa (y previsiblemente continuará) decreciendo.

A resultas de ello, es posible distinguir hoy día dos grandes grupos de CCAA: aquéllas cuyo procedimiento legislativo presenta particularidades relevantes frente al del Congreso de los Diputados, tratándose concretamente del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Canarias y Murcia; frente al resto de las CCAA, obviamente caracterizadas por que sus procedimientos legislativos conservan en lo sustancial el del Congreso de los Diputados.

¿Y cuáles son las «particularidades relevantes» de los Reglamentos parlamentarios de esas seis CCAA? A nuestro juicio, serían fundamentalmente dos, a las que debiera añadirse, como paradigmática excepción, la limitación de la publicidad en el procedimiento legislativo catalán.

La primera particularidad consistiría en la regulación que del *debate de totalidad* hacen cinco de los Reglamentos citados, en aras de propiciar un debate inicial de tinte marcadamente político, centrado en la orientación general de la iniciativa legislativa. Este debate, obligatorio en todos los casos, salvo en País Vasco y Cataluña (donde sólo se celebrará de haberse presentado enmiendas a la totalidad) y en Murcia (donde sólo procederá si lo solicita un tercio de los diputados regionales), se celebrará, bien en Pleno (es el caso de Andalucía, o del llamado «debate de primera lectura» del Reglamento canario); bien en Comisión (así ocurre en el País Vasco y en Cataluña, aun cuando en esta última Comunidad puede darse el caso de quedar reservadas para el Pleno, tras la fase de Comisión, enmiendas a la totalidad, que darán lugar en el Pleno a un debate de este carácter).

La segunda particularidad, en nuestra opinión de no menor relieve, por cuanto después se explicará, es la regulación de las *comparecencias* de autoridades, expertos, y sobre todo, de colectividades o ciudadanos interesados en el concreto procedimiento legislativo, que incorporan los Reglamentos de Andalucía y Asturias. Obsérvese que se trata de comparecencias «encastradas» en el propio procedimiento legislativo, merced a que estos dos Reglamentos, loablemente sensibles a la importancia de la participación ciudadana directa en la legislación, han sido también conscientes de que la genérica previsión de su celebración en ellos existente, como en todos los demás Reglamentos españoles, no basta para asegurarla. Así, el Reglamento andaluz prevé esta posibilidad con posterioridad al debate de totalidad; mientras que el Reglamento asturiano lo hace al inicio mismo de la tramitación, sólo con posterioridad a la publicación de la iniciativa. De este modo, queda garantizada la seguridad jurídica «procedimental», y con ella la viabilidad práctica de este esencial cauce participativo.

Pero hablábamos también de la paradigmática excepción que suponía la limitación de la publicidad en el procedimiento legislativo de *Cataluña*. Es difícil ocultar la gran importancia de una limitación que demuestra la sensatez del legislador reglamentario catalán a la hora de apartarse del procedimiento legislativo del Congreso respecto del acceso a los debates legislativos en Comisión de los medios de comunicación social. Efectivamente, el Reglamento del Parlamento de Cataluña veta a los medios de comunicación (por supuesto, también a los ciudadanos en general) el acceso a las sesiones legislativas, no sólo de las Ponencias, sino también de las Comisiones (I. Pitarch, 1990, 238). De este modo, el Parlamento de Cataluña sortea los enormes problemas que la publicidad material de las sesiones legislativas en Comisión plantea en las Cortes Generales y en el resto de parlamentos autonómicos.

Frente a las particularidades de estos seis Reglamentos, indicábamos se encontraba el resto de ellos. Y puesto que se caracterizan por conservar en lo sustancial el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados, sufren también con mayor intensidad las consecuencias de esa disfuncionalidad que veíamos aqueja a éste.

2. Multiplicidad tipológica

Decíamos poco antes que la multiplicidad tipológica es asimismo un rasgo de los procedimientos legislativos de las CCAA. Así, también en los parlamentos de las CCAA, como veíamos ocurría en las Cortes Generales, existen dos grandes órdenes de procedimientos legislativos: los que dábamos en calificar de «ordinarios» o «comunes», indicados para la tramitación de las leyes ordinarias; y toda una suerte de procedimientos especiales.

Sin ánimo exhaustivo alguno, cabe sistematizar los procedimientos legislativos especiales de las CCAA también de modo parejo a los de las Cortes Generales: junto a los procedimientos abreviados (delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones en doce CCAA; además de urgencia y lectura única, existentes en todas; en Canarias, el llamado «procedimiento abreviado» suprime la fase de Comisión), todas las Comunidades cuentan con un procedimiento especial para la tramitación de la ley de presupuestos y de la reforma

estatutaria; algunas (Cataluña y Galicia, entre otras) tramitan asimismo de modo especial sus llamadas «leyes de desarrollo básico del Estatuto»; sin que, finalmente, falten algunas otras especialidades procedimentales: en Cataluña, a propósito de la solicitud al Consejo Consultivo autonómico de la emisión de un dictamen acerca de la iniciativa legislativa de que se trate; en La Rioja, en relación con las denominadas «leyes de mayoría cualificada»; o en Murcia, respecto de las leyes de adecuación a leyes de armonización emanadas por el Estado (Aja *et al.* 1985, 248-250).

3. Celeridad

Ese favorable rasgo, su celeridad, que veíamos podía predicarse del procedimiento legislativo estatal, puede sin duda aplicarse igualmente a los procedimientos legislativos autonómicos. Quizá incluso con mayor motivo, pues la citada unicameralidad incide adicionalmente en este sentido (Aragón Reyes, 1987, 590), sin perjuicio de que parlamentos de dimensiones más reducidas que el Congreso de los Diputados y el Senado gocen también de mayor agilidad.

Unos y otros factores son los que, por otra parte, conducen a la doctrina a denostar como «injustificada» (Aragón Reyes, 1988, 138-139) la inclusión en doce Reglamentos parlamentarios autonómicos del polémico procedimiento abreviado de la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones. Se trata de todos, excepto Asturias, Canarias, Aragón, Cantabria, y Castilla y León.

En cualquier caso, y en marcado contraste con lo que sucede en el Congreso de los Diputados, la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, en aquellas CCAA donde está prevista, es objeto de una escasísima utilización, por lo que bien podría tildarse este procedimiento de meramente residual (Ruiz Robledo, 1995, 95).

También en este contexto han de citarse tres expedientes de aprobación directa por el Pleno de los correspondientes textos, siempre que se dé un elemental requisito: la ausencia de enmiendas. Así, en los Reglamentos catalán, murciano, navarro y castellano-manchego, se prevé que, ante dicha ausencia de enmiendas, el Pleno pueda aprobar directamente, y sin debate, el dictamen de la Comisión. Aún más expeditiva es la disposición, que no sin dudas cabe calificar de potestativa, del Reglamento navarro que autoriza, en este mismo supuesto de ausencia de enmiendas, al Pleno a aprobar directamente, no ya el dictamen de la Comisión, sino el informe de la Ponencia. Muy semejante a esta última es la previsión del Reglamento asturiano en cuya virtud, y a petición de dos Grupos Parlamentarios, el informe de la Ponencia podrá elevarse directamente al Pleno de la Cámara, para su debate y votación finales.

IV. LOS PRINCIPIOS DE DEMOCRACIA Y PUBLICIDAD COMO EJES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Hasta aquí, la exposición ha procurado reflejar de forma somera, pero también fidedigna, el estado actual de los procedimientos legislativos en España, tanto en las Cortes Generales, cuanto en los parlamentos de las CCAA.

Hasta aquí, hemos «sobrevolado» nuestro tema a escasa altura, casi «a ras de suelo». A partir de este momento, nuestra reflexión comenzará a ganar altitud, despegándose paulatinamente del Derecho vigente para adentrarse en el ámbito, todavía ideal, de las posibles reformas. Pero ese despegue será paulatino, se insiste, porque el punto que de inmediato nos ocupará, el de los principios de democracia y publicidad como ejes del procedimiento legislativo, aún se halla a medio camino entre la *lex lata* y la *lex ferenda*. Ambos principios constituyen, sin lugar a dudas, la médula del procedimiento legislativo español, sea en las Cortes Generales, sea en los parlamentos autonómicos.

1. El principio de democracia en el procedimiento legislativo

Y ninguna idea mejor para resaltar la importancia del principio de democracia en el procedimiento legislativo que la de representación: *Parlamento es representación*. En la representación radica el origen de los parlamentos y la representación es en el fondo la función esencial de los mismos, su última razón de ser.

A la postre, es a través de la idea de representación como el procedimiento legislativo entronca con tres de sus principios elementales: el principio de pluralismo (I. Pitarch, 1990, 235), que anima a concitar en la elaboración parlamentaria de la ley a los distintos «sentires» políticos presentes en la Cámara. El principio de integración (Biglino Campos, 1995a, 5184), que incita a esa misma convocatoria, y de ser posible, a recoger en el texto que finalmente se apruebe esos diversos pareceres. Por último, y es el más importante, el principio de democracia (Biglino Campos, 1995a, 5184), o principio mayoritario (I. Pitarch, 1990, 237), dotado de una doble faceta: pues si bien es cierto que la representación parlamentaria constituye el fundamento de la libre expresión de la minoría, no lo es menos que esa misma idea de representación avala el derecho de la mayoría de adoptar en última instancia las decisiones que estime oportunas.

2. El principio de publicidad en el procedimiento legislativo

Por otro lado, si Parlamento es representación, permítase la *boutade*, *Parlamento es también «parlamento»*. Vale decir, Parlamento es diálogo, discusión, incluso conversación. Es asimismo oportunidad de contradicción, aunque igualmente de transacción (I. Pitarch, 1990, 235). Y aquí radica el motivo de que el principio de publicidad sea, junto con el de democracia, el segundo gran eje del procedimiento legislativo. La publicidad, el debate público son incluso, y el sentir doctrinal es general, la esencia del procedimiento legislativo (por todos, Rubio Llorente, 1995, 25; Aragón Reyes, 1988, 131; Biglino Campos, 1995a, 5184).

Sobra decir que cualquier intento bien fundado de reforma de nuestro actual procedimiento legislativo debiera partir de estos dos principios, el de democracia y el de publicidad, en tanto que verdaderos ejes del mismo. Y es justamente en el ámbito de *lex ferenda* de las posibles vías de reforma en el que nos adentramos ya.

V. POSIBLES VÍAS DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La mejor premisa para establecer vías razonables de reforma es el realismo, en especial por lo que se refiere a las propias posibilidades de desarrollo de los actuales parlamentos. En otras palabras: de muy poco servirá que, desde nuestro particular «observatorio» doctrinal, diseñemos un elenco mayor o menor de propuestas, si éstas van más allá de lo que razonablemente cabe hoy en día esperar de nuestras instituciones parlamentarias.

Sirva un solo ejemplo como muestra de lo que se quiere decir. Muy poco sentido tendría así que los parlamentos se afanaran en competir con sus respectivos gobiernos en pos de una elaboración legislativa más veloz. Los mucho mayores medios humanos y materiales de los ejecutivos, y su consecuentemente mayor capacidad para hacer frente a problemas urgentes o de gran complejidad técnica harían totalmente imposible que los legislativos triunfaran en esta «carrera». Todo con independencia, claro está, de que ello fuera además indeseable, comprobado como queda que en el sosiego del debate público con arreglo a reglas democráticas se sustancia la esencia del procedimiento legislativo.

En síntesis: una reforma del procedimiento legislativo que insistiera en competir con el poder ejecutivo en terrenos donde éste se desenvuelve mejor y con agilidad mayor tiene muy poco sentido.

Lo que en cambio sí tiene mucho sentido es ensayar cauces de reforma que refuercen las funciones de mayor potencialidad de desarrollo del Parlamento actual, en cuyo desenvolvimiento éste no puede ser sustituido, y desde luego no lo sea por el Gobierno. Ese primer cauce es principalmente de fondo o *material*; el segundo lo sería de índole *formal*. Los detallamos a continuación.

1. ¿Un *acordeón* legislativo?

Acudiremos a la jerga bursátil para etiquetar el primer bloque de posibles vías reformadoras, pues bien podríamos recomendar a los parlamentos que diseñen una suerte de *acordeón* legislativo. Nos explicamos, y lo haremos detenidamente: en determinadas fases del procedimiento legislativo, los parlamentos debieran *abrir* de par en par sus puertas a la participación de la sociedad, y en particular, de los sectores interesados en el procedimiento en cuestión; ahora bien, en otras fases del procedimiento legislativo, los parlamentos debieran *cerrar* sus puertas a intromisiones externas, que imposibilitan una negociación franca y distendida en su interior.

Comencemos por la *apertura* a la sociedad. Desde el punto de vista de los principios, esta apertura supondría desde luego una aproximación a la opinión pública (Terrón Montero, 1995, 138). Aunque lo más importante sería que, al realizarla, los parlamentos estarían sin duda potenciando, como quiere alguna autora (García Martínez, 1988, 87; 94), la que quizá sea en la actualidad su función más peculiar, la de control político del Gobierno, en concreto, en la ejecución de su programa (Arce Janáriz, 1993, 222). Y es bien notorio que en el ejercicio de su función de control político es donde se revela la mayor capa-

cidad de influencia de un Parlamento, particularmente frente al Gobierno. En este sentido, y por lo dicho con anterioridad, la apertura social aquí propugnada se muestra singularmente recomendable.

Ahora bien, ¿cuáles serían los métodos para canalizar esta apertura? Principalmente dos: el primero, hacer uso de los instrumentos efectivamente existentes (y llama la atención verse obligado a recordar que, como es obvio, los prevén los Reglamentos vigentes) para perfeccionar la información de los parlamentarios (I. Astarloa, 1994, 419), siendo fundamentalmente éstos las peticiones de información y, sobretudo, las comparecencias de autoridades, funcionarios, expertos, o cualesquiera ciudadanos ante las Comisiones competentes, es decir, la versión española de los norteamericanos *hearings* (Rubio Llorente, 1995, 26-28; Cano Bueso, 1994, 222; I. Astarloa, 1994, 419). En lo que hace a los *hearings*, es muy sorprendente que una técnica prevista reglamentariamente y con frecuencia utilizada en otros ámbitos de la actividad parlamentaria, sea casi totalmente ignorada en el procedimiento legislativo; sobretudo habida cuenta de su más que evidente virtualidad para fomentar la participación en dicho procedimiento de sectores sociales interesados, o de los ciudadanos en general, en la futura ley en cuestión. De ahí que reformas como las ya mencionadas de Andalucía y Asturias deban saludarse con notable entusiasmo.

El segundo método anunciado para canalizar esa apertura a la sociedad del procedimiento legislativo es el refuerzo de la posición del Diputado individual (I. Astarloa, 1994, 419), sin olvidar, eso sí, que un fortalecimiento desmesurado podría desequilibrar nuestro parlamentarismo «ultrarracionalizado», de ahí que cualquier medida en este sentido deba respetar siempre la primacía de los Grupos Parlamentarios. Las medidas que en concreto se propone serían dos: una, la supresión del requisito del visto bueno del portavoz del Grupo Parlamentario respectivo para el ejercicio del derecho de enmienda al articulado; parece suficiente coerción del derecho individual de enmienda y suficiente garantía de la coherencia en la actuación de los Grupos Parlamentarios la limitación en favor de los propios Grupos Parlamentarios del derecho de enmienda a la totalidad.

La segunda medida figuraba en el ya caducado Proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de la VI Legislatura, y consiste en la apertura de un turno de intervenciones de Diputados individuales con ocasión del debate de totalidad que, salvo casos excepcionales, el Proyecto de Reforma prevé para todo proyecto de ley. Extensión universal, por cierto, ya saludada antes de nacer por algún notable autor (Cazorla Prieto, 1999, 63-64), y que hemos visto se viene aplicando ya en Andalucía, Canarias, y en algunos casos Murcia.

Mas no todo puede ser apertura. Decíamos que, de modo paralelo, los parlamentarios debieran *cerrar* sus puertas a injerencias que dificulten la negociación en su interior (Terrón Montero, 1995, 138). El objetivo no puede ser otro que propiciar al máximo la negociación intramuros del Parlamento, por la sencilla razón de que, de lo contrario, ésta se desplazará fuera de él, lesionando con ello el bien más preciado del Parlamento, su centralidad.

También a este respecto suelen proponerse dos medidas técnico-reglamentarias esenciales. La primera, de capital importancia, es la celebración de las sesiones legislativas en Comisión a puerta cerrada, del mismo modo que tienen lugar actualmente las reuniones de las Ponencias. Y esta medida debe pre-

conizarse encarecidamente, por más que no se oculte la extrema dificultad (Rubio Llorente, 1995, 27) de que los medios de comunicación renuncien a una parcela, y bien relevante, ya conquistada. Se ha destacado más atrás esta idea con la suficiente insistencia como para que ahora baste decir que, hasta tanto no sea atendida, el procedimiento legislativo en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos (con la más que reseñable excepción de Cataluña) no podrá desplegar todo el rigor técnico ni toda la potencialidad política que de él se ha de esperar.

La segunda medida, más específica, consistiría en ampliar los ahora excesivamente rígidos plazos de presentación de enmiendas, bien más allá de posibles «hearings» en Comisión, aunque con anterioridad a la emisión del informe de la Ponencia (Cano Bueso, 1994, 222); bien incluso más allá del propio informe de la Ponencia (Rubio Llorente, 1995, 27). En uno u otro caso se consigue un objetivo muy concreto, disminuir la incidencia de abusos, ya señalados, en el ejercicio del derecho a presentar enmiendas transaccionales e *in voce*. Pero sobretodo se logra ensanchar, siquiera sea temporalmente, las posibilidades de estudio y de negociación sobre las modificaciones del texto, meta esencial de esa metafórica fase de *cierre* a que veníamos refiriéndonos.

2. Las formas de la forma

Anunciábamos poco antes que el segundo gran cauce de posible reforma del procedimiento legislativo era de índole formal. Y así es, en la medida en que a lo que ahora haremos referencia será a los *vicios* de dicho procedimiento. Bien podríamos por ende afirmar que, pues el procedimiento legislativo es ante todo, y en cuanto método, forma, este segundo cauce de remodelación atañe a *las formas de la forma*. Lo que a su través, y en suma, se pretendería sería conseguir que los parlamentos rindieran, admítase la expresión, un «mayor respeto» del que hoy rinden a sus propias formas, en particular las que regulan el procedimiento legislativo.

Es natural que durante los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución y de los Reglamentos de Congreso de los Diputados, Senado y parlamentos autonómicos se careciera de criterios firmes que permitieran distinguir entre los vicios capaces de provocar la nulidad del procedimiento legislativo, y las simples irregularidades «no invalidantes».

Hoy en día, por el contrario, tanto la experiencia legislativa acumulada bajo la vigencia constitucional, como la atención doctrinal hacia el problema, han permitido concretar cuáles de esos vicios serían capaces de sustanciar nulidad. Así, para Fernández-Carnicero (1987, 1170) tales vicios serían los que quiebren los «requisitos esenciales» del procedimiento, debiendo entenderse por éstos los relativos a la competencia de los órganos y a la formación de la voluntad de la Cámara. Por su parte, Biglino Campos (1995b, 6849) considera «esenciales» a estos mismos efectos las normas procedimentales que concreten el ya examinado «principio de democracia».

Por consiguiente, y a la vista de todo ello, parece tan oportuno como técnicamente asequible incluir en los Reglamentos parlamentarios disposiciones relativas a los vicios del procedimiento legislativo. Su línea muy bien podría

ser la recién esbozada en punto a la esencialidad o no de los vicios. El resultado sería una mayor seguridad jurídica, unida a un superior respeto del Parlamento hacia sus propias formas.

VI. EPÍLOGO

Hemos de finalizar. Pero no conviene hacerlo sin antes referirse, siquiera sea de modo muy breve, a otra vertiente eminentemente formal del procedimiento legislativo, cual es la corrección técnica de las leyes. Ideas como la revitalización de un instrumento reglamentariamente previsto, aunque prácticamente en desuso, el de las Comisiones de estilo (Astarloa, 1994, 419), no se antojan muy realistas, habida cuenta del acelerado —o al menos vivo— ritmo con que fluye el procedimiento legislativo. Con todo, no está de más recordar su presencia.

Se recurra o no a ese mecanismo, es el de la corrección técnica uno de los ámbitos en que la labor de los asesores jurídico-parlamentarios se hace más precisa y más notoria. Aun cuando también haya de serlo la sensibilidad de quienes en el fondo «hacen las leyes», los parlamentarios. Decía el maestro Nicolás Pérez Serrano que «las leyes parlamentarias salen muy mal terminadas». En cuanto de los parlamentos dependa, hagamos lo posible por dejar esta frase «fuera de la actualidad».

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. *et al.*, 1985, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos.
- ARAGÓN REYES, M., 1987, «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- ARAGÓN REYES, M., 1988, «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos.
- ARCE JANÁRIZ, A., 1993, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 13, núm. 38, mayo-agosto.
- ASTARLOA, I., 1994, «Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- BIGLINO CAMPOS, P., 1995a, Voz «Procedimiento legislativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas.
- BIGLINO CAMPOS, P., 1995b, Voz «Vicios en el procedimiento legislativo», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid: Civitas.
- CANO BUESO, J. y TERRÓN MONTERO, J., 1987, «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, Vol. I, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- CANO BUESO, J., 1994, «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La Técnica legislativa a debate*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.

- CAZORLA PRIETO, L., 1999, *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Pamplona: Aranzadi.
- ELVIRA PERALES, A., 1994, «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la función legislativa», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C.-J., 1987, «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., 1987, *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A., 1988, «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, segundo cuatrimestre.
- JIMÉNEZ APARICIO, E., 1989, «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, mayo-agosto.
- LAVILLA RUBIRA, J.-J., 1994, «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ GARRIDO, D., 1989, «Reflexiones sobre la Ponencia en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos», *Revista de Derecho Político* (UNED), núm. 17, primavera de 1983, pp. 225 y ss.
- LÓPEZ GARRIDO, D., 1995, «La función legislativa y la opinión pública», en *Parlamento y opinión pública*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.
- PÉREZ DOBÓN, J.-J., 1994, «Las fases de Comisión y Pleno», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- PITARCH, I., 1990, «Procedimiento legislativo», en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- RUBIO LLORENTE, F., 1986, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho». *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.
- RUBIO LLORENTE, F., 1995, «Parlamento y ley». *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 1.
- RUIZ ROBLEDO, A., 1994, «Sobre los tipos del procedimiento legislativo», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- RUIZ ROBLEDO, A., 1995, «La delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15, núm. 43, enero-abril.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.-A., 1988, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid: Ceura.
- SCHWARTZENBERG, R.-G., 1989, *Sociologie politique*, París: Montchréstien.
- TERRÓN MONTERO, J., 1995, «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y opinión pública*, Madrid: Tecnos-A.E.L.P.
- TORRES DEL MORAL, A., 1994, «La publicidad en el procedimiento legislativo y los medios de comunicación social», en AA.VV., *El procedimiento legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (IIª parte)¹

Sumario: VI.- LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS. 1. Régimen jurídico. 2. Principios. 3. Órganos y competencias. 4. El procedimiento de concesión. VII.- EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LA ASAMBLEA. VIII.- LA CONTRATACIÓN EN LA ASAMBLEA. 1. Régimen jurídico. 2. Órganos y competencias. 3. Los procedimientos de contratación. IX.- EL CONTROL DEL RÉGIMEN ECONÓMICO. 1. Régimen jurídico. 2. Órganos: a) Internos; b) Externos. 3. Los actos de control y sus efectos. X.- LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA ECONÓMICA.

VI. LAS SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

1. Régimen jurídico

Estipula el artículo 2.1 párrafo segundo de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid: *«Las subvenciones públicas cuya concesión corresponda a la Asamblea de Madrid se regirán por su normativa específica»*. Sin embargo, no existe en el ámbito interno parlamentario un régimen jurídico propio en esta materia; una vez más, salva este vacío jurídico el principio de supletoriedad, extrapolándose, por consiguiente, la normativa autonómica en materia de subvenciones, conformada básicamente por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM), la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (LSCM), y las leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad anuales.

La Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid en su artículo 75 traza, a grandes rasgos y de forma puntual, los regímenes jurídico y económico de las subvenciones:

* Letrada-Directora de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid.

¹ La publicación que aparece en el presente número cierra, como parte segunda y final, el estudio dedicado al Régimen Económico y Presupuestario de la Asamblea. «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid» núm. 1 (págs. 105 a 143, ambas inclusive).

- Primero: La regulación específica de las subvenciones habrá de tener rango de ley. Cinco años más tarde se aprobaba por la Cámara la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Segundo: De una forma discutible desde el punto de vista técnico, el Legislador de aquel entonces impone al futuro, en una norma de idéntico rango y como señala la literalidad del precepto reseñado *en todo caso*, el contenido legislativo induciendo a la regulación, en la Ley de Subvenciones, de ciertas materias como, por ejemplo, el desarrollo de la sujeción a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión, las obligaciones de los sujetos concedente y beneficiario o beneficiarios, el régimen de control, así como las infracciones y sus correlativas sanciones administrativas.

La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid proyecta su régimen sobre los desplazamientos dinerarios efectuados por la Asamblea en favor de otras Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, otras entidades públicas o privadas y particulares, siempre y cuando:

- No haya contraprestación a la concesión económica por parte del sujeto beneficiario. La disposición gratuita lo será a fondo perdido, si bien se someterá a la obligación de destinarla a un fin, propósito, actividad o proyecto específico.
- La concesión de la subvención, desde el punto de vista presupuestario, producirá una salida de fondos con cargo al Capítulo 4 del Presupuesto de Gastos de la Cámara «Transferencias corrientes», que deberá, lógicamente, quedar reflejada en la contabilidad presupuestaria.
- La finalidad será la promoción de actividades de utilidad pública e interés social o, de igual manera, la consecución de un fin público. Será preciso, además, que por parte del beneficiario se cumplan las obligaciones y los requisitos que se hubiesen podido establecer *ex ante*.
- Y, por último, en caso de producirse el incumplimiento por parte del beneficiario de la finalidad o de los requisitos de la subvención, deberá reintegrarse la cuantía otorgada al concedente y la indemnización por daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a la Asamblea.

A mayor abundamiento, el concepto de subvención queda, si cabe, más delimitado al afirmar la propia Ley: primero, que no participan de la consideración legal de subvenciones las llamadas transferencias en las que no concurre el elemento finalista de la utilidad pública o el interés social, ni comportan la obligación de devolución, para el caso de producirse el incumplimiento por parte del beneficiario; y, segundo, al excluir del concepto de las subvenciones las ayudas públicas, en sentido estricto, esto es, las disposiciones gratuitas con asignación nominativa y las ayudas institucionales de carácter permanente en favor de otras Administraciones Públicas, a las que de manera tangencial se refiere el artículo 75 de la LHCM, conforme a la redacción introducida por la Disposición Adicional Primera de la LSCM. Son precisamente este tipo de ayudas públicas, en general, las puntualmente

concedidas por la Asamblea (pensemos, por ejemplo, en las transferencias libradas semestralmente a los Grupos Parlamentarios denominadas, sin embargo, subvenciones por el propio Reglamento —artículo 46.2 y 3—, o las que anualmente se disponen en favor del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid).

En defecto de regulación autonómica, tal y como dispone el artículo 2.4 de la LSCM, los vacíos legales se completarán con la legislación estatal, esto es, la Sección 4.^a del Capítulo I del Título II del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1091/1988; las demás normas de Derecho Administrativo y, a falta de éstas, las del Derecho Privado que resultaren de aplicación.

2. Principios

Los artículos 75 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid y 4 de la Ley de Subvenciones determinan los principios a los que ha de adecuarse el procedimiento de concesión no sólo de las subvenciones, sino, además, de las restantes ayudas públicas entendidas en sentido estricto:

- a) *Principio de publicidad*: Se trata de un principio genérico admitido en el seno de la Administración General del Estado en el artículo 1.1 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de Ayudas y Subvenciones. Su indiscutible fundamento se encuentra en la transparencia que ha de regir en el procedimiento de concesión de estas disposiciones gratuitas de fondos públicos en favor de terceros, públicos o privados. Por ello, lo concebimos aquí en un sentido lato, no sólo referido a la publicación del procedimiento competitivo o de concurrencia en los diarios oficiales correspondientes, sino que la limpidez ha de extenderse y exponerse a lo largo del procedimiento en su todos y cada uno de sus actos. Así, en el ámbito de la Asamblea la publicidad será imperativa al proclamarse expresamente por la LSCM en:
 - El artículo 4: Las subvenciones que se concedan por la *Asamblea de Madrid* lo serán con arreglo a criterios de publicidad [...] respetando, en todo caso, las normas de la Unión Europea.
 - El artículo 6.2 h): Las bases reguladoras de la concesión de la subvención deberán contener la obligación del beneficiario de facilitar cuanta información le fuere requerida por la *Intervención de la Asamblea*, la Cámara de Cuentas, el Tribunal de Cuentas y los demás órganos que resultaren competentes. Estas bases han de ser informadas jurídicamente por los *Letrados de la Cámara* y por la Intervención.
 - El artículo 6.5: Las bases reguladoras de la concesión de la subvención deberán contener toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para el otorgamiento de la concesión.
 - El artículo 6.6: Las bases reguladoras serán objeto de publicación en el «*Boletín Oficial de la Asamblea*».

- El artículo 7.2: Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso. No obstante, cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, aquélla podrá realizarse estableciendo los requisitos para su obtención a través de las oportunas bases reguladoras. Las repercusiones del régimen general en la publicidad son, como es sobradamente conocido, notables.
- El artículo 7.4: La Asamblea de Madrid, como entidad concedente habría de publicar en el «Boletín Oficial de la Asamblea» las subvenciones otorgadas en cada período con expresión de la entidad beneficiaria de la disposición, la cantidad concedida, y la finalidad o finalidades de la subvención. Estos datos constituyen el *minimum* legal.
- El artículo 8 c): El beneficiario de la subvención está obligado a someterse a las actuaciones de comprobación que pudiere efectuar la Asamblea y a las de control que le correspondieren a ésta, a la Cámara de Cuentas, o al Tribunal de Cuentas.
- El artículo 14.1.1 d): Constituye una infracción por parte del beneficiario la negativa u obstrucción al desempeño o realización por la Asamblea de las actividades de comprobación y control.
- Y, el artículo 15.5: Las resoluciones firmes por las que se impongan sanciones a los beneficiarios de las subvenciones serán publicadas en el «Boletín Oficial de la Asamblea»².

Estos concretos mandatos del principio de publicidad, en análogo sentido, aunque de forma más parca y genérica, son resumidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC), cuyo artículo 35 reconoce a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas el derecho: «g) *A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*» Por su parte, el artículo 60, relativo a la publicación de los actos administrativos, remite a lo que puedan determinar las leyes específicas o a lo que pueda convenir el órgano competente si lo aconsejaren razones de interés público. El acuerdo de publicación habrá de contener, como mínimo, el texto íntegro de la resolución con indicación de si es o no definitivo el acto en la vía administrativa, la mención a los recursos posibles, el plazo dentro del cual habrán, en su caso, de interponerse, y, por último, el órgano ante el que aquéllos pueden presentarse.

El principio de publicidad puede, no obstante, admitir ciertas excepciones (*ex* artículo 4.2 de la LSCM) cuando tengan asignación nominativa en los Presupuestos de la Asamblea (caso en el que no estaríamos ante subvenciones sino, como ya reseñamos, ante ayudas

² No nos adentraremos en el espinoso tema del reconocimiento del ejercicio de la potestad sancionatoria en favor de la Asamblea frente a terceros por el incumplimiento de las bases de las ayudas públicas, *lato sensu*, que requeriría de un estudio específico.

públicas *stricto sensu*), o cuando su concesión y cuantía resulten impuestas mediante una norma legal. Igualmente se exceptúa la publicidad cuando un programa o plan aprobado convenga la disposición con específica determinación del objeto en favor de universidades públicas o entidades locales; y, por último, se excluyen las ayudas permanentes en favor de otras instituciones o Administraciones Públicas (caso en el que, nuevamente, no estaríamos ante subvenciones, sino ante ayudas públicas).

- b) *Principio de concurrencia competitiva*: el principio pretende garantizar la participación colectiva en las ayudas públicas, así como la garantía del propio interés público, al permitir la participación plural mediante la presentación de las solicitudes que correspondieren por parte de los interesados en la obtención de este cauce de la actividad de fomento de los poderes públicos. Expresiones de este principio se encuentran en:
- El artículo 4 de la LSCM: Las subvenciones que se concedan por la Asamblea de Madrid lo serán con arreglo a criterios de concurrencia [...] respetando en todo caso las normas de la Unión Europea, especialmente las reguladoras de la libre competencia y teniendo en cuenta las directrices emanadas por la Comisión de la Unión Europea en materia de ayudas públicas a empresas³.
 - El artículo 5.1 de la misma Ley: Previamente a la concesión de las subvenciones se establecerán las oportunas bases reguladoras salvo que ya se hubiesen fijado *ex ante*, o cuando, por razón del objeto de la subvención, se justificase debidamente la imposibilidad de la concurrencia.
 - El artículo 7.2 de la LSCM: Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso⁴. No obstante, cuando la finalidad o naturaleza de la subvención así lo exija, aquélla podrá realizarse estableciendo los requisitos para su obtención a través de las oportunas bases reguladoras.
 - Al procedimiento general del concurso alude el artículo 6.2 i) de la LSCM, al referirse a la composición del órgano colegiado que debe proponer la concesión al órgano resolvente, conforme a lo dispuesto por el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP.
- c) El último de los principios es el *principio de objetividad*: que pretende, en garantía del interés general, la comparación y evaluación de las solicitudes que pudieren haber presentado los interesados con arreglo a criterios objetivos prefijados y conocidos por los participantes en el procedimiento, que será único, y que posibilitará la elección del ente o entes beneficiarios. El principio de concurrencia competitiva, en definitiva, no es pues sino una más de las proyecciones del artículo 103 del Texto Constitucional sobre la actividad administrativa. Así deben tenerse en cuenta:

³ Téngase en cuenta lo dispuesto por los artículos 92 a 94 del TCEE.

⁴ Cfr. el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP.

- El artículo 4 de la LSCM: Las subvenciones que se concedan por la Asamblea de Madrid lo serán con arreglo a criterios de objetividad [...].
- El artículo 6.2 g) de la LSCM: Las bases reguladoras deberán determinar los criterios que regirán la concesión de la subvención.
- El artículo 6.5 de la LSCM: Toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión debe hacerse constar en las correspondientes bases reguladoras.

La LRJAPyPAC, para garantizar la objetividad de los actos administrativos que ponen fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva, ordena que estos sean motivados conforme a lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo quedar siempre acreditados en el procedimiento los fundamentos que indujeron la decisión que finalmente se pudiese adoptar (*cfr.* el artículo 54.2).

Sin duda, no podemos concluir este apartado dedicado al régimen jurídico, sin mencionar la específica regulación que opera el Código Penal aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, cuyo texto alude a las subvenciones en diversas ocasiones de forma dispersa. Así:

- El artículo 305 del Código Penal, impone, entre otras penas, la de imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas durante un período de tres a seis años a quien, por acción u omisión, defraudare a la Hacienda Pública o a la Seguridad Social.
- El artículo 308.1 del precitado Código, asimismo, dispone que constituye delito la obtención de subvenciones o ayudas públicas de más de diez millones de pesetas, falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que hubieren impedido su obtención. La pena impuesta por el cumplimiento del tipo es de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo del importe, y asimismo, la imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y el derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de tres a seis años.
- El artículo 308.2 del mismo cuerpo normativo tipifica como delito la obtención de subvenciones por importe superior a diez millones de pesetas, cuando se incumplan las condiciones exigidas o establecidas alterando sustancialmente los fines para los que hubiera sido concedida. La pena será de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo del importe, y determinará, asimismo, la imposibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y el derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social por un período de tres a seis años.
- Para el caso de los tipos descritos en el artículo 38 del Código Penal, se exige la responsabilidad penal en relación con las subvenciones a quien reintegrare, desde el momento en que las percibió y siempre antes de la notificación del inicio de las actividades inspectoras de control o de la interposición de la querrela o denuncia, las cantidades recibidas incrementadas en el interés anual equivalente al interés legal del dinero aumentado en dos puntos porcentuales.

3. Órganos y competencias

La competencia para la concesión de las subvenciones y ayudas públicas en la Asamblea corresponde a la Mesa de la Asamblea, único órgano concedente, en virtud de la cláusula facultativa residual del artículo 49.1 g) del Reglamento de la Cámara.

El artículo 6.2 i) de la LSCM, como apuntamos más arriba, fija la existencia de un órgano colegiado que debe proponer al órgano resolvente, la Mesa, la concesión u otorgamiento de la subvención conforme a lo dispuesto por el artículo 81.6 b) Cinco del TRLGP. Este órgano deberá estar compuesto por los miembros que determinen las propias bases reguladoras de la concesión de la ayuda pública. Hasta la fecha, en el ámbito de la Asamblea no se ha configurado ni constituido este órgano *ad hoc*.

La Asamblea puede ejercitar, en virtud del artículo 8.2 h) de la LSCM, las actividades de comprobación a través de los órganos competentes, órganos que podrían ser la Mesa, la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras o el órgano *ad hoc* al que anteriormente aludíamos; no obstante éstos habrían de especificarse casuísticamente. Por otra parte, el control económico-financiero de las subvenciones y ayudas públicas corresponderá, sin excepciones, a la Intervención de la Asamblea que, en el ámbito de la facultad genérica que le atribuye el artículo 31 del RRIAM en sus apartados 1 a) y 3 g), tiene encomendado el ejercicio de las competencias referidas en los artículos 6.2 h) y 8.2 c) de la LSCM que otorgan a la Intervención la facultad de solicitar al ente beneficiario cuanta documentación precise. La Intervención de la Asamblea, que actúa amparada por el principio de la autonomía funcional, ejercerá la función interventora comprensiva de la fiscalización previa documental, de la formal de la ordenación del pago, de la intervención material del pago, y de la fiscalización finalista de la aplicación o empleo de los fondos concedidos. Para el desempeño de todas estas actividades tendrá el Interventor libre acceso a los locales y documentación objeto de la fiscalización, así como el derecho a obtener copias; podrá ampliar el control a terceros que estuvieren relacionados con el ente o entes beneficiarios; y podrá retener facturas y cualesquiera otros documentos relativos a las operaciones objeto del control cuando presuntamente muestren o revelen indicios de irregularidades en la obtención, disfrute o destino de la disposición económica otorgada. La Intervención está obligada a poner en conocimiento de la Secretaría General, de la que depende, cualquier negativa u obstrucción que en el ejercicio de sus funciones pudiese sufrir por parte de la actuación del beneficiario de la ayuda pública, quien incurrirá en la infracciones tipificadas por los artículos 16.1.1 d) y 1.2 b) de la LSCM.

4. El procedimiento de concesión

El procedimiento de la concesión de ayudas públicas (término entendido en sentido amplio) no es único, sino que han de distinguirse, primero, el de las ayudas públicas y el de las subvenciones no competitivas y el segundo, el de las subvenciones y ayudas en concurrencia en el que, a su vez, cabe una doble división atendiendo al que el procedimiento se desarrolle o no mediante concurso.

Las ayudas o subvenciones no competitivas constituyen la práctica generalizada en la Asamblea, como ya tuvimos ocasión de señalar. Así, dentro de las ayudas públicas encontramos las subvenciones de carácter nominal (*ad exemplum* pensemos en el destino de la Partida presupuestaria 48090 —«Otras instituciones sin fines de lucro»— con cargo a la cual se imputan las otorgadas a los Grupos Parlamentarios en la Asamblea de Madrid), así como las ayudas permanentes a otras Administraciones Públicas (este sería el supuesto del destino de la Partida presupuestaria 41390 —«Otros Organismos Autónomos Administrativos»—, con cargo a la cual se imputan, como ya señalamos anteriormente, las transferencias al Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid).

El procedimiento de las subvenciones y de las transferencias habituales a entes públicos es muy simple, aprobándose la ayuda por parte de la Mesa de la Asamblea mediante Acuerdo, en virtud de la competencia del artículo 49.1 g) del RAM. La adopción del Acuerdo precisará que la propuesta se acompañe de dos documentos de diversa naturaleza: primero, el informe jurídico emitido por los Letrados de la Cámara; y segundo, el documento contable acreditativo de la existencia de crédito en la Partida a la que se impute la disposición de fondos expedido por el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y de Asuntos Económicos. La contabilización y transferencia del pago es competencia de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, previa fiscalización formal y material por parte de la Intervención, a la que, además, corresponderán las competencias del ulterior control económico-financiero.

Por su parte, para el supuesto de la concesión de ayudas y subvenciones conforme al principio de concurrencia competitiva se darán dos posibles procedimientos:

- 1.º El procedimiento mediante concurso. Este procedimiento debe considerarse como procedimiento ordinario, al sentenciar el propio artículo 7.2 de la LSCM: «*Con carácter general la concesión se realizará mediante concurso.*» Nada indican al respecto la LSCM, ni la LHCM, ni tan siquiera Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para la concesión de Ayudas y Subvenciones. Con base en el procedimiento que, a grandes rasgos, perfeñan la LSCM y el TRLGP corresponderá a la Mesa de la Asamblea, mediante acuerdo, aprobar las bases reguladoras que deberán previamente ser informadas jurídicamente por parte de los Letrados de la Cámara, debiendo, asimismo, certificarse la existencia de crédito por parte del Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos y fiscalizarse formalmente el expediente inicial por parte de la Intervención de la Cámara. El contenido mínimo de las bases reguladoras se fija mediante ley (*ex* artículo 6.2 de la LSCM) debiendo, por ello, comprender:
 - a) La definición del objeto de la subvención.
 - b) Los requisitos que deben reunir los sujetos beneficiarios de la subvención, período durante el que deben mantenerse y forma de acreditación.

- c) Las condiciones de solvencia y eficacia en el caso de que se tratare de personas jurídicas que intervengan en la concesión como entidades colaboradoras.
- d) El plazo y la forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se transfirió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos por parte del o los beneficiarios y, en su caso, de la entidad colaboradora.
- e) El establecimiento de los límites y los requisitos.
- f) Las medidas de garantía en favor de los intereses públicos que puedan considerarse precisas, así como la posibilidad, en los casos que expresamente se prevean, de revisión de las subvenciones concedidas.
- g) Los criterios que han de regir en la concesión de la subvención.
- h) La obligación por parte del o los beneficiarios de facilitar la información que les fuere requerida por la Intervención de la Asamblea que quedaría facultada para ello, en virtud entre otros preceptos análogos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley de Subvenciones.
- i) La composición del órgano colegiado, si la subvención hubiere de concederse mediante concurso.

En todo caso, el Acuerdo de la Mesa deberá publicarse en el «Boletín Oficial de la Asamblea» (*cf.* los artículos 6.6 de la LSCM y 38 del RRIAM). Recibidas las solicitudes, conocerá de ellas el órgano al que aluden los artículos 6.2 i) de la LSCM y 81.6 b) Cinco del TRLGP, quien elevará a la Mesa de la Cámara, siempre de forma motivada, la propuesta del otorgamiento. Finalmente, la Mesa resolverá también mediante acuerdo motivado. La concesión de las subvenciones se publicará trimestralmente en el «Boletín Oficial de la Asamblea» mediante la simple relación detallada de quienes hubieren resultado beneficiarios, las cuantías concedidas y la finalidad de la subvención» (artículo 7.4 de la LSCM).

- 2.º El procedimiento conforme a las bases reguladoras. Se trata *a sensu contrario* de un procedimiento excepcional. La única diferencia que existe entre ambos es que en este procedimiento excepcional no participa el órgano proponente *ad hoc* de los artículos 6.2 i) de la LSCM y 81.6 b) Cinco del TRLGP, resolviendo sobre el asunto, directamente y sin más trámites, la Mesa de la Cámara.

VII. EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LA ASAMBLEA⁵

La Asamblea precisa estar dotada, para el desempeño de las funciones públicas que el Estatuto de Autonomía le reconoce, de una serie de medios

⁵ Sobre el régimen patrimonial de las Cámaras en España ténganse en cuenta, entre otras, las siguientes obras: Santamaría Pastor, Juan Alfonso: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una

económicos, personales y reales (*vid.* el artículo 84.2 del RAM). En general, salvo ciertas voces que proclaman conforme al principio presupuestario de caja única la unidad formal y material con todas las consecuencias que de ello se derivarían, casi nadie pone hoy en duda la autonomía presupuestaria de las Cámaras, mediante la que se garantiza la autarquía a través de la propia dotación económica del y por el Parlamento con la aprobación de su propio Presupuesto; ni se discute que los medios personales se seleccionan, ingresan y promocionan de igual manera con independencia absoluta de la Administración Pública dependiente del Ejecutivo (*ex* Artículo 1.2 de la Ley 1/1986, de 10 de enero, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid), aunque, eso sí, sometiendo estos procesos a la legislación básica estatal y a la jurisdicción contencioso-administrativa; y, sin embargo, la cuestión no resulta tan clara en el caso de los medios reales o, lo que viene a ser lo mismo, a la hora de reconocer la titularidad de un Patrimonio propio y diferenciado de los Parlamentos.

El régimen patrimonial de la Asamblea está configurado por escasísimos preceptos del RAM y del RRIAM sobre atribución de personalidad jurídica a la Cámara y de distribución de competencias entre unidades; el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, sobre subvenciones y medios materiales de los Grupos Parlamentarios; y la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como, en su caso, a su normativa de desarrollo por remisión directa y expresa del artículo 44 RRIAM; finalmente, en lo no previsto por éstas se aplicará la legislación del Estado. A su vez, para los bienes patrimoniales, el artículo 1.3 antepone a la Ley de Patrimonio de la Comunidad, la legislación básica del Estado y tras éstas habrán de considerarse la LHCM; en su caso, los Reglamentos que la desarrollen, y subsidiariamente las normas de Derecho Público autonómico, estatal y las normas de Derecho Privado civil y mercantil. Por su parte, las propiedades especiales se ordenarán conforme a lo establecido por sus leyes específicas.

Descrito, *grosso modo*, el régimen jurídico se convierte en crucial la cuestión del reconocimiento de la personalidad jurídica, máxime cuando por la parte de la doctrina mejor considerada (entre otros García de Enterría y Fernández; Villar Palasí; o Garrido Falla) se ha estimado —al analizar la titularidad demanial de las entidades institucionales—, en referencia a los bienes de dominio público, la exclusiva titularidad de los entes territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), invocándose en defensa de esta teoría los artículos 339 y 343 del Código Civil (desde ahora CC); el antiguo artículo 10 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (hoy sustituido por los artículos 42, 48 y 56 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado —LOFAGE—); los artículos 80, 83, 84 y 123 de la Ley de Patrimonio del Estado, de 24 de diciembre de 1962 —en

aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas» RDP núm. 9, Madrid, 1981 (págs. 7 a 20). De Contreras, Pedro Pablo: «La actividad de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario»; *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 573; 1986 (págs. 275 a 316). De Contreras, Pedro Pablo: «Un aspecto de la autonomía contractual de los Parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario»; Jornadas de Parlamentos Autonómicos del 4 al 7 de junio de 1985 (págs. 69 a 78); Valencia, 1986. Martínez Corral, Juan Antonio: «Asambleas Legislativas: Autonomía Jurídica y Personalidad Jurídica»; *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes* núm. 6. (págs. 251 a 279).

adelante LPE—; y los artículos 165 y 169 del Reglamento del Patrimonio del Estado —RPE—. Ahora bien, frente a ésta titularidad exclusiva de los citados entes territoriales, la doctrina administrativista clásica española defendió, de forma plena, otras posibles titularidades demaniales. Hoy algunos autores defienden la teoría de la titularidad parcial⁶, e incluso otros reconocen únicamente las titularidades reales de *iure constituendo*⁷.

¿Podríamos admitir que la Asamblea cuenta con un Patrimonio propio constituido por todos los bienes, derechos y acciones que pertenezcan a la Cámara cualquiera que fuera su título de adquisición, así como, en segundo lugar, por los rendimientos que pudieren generar aquéllos bienes? Es preciso recordar, que el artículo 38 del Código Civil admite palmariamente que *las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución*. Los interrogantes inmediatos que hemos de formularnos no pueden ser, pues, otros: ¿Tiene la Asamblea personalidad jurídica para poder sustentar en toda su extensión su autonomía patrimonial y la consiguiente titularidad demanial? ¿Está facultada la Cámara para adquirir o enajenar bienes y derechos de todo tipo? En efecto, el vigente RAM en su artículo 84, frente al anterior Reglamento de la Cámara aprobado por el Pleno el 18 de enero de 1984, asevera que «*la Asamblea de Madrid goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios materiales que serán los necesarios para el cumplimiento de sus funciones*». Pero incluso, con una validez bastante más dudosa

⁶ Así Díez-Picazo, Luis M.^a, en su obra «La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias» (Cuadernos de los Studia Albornotiana, núm. 2; Zaragoza, 1985, págs. 125 a 133), diferencia dos regímenes diversos según estemos ante bienes muebles o inmuebles demaniales o patrimoniales: «Por lo que concierne a los bienes inmuebles al servicio de las Cámaras, esto es, a sus sedes, se trata indudablemente de bienes de titularidad estatal, dada la exclusiva personificación del Estado-aparato, determinada por la unidad patrimonial del mismo. Son además bienes de naturaleza demanial, en virtud del artículo 339.2 del Código Civil y, sobre todo, del artículo 1.1 de la Ley de Patrimonio del Estado, el cual en uno de los incisos dispone que “los edificios de propiedad del Estado, en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales”. La administración de estos bienes corresponde a las propias Cámaras, como órganos al servicio de los cuales se hallan afectados, por analogía con lo que establecen los artículos 5 y 58 de la Ley del patrimonio del estado con respecto a los Departamentos ministeriales. En cuanto a los bienes muebles al servicio de la Cámaras, por las razones ya expuestas, son también de titularidad estatal y habrán de regirse por el artículo 92 de la Ley de Patrimonio del Estado. [...] En materia de bienes muebles de naturaleza patrimonial al servicio de las Cámaras, sin embargo, no puede seguir operándose por analogía [...] con lo que dispone la legislación administrativa para los altos órganos del Poder Ejecutivo; y ello, porque en este supuesto la aplicación analógica de la Ley del Patrimonio del Estado [...] chocaría frontalmente con la autonomía de las Cámaras, en su faceta financiera y contable. En efecto, según el artículo 3 del mencionado texto legal, “la administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda”. Habrá que entender, en consecuencia, que la administración y gestión de los bienes muebles patrimoniales al servicio de las Cámaras corresponde, por obra del principio de autonomía garantizado en el artículo 72 de la Constitución, a las propias Cámaras, sin perjuicio de la necesaria coordinación con las autoridades patrimoniales de la Administración del Estado. Por lo demás, las normas del ordenamiento particular de cada Cámara referentes al uso y conservación de todos estos bienes son, como es obvio, las ya estudiadas en de organización interna. [...]»

⁷ Así Cazorla Prieto, acepta otras titularidades siempre y cuando así lo determine el Derecho: «*conviene advertir que no se trata tanto de discutir de “lege ferenda” esta posibilidad o conveniencia o el acierto o desacierto de una declaración legal explícita sobre tal carácter [...] como de precisar si en caso de silencio legal debe aplicárseles el régimen de los bienes de dominio público [...]*» En esta misma posición doctrinal se encuentra, asimismo, Parada Vázquez, al afirmar que para las universidades la Ley de Reforma Universitaria el artículo 83 se admite sin ambages la propiedad de bienes de dominio público.

dada la naturaleza reglamentaria de la norma, en el régimen jurídico doméstico anterior era el artículo 1 del RRIAM el que, ante el silencio del RAM, lapidariamente admitía que *«la personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto por él mismo.»* En definitiva, la atribución de personalidad que lleva a cabo el Reglamento de la Asamblea es, a nuestro juicio, base suficiente, por ser el Reglamento de la Cámara una disposición con fuerza, rango y valor de ley conforme expresamente reconoce el artículo 27.2 en sus apartados d) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; el carácter de ley material ha sido resaltado también por el propio Tribunal Constitucional mediante sus Sentencias 101/1983, 108/1986 y 179/1989⁸ o los Autos del mismo Tribunal 183/1984, y 12/1986. A mayor abundamiento, la nueva redacción del EAM aquilata en el artículo 52 la existencia de un *Patrimonio de la Comunidad integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular la Comunidad adscritos o no a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición.* Sin embargo, entendemos que bajo esa terminología general sólo quedan incluidos los bienes, derechos y acciones de la Administración de la Comunidad; el apartado 2 del artículo 57 remite a una ley de la Asamblea la regulación del régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad, así como su administración, conservación y defensa. Atendiendo a esta remisión a la LPCM, en el texto de esta se observa notoriamente que los textos de la norma estatutaria y de la propia ley van destinados a lo que el EAM denomina Administración de la Comunidad (dependiente del Ejecutivo); precisamente el artículo 35 del EAM reconoce a esta Administración, como ente de Derecho público, personalidad jurídica y capacidad de obrar. El artículo de la 5.2 LPCM, a fortiori, resulta ser bastante clarificador: *«Las Consejerías, Organismos Autónomos y Entes Públicos⁹ de la Comunidad confeccionarán un inventario total de los bienes y derechos de que sean titulares, utilicen o tengan adscritos conforme a los criterios de elaboración del Inventario General y proporcionarán a la Consejería de Hacienda un ejemplar del mismo para su incorporación como anexo al citado Inventario General, así como cuantos datos fueran necesarios a la misma para mantenerlo al día.»* El Inventario General es el catálogo sistemático de los bienes y derechos de las Consejerías, de los organismos autónomos y de los entes públicos, o lo que es lo mismo, de las Administraciones ejecutiva e institucional de la Comunidad de Madrid. La mención que hace la LPCM de las Instituciones (*cf.* los artículos 4.2), designadas en otros preceptos como Entes Institucionales (*vid.* los artículos 42.2, y los del Título IV que lleva por

⁸ Argumenta el Tribunal Constitucional en el FJ 5 de esta Sentencia 179/89, de 2 de noviembre: *«La naturaleza de Reglamento parlamentario es, pues, de mayor relevancia y alcance que un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el art. 27.2 f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 C.E. como reservado a normas on fuerza de ley) exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que pueda producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara. [...]»*

⁹ Estos son los destinatarios de la LPCM como se desprende, además, del precepto citado de los artículos 3.1 d), 6.3, 16.1, 17.1, 18.1, 19.1, 21.2, 42.2 del mismo Texto legal y de la normativa de desarrollo de la Ley: Orden 1418/1992, de 15 de junio, de la Consejería de Hacienda, por la que se aprueban los epígrafes y se dictan instrucciones con respecto a la confección del Inventario General de Bienes de la Comunidad de Madrid y de los Inventarios Totales, Separados y Especiales.

rúbrica «*De la Administración Institucional*» —artículos 52 a 56—) no puede ser, en ningún caso, sinónimo del término instituciones de la Comunidad empleado por el artículo 8 del EAM, entre las que se encuentra la Asamblea.

Así pues, tomando los entes referidos y en consideración al reconocimiento de la personalidad jurídica que el artículo 84 del RAM hace en favor de la Asamblea de Madrid, podemos concluir que nada empaña el principio de autonomía administrativa y económica de la Asamblea, conceptos en los queda englobada la autonomía patrimonial. La Asamblea de Madrid puede adquirir, disponer, administrar y enajenar, en cuanto que Patrimonio propio y bajo su titularidad única, todo tipo de bienes, y nada empece a la aplicación de la LPCM con las adaptaciones que las especialidades orgánicas y competencias internas de la Asamblea demandan y que consideraremos algo más adelante. Es posible, pues, aplicar a los bienes cuya titularidad corresponde a la Asamblea la tradicional clasificación¹⁰, ya latente en el Derecho Romano, perfeccionada, en gran parte, por los juristas públicos franceses del XIX y XX y consagrada por el Derecho Administrativo, concluyendo así que el Patrimonio de la Asamblea, en virtud de la LPCM, está compuesto o integrado por:

a) Bienes de dominio público o demaniales que, por mandato legal del artículo 2 de la LPCM, serán:

- Aquellos bienes afectos a un uso o servicio público de la Asamblea.
- Los derechos y acciones sobre bienes corporales o incorporeales de carácter demanial.
- Los que así se declaren por la Asamblea mediante Ley.
- Asimismo, en virtud del apartado 2 del citado artículo, tendrán esta consideración los edificios y locales propios de la Asamblea o en los que se alojaren otros órganos de ella dependientes.

Estos bienes son, en todo caso, indisponibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, y contra ellos y contra sus rentas, frutos o productos no pueden dictar ni los tribunales ni las autoridades administrativas providencias de embargo ni despachar mandamientos de ejecución (*ex.* el artículo 8 de la LPCM).

b) Bienes de propiedad privada o patrimoniales. Son bienes patrimoniales de la Asamblea (artículo 3 de la LPCM):

- Los bienes o derechos no destinados al uso o servicio público.
- Los rendimientos, frutos o rentas de los bienes de dominio público.
- Los rendimientos, frutos o rentas de los bienes de dominio privado o patrimoniales.
- Las acciones, participaciones y obligaciones.
- Así como los derechos de arrendamiento y otros de carácter personal.

¹⁰ J. A. Santamaría Pastor, en su magistral artículo precitado en la nota anterior, ya abría la duda sobre la aplicación de la clásica división de los bienes del Derecho Administrativo, al interrogar respecto del régimen de las Cámaras —que el citado autor circunscribe exclusivamente a las Cortes Generales—: «¿Puede hablarse con respecto a ellos de bienes demaniales o patrimoniales?».

Además de la clasificación de los bienes anterior, reconocida la personalidad ha de aceptarse la capacidad de la Asamblea para adquirir y enajenar otro tipo de bienes. Como tuvimos ocasión de señalar, la doctrina admite indiscutiblemente la capacidad de los Parlamentos para ser titular de bienes muebles, si bien se muestra notablemente más reacia a reconocerla para el caso de los inmuebles. Fue también Santamaría Pastor el primero en nuestro país en apuntar la funcionalidad del reconocimiento de la personalidad para las Cortes Generales (organización sin personificación), por meras razones prácticas, fundamento que resulta perfectamente extrapolable a los Parlamentos autonómicos en el ámbito de sus correspondientes Comunidades Autónomas. En el caso de la Asamblea (organización con personalidad) la reciente realidad de los hechos asimismo lo demuestra:

- Hasta el año 1998, la Asamblea había tenido su Sede en el viejo Caserón de San Bernardo, gracias a la cesión de uso y servicio en favor del Legislativo autonómico y a las prórrogas sucesivas que periódicamente el Ministerio de Educación había ido formalizando. Las propuestas de la Cámara para radicar su sede —entre otros muchos inmuebles que por entonces se barajaron— en los Palacios de Parcent y Maudes o en la Maternidad de O'Donnell no resultaron, como es sobradamente conocido, factibles por causas muy diversas, planteándose por la Asamblea, entre otras nuevas soluciones, la posibilidad de fijar la futura Nueva Sede en una de las zonas periféricas de reciente construcción: Madrid Sur.
- Los días 19 y 26 de abril de 1994, la Mesa de la Cámara acuerda manifestar su criterio favorable a la localización de la Nueva Sede de la Asamblea en Madrid Sur, solicitando al Consejo de Gobierno, en su calidad de propietario-titular del solar en la manzana 2-G, la adscripción de la misma al uso y servicio de la Asamblea.
- El 28 de abril de 1994, el Consejo de Gobierno insta al Instituto de la Vivienda de la Comunidad de Madrid (IVIMA) a iniciar las actuaciones para la puesta a disposición de la parcela en la que se encuentra hoy la Cámara.
- Con fecha de 6 de julio de 1994, el Consejo de Administración del IVIMA adopta un Acuerdo específico para ceder a la Asamblea de Madrid, de forma gratuita e indefinida, la manzana 2-G de terreno situada en Madrid Sur.
- El día 22 de julio de 1994, la Mesa de la Asamblea toma conocimiento del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración del IVIMA por el que pone a disposición de la Cámara la referida parcela de terreno, dando traslado del acuerdo al Consejo de Gobierno de la Comunidad a efectos de la realización de los trámites pertinentes en orden a la adscripción definitiva de la referida parcela al uso y servicio de la Asamblea.
- Desde entonces, es la Cámara la que acomete la tramitación de los contratos de las obras del inmueble, así como del edificio que posteriormente se aprobase para ubicar a los Grupos Parlamentarios de la

Cámara ocupando de modo parcial los terrenos de la referida manzana 2-G en Madrid Sur: desde la solicitud de la licencia hasta la recepción de las obras, reduciéndose la participación del Ejecutivo a la asistencia y asesoría técnica como Dirección Facultativa. Las obras se abonan con cargo exclusivo al Capítulo 6 del Presupuesto de la Asamblea Sección 01, Programa 010.

- Este mismo procedimiento fue el seguido para la construcción del edificio de la Asamblea destinado a albergar a los Grupos Parlamentarios, para lo que se cedió también de forma gratuita e indefinidamente la manzana aneja.

¿A quién corresponde la titularidad del dominio del suelo? ¿Quién tiene la propiedad de lo construido? ¿Puede haber reversión de la parte de la finca no afectada por la edificación?

Nos encontramos pues, tanto en el edificio principal de la Nueva Sede como en el edificio destinado a albergar a los Grupos Parlamentarios, ante dos titularidades perfectamente disociadas: la titularidad de solar y la titularidad del edificio. Las posibles vestes jurídicas del supuesto de hecho son inicialmente dos: el derecho real de superficie, cuyo régimen jurídico aquilatan los artículos 1611 y 1655 CC, o la enfitéusis (regulada por los artículos 1628 a 1654 CC).

El derecho de superficie, es uno de los derechos reales que admite la disociación dominical. Por un lado, el cedente mantiene la propiedad del solar y el superficiario ostenta la propiedad de lo construido o de lo mantenido. En el presente caso, el derecho de superficie será el derecho real a construir sobre el solar del cedente (la Comunidad) que continúa siendo su propietario y, una vez construidos los dos edificios de la actual sede, al superficiario (la Asamblea) le corresponde la propiedad superficiaria de ambos, conservando del cedente la titularidad del suelo. La solución sería perfecta, sin embargo, el derecho real de superficie urbanística no es un derecho de carácter perpetuo, sino que es siempre temporal siendo su duración máxima de cincuenta años (*ex.* el artículo 16.1 c) del Reglamento Hipotecario; así como el artículo 172 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante el Real Decreto de 9 de abril de 1976 —desde ahora *TRLRHL*—, y el artículo 289.2 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y de la Ordenación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que fija un plazo máximo de setenta y cinco años —en adelante *TRLRHL*—), lo que forzaría de *lege data* la reversión de lo construido por la Asamblea en beneficio del propietario del terreno cedido, la Comunidad, perdiendo, *ipso facto*, el superficiario la propiedad de lo construido (*cfr.* los artículos 288.3 y 289.3 del *TRLRHL*). Esta solución, por ello, debe ser desechada, lógicamente, por la propia Cámara; no olvidemos, además, que tampoco fue esta la voluntad del Consejo de Gobierno, quien convino la cesión del suelo por tiempo indefinido. La segunda solución que apuntábamos es el censo enfitéutico. La enfitéusis supone la división del dominio escindiendo el llamado dominio útil que corresponde al censatario, cesionario o enfitéuta (la Asamblea), y el dominio directo del censalista o concedente (la Comunidad). Se

trata de un derecho real sobre bienes inmuebles (artículo 1605 CC) para el que se exige que las partes tengan: capacidad para contratar para el caso del enfiteúta y capacidad, titularidad dominical y plena disposición por parte del concedente. El artículo 1605 CC preceptúa: «*Es enfiteútica el censo cuando una persona cede a otra el dominio útil de una finca, reservándose el directo y el derecho a percibir del enfiteúta una pensión anual en reconocimiento de este mismo dominio*». Ciertamente, con la admisión de la enfiteúsis no se produciría la escisión dominical de los construido y del suelo; partiríamos de un dominio directo de suelo e inmueble en favor de la Comunidad reservándose a la Asamblea el útil de ambos. Los requisitos de este censo son: únicamente puede constituirse sobre bienes inmuebles; y debe formalizarse mediante escritura pública (artículo 1628 CC), sin embargo, en el censo se produce el abono de la pensión en frutos o en metálico por el censatario, inexistente en el presente caso, puesto que la cesión indefinida es aquí, además, gratuita. No nos es válido, pues, el censo enfiteútico como solución al problema.

Por ello, tal vez, la vía más adecuada fuera una tercera: acudir, con arreglo a los artículos 2.2º de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 y 7 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 — fundamentos legales de la tesis del *numerus apertus* de los derechos reales en nuestro ordenamiento—, a la constitución de un derecho real atípico o innominado, en el que habrían de concurrir los siguientes requisitos:

- Recaerá sobre bienes inmuebles.
- Disociará la titularidad dominical separando bien los dominios útil y directo, o bien el dominio del suelo y la propiedad de lo construido.
- Tendrá, en todo caso, carácter perpetuo.
- Será siempre gratuito.

Sólo de esta manera podrán resolverse algunos problemas que sobrevendrían ulteriormente, como puedan ser, por ejemplo, los registrales.

Hic et nunc, la ordenación y administración del Patrimonio de la Asamblea de Madrid corresponde a la Mesa, en virtud de la cláusula residual que a su favor estipula el artículo 49.1 g) del RAM; por consiguiente, así se le confieren las siguientes competencias, sin perjuicio de las que también como dueño pudiera corresponder al Ejecutivo:

- La adopción de acuerdos sobre la inscripción en el Registro de la propiedad de los bienes y derechos de la Comunidad inscribibles conforme a la legislación hipotecaria y demás normas complementarias (artículo 4.5 de la LPCM).
- El requerimiento del cese de su actuación a usurpadores o perturbadores (artículo 6.4 de la LPCM).
- La facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que formen parte del Patrimonio de la Asamblea con el fin de comprobar y determinar su efectiva titularidad (artículo 7.1 de la LPCM).
- La admisibilidad o rechazo de las eventuales denuncias de los particulares sobre la titularidad de los bienes y facultad de determinar el procedimiento a seguir para ello mediante Acuerdo —*ex* artículo 37.1 del RRIAM— (artículo 7.2 de la LPCM).

- La potestad de deslinde de inmuebles del Patrimonio de la Asamblea mediante el procedimiento correspondiente en el que, en todo caso, serán oídos todos los interesados (artículo 9.3 de la LPCM).
- La adopción de acuerdos sobre explotación de los bienes patrimoniales (artículo 11.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre afectación expresa de bienes (artículo 13.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre adscripción de bienes y de determinar el correspondiente procedimiento (artículo 16.2 de la LPCM).
- La facultad de adoptar acuerdos sobre desafectación o nueva afectación de bienes (artículo 17.1 de la LPCM).
- La facultad de iniciar, desarrollar y resolver los expedientes relativos al destino del patrimonio, así como la de investigar su correcta utilización (artículo 20.1 de la LPCM).
- La potestad de exigir —internamente— las responsabilidades e imponer las sanciones determinadas por la Ley (artículo 20.2 de la LPCM)¹¹.
- El acuerdo de adquisición de bienes o derechos por herencia, legado o donación —siempre a beneficio de inventario— que pudiere hacerse en favor de la Asamblea (artículo 25.1 de la LPCM).
- La aprobación de los acuerdos sobre adquisiciones a título oneroso de bienes patrimoniales y la autorización excepcional de adquisición directa de bienes inmuebles (artículo 27.1 de la LPCM).
- Las adquisiciones onerosas que serán acordadas con arreglo a lo dispuesto por el artículo 50 del RRIAM (artículo 29.1 de la LPCM).
- El arrendamiento de inmuebles cuyo precio fuere superior a 50 millones de pesetas o cuando se comprometieren fondos públicos de ejercicio posteriores (artículo 30 de la LPCM).
- La adquisición a título onerosos acciones, participaciones, cuotas partes alícuotas, y, en general, todo tipo de sociedades o empresas (artículo 31.1 de la LPCM).
- La adquisición a título oneroso de propiedades incorpóreas (artículo 32.1 de la LPCM).
- La enajenación de bienes inmuebles (artículo 33.2 de la LPCM).
- La enajenación de bienes inmuebles, según el valor de las tasaciones periciales hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 33.3 de la LPCM).
- La enajenación de obras de arte o de objeto de interés arqueológico, histórico o artístico de la Asamblea, según el valor de las tasaciones periciales hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 36.1 de la LPCM).
- La enajenación de propiedades incorpóreas hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que

¹¹ Téngase en cuenta lo reseñado en la nota 2 del presente estudio.

superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 38 de la LPCM).

- La permuta de bienes inmuebles, previa tasación pericial hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra requiriendo siempre el acuerdo mediante Ley (artículo 39 de la LPCM).
- La cesión gratuita de bienes inmuebles patrimoniales para fines de utilidad pública o interés social (artículo 40.1 de la LPCM).
- La disposición, en su caso, sobre la forma de explotación que pudiere darse a bienes de dominio privado (artículo 42.1 de la LPCM).
- El arrendamiento a terceros de los bienes de derecho privado o su cesión en precario (artículo 42.3 de la LPCM).
- El ingreso en el Patrimonio de la Asamblea de adjudicaciones de bienes o derechos (artículo 46.1 de la LPCM).
- El acuerdo de utilización y aprovechamiento de los bienes de derecho privado hasta los 500 millones, siendo el Pleno el órgano competente en el caso de enajenaciones que superen esta cifra (artículo 47.3 de la LPCM).
- La inclusión en el Inventario de bienes y derechos que por su naturaleza o cuantía no hubieren de estar obligatoriamente incluidos (Disposición Adicional Segunda de la LPCM).

Por su parte, se atribuirán al Presidente las competencias siguientes:

- La realización de los trámites de formalización notarial, ostentando la representación de la Asamblea en el otorgamiento de las escrituras el Presidente de la Asamblea, en virtud de lo dispuesto por el artículo 55.1 RAM¹² (artículo 28.1 de la LPCM).
- La adquisición directa de bienes muebles en virtud de lo dispuesto por el artículo 58.3 del RRIAM (artículo 29.4 de la LPCM).
- La firma de los contratos de cesión de la explotación patrimonial en favor de particulares debiendo formalizarse notarialmente y a costa del adjudicatario (artículo 43.2 de la LPCM).

Sin perjuicio de las competencias sustantivas antes enumeradas, la gestión patrimonial se asigna por la normativa interna de la Cámara a la Dirección de

¹² No compartimos, por ello, la interpretación que hace en relación con el régimen de la Asamblea y su el ordenamiento de la Comunidad de Madrid supletorio para esta materia patrimonial el Letrado de las Cortes Valencianas Juan Antonio Martínez Corral en su artículo «Asambleas Legislativas: Autonomía Jurídica y Personalidad Jurídica», publicado en el Anuario de Derecho Parlamentario de las *Corts* núm. 6. (págs. 251 a 279 ambas inclusive). Con tal interpretación, desarrollada a propósito de la competencia de realización de los trámites de formalización notarial del patrimonio atribuida por la LPCM al Consejero de Hacienda, llega a anular la autonomía de la Cámara al afirmar: «A falta de un precepto distinto, que prevea de manera específica la posibilidad de que los órganos de la Asamblea intervengan, en nombre de la Comunidad, en la formalización en escritura pública e inscripción en el registro de la Propiedad de los actos de adquisición de bienes inmuebles, las decisiones que la Cámara pueda adoptar en esta materia habrán de respetar lo dispuestos en dicho artículo. La Asamblea habrá de actuar a través de la Consejería competente o actuar por delegación de la misma...» Precisamente por la cláusula residual del artículo 49.1 g) inciso final que atribuye a la Mesa de la Asamblea «...así como las (competencias) que no se encuentren atribuidas a ningún otro órgano» y por el artículo 55 (que reconoce la representación unipersonal de la Cámara en el Presidente) ambos preceptos del RAM.

Gestión Económica e Infraestructuras (artículo 23 d) del RRIAM). Dentro de ésta es el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y de Asuntos Económicos quien tiene encomendados la formación y el cuidado del inventario de bienes y la gestión jurídica del Patrimonio (artículo 24.1 b) del RRIAM). Por su parte, el control del régimen patrimonial queda en manos de la Intervención de la Asamblea (31.2 del RRIAM). En la III Legislatura un Acuerdo *ad hoc* de la Mesa dispuso que el Inventario General de la Asamblea integraría todos los bienes cuyo valor unitario fuera inferior a cien mil pesetas, equiparándose así a lo dispuesto para el Inventario de la Comunidad. A nuestro juicio, esa equiparación no es realmente conveniente por tratarse de una cifra elevada que puede permitir la exclusión parcial de ciertos bienes (*cfr.* el artículo 32 del RRIAM), además, deja fuera de formalización en el Inventario de la Cámara numerosos bienes que, entendemos, deberían quedar inventariados, no puede olvidarse que la cifra en el ámbito de la Administración de la Comunidad tiene sentido, y que en la Asamblea el volumen, cuantitativamente hablando, de bienes adquiridos por los diversos modos reconocidos por el Derecho, no es en absoluto equiparable. El Patrimonio de la Asamblea se formaliza en el Inventario de Bienes de la Cámara, que se consolidará al integrarse la Cuenta de la Asamblea en la Cuenta General de la Comunidad (artículo 123.1 a) de la LHCM).

La Asamblea tiene plena capacidad para adquirir y poseer bienes y derechos por cualquiera de los medios establecidos por el Derecho, así como para ejercitar las acciones y recursos que procedan en defensa y tutela de su Patrimonio con las limitaciones que acabamos de reconocer. La defensa corresponde siempre y en exclusiva al Cuerpo de Letrados de la Asamblea (artículo 25.1 i) del EPAM).

La regulación de las adquisiciones de bienes patrimoniales se acomete en el Título II, artículos 24 a 32, de la LPCM. Las formas de adquisición prevenidas en el meritado Título son: la atribución por Ley, la adquisición a título lucrativo; la adquisición a título oneroso; la adquisición por expropiación; la adquisición por prescripción; y, finalmente, la adquisición por ocupación.

Las adquisiciones a título lucrativo son aquellas que tienen lugar mediante herencia, legado o donación en favor de la Asamblea. El acuerdo para su aceptación corresponde a la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1g) del RAM). La *conditio sine qua non* para la admisión de estos bienes a título gratuito será que el valor de la aceptación no supere el del bien, por ello, para el caso de las herencias la aceptación tendrá lugar a beneficio de inventario y en los restantes supuestos las cargas o gravámenes deberán siempre ser inferiores al valor intrínseco del bien.

Las adquisiciones a título oneroso deben ajustarse a la contratación administrativa —Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas— y a lo dispuesto por el artículo 46 del RRIAM. La aprobación corresponderá a la Asamblea por los órganos competentes por la cuantía conforme al RRIAM, bien mediante Acuerdo de la Mesa hasta una cuantía no superior a los 250 millones de pesetas salvo que por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad estuviere prevista la inversión específica (ex

artículos 49.1 g) del RAM y 31.1 de la LPCM), bien por atribución legal por encima de la cuantía y la excepción reseñadas (artículo 31.1 párrafo segundo de la LPCM).

La tercera vía de adquisición patrimonial es la expropiación forzosa, resulta indudable que la Asamblea carece de potestad expropiatoria, por lo que, consideramos, no es posible la adquisición por esta vía, sí reconocida para la Administración de la Comunidad por los artículos 37.1 b) del EAM y artículo 24.3 de la LPCM; artículos que amplían la potestad en favor de las Comunidades Autónomas siguiendo la línea de la atribución de esta competencia a las entidades territoriales iniciada por los artículos 2.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 y 3.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

Nada determina la LPCM sobre: a) las adquisiciones por prescripción y b) por ocupación, sin embargo debería plantearse su posible admisión conforme a la aplicación de la ley estatal única y exclusivamente en caso de lagunas o por insuficiencia legislativa; así para la prescripción se estaría a lo dispuesto por el artículo 25 de la LPE *«El Estado prescribirá a su favor con arreglo a las leyes comunes, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales. Los particulares podrán usucapir a su favor los bienes y derechos patrimoniales del Estado de acuerdo con las leyes comunes»*. Para la ocupación se atendería a lo estipulado por los artículos 21 y 22 de la LPE; c) asimismo, corresponden al Estado los bienes inmuebles detentados o poseídos sin título por entidades o particulares, pudiendo ser reivindicados por el Estado con arreglo a las leyes; y d) tampoco se recoge por la LPCM la adjudicación de bienes o derechos derivadas de procedimientos judiciales o administrativos, admitidas para el caso del Estado en los artículos 27 a 30 de la LPE.

La enajenación de bienes de la Asamblea se regula por los artículos 33 a 38, ambos inclusive de la LPCM, correspondiendo cuando no fueren necesarios para el ejercicio de sus funciones. El procedimiento para proceder a la enajenación de bienes se desarrollará básicamente por los siguientes actos:

- 1.º Expedición de la certificación sobre el objeto, el expediente de compra y la titularidad, así como, en su caso, del número o cuantía de los mismos. La competencia corresponderá al Servicio de Infraestructuras y al Servicio de Contratación.
- 2.º Recopilación, en su caso, de las Fichas de Inventario de los bienes afectados por el procedimiento de enajenación. La competencia corresponderá al Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.
- 3.º Revisión de los bienes; emisión de informe certificando los bienes que se encuentren en perfecto estado de uso y conservación y que, por consiguiente se encuentran en situación de ser enajenados. El informe será evacuado por el Servicio de Infraestructuras o por el Servicio de Informática y Desarrollo Tecnológico o por la Unidad de Servicios Audiovisuales según el bien de que se tratare.
- 4.º Elevación de la propuesta por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General.

- 5.º Evacuación de Informe jurídico por parte de los Letrados de la Cámara.
- 6.º Elevación a la Mesa de la Asamblea de la propuesta de enajenación de bienes muebles, previa fiscalización por parte de la Intervención de la Cámara.
- 7.º El acuerdo de alienabilidad corresponderá a la Mesa de la Cámara, salvo cuando por razón de la cuantía hubiere de corresponder al Pleno y deberá determinar expresamente el acuerdo si el procedimiento ha de tener lugar mediante subasta o mediante enajenación directa¹³.
- 8.º Publicación del Acuerdo de cesión en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» y a efectos de su público conocimiento en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». La tramitación de la publicación corresponderá a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras mediante el Servicio de Contratación.
- 9.º Celebración del acto de la subasta o de la enajenación directa, según los casos, que corresponde organizar y gestionar al Servicio de Contratación.
- 10.º Formalización y levantamiento del acta de entrega cuya para lo que será competente quien correspondiere por razón de la cuantía de los bienes y para la gestión el Servicio de Contratación.
- 11.º Baja de los bienes en el Inventario, competencia que corresponde al Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.

Los bienes cuya titularidad corresponde a la Asamblea podrán ser permutados, previa tasación pericial y justificación de su conveniencia siempre y cuando la diferencia en valor no sea superior al cincuenta por ciento. El acuerdo de permuta implica el de alienabilidad (*ex.* el artículo 39 de la LPCM). La competencia para la aprobación corresponderá a la Mesa o al Pleno en función de la cuantía.

La cesión de bienes de la Asamblea se regula por el artículo 40 de la LPCM. La competencia para la aprobación corresponderá a la Mesa o al Pleno en función de la cuantía; en todo caso, el acuerdo de cesión, que se publicará en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», con expresa mención de la finalidad a la que se destinarán los bienes cedidos, y las condiciones, en su caso, de la cesión. El incumplimiento de ésta podrá dar lugar a la reversión de o los bienes y a la indemnización por los daños y perjuicios eventualmente causados. Además de los requisitos anteriores, entendemos, que en el acuerdo publicado en los diarios oficiales deberían constar: el objeto de la cesión y el cesionario beneficiario. El procedimiento para enajenar bienes será el siguiente:

¹³ Cuando el valor de los bienes fuera inferior a diez millones de pesetas es factible la enajenación directa. El valor de los bienes requiere que en el expediente conste la tasación pericial del valor de los bienes que se enajenan, así como el documento justificativo de las razones de interés público en las que se basa el acto de enajenación (artículo 37 de la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1993).

- 1.º Expedición del certificado sobre el estado de los bienes a ceder, con expresa indicación en el Listado de aquellos que no se encuentren, por su defectuoso estado, en condiciones de ser cedidos. La certificación corresponderá al Servicio de Infraestructuras, a la Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico o a la Unidad de Servicios Audiovisuales según los bins de los que se trate.
- 2.º Recopilación de las Fichas de Inventario de los bienes afectados por el procedimiento de enajenación por parte del Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos.
- 3.º Elevación de la propuesta por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General de la Cámara.
- 4.º Emisión de Informe Jurídico por los Letrados de la Cámara y fiscalización del Expediente por parte de la Intervención.
- 5.º Acuerdo sobre cesión por la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1 g) del RAM).
- 6.º Publicación del Acuerdo de cesión en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid», así como en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Los tramites corresponderán esencialmente al Servicio de Contratación.
- 7.º Levantamiento del acta de ejecución del Acuerdo de la Mesa por parte del Servicio de Contratación.
- 8.º El Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos ejecutará la baja formal de los bienes en el Inventario de la Asamblea.

Finalmente, sobre la prescripción de los bienes se atenderá a lo dispuesto por el artículo 41 de la LPCM que se remite directamente al Derecho Privado. Asimismo, en materia de utilización y aprovechamiento se seguirán los mandatos fijados por los artículos 42 a 45 del mismo texto legal.

Admitidas la personalidad, las competencias y la titularidad sobre los bienes de titularidad de la Asamblea, el problema inmediato que se plantea es el de los medios de protección del Dominio Público de la Asamblea. ¿Goza la Asamblea de Madrid del privilegio del *interdictum proprium*? Frente al Derecho Privado, que reconoce a los particulares que ven inquietado su derecho de propiedad por un tercero sin título el denominado interdicto de retener o recobrar, gracias al cual pueden acudir al juez competente, juez civil, para que mediante su resolución se ponga término a la perturbación ilegítima; el Derecho Administrativo confiere a las Administraciones Públicas el llamado *interdictum proprium*, este poderosísimo medio de protección patrimonial atribuye a la Administración cuyo Patrimonio ha sido perturbado, y sin necesidad de recabar el auxilio de los juzgados o tribunales, la facultad de retenerlo y recobrarlo mediante la coacción directa que ella misma ejercita (*gr.* los artículos 94 y siguientes de la LRJAPyPAC, y para la Comunidad de Madrid *vid.* el artículo 6.1 LPCM). Los actos y acuerdos de las autoridades y órganos de la Administración de la Asamblea serán inmediatamente ejecutivos —dice el artículo 38.1 del RRIAM— con los límites señalados en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo (por supuesto hoy debe entenderse esta reseña hecha a los artículos 56 y 57 de la LRJAPyPAC), sin

mentar la ejecutoriedad de los mismos. Así pues, la Asamblea no puede ejercer el interdicto propio por no reconocérsele estas facultades frente a terceros, estaría excediendo su competencia por la vía de hecho. La competencia se atribuye estatutariamente y por la LPCM al Ejecutivo: *El ejercicio de la prerrogativa de recuperación de la posesión de los bienes de la Comunidad y de requerimiento del cese de su actuación a usurpadores o perturbadores* (artículo 6.4 de la LPCM). No obstante lo anterior, cualquiera de las disociaciones dominicales que más atrás ya apuntamos permitiría la intervención de la Comunidad, mediante el *interdictum proprium* u otra vía de ejecución forzosa en defensa de lo que también constituye su dominio en cuanto que goza, según la alternativa por la que se optase, de la condición de dueño directo o de dueño del suelo. Así podría solventarse otro de los importantes escollos que se plantearían de sostener la exclusiva titularidad dominical por parte de la Asamblea: la defensa patrimonial.

¿Qué sucede en los casos del Defensor del Menor y de la recién creada Cámara de Cuentas? Sin perjuicio de extender para el primero cuanto hemos señalado para la Asamblea con la importante salvedad de que el ordenamiento no reconoce al Defensor, en ningún momento, personalidad jurídica, ha de tenerse en cuenta que, si bien el artículo 28 del ROFDM regula el régimen de contratación y adquisición, nada dice este texto reglamentario sobre el régimen patrimonial, planteándonos ciertas dudas que habrían de ser resueltas de forma expresa e inmediata por la Mesa, entre otras expondremos solamente las siguientes: determinación de las consecuencias y de las posibles responsabilidades derivadas de la contratación; eventuales competencias sobre la gestión jurídico-patrimonial; competencia para la confección y llevanza del Inventario; competencia para cumplimentar las informaciones periódicas sobre el Patrimonio a la Asamblea; o posible integración de los bienes en el Inventario de la Asamblea, para el caso de que se dejase la competencia de llevanza y actualización del Inventario en manos del propio Defensor, supuesto en el que correspondería al propio Defensor la remisión a la Asamblea de un inventario total de bienes que debería incorporarse al de la Asamblea como Anexo.

Con respecto a la Cámara de Cuentas, la Ley 11/1999, de 29, de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, el propio Preámbulo, resumiendo el contenido artículos 1 y 3 LCCM, afirma: «*La Cámara de Cuentas se configura como un órgano dependiente de la Asamblea, si bien dotado de independencia en el ejercicio de funciones. Esta independencia funcional se acompaña de la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria.*» En efecto, el artículo 1.2 dispone: «*En el ejercicio de sus funciones, la Cámara de Cuentas actúa con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico*», y el apartado 2 del artículo 3 asevera: «*La Cámara de Cuentas tendrá facultades para organizar todos los asuntos relacionados con su régimen interno y su personal, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento*»; este Reglamento aún no ha sido aprobado la Disposición Transitoria Tercera de la LCCCM fija el plazo de seis meses a contar desde la constitución de la Cámara de Cuentas para la presentación en la Asamblea del proyecto del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas, hecho que por el momento no se ha producido. Por último, el apartado 3 del artículo 3 de la LCCCM admite la

autonomía presupuestaria de la Cámara de Cuentas. De todo ello, se deduce que la LCCCM no reconoce personalidad jurídica a la Cámara de Cuentas y que, al estar pendiente la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas, la solución a esta cuestión principal queda en suspenso.

VIII. LA CONTRATACIÓN EN LA ASAMBLEA

1. Régimen jurídico

Antes de adentrarnos en el régimen de contratación de la Asamblea, hemos de advertir que no corresponde hacer aquí un *excursus* sobre la contratación administrativa en general (para lo que el lector dispone de magníficos tratados y manuales), sino presentar a grandes trazos las peculiaridades o particularidades, si es que existen, de la contratación administrativa de la Cámara.

El artículo 45 del RRIAM fija el sistema de fuentes que rigen para la Asamblea en las contrataciones: «*Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se regirán por la legislación del Estado, con las particularidades derivadas de la organización de la Cámara.*»

Son por ello aplicables: la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas con las modificaciones introducidas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre¹⁴, el Real Decreto 390/1996; de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995; el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación — en lo que no esté derogado por las Ley 13/95 y 53/99—; la Resolución de 23 de enero de 1992, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace pública la Circular de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre modelos de normalización de los anuncios de contratos y obras y suministro a publicar en el DOCE; la Resolución de 25 de octubre de 1994, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace pública la recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa a los órganos de contratación sobre aplicación de las Directivas comunitarias. Para los contratos de obras resultan de aplicación: el Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado; la Orden de 2 de mayo de 1968, por la que se aprueba el modelo del documento administrativo de formalización de los contratos de obras; la normativa vigente sobre revisión de precios conformada por: el Decreto-Ley 2/1964, de 4 de febrero; el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre; el Decreto 461/1971, de 11 de marzo; el Real Decreto 1881/1984, de 30 de agosto; la Orden de 5 de diciembre de 1984 de desarrollo del Real Decreto anterior; la Orden de 28 de marzo de 1968, por la que se dictan normas complementarias para la clasificación de contratistas de las obras del Estado; la Orden de 16 de noviembre de 1972, por la que se regula la aplicación del sistema de clasificación defi-

¹⁴ Durante la fase de corrección de pruebas se han incorporado a vuelo pluma las referencias a la Ley 53/1999, que modifica, en buena medida, la anterior de 13/95, de 18 de mayo.

nitiva de los contratistas de obras del Estado y de sus Organismos Autónomos; y la Orden de 14 de diciembre de 1973, por la que se implanta el régimen de clasificación administrativa de los contratistas de obras del Estado y de sus Organismos Autónomos. En materia del contrato de suministro habrá de estarse a lo dispuesto por el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Equipos y Sistemas para el Tratamiento de la Información y de Mantenimiento, Arrendamiento y Programas. Para los contratos de consultoría, y de trabajos específicos y no habituales se tendrán en consideración, el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia celebrados por la Administración y sus Organismos Autónomos con empresas consultoras o de servicios (*ex* Disposición Derogatoria Única d) inciso final de la LCAP); el Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, sobre clasificación de empresas consultoras y de servicios; la Orden de 24 de noviembre de 1982, por la que se dictan normas para la clasificación de las empresas consultoras y de servicios que contraten con el Estado y sus Organismos Autónomos; la Resolución de 17 de mayo de 1991, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace público el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre aplicación de la normativa reguladora de la clasificación de empresas consultoras y de servicios; y el Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, en la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social.

2. Órganos y competencias

El RRIAM en su artículo 46 prevé que la Mesa el Presidente y el Secretario General, dentro de sus respectivas competencias, son los órganos de contratación de la Asamblea y están facultados para celebrar en nombre y representación de aquélla, los contratos en que ésta intervenga. Veamos, pues, seguidamente la distribución competencial:

a) Corresponden a **la Mesa de la Asamblea**, en virtud de lo dispuesto por el artículo 46.2 del RRIAM:

- La aprobación de proyectos técnicos, pliegos de condiciones facultativas (*debería decir prescripciones técnicas conforme a la LCAP*) y administrativas particulares.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando su importe exceda de cinco millones de pesetas.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando el plazo de ejecución de éste sea superior a un año comprometiéndose créditos de ejercicios presupuestarios posteriores.

b) **El Presidente** está facultado por el artículo 46.3 del RRIAM para desempeñar las mismas atribuciones que para la Mesa dispone el 46.2 del mismo texto normativo; por tanto, literalmente podría el Presidente proceder a:

- La adjudicación y autorización del contrato cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos de ejercicios presupuestarios posteriores, supuesto en el que la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2.
- Asimismo corresponde a la Presidencia adoptar el acuerdo sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM). No tiene sentido, tras la entrada en vigor de la LCAP, la exclusión en este supuesto descrito por el artículo 58.3 del RRIAM de los servicios y de los trabajos específicos y no habituales que una pronta reforma del RRIAM debería solventar.

Hemos de indicar que la interpretación sostenida durante algún tiempo ha sido diversa admitiendo la aprobación por el Presidente de proyectos técnicos, pliegos de prescripciones técnicas y administrativas particulares, cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, y siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos presupuestarios de ejercicios posteriores. No obstante, en la actualidad de forma reiterada se ha estimado la competencia exclusiva de la Mesa en estos casos ya sea su plazo de ejecución superior o inferior a un ejercicio presupuestario.

c) El Secretario General de la Asamblea está facultado para:

- Adjudicar y autorizar los contratos cuyo presupuesto sea inferior a las quinientas mil pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios puesto que en dicho caso la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2 (artículo 46.4 del RRIAM). Debe observarse el error del RRIAM que en el caso de presupuestos de contratos de quinientas mil pesetas exactas no asigna la competencia a ningún órgano, pues por la cuantía excedería de las competencias de la Secretaría General y, asimismo, sería inferior a las competencias atribuidas a la Presidencia. La reforma del RRIAM debería, pues, atribuir a la Secretaría General las mismas atribuciones de adjudicación y autorización de contratos cuya cuantía sea igual o inferior a 500.000 pesetas.
- Asimismo, corresponde a la Secretaría General proponer a la Presidencia el acuerdo sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM).

Debe, finalmente considerarse que el artículo 46 del RRIAM no concede a los Directores competencia en materia de contratación, sin embargo, sí

pueden aprobar gastos y ordenar pagos, conforme al artículo 50.2 c) del RRIAM, hasta una cuantía de cien mil pesetas.

Otros órganos que asimismo pueden participar en el procedimiento de contratación ejerciendo funciones de propuesta, gestión o control son:

a) La Mesa de Contratación

La LCAP determina palmariamente que *el artículo 82 y cuantas referencias se hagan a la Mesa de Contratación en otros artículos no tienen carácter de básicas* (ex Disposición Final Primera de la LCAP). De esta forma la Asamblea tiene libertad para configurar la composición de la Mesa de Contratación y así lo hace en el artículo 48 del RRIAM. Presidida por el Presidente de la Asamblea o persona en quien delegue, como vocales forman parte de ella: el Secretario General de la Asamblea o persona en quien delegue, el Director de Gestión Económica e Infraestructuras, el Interventor de la Asamblea y como Secretario el Jefe del Servicio de Contratación (artículos 25 b) y 48 del RRIAM). Sobre las sustituciones o suplencias en la Mesa de Contratación hemos de reseñar que con fecha de 1 de octubre de 1999 (BOAM núm. 11), la Presidencia de la Cámara delegó, por mor de los artículos 48 del RRIAM y 13 de la LRJAPAC, esta competencia en el Vicepresidente Primero de la Asamblea; del mismo modo la Secretaría General la delegó el 1 de octubre de 1999 (BOAM núm. 11) en el Letrado-Asesor de la Secretaría General, órgano unipersonal de reciente creación dependiente de ésta; en relación con la posible suplencia del Secretario de la Mesa, ésta dispuso tal posibilidad mediante acuerdo expreso de 21 de agosto de 1997 estimando que desempeñaría las correspondientes funciones el Director de Gestión Económica e Infraestructuras. En defecto de regulación sobre su funcionamiento se aplicará a la Mesa de Contratación lo dispuesto para los órganos colegiados en los artículos 22 a 27, ambos inclusive, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la LRJAPAC.

b) La Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras

El RRIAM le confiere la gestión de los suministros y contratación al servicio de la Asamblea (artículo 23 b) del RRIAM).

c) El Servicio de Contratación

El RRIAM le asigna la tramitación de los expedientes de contratación (artículo 25 a)).

d) La Intervención

El RRIAM le atribuye la función de control material y de legalidad en materia jurídico-económica (artículos 30 y siguientes).

Para la institución del Defensor del Menor, el régimen jurídico para contratar se regula por el ROFDM, artículo 28, que, en primer lugar, remite al de la Asamblea con las especialidades propias derivadas del Reglamento. Las competencias en materia de contratos corresponden a:

a) La **Mesa de la Asamblea** tiene las mismas competencias que fija el RRIAM en su artículo 28.2:

- La aprobación de proyectos técnicos, pliegos de condiciones facultativas (*debería decir prescripciones técnicas conforme a la LCAP*) y administrativas particulares.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando su importe exceda de cinco millones de pesetas.
- La adjudicación y autorización del contrato cuando el plazo de ejecución de éste sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios posteriores.

b) El **Defensor del Menor**. El artículo 4 m) de la LDMCM le atribuye la aprobación de las bases para la contratación administrativa. En este sentido, el 28.3 del ROFDM le confiere el ejercicio de las mismas competencias que el RRIAM, otorga al Presidente de la Asamblea. Esto es:

- La adjudicación y autorización del contrato cuando el presupuesto esté comprendido entre las quinientas mil una y los cinco millones de pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato no sea superior a un año ni se comprometan créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios posteriores, supuesto este en el que la competencia correspondería a la Mesa de la Asamblea en virtud del 46.2 del RRIAM.
- Asimismo, corresponde la adopción de los eventuales acuerdos sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Asamblea efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM). No reiteraremos, aun cuando es válido en su totalidad, lo señalado respecto a otros contratos administrativos típicos.

c) Al **Secretario General del Defensor** se le atribuyen las mismas que para el Secretario General de la Asamblea (28.4 del ROFDM).

- Adjudicar y autorizar los contratos cuyo presupuesto sea inferior a las quinientas mil pesetas, siempre y cuando el plazo de ejecución del contrato sea superior a un año comprometiéndose créditos presupuestarios de ejercicios presupuestarios, puesto que en dicho caso la competencia correspondería a la Mesa en virtud del 46.2 (artículo 46.4 del RRIAM).
- También corresponde a la Secretaría General la propuesta de acuerdo al Defensor del Menor sobre el reconocimiento de urgencia cuando la demora en la contratación o su ejecución pudieren provocar graves perjuicios para la Institución efectuando el encargo de la obra o suministro (artículo 58.3 del RRIAM).

c) La **Mesa de Contratación** está presidida por el Defensor del Menor, como vocal forma parte de ella el Interventor de la Asamblea, y como Secretario el Secretario General del Defensor (artículo 28.5 del RRIAM). Llama especialmente la atención la exclusión de un asesor jurídico —condición que no tiene por qué concurrir en el titular de la Secretaría General (*ex* artículo

39 de la LDMCM)— y cuya presencia, ahora omitida, sería bueno incorporar en beneficio de la propia Institución. Téngase en cuenta en este sentido, que la Disposición Final Primera guión vigésimo tercero de la LCAP, sin carácter de legislación básica, que impone la necesaria presencia en calidad de vocales de las Mesas de Contratación que puedan constituirse en el seno de la Administración General del Estado, además de un interventor, de un funcionario que desempeñe las funciones de asesoramiento jurídico.

d) El **Interventor de la Asamblea** ejerce las funciones correspondientes respecto a la gestión económica del Defensor del Menor (*cfr.* los artículos 25.2 y 28.5 del ROFDM).

Finalmente, respecto a la Cámara de Cuentas, ante el silencio de la LCCCM, habrá de estarse a lo que pueda disponer su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

3. Los procedimientos de contratación

Los procedimientos de contratación a los que se somete la Asamblea serán, para los contratos públicos, los de la Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas y su normativa de desarrollo, y para los privados, los Derechos Civil y Mercantil.

A) La primera clase de contratos que puede perfeccionar la Asamblea son los contratos administrativos. Estos contratos podrán ser de dos clases: típicos y especiales. Los contratos administrativos típicos son (artículo 5.2 a) de la LCAPC los contratos cuyo objeto directo conjunta o separadamente es: la ejecución de obras¹⁵ (artículos 120 a 154 de la LCAP y 55 a 195 del RGCE); la gestión de servicios públicos¹⁶ (artículos 155 a 171 de la LCAP y 196 a 236 del RGCE); la realización de suministros¹⁷ (artículos 172 a 196 y 237 a 287 del RGCE); y la consultoría y asistencia¹⁸, la prestación de servicios¹⁹, y la realización de trabajos específicos y concretos no habituales²⁰ (artículos 197 a 215 de la LCAP). Los contratos administrativos especiales —artículo 5.2 b) de la LCAP— son aquéllos que tiene un objeto diverso al de los contratos administrativos típicos, aun cuando participan de la naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Asamblea, o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública que sea competencia de la Cámara, o por declararlo así una Ley²¹. Estos contratos, por ser administrativos, se rigen por sus normas específicas al no tener la condición de contratos típicos, y, por ello, goza la Cámara de las condiciones exorbitantes que concede el Derecho Administrativo a las Administraciones, hallándose en

¹⁵ Son contratos de obras los definidos en el artículo 120 de la LCAP.

¹⁶ *Vid.* los artículos 155.1 y 157 de la LCAP.

¹⁷ Para una definición del contrato de suministro véanse los artículos 172 y 173 de la LCAP.

¹⁸ Téngase en cuenta la definición dada por el artículo 197.2 de la LCAP.

¹⁹ Este tipo de contrato se define legalmente por el artículo 197.3 de la LCAP. Se exceptuarán (5.2a) las categorías 6 (contratos de seguros y bancarios y de inversiones), y 26 (contratos de creación e interpretación artística y literaria) del artículo 207.

²⁰ Téngase en cuenta el artículo 197.4 de la LCAP.

²¹ Téngase en cuenta lo dispuesto por la Disposición Final Segunda 4 de la LCAP.

posición superior a la del otro término subjetivo de la relación contractual, el particular. La jurisdicción competente para conocer de estos supuestos será la contencioso-administrativa.

En todo caso *de lege data*, se excluyen de la consideración de contratos administrativos los negocios y contratos enumerados en el artículo 3 de la LCAP en lo que resultare aplicable:

- a) Los relativos a la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.
- b) Las relaciones jurídicas derivadas de la prestación por la Asamblea de un servicio público que los particulares pueden utilizar mediante la satisfacción de una tasa, tarifa o precio público de aplicación general a los usuarios.
- c) Los convenios de colaboración con cualesquiera entidades públicas.
- d) Los convenios con personas físicas y jurídicas sujetas al Derecho privado siempre que el objeto no fuere el propio de los contratos administrativos y de los relativos a la seguridad del Estado y al tráfico de material de guerra (artículo 223.1 b) del TUE).

Las letras e) a j), ambas inclusive, no son de aplicación en el ámbito propio de la Asamblea.

- k) Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.
- l) Los relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables.

B) Contratos privados son aquellos que la Administración conviene con los particulares conforme a las reglas del Derecho Privado (compraventa, permuta, arrendamiento, donación y otros análogos), por lo que la Administración no goza de las condiciones exorbitantes que le concede el Derecho Administrativo, hallándose en situación de paridad los dos términos subjetivos de la relación contractual (Administración y particular). La jurisdicción competente para conocer de estos supuestos será en todo caso (salvo para el control de los actos separables que veremos algo más adelante), la civil.

Los contratos administrativos tienen su procedimiento propio, mientras que los de Derecho privado estarán a lo que éste imponga. La formación de la voluntad contractual de la Asamblea (preparación y adjudicación del contrato: competencia del órgano de contratación, capacidad del contratista adjudicatario, concreción del objeto del contrato, determinación del precio del contrato, acreditación o certificación de la existencia de dotación presupuestaria suficiente, aprobación de las cláusulas o prescripciones administrativas y técnicas conforme a las cuales habrá de regirse el contrato; fiscalización jurídico-económica de los actos administrativos de naturaleza económica por parte de la Intervención de la Cámara; la aprobación del gasto por el órgano competente conforme a lo dispuesto por el RRIAM; y, por último, la formalización del contrato administrativo²²) habrá de ajustarse siempre a las normas administrativas (doctrina de los actos separables).

²² Sobre la validez del contrato administrativo afectado defectos o ausencia en la formalización, la doctrina jurisprudencial, frondosa, ha sido bastante permisiva.

Todos los procedimientos contractuales se atienen a lo dispuesto por la legislación estatal: ya se trate de procedimientos ordinarios (concursos y subastas), procedimientos negociados o contratos menores. La propuesta de contratación corresponderá a cualquier unidad de la Cámara mediante oficio dirigido a la Secretaría General o a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras. *Grosso modo*, cuando se trate de procedimientos ordinarios corresponderá a ésta la elaboración de los correspondientes Pliegos, que se enviarán a la Secretaría acompañados del certificado de existencia de crédito expedido por el Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos (*vid.* los artículos 24.2 f) y 55.2 del RRIAM). El documento acreditativo será el RC, aun cuando en la práctica se emplean otros documentos con análogo fin. Seguidamente la Secretaría General requerirá el oportuno Informe Jurídico a los Letrados de la Cámara; asimismo podrá solicitar otros informes de carácter técnico que deberán acompañar en su caso al expediente. Una vez completado el expediente con las especialidades documentales que pueda exigir la LCAP, será fiscalizado formalmente por la Intervención de la Asamblea. De resultar favorables todos los informes, y conforme a los pertinentes criterios de oportunidad, la Mesa podrá aprobar los Pliegos que serán publicados en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y trasladados para la inserción del anuncio en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». Presentada la documentación dispuesta por la LCAP por parte de los licitadores, la Mesa de Contratación emitirá una propuesta motivada, tras el acto público de apertura de los sobres, a la Mesa de la Asamblea que, finalmente, con base en la propuesta del órgano proponente, o motivando la propia, adjudicará el concurso a la oferta más favorable en su conjunto, o para el caso de la subasta a la oferta económica más favorable, quedando obligado el adjudicatario en los plazos legales a constituir la garantía definitiva. De la adjudicación se deriva la obligación de devolver la garantía provisional a los licitadores. El procedimiento concluye con la formalización del contrato y la publicación en el «Boletín Oficial de la Asamblea» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» del acuerdo de adjudicación del concurso. Los procedimientos podrán variar según lo dispuesto, entre otros, por los artículos 72, 73, 76, 79, 92, 138 y 139, 160.1, 180, 208 y 209 de la LCAP.

Cuando se trate del procedimiento negociado de los artículos 140 y 141, 160.2 182 y 183, 210 y 211 de la LCAP, se seguirá diversa tramitación según estemos ante el procedimiento negociado con publicidad (artículos 140, 182 y 210) o sin publicidad (artículos 141, 183 y 211) en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la LCAP. Estos procedimientos requieren que en el expediente obren los Pliegos que habrán de regir el contrato (*ex.* los artículos 49 y 52 de la LCAP), y la justificación (artículo 76.2). Asimismo, intervendrá conforme a lo preceptuado por el artículo 93.2 la Mesa de Contratación, como órgano proponente respecto de la adjudicación del contrato. Por consiguiente, no existe en esta materia especialidad interna alguna.

Cuando se trata de contratos menores, el artículo 57 de la LCAP señala: *En los contratos menores que se definirán exclusivamente por su cuantía, de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que*

*reúna los requisitos reglamentariamente establecidos, y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia del proyecto cuando normas específicas así lo requieran*²³. Las especialidades en este procedimiento son esencialmente dos en el ámbito interno de la Cámara:

- Primera: Se exige la solicitud de tres presupuestos para todo tipo de adquisiciones conforme a una Instrucción de la Secretaría General del año 1997.
- Segunda: Cuando el importe de lo contratado excede de 500.000 pesetas, interviene siempre la Mesa de Contratación. La primera de las prácticas está modificándose en la actualidad haciendo primar el cumplimiento *ex litterae* del artículo 57 frente al texto del artículo 93.1 en relación con los artículos 141 g), 160.2 d), 183 i) y k)²⁴ y 211 h) de la LCAP, la segunda práctica no se basa en precepto jurídico ninguno.

En la actualidad la Secretaría General ha iniciado los trámites para homogeneizar, estos procedimientos administrativos con los generales.

IX. ÓRGANOS Y ACTOS DE CONTROL SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA

Conviene señalar que todos los actos de control sobre la actividad económica de la Asamblea se desarrollarán atendiendo a los principios de oportunidad, utilidad o relevancia de la información, eficacia, economía y eficiencia. Asimismo, de forma somera indicaremos que el control de todos los actos económicos se ejercerá por dos tipos de órganos: internos y externos.

1. Órganos de control internos

El control interno de la Asamblea corresponde de forma exclusiva a la Intervención dependiente de la Secretaría General (artículos 30 a 35 del RRIAM). Corresponden a la Intervención de la Secretaría General las funciones siguientes:

- a) El control material y de legalidad en materia jurídico-económica. Este control comprende:
 - La función interventora: integrada por la intervención previa de todo acto, documento o expediente con efectos económicos con excepción de los gastos de material no inventariable, así como los de carácter periódico y de tracto sucesivo, siempre y cuando hubiese intervenido el gasto correspondiente al período inicial del mismo (es decir por ejemplo, podrá fiscalizar el gasto global del documen-

²³ La ley 53/1999, de 28 de diciembre incorpora un párrafo segundo que añade: «Estos contratos no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios».

²⁴ Apartado incorporado por la ley 53/1999, de 28 de diciembre.

to AD por el año sin que sea preciso la subsiguiente fiscalización de los ulteriores documentos OK asociados); la función formal de la ordenación del pago; la intervención material del pago; y la intervención de la aplicación o empleo de las cantidades destinadas a obras, suministros, y demás contratos administrativos mediante el examen documental; la intervención del informe anual de ejecución del Presupuesto; interposición de recursos y reclamaciones autorizados por las disposiciones vigentes. En el ejercicio de su función podrá solicitar el asesoramiento o auxilio de los Letrados de la Cámara y los informes técnicos que pudiera considerar necesarios.

- El control financiero.
- El control y fiscalización en materia contable.
- El control de la eficacia.
- La emisión de actos expresos declarativos de la disconformidad y, en su caso, de reparos.

- b) El asesoramiento en materia jurídico-económica a la Secretaría General.

Todas estas funciones se extienden en el ámbito del Defensor del Menor, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 25.2 y 26.2 ROFDM.

2. Órganos de control externos

El control externo de la Asamblea es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas (artículos 1 y 4.1 b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, desde ahora LOTCu. La LCCCM no atribuye competencias a la Cámara de Cuentas para ello. Esta afirmación se fundamenta en el propio texto legal, cuyo artículo 2, al especificar el ámbito de actuación de la Cámara lo circunscribe y restringe al sector público madrileño integrado por la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas; las entidades locales, sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas; las universidades públicas, así como los organismos autónomos, entes y sociedades dependientes; y las Cámaras de Comercio e Industria. La Cámara mantiene relaciones con la Asamblea en virtud de los artículos 3.3; 8.2 y 3; 10.3; 14.2; 25 g); 27 d); 32.1 párrafo final y 44 de la LCCCM; todo lo más, podrá asesorarle en materia económica y financiera en lo relacionado en las materias propias de su competencia —entendemos que, lógicamente, a instancia de la propia Cámara (*ex. artículos 4.2 y 22.1 de la LCCCM*)—.

El control externo corresponde, en consecuencia, al Tribunal de Cuentas, como órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional (artículos 1 y 2 de la LOTCu). Sus competencias son la fiscalización externa (artículos 9 y siguientes) y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable (artículos 15 y siguientes) a los que, sin más, remitimos.

X. LAS RESPONSABILIDADES EN MATERIA ECONÓMICA

La LHCM determina las responsabilidades en materia económica en el Título VII (artículos 129 a 134 ambos inclusive). La comisión de las infracciones en el ámbito económico da lugar a las eventuales actuaciones dolosas, culposas o negligentes por parte de las autoridades y del personal. La responsabilidad podrá ser económica, disciplinaria o penal. El Estado de Derecho tiene en el principio de legalidad su propia esencia. La garantía de los derechos convierte a este principio en especial en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora. Así, tienen consideración de infracciones las tipificadas como tales por en la LHCM:

- a) La malversación de fondos. En este caso la responsabilidad será penal, en virtud de lo establecido por los artículos 432 y siguientes del Código Penal.
- b) Incumplimiento de las disposiciones del reconocimiento de gastos y recaudación de Tesorería.
- c) Compromiso de gastos y reconocimiento de obligaciones sin crédito suficiente o infringiendo lo dispuesto por la LHCM o las leyes presupuestarias.
- d) Realización de pagos indebidos.
- e) Omisión en la rendición de las cuentas reglamentarias o presentación de las mismas con graves defectos.
- f) Ausencia en la justificación de los gastos relativos a los pagos a justificar y en la concesión de las ayudas públicas.
- g) Cualesquiera otros actos o resoluciones con infracción de la ley.

La comisión de las actuaciones de los anteriores apartados, con excepción de lo dispuesto en la letra a), dará lugar a la apertura de expediente disciplinario, que será acordado por la Mesa de la Cámara, la instrucción corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Asamblea y a la comunicación al Tribunal de Cuentas. Sin perjuicio de lo anteriormente reseñado, habrá de tenerse en cuenta que la responsabilidad económica que tuviera lugar por la adopción de resoluciones, y actos de los interventores y ordenadores de pagos con dolo, culpa, negligencia o ignorancia inexcusable quedará eximida con la manifestación de su salvedad en el expediente.

Finalmente, no podemos obviar que el Código Penal reconoce a lo largo de su articulado numerosos delitos cometidos por autoridades, agentes y funcionarios públicos relacionados de forma directa o tangencialmente con la materia económico-presupuestaria, confróntense entre otros, además de los ya transcritos en materia de ayudas públicas: el artículo 22.7.º (circunstancia agravante de la responsabilidad criminal por el carácter público de quien delinque); el artículo 235.1.º (hurto por sustracción de bienes histórico-artísticos); el 235.2.º (hurto de bienes destinados a un servicio público); el artículo 250. 5.º (estafa cuando recaiga sobre bienes histórico-artísticos); el artículo 262 (intento mediante amenazas, dádivas, promesas, o artificios de alejar a los licitadores); el artículo 264.4.º (daños en bienes de dominio o uso público); el artículo 303 (receptación por parte de autoridades y funcionarios

públicos); el artículo 391 (falsedades documentales por parte de autoridades y funcionarios públicos); el artículo 398 (certificación falsa emitida por funcionario público); el artículo 413 (infidelidad en la custodia de documentos por autoridades o funcionarios públicos); el artículo 415 (acceso a documentos secretos o que tenga bajo su custodia por parte de autoridades y funcionarios); el artículo 417 (revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos); artículo 419 (cohecho por parte de autoridades o funcionarios); el artículo 420 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o promesas por ejecución de actos injustos en provecho propio o de un tercero); el artículo 421 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o promesas por la abstención en actos que debiera desempeñar en el ejercicio de su cargo); el artículo 425 (Requerimiento de dádiva o promesa por parte de autoridades o funcionarios por realizar un acto o por el ya realizado); el artículo 426 (aceptación por las autoridades o funcionarios de dádivas o regalos que le fueren ofrecidos en consideración a su función o para la consecución de un acto no prohibido legalmente); el artículo 428 (tráfico de influencias de las autoridades o funcionarios en beneficio directo o indirecto de carácter económico propio); el artículo 432 (malversación por sustracción de caudales públicos); el artículo 433 (malversación por destino de caudales públicos a usos ajenos); el artículo 434 (malversación por destinar a actividades o usos privados bienes muebles o inmuebles de la Administración por parte de autoridades y funcionarios); el artículo 435.1.º (extensión de los preceptos que regulan las malversaciones a quienes por cualquier concepto tienen a su cargo fondos, rentas o efectos de las Administraciones Públicas); el artículo 436 (defraudaciones); el artículo 437 (exigencia de tarifas o derechos no debidos por parte de autoridades o funcionarios); el artículo 438 (estafa o apropiación indebida por parte de funcionarios y autoridades públicas); el artículo 439 (aprovechamiento en negocios o actuaciones en los que la autoridad pública o el funcionario intervenga en beneficio propio de forma directa o mediante persona interpuesta); el artículo 441 (abuso en el ejercicio de la función pública por concurrencia directa o por persona interpuesta con asuntos o actividades privadas); y; por último, el artículo 442 (abuso en el ejercicio de la función pública por revelación de secreto para obtener un beneficio económico para sí o para un tercero).

No quisiera concluir sin reconocer que el presente estudio se ha elaborado procurando cumplir la sola finalidad con la que se encomendó: facilitar el estudio y conocimiento del ámbito y del régimen económico y presupuestario de la Asamblea, en especial, aunque no de forma exclusiva, a quienes participan en las pruebas selectivas de ingreso en la Administración Parlamentaria. Ciertamente, se trata de una materia árida y difícil, en la que, por razones de espacio, algunos temas se han tratado telegráficamente, pasando de puntillas, mientras que otros han tenido que silenciarse. El lector, no obstante, apreciará lo que realmente anida en su trasfondo: la convencida defensa del principio de autonomía parlamentaria en todas sus proyecciones, muchas veces olvidado, incluso por quienes, de una u otra forma, son parte del propio Poder Legislativo. La defensa de este principio debería

permanecer siempre por encima de otros vínculos, hoy muy intensos y poderosos, constituyéndose en la garantía última para que el futuro no se sirva definir el Parlamento con las palabras que en su obra *«Pharsalia»* empleara el insigne Lucano al retratar al emperador Pompeyo: *«Yérguese, sombra de un gran nombre...»*.

El Régimen Jurídico del Personal al servicio de la Asamblea de Madrid

Sumario: I.- AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SU REFLEJO EN LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE PERSONAL. II.- NORMAS DE APLICACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID: 1. Estatuto del personal de la Asamblea de Madrid. 2. Reglamento de Régimen Interior. 3. Acuerdo sobre vacaciones, permisos y licencias. 4. Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal funcionario interino. 5. Texto refundido del Reglamento de Prestaciones Sociales del Personal de la Asamblea de Madrid. 6. Resolución de la presidencia sobre jornada de trabajo y horario del Personal de la Asamblea de Madrid. 7. Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. III.- INGRESO, PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ASAMBLEA DE MADRID. IV.- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. V.- INCOMPATIBILIDADES. VI.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO. VII.- ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN. VIII.- EL HORIZONTE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

I. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SU REFLEJO EN LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE PERSONAL

La función pública parlamentaria requiere una aproximación de carácter preliminar o introductorio que explique la que es su mayor especialidad, es decir, su carácter autónomo en relación con el régimen general de la función pública. Lo cual, como tendremos ocasión de comprobar en el desarrollo del presente trabajo, no significa, en modo alguno, que se aparte del régimen estatutario que como a tal función pública le corresponde. Si bien, esta relación jurídica estatutaria de servicios profesionales, no tiene lugar entre el funcionario y la Administración, sino entre el funcionario y la «*Administración parlamentaria*», es decir, entendiendo que el Parlamento no actúa, en este tipo de relación, como poder legislativo, sino como aparato orgánico que desarrolla una actividad materialmente administrativa (Díez Picazo, «*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*», Zaragoza, 1985, págs. 65 y ss.), en lo

* Letrada. Directora de Gobierno Interior de la Asamblea de Madrid.

que entraña la distinción establecida entre «*actos de autoridad*» de las Cámaras y «*actos de gestión*» del Parlamento (Garrido Falla, «*La Administración parlamentaria*», I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985, Vol. I, pág. 98). Esta distinción resulta especialmente relevante en el ámbito de la revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios de naturaleza administrativa y muy especialmente de los que afecten a las relaciones de los Parlamentos con personas vinculadas a los mismos por una relación estatutaria de carácter funcional (STC 23/1990, de 15 de febrero).

El régimen jurídico del personal al servicio de las Asambleas Legislativas se caracteriza, pues, por el principio de autonomía de personal, como una manifestación del principio de autonomía parlamentaria, entendiendo esta última como «aquel conjunto de facultades, de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas la organización y la actividad que hacen materialmente posibles las dos tareas fundamentales del Parlamento: la aprobación de Leyes y el control del Gobierno» (Díez Picazo, «*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*», Zaragoza, 1985, págs. 65 y ss.). Al tratarse de una manifestación del principio de autonomía parlamentaria, la autonomía en materia de personal comparte el mismo fundamento, cual es la salvaguarda de la independencia de la Asamblea frente al resto de los poderes públicos, se trata, por lo tanto, de una facultad de carácter instrumental «con respecto a los fines institucionales del Parlamento, cuya razón de ser se halla en la exigencia de que las decisiones sean libremente adoptadas por las Cámaras parlamentarias en condiciones de independencia real» (Mollinedo Chocano, «*El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional*», IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Barcelona, 1997, pág. 431). La autonomía, por lo tanto, sólo se justifica en la medida en que es inherente al mantenimiento de la independencia del Parlamento frente a los otros poderes, en particular el Ejecutivo, sólo en esa medida puede explicarse la prolongación y conservación en el tiempo de un principio cuyo origen se halla en la tradición constitucional inglesa, en los «privilegios parlamentarios» frente a las denominadas «prerrogativas de la Corona», ya que la autonomía parlamentaria, y por ende la autonomía de personal, no supone «una ley privada que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley; se trata de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines» (Pérez Serrano, «*Tratado de Derecho Político*», Madrid, 1984, pág. 770).

La autonomía de personal aparece constitucionalmente reconocida en el art. 72 de la Norma Fundamental en lo que se refiere a las Cortes Generales. No sucede otro tanto con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, ahora bien, dado que la función parlamentaria es idéntica en éstas y en aquellas, la justificación material de la autonomía parlamentaria se da también para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No podemos sostener al mismo tiempo que la autonomía parlamentaria no es un simple privilegio regulado constitucionalmente para las Cortes Generales, y que tal autonomía no corresponde a los Parlamentos autonómicos porque la Constitución no lo prevé, dado que dicho argumento nos llevaría

a la absurda concesión de que no existe justificación material para dicha autonomía.

Por otro lado, si bien es cierto que nuestra Constitución no detalla hasta reconocer a los Parlamentos autonómicos la autonomía que materialmente les corresponde, no es menos cierto que sí lo hacen en algunos casos los Estatutos de Autonomía, integrantes de lo que se ha dado en llamar «bloque de la Constitucionalidad». El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé en su art. 12.1. la autonomía normativa de la Asamblea, afirmando que la misma *«se dotará de su propio Reglamento»*. En nuestro Estatuto no se prevén, de forma explícita la autonomía de personal, ni la autonomía presupuestaria, sólo la autonomía normativa. Ello significa que todo el régimen jurídico de la Asamblea deberá derivar de su propio Reglamento parlamentario, pues como ya se afirmó anteriormente, no es sostenible concluir que la Asamblea de Madrid no goce de autonomía presupuestaria ni de personal sólo porque éstas no se citen en el art. 12 del Estatuto, antes al contrario, se debe concluir que existen y que son una manifestación de la autonomía normativa, implícitamente consideradas en ella. De hecho, el propio Reglamento de la Asamblea regula la autonomía presupuestaria de ésta en los arts. 89 a 95, en los que no nos detendremos, pues no es la autonomía presupuestaria el objeto del presente trabajo. Sobre la autonomía de personal también contiene extensa regulación el Reglamento de la Asamblea.

El Art. 87.1 del Reglamento establece que *«corresponderá al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid»*. Esta es la expresión normativa de la autonomía de personal de la Asamblea de Madrid.

II. NORMAS DE APLICACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID

1. El Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid

Como acabamos de ver, el Reglamento de la Asamblea atribuye al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal mediante la aprobación del Estatuto, pero también regula el procedimiento para su tramitación y reforma en los apartados siguientes del mismo art. 87:

- **Art. 87.2:** *«A los efectos previstos en el apartado anterior, el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid será aprobado por el Pleno con arreglo al procedimiento previsto en el presente Reglamento para la tramitación de proyectos de ley en lectura única, correspondiendo en tal caso la iniciativa al respecto a la Mesa».*
- **Art. 87.3:** *«La reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid se llevará a cabo conforme al mismo procedimiento seguido para su aprobación».*

El Reglamento de la Asamblea fue aprobado por el Pleno el 30 de enero de 1997. En esta fecha el personal de la Asamblea venía rigiéndose por el Estatuto del Personal de 6 de septiembre de 1988. El Reglamento de 30 de enero de 1997, regulaba también un régimen transitorio hasta la culminación

de la aprobación del nuevo Estatuto del Personal regulado en su Art. 87 en la forma que ya hemos visto. Dicho régimen transitorio aparece recogido en la Disposición Transitoria Tercera, del siguiente tenor literal: *«Hasta la aprobación por el Pleno del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, el régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara será el establecido en el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1988, y reformado por Acuerdos de la Mesa de 10 de junio de 1991 y de 18 de mayo de 1995, considerándose en cuanto a tal y a dichos efectos ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango».*

Esta Disposición Transitoria conllevó que el Estatuto del Personal de 6 de mayo de 1988 (aprobado por la Mesa) fuese ratificado por el Pleno, mediante la aprobación del propio Reglamento, y pasase a integrarse en dicho Reglamento, como parte del mismo, imponiendo, por lo tanto, que hasta la aprobación del nuevo Estatuto conforme a lo dispuesto en el art. 87, cualquier reforma de Estatuto integrado en el Reglamento debería seguir el procedimiento previsto para una reforma del propio Reglamento. Dicho procedimiento de reforma aparece regulado en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento:

- «1. La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento legislativo común previsto en el mismo para las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, excluyéndose en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Consejo de Gobierno.*
- 2. La aprobación de las proposiciones de reforma del Reglamento requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.»*

Una reforma, por lo tanto, del Estatuto del Personal integrado en el Reglamento requería por un lado, que la iniciativa partiese de los Grupos Parlamentarios, y por otro, que la aprobación en el Pleno se realizase por mayoría absoluta.

El 21 de enero de 1997, la Mesa de la Asamblea acordó aprobar el Acuerdo adoptado por la Mesa de Negociación sobre condiciones de trabajo del personal de la Asamblea de Madrid, que extendería su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999. En dicho Acuerdo se planteaba la reforma del Estatuto del Personal para varias materias:

- Carrera administrativa y promoción interna.
- Definición formal del esquema normativo retributivo del personal de la Asamblea.

El cumplimiento del Acuerdo derivado de la Mesa de Negociación exigía, por lo tanto, una reforma del Estatuto del Personal, pero pocos días después de la aprobación por la Mesa de este Acuerdo (21 de enero de 1997) tiene lugar la aprobación por el Pleno del Reglamento (30 de enero de 1997), que exige para dicha reforma, como hemos visto, unos requisitos de mayor rigidez normativa que para la aprobación de un nuevo Estatuto. Por todo ello, la Mesa sometió al Pleno de la Cámara el 26 de abril de 1999 la aprobación de

un nuevo Estatuto del Personal, cuyo texto articulado se distinguía del anterior en aquellos puntos que habían sido objeto de negociación con los representantes sindicales del personal. Esta forma de tramitación en sí misma no entraña incorrección alguna, pero sí el texto resultante, dado que era el mismo texto del Estatuto de 6 de mayo de 1988 modificado únicamente en las materias negociadas, pero dicho texto contenía también disposiciones que habían perdido toda vigencia, bien porque su cumplimiento ya había tenido lugar, bien porque había transcurrido el plazo previsto en las mismas para su aplicación. La aprobación por el Pleno del «nuevo» Estatuto del Personal rescuita estas viejas disposiciones dotándolas de plena actualidad, lo cual entraña posibles disfuncionalidades, anacronismos normativos y, desde luego, incoherencia con otras normas también reguladoras, en algunos aspectos, del personal, incluido el propio Reglamento Parlamentario, siendo quizá esta discordancia la menos importante puesto que, como ya se manifestó más arriba, el Estatuto del Personal trae causa del propio Reglamento, no pudiendo, por tanto, contradecirlo. Toda esta problemática deriva, como ya se dijo, no de la forma de tramitación, sino de que el texto presentado al Pleno no hubiese sido convenientemente actualizado. Sería deseable una Reforma del nuevo Estatuto del Personal que evitase las discordancias a que venimos haciendo referencia, siendo posible además que tal modificación se tramite ahora según lo dispuesto en el art. 87, es decir, a iniciativa de la Mesa y sin requerir mayorías especiales para su aprobación por el Pleno.

El Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid, de 26 de abril de 1999, vigente se divide en cuatro Títulos: Del Personal de la Asamblea de Madrid, de los funcionarios de carrera, de los funcionarios eventuales, interinos y personal laboral y de la participación y representación de los funcionarios. En estos cuatro títulos se contiene el núcleo de la autonomía de personal en la Asamblea de Madrid, dado que el contenido de los mismos diseña las líneas del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea. Se quiere decir con esto que el Estatuto del Personal no es una norma de carácter exhaustivo que regule en detalle todo el régimen estatutario de la función pública en nuestro Parlamento autonómico. Haciendo un estudio comparativo con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales encontramos que éste descende a un detalle mucho mayor en su regulación, baste citar, como meros ejemplos, la regulación de las situaciones administrativas o de régimen disciplinario. El Estatuto del Personal de la Asamblea es una norma mucho más general, casi con el carácter de «norma-marco» y ello porque, como veremos más adelante, se desarrolla a través de otras normas que emanan de Acuerdos de la Mesa o de Resoluciones de la Presidencia que contribuyen, de forma muy importante, por la frecuencia y la habitualidad de su aplicación, en configurar el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea.

Pero el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea no sólo lo constituyen estas normas con carácter y naturaleza de «interna corporis», sino también, pero subsidiariamente, normas de un ámbito de aplicación mucho mayor, y ello en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del propio Estatuto: *«Para lo no previsto en el Estatuto de Autonomía, Reglamento de la Asamblea, en el presente Estatuto y en el Reglamento de Régimen Interior y normas o acuerdos*

que los desarrollan, regirá supletoriamente, en primer lugar la legislación de la Comunidad de Madrid sobre su personal y, en segundo lugar, la legislación estatal». Se establece una supletoriedad de primer y segundo grado que hace que, para lo no previsto en las normas citadas, la legislación de la Comunidad de Madrid para su personal y la legislación estatal pasen a ser también normas de obligada referencia en el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea.

El establecimiento de este régimen de supletoriedad es una manifestación más del principio de autonomía de personal, ya que es libre y voluntariamente determinado por la propia Asamblea, que igualmente podría haber optado por establecer otro tipo de regulación, más exhaustiva, o con unas remisiones distintas a las ya citadas. Es importante incidir en este extremo, ya que no tiene el mismo alcance el hecho de que la legislación estatal se aplique porque ella misma se autoatribuye el carácter de «básica» y debe aplicarse según lo dispuesto en los arts. 103 y 149.1.180 de la Constitución, o que la legislación del Estado se aplique porque la Asamblea así lo ha decidido en un momento determinado, pudiendo decidir otra cosa diferente en otro momento distinto. Lo mismo cabe decir de la Legislación de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, el ya mencionado carácter de «norma-marco» del Estatuto del Personal determina que lo no previsto en el mismo ni en sus normas o acuerdos de desarrollo sea una gran parte del régimen estatutario, así por ejemplo, no se regulan ni las situaciones administrativas ni el régimen disciplinario, y se regulan de forma muy general la promoción, provisión de puestos de trabajo, el régimen de incompatibilidades. Por todo ello la legislación autonómica madrileña de función pública (Ley 1/86, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid) y la legislación estatal son de casi constante y obligada referencia en el ámbito del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea, ya sea para suplir la falta de regulación, ya sea para completar lagunas.

2. El reglamento de Régimen Interior

El Reglamento de Régimen Interior contiene la regulación más exhaustiva del Gobierno y Régimen Interior de la Asamblea de cuantas normas internas existen en la misma. Ello, no obstante, no es principal sino secundario, en el ámbito del régimen jurídico del personal, dado que si bien es cierto que el Reglamento de Régimen Interior contiene disposiciones que atañen al personal, no es menos cierto que lo hacen de una forma tangencial, dado que se limita fundamentalmente (en la materia que nos ocupa) a relacionar y describir las funciones de las distintas organizaciones en que se divide la estructura orgánica de la Asamblea, es decir, atribuye funciones a algunos de los puestos de trabajo, sin perjuicio de la atribución de funciones, de carácter más general, que el Estatuto realiza para los distintos Cuerpos de funcionarios de que se nutren los servicios administrativos de la Asamblea.

En cuanto al Gobierno y Régimen Interior de la Asamblea, sí destacaremos el art. 2 del Reglamento de Régimen Interior, que dispone:

- «1. Es competencia de la Mesa de la Asamblea la creación, modificación y supresión de las dependencias y servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento.
2. La Mesa de la Asamblea, a propuesta del Secretario General, aprobará la relación de puestos de trabajo y normas que la regulan, de conformidad con las dependencias y servicios creados. Unas y otras deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid.»

Como veremos más adelante, la relación de puestos de trabajo es un instrumento de radical importancia en el régimen jurídico del personal, ya que afecta a casi todos los aspectos del régimen estatutario: provisión, promoción, jornada, retribuciones.

3. Acuerdo sobre vacaciones, permisos y licencias

La Mesa de la Asamblea adoptó el 28 de mayo de 1997 un Acuerdo por el que regulaba el régimen de vacaciones, permisos y licencias del Personal al servicio de la Asamblea. Su contenido no revela ninguna especialidad digna de ser destacada, ya que fundamentalmente se limita a recoger o compilar en una sola norma todas las disposiciones que, de forma dispersa, venían siendo de aplicación con anterioridad, especialmente por el carácter supletorio de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid y por la legislación del Estado en la misma materia.

4. Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal funcionario interno

El Estatuto del Personal prevé en su art. 38.1 que por razones de urgencia o necesidad los puestos de trabajo vacantes destinados a funcionarios de carrera sean provistos de forma coyuntural mediante funcionarios interinos. Dado que el presupuesto para esta forma de provisión coyuntural es la existencia de una circunstancia urgente o una necesidad del servicio, convocatorias específicas supondrían una demora incompatible con la urgencia y/o necesidad que justifiquen la interinidad. En la búsqueda de una fórmula que permitiese la mayor agilidad para la cobertura de las plazas y que simultáneamente coheresentase con los criterios objetivos que deben regir la actuación administrativa, la Mesa adoptó un Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal interino el 6 de mayo de 1999. Dichos criterios objetivos tienen su reflejo en la creación de «listas de espera» para determinados Cuerpos, Escalas, plazas singulares, o categorías (no todas las existentes en la Asamblea). Dichas «listas de espera» se confeccionan tomando como referencia el último proceso de selección convocado para cada uno de los Cuerpos, Escalas, etc. Se establecen como requisitos haber solicitado la inclusión en la «lista de espera» así como haber superado alguno o algunos de los ejercicios de la oposición. En alguna Escala, en particular en la de Conductores, se requiere también superar una prueba práctica. Para establecer el orden de la lista se tiene en cuenta la puntuación obtenida en los ejercicios de la oposición que se forman como referencia y se combina con la experiencia profesional en caso de empate.

Para evitar la prolongación de estas situaciones de interinidad el mismo Acuerdo impone la convocatoria de los procesos de selección correspondientes en el plazo máximo de un año desde la toma de posesión del funcionario interino.

5. Texto refundido del Reglamento de Prestaciones Sociales

El Reglamento de Prestaciones Sociales contiene la regulación (solicitud, tramitación, concesión, disfrute y control) de una serie de ayudas de distinta naturaleza aplicables al personal al servicio de la Asamblea. Dichas prestaciones se clasifican como sigue:

- De salud.
- De promoción profesional y cultural.
- De mejora social.
- Por fallecimiento y jubilación.

6. Resolución de la presidencia sobre jornada de trabajo y horario del personal de la Asamblea de Madrid

La norma que aquí comentamos trata de compaginar la organización de los distintos servicios, mediante la implantación de un Horario General y unos Horarios Especiales, con la adecuada prestación de los mismos teniendo en consideración que el fin de la institución a la que se sirve hace imposible prefiar de forma rígida un horario determinado cuyo riguroso cumplimiento se garantice. Antes al contrario, la propia naturaleza parlamentaria de la Asamblea determina la incertidumbre del fin de las sesiones tanto de Pleno como de Comisiones, no siendo infrecuente que las mismas finalicen a una hora mucho más avanzada que la habitual hora de cierre de comercios u oficinas.

Esta dependencia de la actividad parlamentaria es lo que justifica la implantación de Horarios Especiales para los Servicios Jurídicos y de Comisiones, la Sección del Diario de Sesiones, la Unidad de Ujieres, el Conductor de la Presidencia, la Unidad de Telefonía, el Registro General y la Unidad de Mantenimiento. El resto del personal estará sujeto al Horario General.

La Jornada en la Asamblea de Madrid es de 36 horas y 30 minutos semanales, distribuidos en función del tipo de Horario a que se esté sujeto.

En los momentos de intensa actividad parlamentaria, o por necesidades del servicio, se prevé la realización de «exceso horario», el cual se compensa en tiempo con arreglo a ciertas equivalencias temporales que recoge la propia norma. Sólo cuando por necesidades del servicio no se pueda realizar la compensación en tiempo se buscan fórmulas de compensación económica. Esta segunda modalidad de compensación es prácticamente inexistente en la Asamblea.

7. Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid

El art. 20 de este Reglamento regula el régimen jurídico del personal al servicio del Defensor del Menor.

El art. 20.1 establece: «*El personal al servicio del Defensor del Menor, mientras permanezca en el mismo, tendrá la consideración de personal al servicio de la Asamblea de Madrid*». Esta disposición es una réplica literal de lo regulado en la propia Ley de creación de la institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Hasta el momento la interpretación que se ha venido haciendo de dicho precepto es la de identificar el personal del Defensor del Menor con el personal de la Asamblea de Madrid, como si el personal del Defensor del Menor «fuese» personal de la Asamblea que presta servicios en el Defensor del Menor. En este sentido, se aplica en bloque al personal del Defensor del Menor toda la normativa aplicable al personal de la Asamblea, todo el régimen estatutario.

Sin embargo, el propio art. 20 se aparta del régimen jurídico general del personal al servicio de la Asamblea. Así, en su apartado 2 prevé que los funcionarios procedentes de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid que se incorporen al servicio del Defensor del menor quedarán en situación administrativa de servicios especiales, lo cual no se aplica cuando se incorporan al servicio de la propia Asamblea. En el apartado 4 se establece que para la selección del personal se dará prioridad a funcionarios públicos, prioridad inexistente en la selección de personal al servicio de la Asamblea. El art. 21 y el art. 22 hacen sendas remisiones al régimen disciplinario (general, puesto que el Estatuto no contiene una regulación específica) y de incompatibilidades, remisiones que serían ociosas si existiese la identidad que hasta ahora se viene aplicando en el régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea y en el régimen jurídico del personal al servicio del Defensor del Menor.

Ante todo lo anterior, no cabe duda de que la interpretación de que el personal del Defensor del Menor «es» personal de la Asamblea no es la única posible, máxime si atendemos a la redacción literal del precepto: «*El personal al servicio del Defensor del Menor... tendrá la consideración de personal al servicio de la Asamblea*», y es que no es lo mismo «ser» que «tener la consideración».

III. INGRESO, PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ASAMBLEA DE MADRID

El ingreso en la función pública en la Asamblea de Madrid se regula en los arts. 15 y 16 del Estatuto del Personal de 26 de abril de 1999.

El art. 15 reúne los requisitos habituales: superación de procedimiento selectivo, nombramiento por la autoridad competente, juramento o promesa de acatamiento de la Constitución, Estatuto de Autonomía y resto del ordenamiento jurídico y toma de posesión. En definitiva, el cumplimiento de los requisitos legales que establece la legislación estatal.

La especialidad en lo que se refiere al «ingreso» en la función pública de la Asamblea aparece en el art. 16 que es el que regula, de forma más detallada, el procedimiento: establece la exigencia de unas pruebas selectivas que, conforme al art. 23 de la Constitución, se basen en los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y cita como sistemas ordinarios los de concur-

so-oposición y oposición y como sistema extraordinario el concurso. La aprobación de las pruebas selectivas corresponde a la Mesa. A continuación se regulan las convocatorias, y es justamente este punto, el tercero del art. 16, el que entraña mayor interés, y ello porque, como veremos, no supone «*stricto sensu*» el ingreso en la función pública, sino una modalidad de promoción interna (que aparece ubicada de forma asistemática) pudiendo incurrir en inconstitucionalidad al no permitir el acceso a la función pública en la Asamblea.

El art. 16.3 establece: «*En cada convocatoria se reservará el cien por cien de las plazas para su provisión en turno restringido de promoción entre funcionarios de la Asamblea, que cuenten con la titulación correspondiente, condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir. Las vacantes que no se cubran de esta forma incrementarán el turno libre*».

La correcta interpretación de este precepto se realiza vinculándolo al art. 34.1, párrafo quinto, que establece: «*Las pruebas de promoción interna, en las que deberán respetarse los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, se llevarán a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir*».

Sólo en el marco de esas «convocatorias independientes de las de ingreso» se explica la reserva del cien por cien de las plazas para su provisión en turno restringido. Es decir, por cada convocatoria de procedimiento selectivo, la Asamblea deberá realizar previamente una convocatoria interna en la que oferte todas las plazas vacantes, y sólo si alguna de dichas plazas no llega a cubrirse se procederá a la convocatoria de ingreso para la cobertura de aquella plaza. Lo cual no es «incrementar el turno libre», dado que la reserva del cien por cien anula dicho turno libre que, por lo tanto, no puede incrementarse, por ello sería más correcto indicar que «las vacantes que no se cubran de esta forma se convocarán en turno libre».

Ahora bien, si se diere la circunstancia de que el cien por cien de las plazas ofertadas en la convocatoria independiente de la de ingreso resultasen cubiertas en la misma, no habría posibilidad ninguna de convocar dicho turno libre, impidiéndose de este modo el acceso a la función pública, en lo que podría suponer una vulneración del art. 23.2 de nuestro texto constitucional.

La promoción interna, regulada en el art. 34 del Estatuto del Personal, tiene también, pese a lo expuesto más arriba, limitaciones y supuestos en los que la Asamblea podría prescindir de las convocatorias independientes de las de ingreso, ya que las mismas están condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir.

Para que el personal esté en condiciones de concurrir es necesario que reúnan algunas requisitos además, obviamente, de los establecidos con carácter general para el acceso al Cuerpo o Escala en el que pretenden ingresar. De estos requisitos, el más relevante es el de tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan el día de la finalización del plazo de presentación de solicitudes de participación.

Por otro lado, el art. 34.1 dispone que: «*La promoción interna consiste en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un grupo de titulación a otro del inmediato supe-*

rior o en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo grupo de titulación». Es decir, la promoción puede darse dentro de un mismo grupo o de un grupo al inmediato superior, pero en ningún caso podrá tener lugar saltándose el grupo inmediato superior, aunque se posea la titulación correspondiente.

Teniendo en cuenta esta consideración, se podría prescindir de las convocatorias independientes de las de ingreso sólo en el supuesto de que no exista personal en condiciones de concurrir. La inexistencia de plazas vacantes evitará tanto las convocatorias independientes como las de ingreso.

En el ámbito de la promoción interna hay otra cuestión destacable, cual es la exención de las pruebas sobre aquellas materias cuyo conocimiento se halla acreditado suficientemente en las de ingreso al Cuerpo o Escala de origen. Obviamente, para alcanzar la calidad necesaria en la prestación del servicio correspondiente, la suficiencia en la acreditación del conocimiento de las materias de que se trate ha de serlo tanto en intensidad como en extensión. El art. 34 en sus apartados 2 y 3, respectivamente, prevé que la exención de las pruebas tenga carácter potestativo para las de promoción de un grupo de titulación a otro del inmediato superior y preceptivo para las de promoción a Cuerpos o Escalas dentro de un mismo grupo de titulación, pero para este segundo supuesto el Estatuto del Personal reserva a la Mesa de la Asamblea la facultad de determinar los Cuerpos o Escalas a los que se podrá acceder por este procedimiento.

La provisión de los puestos de trabajo aparece regulada en los arts. 30 a 33 del Estatuto del Personal.

El instrumento de mayor relevancia para esta materia es la relación de puesto de trabajo, que determina su denominación, dependencia, requisitos para su desempeño, grupo, cuerpo o plaza a que estén destinados y nivel y retribuciones complementarias.

Corresponde a la Mesa de la Asamblea la aprobación de la relación de puestos de trabajo y la modificación de la misma, según dispone el art. 5 del Estatuto. El art. 48 c) establece que es objeto de negociación «la clasificación de puestos de trabajo», previsión que se ha argumentado en reiteradas ocasiones por la representación sindical de la Asamblea para requerir la negociación de la Relación de Puestos de Trabajo. Sin embargo, la clasificación tiene un carácter mucho más limitado, ya que prácticamente se reduce a determinar qué puestos de trabajo son susceptibles de ser desempeñados por personal laboral y cuáles quedan reservados a funcionarios, así como la vinculación de determinados puestos de trabajo a concretos Cuerpos, Escalas o Grupos de titulación.

El art. 31 regula los sistemas ordinarios de provisión de puestos de trabajo: convocatoria pública y concurso de méritos, salvo los puestos de Directores que se cubrirán mediante convocatoria pública y libre designación.

Los arts. 32 y 33 regulan formas extraordinarias de provisión, como lo son el destino forzoso provisional y el desempeño temporal que sólo se justifican por necesidades del servicio, que en el caso del desempeño temporal no podrán, además superar los tres meses.

IV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

Como ya hemos indicado anteriormente el Estatuto del Personal de la Asamblea no regula las situaciones administrativas. Existe una nueva referencia a las mismas en el art. 13.1: «*Son funcionarios propios de la Asamblea de Madrid los que en virtud de nombramiento legal efectuado por el órgano competente de la misma quedan vinculados a ella por una relación de servicios de carácter profesional y permanente, tanto cuando ocupen puestos de trabajo presupuestariamente dotados, como cuando se hallen en las situaciones de excedencia voluntaria, excedencia forzosa, servicio en otras Administraciones Públicas, servicios especiales y suspensión*».

Obviamente, la nueva enunciación de dichas situaciones administrativas no debe entenderse como «*numerus clausus*», ya que no se cita, aunque sí se describe, la situación de servicio activo.

Por otro lado, no se determinan las causas ni condiciones que suponen el tránsito de una situación a otra. En esta materia, por lo tanto, debe aplicarse el art. 3 del Estatuto del Personal que remite a la Ley 1/86, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, y a la legislación estatal, donde debe destacarse el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, Reglamento de Situaciones Administrativas.

V. INCOMPATIBILIDADES

El Estatuto del Personal se refiere al régimen de incompatibilidades en su art. 12, en el que se establece un régimen general de incompatibilidad con el ejercicio de actividades en el sector privado cuando se pueda impedir o menoscabar el cumplimiento del deber o comprometer la imparcialidad o independencia.

Para el sector público se establece igualmente un régimen general de incompatibilidad en los mismos términos que para el sector privado, con dos excepciones relevantes: la docencia, con el requisito de que sea a tiempo parcial y con una duración determinada y la investigación no permanente o asesoramiento en supuestos concretos, que no correspondan a las funciones del personal adscrito a la Asamblea.

Para la compatibilidad, en estos supuestos, con el sector público se exige, igual que para el sector privado, que no exista impedimento o menoscabo del cumplimiento del deber y que no se comprometa la imparcialidad o independencia.

Por contra, para el sector privado no se establece la posibilidad de compatibilidad el ejercicio de la función pública en la Asamblea con la actividad docente o de investigación, por lo que esta actividad es equiparable a cualquier otra a efectos del régimen de incompatibilidades.

La compatibilidad, en todo caso, requiere un previo reconocimiento que deberá formular el Secretario General, no siendo esta decisión discrecional sino que deberá sujetarse y atender al posible menoscabo en el ejercicio de las funciones, al eventual riesgo de parcialidad o dependencia, y, muy especialmente a la incompatibilidad rigurosa de un segundo puesto de trabajo en el sector público, salvo las excepciones reseñadas.

Se establece de forma expresa la incompatibilidad con la condición de Diputado de la propia Asamblea.

Hay una remisión a la legislación general de incompatibilidades para lo no previsto en el Estatuto, remisión ociosa por lo demás, habida cuenta de lo establecido en el ya reiterado art. 3.

El art. 22 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor establece: *«El régimen de prestación de servicios será el de dedicación exclusiva para todo el personal, estando sometido a la legislación de incompatibilidad es aplicable al personal al servicio de la Asamblea de Madrid»*. Vemos nuevamente una diversidad de régimen jurídico, en este caso además contradictoria pues la Asamblea no exige de forma expresa el régimen de dedicación exclusiva y sí la compatibilidad en los términos y con las limitaciones indicadas más arriba. Cualquier clase de compatibilidad que pudiera reconocerse en la Asamblea sería contradictoria con un régimen de dedicación exclusiva, lo que hace que en esta materia el personal al servicio del Defensor del Menor se encuentre en un régimen de mayor rigidez que el personal de la Asamblea.

VI. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Las únicas disposiciones en materia de régimen disciplinario que se recogen en el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid son las siguientes:

- **Art. 5.2. 1):** *«En particular la Mesa se reserva el ejercicio de las siguientes competencias: Decidir las propuestas de resolución de expedientes disciplinarios que impliquen separación definitiva del servicio de los funcionarios y resolución de contrato laboral por motivos disciplinarios»*.
- **Art. 8.2. g):** *«En particular, le corresponden al Secretario General, el ejercicio de las siguientes competencias: Ejercer la potestad disciplinaria de todo el personal, salvo en el caso del art. 5.2. 1) de este Estatuto.»*

Ambos preceptos se refieren únicamente a los supuestos de iniciación y resolución de expedientes disciplinarios, pero no se regulan ni el régimen de infracciones y sanciones, ni el procedimiento disciplinario en sí mismo, que no necesariamente tiene resultar procedimiento sancionador. Una vez más, pues, nos encontramos ante el Derecho supletorio previsto en el art. 3, siendo en este caso aplicable el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, Reglamento de Régimen Disciplinario, dado que la propia Ley de Función Pública de la Comunidad se remite a su vez a la legislación del Estado.

VII. ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN, DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL

El Estatuto del Personal establece en su art. 41 que los órganos de representación del personal son los Delegados de Personal o la Junta de Personal.

La distinción entre la constitución de uno u otro órgano viene determinada, según la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (a la que el art. 46 del propio Estatuto otorga aplicabilidad en la Asamblea), por el número de trabajadores, resultando que el mismo en la Asamblea de Madrid, impone la existencia de Junta de Personal y no de Delegados.

En materia de personal existen otros órganos, como el Consejo de Personal, que es el órgano superior del personal y en el que participan también representantes de la Administración; y la Mesa Negociadora, con composición también mixta. Sin embargo, sin menospreciar el carácter participativo de estos otros órganos, no son, en realidad, órganos de representación, sino más bien, y, precisamente, de participación.

En el art. 48 del Estatuto se relacionan las materias que son objeto de negociación y en los arts. 53 a 55 los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho de reunión de los representantes sindicales y del resto del personal.

VIII. EL HORIZONTE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hasta el fin de la última Legislatura se encontraba en tramitación en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de regulación del Estatuto Básico de la Función Pública, resultando uno de los asuntos en tramitación a la finalización del mandato que debía por tanto, decaer.

Pese a esta circunstancia no es descartable que los trabajos parlamentarios ya efectuados puedan ser tenidos en cuenta en la nueva Legislatura como ha sucedido en anteriores ocasiones con otras normas también muy significativas y relevantes.

El espíritu que impulsa este Estatuto Básico, además de unificar la dispersa normativa tanto con rango legal como reglamentario, en materia de función pública, es reunir en una norma de carácter básico tanto los principios constitucionales que deben regir en el ámbito de la función pública (art. 103 C.E.) Como satisfacer exigencias de los ciudadanos que faciliten una prestación de servicios de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

También anima el Estatuto Básico la posibilidad de compatibilizar, dentro del régimen estatutario, la unidad y la diversidad de regulaciones: se pretende cohesionar el régimen estatutario con la diversidad de Administraciones Públicas que conlleva la constitución del Estado español como Estado de las Autonomías. En este sentido, el Estatuto Básico supondría la garantía de un marco normativo común para todo el personal, de conformidad con las disposiciones constitucionales en esta materia (arts. 103 y 149.1.18.^a CE), siendo este marco de carácter flexible y generalista, de tal modo que permita el desarrollo por parte de otras Administraciones de su propio y concreto régimen estatutario. Así algunas materias como retribuciones, carrera o régimen disciplinario no tendrán carácter básico y podrán ser libremente determinadas por los «Estatutos de desarrollo».

En cuanto a la posible influencia del Estatuto Básico en la Asamblea de Madrid, es importante destacar que el art. 2 excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, a los funcionarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta exclusión no significa que el Estatuto Básico no sea un instrumento de gran utilidad en la medida en que de él la Asamblea podrá asumir lo que crea más conveniente, o decidir su aplicación o no, total o parcialmente. Recordemos, una vez más, que el propio Estatuto del Personal de la Asamblea contiene una remisión genérica a la normativa autonómica y estatal con carácter supletorio, siendo este Estatuto Básico una norma muy idónea para concretar un Estatuto del Personal de la Asamblea más concreto y detallado que el actual y también más independiente tanto del propio Estatuto Básico como del Estatuto que se establezca en su momento en la Comunidad de Madrid.

En todo caso, la exclusión del ámbito de aplicación del Estatuto Básico a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es un reconocimiento formal y material del principio que debe animar todo el funcionamiento de cualquier Parlamento en su faceta organizativa y administrativa, que no es otro que el principio con el que también comenzamos el presente trabajo: La autonomía parlamentaria.

Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- CONTROL PARLAMENTARIO E INFORMACIÓN. III.- DERECHO COMPARADO ESPAÑOL. IV.- DERECHO AUTÓNOMICO MADRILEÑO 1. Regulación estatutaria. 2. Regulación reglamentaria. 2.1. Regulación reglamentaria anterior. 2.2. Regulación reglamentaria vigente. V.- COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VI.- COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VII.- COMPARECENCIAS DE OTRAS PERSONAS. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VIII.- BREVE EXCURSUS SOBRE LA RESPONSABILIDAD POR INCOMPARECENCIA. IX. DIVERSAS PECULIARIDADES. 1. Comparecencias del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. 2. Comparecencias en sesión conjunta. 3. Comparecencias en la tramitación de los Presupuestos.

I. INTRODUCCIÓN

Escribía Stuart Mill¹ que «el verdadero oficio del parlamentario es vigilar y fiscalizar la acción del Gobierno». Diversos y de muy heterogéneo tipo son los instrumentos que en sazón prevé el ordenamiento jurídico para controlar la acción gubernamental. Entre ellos, como más adelante trataremos de demostrar, figuran las comparecencias, que son las Cenicientas del tratamiento doctrinal.

En efecto, si sobre otros mecanismos de control parlamentario (tales como preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y mociones) se han vertido ríos de tinta, las comparecencias han caído en el olvido doctrinal. Al

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Stuart Mill, J: *Considerations on representatives Government*. Chicago, 1962.

margen de las breves referencias de los manuales generales de Derecho parlamentario y de las obras destinadas al control parlamentario —en muchas de las cuales ni siquiera reciben consideración—, son escasos los estudios² sobre la materia, a pesar de constituir la tercera modalidad de iniciativa parlamentaria, en importancia numérica, de cuantas se presentan en el Parlamento³.

No pretende el presente artículo cubrir esta laguna, elaborando una teoría general sobre las comparecencias aplicable *sine tempore et sine loco*. No es tan osada quien estas líneas escribe. Por el contrario, el objetivo es mucho más modesto; tan sólo pretendemos facilitar el acercamiento a la realidad de las comparecencias en las Comisiones del Parlamento madrileño, mediante el análisis del régimen jurídico aplicable, su comparación con el de otros Parlamentos españoles y su realización efectiva. Si logramos ofrecer una panorámica general de las comparecencias en el Derecho español y plasmar que en el desarrollo de las mismas *normalidad* y *normatividad* no siempre caminan de la mano, que el *ser* y el *deber ser*, que tanto ocupó y preocupó a Kelsen, se encuentran en no pocas ocasiones en una relación de tensión, habremos alcanzado nuestro propósito.

Por otra parte, el presente trabajo se circunscribe a las comparecencias en sentido estricto, es decir, a las iniciativas parlamentarias que reciben tal denominación. Por tanto, se excluyen, deliberadamente y por razones de espacio, aquellas otras presencias en el Pleno o en las Comisiones de los miembros del Gobierno o de otras autoridades que tienen lugar con ocasión del debate de informes, comunicaciones, programas o planes que se han de presentar ante el Parlamento. Asimismo, desborda los límites del trabajo la comparecencia ante las Comisiones de investigación, dada la especialidad de éstas⁴.

² Gil-Robles Gil-Delgado, José María: *Las Comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?*, en AA.VV.: *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*. Vol VIII. Editorial Complutense, págs. 1949-1968, constituye el único trabajo específico sobre la materia junto con los comentarios al artículo 110 de la Constitución en diversas obras dedicadas a comentar sistemáticamente la Carta Magna.

³ En la Asamblea de Madrid, tras el liderazgo indiscutible de las preguntas de respuesta escrita, las comparecencias y las peticiones de información se disputan el segundo puesto, como se desprende del cuadro adjunto.

	PE	PI	C	PCOP	CPIC	PNL	I	PL	M	PROPL
1997	49,3%	14,2%	16,9%	8,3%	7,7%	1,7%	1,0%	0,6%	0,3%	0,1%
1997	50,67%	13,04%	17,89%	7,35%	7,14%	1,8%	1,97%	0,81%	0,27%	0,05%
1997	47,54%	13,19%	13,62%	10,72%	8,26%	2,17%	1,59%	2,17%	0,29%	0,43%

PE: preguntas de respuesta escrita; PI: petición de información; C: comparecencia; PCOP: pregunta de respuesta oral en Pleno; PCOC: pregunta de respuesta oral en Comisión; PNL: proposición no de ley; I: interpelación; PL: proyecto de ley; M: moción; PROPL: proposición de ley

* Datos extraídos de la Memoria de actividad Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

⁴ En relación a las Comisiones de investigación y las comparecencias que pueden sustanciarse ante ellas nos remitimos a la extensa bibliografía existente sobre la materia, especialmente al magistral trabajo de Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legis-*

II. CONTROL PARLAMENTARIO E INFORMACIÓN

Si sobre las funciones parlamentarias legislativa y financiera existe, en líneas generales, consenso doctrinal acerca de su concepto y contenido, no puede afirmarse lo mismo respecto de la función de control. Como ha puesto de relieve Chimenti⁵ se habla del control parlamentario sin existir un previo acuerdo sobre el significado del concepto.

En efecto, las discrepancias comienzan en la delimitación misma de la noción de control, pudiéndose distinguir dos grandes teorías:

- Por una parte, quienes, como el propio Chimenti, Galeotti y Santaolalla⁶, han tratado de acotar una específica función de control no limitada a la simple fiscalización o mera presión del Parlamento sobre el Gobierno.
- En las antípodas doctrinales se sitúan los que defienden un concepto amplio de control, de tal suerte que «la llamada “función de control” no se circunscribe a procedimientos determinados sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias»⁷; posición mantenida por Duguít⁸, Mortati⁹, Manzella¹⁰ y entre nosotros por Rubio Llorente¹¹ y Aragón Reyes¹².

Mas no sólo el concepto de control es polémico, sino también su naturaleza jurídica, enfrentándose dos grandes posiciones doctrinales:

- La que defienden García Morillo¹³ y Santaolalla López, que apoyándose en un sector de la doctrina italiana (Galeotti, Chimenti, Ferrari) afirman el carácter jurídico del control parlamentario, sobre la base de que:
 - está regulado por el Derecho¹⁴ y
 - el parámetro de control es, asimismo, jurídico porque viene integrado por la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras y las leyes (que son normas jurídicas).

lativas de las Comunidades Autónomas en Revista española de Derecho Constitucional. Año 15, n.º 43, enero-abril 1995, págs. 113 y ss.; y a los más recientes de Arce Janáriz, Alberto: *Las Comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 3, 1997, y de Torres Muro, Ignacio: *Las Comisiones parlamentarias de investigación.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

⁵ Chimenti, Carlo: *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milán, 1974, págs. 4-7.

⁶ Santaolalla López, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información.* Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982.

⁷ Vid. el excelente trabajo de Aragón Reyes, Manuel: *El control parlamentario como control político en Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, pág. 25.

⁸ Duguít, L.: *Traité du Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1924.

⁹ Mortati: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Vol. I, CEDAM, Padova, 1975.

¹⁰ Manzella, Andrea: *Il Parlamento*. Ed. Il Mulino, Bolonia, 1977.

¹¹ Rubio Llorente, Francisco: *El control parlamentario en Revista parlamentaria de habla hispana. Cortes generales*, Madrid, n.º 1, 1985.

¹² Aragón Reyes, Manuel: *El control parlamentario...*, op. cit.

¹³ García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español. Monografías del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1985.

¹⁴ Al respecto afirma García Morillo: «no parece tener fundamento, por consiguiente, negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos». Op. cit., pág. 63.

No obstante, se aprecian diferencias, pues mientras para Santaolalla¹⁵ el control comporta siempre sanción, de ahí que excluya del concepto de control a las preguntas, interpelaciones y mociones; García Morillo¹⁶ desliga los términos control y sanción, que son dos fases del complejo y más amplio concepto de garantía.

- En al polo opuesto se sitúa otro sector doctrinal encabezado por Aragón Reyes, defensor de la naturaleza política del control parlamentario porque:
- aun cuando es susceptible de análisis jurídico y se encuentra regulado por el Derecho, estas circunstancias no convierten al control en jurídico;
 - el parámetro de control no es fijo ni predeterminado, sino que el control parlamentario se apoya en un parámetro valorable de oportunidad cual es el programa político del Gobierno¹⁷; y
 - por último, el control no puede desligarse de sus efectos, de modo que la sanción sí forma parte del control, aunque no siempre será directa e inmediata. Esta idea ha sido con sumo acierto expresada por Aragón Reyes al afirmar que «la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la acción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral [...].No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción»¹⁸.

Concebir en términos estrictos las nociones de control y sanción conlleva, como parece deducirse de la posición de Santaolalla¹⁹, reducir los actos de control parlamentario a la moción de censura, la cuestión de confianza, el control de la legislación delegada, la convalidación de los Decretos-leyes, la autorización para la celebración de referéndum, la intervención en los estados de alarma, excepción y sitio, y el control de las medidas coactivas sobre las Comunidades Autónomas. Este planteamiento, trasladado al ámbito autonómico, supone circunscribir el control a los tres primeros. Si así fuera, no podríamos sino contemplar con desolación cómo la función estatutariamente atribuida a los Parlamentos autonómicos es casi puramente nominal por carecer de realización práctica.

¹⁵ En relación a las preguntas señala Santaolalla: «no hay control porque no provocan una sanción sobre la situación criticada». *Op. cit.*, pág. 23.

¹⁶ García Morillo considera que la estructura del control se agota en tres elementos: el parámetro fijo y predeterminado, que se haya producido la actividad controlada, y la comparación entre dicha actividad y el parámetro. *Op. cit.*, pág. 52.

¹⁷ Aragón Reyes defiende que «en el control parlamentario no hay parámetro normativo, objetivado, indisponible, no hay razonamiento jurídico necesario. Son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación». *Op. cit.*, pág. 23.

¹⁸ Aragón Reyes, Manuel: *Op.cit.*, pág. 25.

¹⁹ Santaolalla López, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, págs. 333 y ss. y 357 y ss.

Sin embargo, no creemos que sea así. Si bien la moción de censura y la cuestión de confianza son los instrumentos de control más severos, pues la aprobación de la primera o el rechazo de la segunda provocan la caída del Gobierno, no son, ni mucho menos, los únicos. A través de las preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación y comparecencias, no se puede directamente derrocar al Gobierno, pero sí verter críticas, en no pocos casos feroces, a la actividad gubernamental que contribuyen a erosionarle y desgastarle políticamente, tanto más eficazmente cuanto mayor es la publicidad que los medios de comunicación dan a esas críticas. Por tanto, estas técnicas de control, aunque no son tan agresivas como aquéllas, en absoluto son despreciables. La sola previsión de estos mecanismos constituye una espada de Damocles para el Gobierno, sabedor de que cualquiera de sus acciones puede ser objeto de discusión parlamentaria, con la consiguiente repercusión que en el electorado puede tener.

En numerosas ocasiones al formular una pregunta o solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno o de una autoridad o funcionario no se pretende recibir una información que es desconocida, sino que, por el contrario, ya se conoce de antemano la respuesta que se va a recibir o el contenido de la deposición del compareciente, siendo la finalidad del autor de una u otra someter a juicio crítico y a confrontación de posiciones la actuación gubernamental.

Esta apreciación no significa abandonar el enfoque jurídico de la cuestión, pero tampoco puede olvidarse que en el Derecho parlamentario la mixtión de lo jurídico y lo político es una de sus peculiares características, pues con razón afirma Negri²⁰ que «el Derecho parlamentario trasciende la pura técnica procesal o *procédure*. La sustancia política y funcional del instituto parlamentario, fruto de una sedimentación de siglos y expresión de valores más o menos remotos, no puede reducirse a meras formas jurídicas».

Por otra parte, concebir las preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación y comparecencias como integrantes de una actividad parlamentaria de información con sustantividad propia, supone sacarse de la chistera una nueva función parlamentaria, cuando ni en el artículo 66 de la Constitución, ni en los correspondientes de los Estatutos de Autonomía se atribuye a las Cortes Generales o a los Parlamentos autonómicos, respectivamente, la función de obtener información.

Por esta razón quizás sería conveniente huir de planteamientos que supongan una contraposición dialéctica entre instrumentos de control e instrumentos de información. En este sentido afirma Embid Irujo²¹ que «en un sistema de este tipo (se refiere al sistema de gobierno parlamentario) es absolutamente artificial, alejado de la realidad diaria, pensar que una técnica, una potestad del Parlamento o del diputado individual, pueda estar orientada, exclusivamente, a la adquisición de información». El que a través de una determinada técnica jurídica pueda obtenerse información no permite, sin más, calificarlo

²⁰ Negri, Giuglelmo: *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, en AA.VV.: *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Milán, Giuffrè 1970, vol. II, pág. 1414.

²¹ Embid Irujo, Antonio: *El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico* en *Revista de las Cortes Generales* n.º 35, 1995, pág. 87.

de técnica de obtención de información, sino como instrumento para aquella finalidad a la que principalmente sirve la información obtenida, en este caso, como instrumento de control; sin perjuicio de que circunstancialmente pueda emplearse la información para otra función parlamentaria.

III. DERECHO COMPARADO ESPAÑOL

En el ámbito estatal, la Constitución al disciplinar las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en su Título V ofrece, en el artículo 110, base jurídica para las comparecencias de los miembros del Gobierno.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 atribuye, en su artículo 44, a las Comisiones la facultad de recabar la presencia ante ellas de:

- los miembros del Gobierno,
- autoridades y funcionarios públicos,
- otras personas.

Esta genérica referencia se completa con la inclusión, dentro del Título XI, rubricado «Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes», de un Capítulo —el Cuarto— que lleva por rúbrica «De las informaciones del Gobierno», cuyos artículos 202 y 203 regulan sendas modalidades de comparecencia de los miembros del Gobierno, a saber:

- comparecencias para celebrar sesiones informativas de carácter general (artículo 202), y
- comparecencias para informar sobre un asunto determinado (artículo 203).

Mas no sólo el objeto de la comparecencia las hace diferentes. En efecto, mientras que las primeras se desarrollan siempre en Comisión y pueden tener lugar tanto a petición propia del miembro del Gobierno, como a solicitud de la Comisión correspondiente; las segundas pueden sustanciarse en el Pleno o en Comisión, bien a petición propia, bien por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión.

Asimismo, deben tenerse presentes diversas normas parlamentarias:

- Resolución de la Presidencia de 25 de enero de 1983, sobre trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento en materia de comparecencias, que regula el turno excepcional previsto en el apartado 3 del meritado precepto.
- Resolución de la Presidencia de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento.

El hecho de que estas cuestiones, u otras, se regulen por resolución presidencial y no por la norma reglamentaria no es baladí, habida cuenta que ésta

última goza de una rigidez de la que no dispone aquélla, que puede ser modificada por la sola voluntad del Presidente con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, en tanto que la reforma reglamentaria requiere seguir el procedimiento legislativo y una votación final de totalidad con mayoría absoluta.

Por su parte, el Reglamento del Senado (Texto Refundido de 3 de mayo de 1994) es más parco en su regulación, limitándose los artículos 66 y 67 a otorgar a la Comisión la facultad de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, recabar la información y ayuda del Gobierno y de cualquier autoridad, y solicitar la presencia de otras personas; y al Gobierno la de solicitar la celebración de una sesión informativa.

A este marco normativo senatorial hay que añadir la Norma interpretativa, de 23 de mayo de 1984, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refieren los artículos 66.1 y 67 del Reglamento del Senado.

El esquema diseñado por el Reglamento de la Cámara Baja ha sido reproducido, casi miméticamente, por la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios autonómicos. Es común a todos, con la salvedad del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, la inclusión de un precepto genérico que, con ocasión de la normación de las Comisiones confieran a éstas la facultad de requerir, con terminología variada, la presencia de los miembros del Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos, y de otras personas²².

Atendiendo a la sistematización de la regulación cabe clasificar los Reglamentos parlamentarios autonómicos en tres grandes grupos, sin perjuicio de alguna peculiaridad concreta:

- La mayor parte regulan las comparecencias en un Capítulo que suele llevar por rúbrica «informaciones del Gobierno» o «sesiones informativas del Gobierno», incluido en el Título relativo al examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes²³.

²² Véase artículo 45.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995; artículo 56.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; artículo 67.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, afectado por la reforma de 14, 15 y 16 de abril de 1999; artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999; artículo 54 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997; artículo 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990; artículo 40.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, texto refundido de 20 de octubre de 1987; artículo 42.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 14 de septiembre de 1983; artículo 44.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983; artículo 43 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; artículo 35.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987; artículo 70 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; artículo 56 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; artículo 37 del Reglamento del País Vasco, de 11 de febrero de 1983; y artículo 42.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994.

²³ Así sucede en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (Capítulo IV del Título VII), de la Junta General del Principado de Asturias (Capítulo II del Título X), del Parlamento de Canarias (Capí-

- Un segundo grupo lo constituyen los Reglamentos en los que la regulación se incluye en el Título dedicado al impulso y control de la acción de gobierno²⁴.
- Por último, los Reglamentos que dedican a esta materia un Título específico, con la rúbrica «De las comparecencias»²⁵.

Tanto los Reglamentos del primer grupo como los del segundo disciplinan únicamente las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno, con la salvedad del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y el de las Cortes de Castilla-La Mancha, que también regulan las comparecencias de los altos cargos.

La tendencia general es la de normar las comparecencias en torno al eje vertebrador sesión informativa/comparecencia sobre asunto determinado. Entre los Reglamentos que trazan esta distinción cabe diferenciar:

- Los que vinculan la sesión informativa a su tramitación en Comisión, y la comparecencia sobre asunto determinado al Pleno: Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, de las Cortes de Castilla-La Mancha, de las Cortes de Castilla y León, del Parlamento de las Islas Baleares y del Parlamento de La Rioja.
- Los que circunscriben el ámbito de la sesión informativa a las Comisiones, en tanto que las comparecencias sobre asunto determinado pueden sustanciarse tanto en Pleno como en Comisión: Reglamentos del Parlamento de Canarias, del Parlamento de Cantabria, de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Galicia y de las Cortes Valencianas.

Por el contrario, otras normas reglamentarias autonómicas no contienen la meritada distinción, normando solamente sesiones informativas, que se sus-tancian:

- en Comisión, como es el caso del Parlamento de Cataluña y del Parlamento de Navarra,
- o que pueden hacerlo tanto en Pleno como en Comisión; así sucede en el Parlamento de Andalucía y en la Asamblea Regional de Murcia.

tulo IV del Título XIV), del Parlamento de Cantabria (Capítulo IV del Título XI), de las Cortes de Castilla-La Mancha (Capítulo III del Título XI), de la Asamblea de Extremadura (Capítulo III del Título VIII), del Parlamento de Galicia (Capítulo III del Título VIII), del Parlamento de las Islas Baleares (Capítulo V del Título X), del Parlamento de Navarra (Capítulo III del Título XIII) y de las Cortes Valencianas (Capítulo III del Título X).

²⁴ En este grupo se insertan los Reglamentos de las Cortes de Castilla y León (Sección 3ª del Capítulo I del Título IX), del Parlamento de La Rioja (Capítulo V del Título VII), y de la Asamblea Regional de Murcia (Capítulo IV del Título VII). En el Reglamento del Parlamento de Cataluña las sesiones informativas se incluyen en la Sección V («De los programas, planes, comunicados e informaciones del Gobierno») del Capítulo III («Del impulso y control de la acción política y de gobierno») del Título IV («Del funcionamiento del Parlamento»)

²⁵ Este es el caso de los Reglamentos de las Cortes de Aragón (Título X) y de la Asamblea de Madrid (Título XIII).

IV. DERECHO AUTONÓMICO MADRILEÑO

1. Regulación estatutaria

A diferencia de lo previsto en la Constitución respecto de las Cortes Generales, no contenía el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción originaria (aprobado mediante la LO 3/1983, de 25 de febrero) ningún precepto relativo a la posibilidad de la Asamblea de requerir la presencia de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid en sus Comisiones. No obstante, dicha ausencia no privaba de apoyatura estatutaria a este tipo de iniciativa parlamentaria, toda vez que de acuerdo con el artículo 9 de la «norma de cabecera», en terminología de Santamaría Pastor²⁶, del subsistema normativo autonómico madrileño, «la Asamblea de Madrid [...] impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno [...]».

Tampoco con la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, se introdujo un precepto equivalente al artículo 110.1 de la Constitución. Sin embargo, sí se reforzó el engarce de la regulación reglamentaria de las comparecencias en la norma estatutaria, al disponer el artículo 16.2 de ésta última que «el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones».

2. Regulación reglamentaria

2.1. Regulación reglamentaria anterior

El Reglamento de la Asamblea de Madrid (en adelante RAM) de 18 de enero de 1984, en su artículo 44, atribuía genéricamente a las Comisiones, por conducto de la Presidencia, la facultad para recabar la presencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos y la comparecencia de otras personas. Sólo la comparecencia de los primeros recibió desarrollo reglamentario en el Título X («Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Consejo de Gobierno y otros informes»), en cuyo Capítulo IV, rubricado «De las informaciones del Consejo de Gobierno», los artículos 163 y 164 incluían sendas normaciones en materia de comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno.

Estos preceptos, reproducción cuasi literal de los artículos 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados, diferenciaban:

- las sesiones informativas de los miembros del Gobierno ante las Comisiones, a petición propia o a solicitud de la correspondiente Comisión,
- de las comparecencias ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado, a petición propia de los miembros del Consejo de Gobierno o por acuerdo de la Mesa y de la

²⁶ Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, pág. 325.

Junta de Portavoces, a iniciativa de los Grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

La tramitación en el primer caso consistía, sumariamente, en la exposición oral del Consejero, suspensión de la sesión por un tiempo máximo de treinta minutos para la preparación por los Diputados y los Grupos Parlamentarios de preguntas u observaciones, y ulterior contestación por el Consejero, que podía comparecer asistido de autoridades y funcionarios de su departamento.

En el segundo supuesto, tras la exposición de los Diputados y del Consejero podían intervenir los representantes de los Grupos para formular preguntas, fijar posiciones o realizar observaciones, a responder por el Consejero, pudiendo excepcionalmente la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para la formulación escueta de preguntas o la solicitud de aclaraciones.

La necesidad de agilizar el trabajo parlamentario desembocó en la Circular de la Mesa de la Asamblea, de 17 de mayo de 1988, por la que se estableció la facultad de las Comisiones de delegar en sus respectivas Mesas la adopción de los acuerdos de comparecencia previstos en el artículo 44 del Reglamento; circular que fue institucionalizada mediante Resolución de la Presidencia de 21 de octubre de 1991, que extendió la delegación no sólo a la solicitud de comparecencias, como la circular de 1988, sino también a la facultad de recabar información y documentación del Gobierno y de la Administración, pudiendo, en su caso, ser oídos los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Los acuerdos adoptados en virtud de la meritada delegación se tramitarían por conducto de la Presidencia, previo conocimiento de la Mesa de la Cámara.

Un paso más se dio con la Resolución de la Presidencia, de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de las comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara, que anuncia la estructura y el contenido de la regulación vigente al disciplinar en Títulos distintos las comparecencias de los miembros del Gobierno, de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid, y, por último, de otras personas, en términos que en buena medida serán recogidos posteriormente en el Reglamento de 1997, con algunas variaciones que serán reseñadas a lo largo de la exposición.

Lo que en estos momentos importa destacar es la dudosa legitimidad del cambio de regulación de las comparecencias de los miembros del Gobierno operado mediante resolución presidencial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento de 1984 «corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión». Por lo que respecta a las comparecencias de autoridades y funcionarios y de otras personas la resolución presidencial no presenta problemas, toda vez que, al margen de la mera referencia contenida en el artículo 44, era mudo el Reglamento en cuanto a su sustanciación. Esta omisión reglamentaria legitima la resolución presidencial en esta materia, que por tal motivo adquiere carácter supletorio, y por tanto es encajable en la literalidad del artículo 31.2. Cuestiones distintas, sobre las que no podemos

entrar, son la de si de *lege ferenda* debería atribuirse a la Presidencia facultades supletorias del Reglamento y la paradoja, apuntada por Pau i Vall²⁷, que deriva del hecho de que puedan dictarse normas supletorias cuando no haya normativa previa alguna y que, sin embargo, no puedan dictarse para desarrollar normas reglamentarias previamente establecidas, según se deriva de la jurisprudencia constitucional.

Empero, mayores objeciones merece la resolución de la Presidencia en cuanto a la normación de las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno, porque, en este caso, estamos ante una nueva regulación, distinta de la anterior, pero emanada sin observar los cauces procedimentales de reforma reglamentaria. En efecto, la norma presidencial —para cuya emanación sólo se requiere el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces— prescinde de la característica distinción reglamentaria entre sesiones informativas sobre asuntos genéricos y comparecencias sobre asunto determinado, unificando el tratamiento jurídico dispensado, por lo que la tramitación de las comparecencias contenida en el artículo 163 del Reglamento dejó de tener operatividad práctica, siendo fácticamente sustituidos los preceptos reglamentarios por la norma presidencial.

2.2. Regulación reglamentaria vigente

El vigente Reglamento, que data de 30 de enero de 1997, contiene una genérica referencia a las comparecencias al enumerar, en su artículo 70.1, las competencias de las Comisiones, si bien su régimen jurídico es objeto de un título entero, el Título XIII, que lleva por rúbrica «De las comparecencias».

En los apartados c), d) y e) del artículo 70 RAM se vislumbra ya una clasificación de las comparecencias que será empleada para estructurar el meritado Título. El criterio clasificatorio no es otro que el subjetivo. Atendiendo a la persona destinataria de la solicitud de comparecencia cabe efectuar la siguiente distinción:

- Comparecencias de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid (Capítulo I, dividido a su vez en dos Secciones en función de que la comparecencia tenga lugar ante el Pleno —Sección Primera, artículo 208— o ante las Comisiones —Sección Segunda, artículo 209—).
- Comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (Capítulo II, artículo 210).
- Comparecencias de otras entidades o personas (Capítulo III, artículo 211).

La importancia cuantitativa de cada una de las modalidades de comparecencia se aprecia en el siguiente cuadro que recoge el número de comparecencias presentadas en el Registro General de la Cámara, según el cauce a seguir para su tramitación.

²⁷ Pau i Vall, Francesc: *La sumisión a Derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias en Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, 1992, págs. 41 y 42.

	Art. 209	Art. 210	Art. 211
Año 1997	304	166	47
Año 1998	284	173	68
Enero-mayo 1999 ²⁸	48	20	3

Procedamos a abordar cada una de las merítadas clases de comparecencias, mediante el análisis de los siguientes aspectos: 1. sujetos, 2. objeto y 3. procedimiento.

V. COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Sujetos

Desde la perspectiva subjetiva, dos son las cuestiones a tratar: el destinatario de la solicitud de comparecencia (1.1) y el sujeto peticionario de la comparecencia (1.2).

1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia

El artículo 209 RAM norma las comparecencias de «los miembros del Consejo de Gobierno», denominación que, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante EACM), llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, debe entenderse referida al «Gobierno de la Comunidad de Madrid» (artículo 22 EACM).

Si se tiene en cuenta el apartado 2 del citado artículo estatutario, de acuerdo con el cual «el Gobierno estará compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros», la consecuencia que inmediatamente se extrae es la de que todos estos sujetos son potenciales comparendos *ex* artículo 209. Sin embargo, alguna matización merece tal afirmación.

No parece existir inconveniente en admitir la comparecencia del Consejero del ramo en la Comisión correspondiente al amparo del artículo 209. Ahora bien, mayores obstáculos plantea la admisión del Presidente y, en caso de haberlo, del o los Vicepresidentes como posibles destinatarios de una comparecencia en Comisión.

Quien defienda esta tesis tiene en su haber el argumento literal, por cuanto que si la expresión «miembros del Consejo de Gobierno» es comprensiva de una pluralidad de individuos, la regulación del citado precepto será aplicable a todos y cada uno de los integrantes del órgano colegiado.

La contundencia de este razonamiento se desvanece si se toman en consideración otros datos reglamentarios. El apartado 3 del artículo 209 RAM admite la posibilidad de que el compareciente goce de la asistencia de autoridades y funcionarios públicos «de sus respectivos departamentos» durante la

²⁸ El número de comparecencias presentadas de enero a mayo de 1999 no es significativo por coincidir con el final de la IV legislatura.

tramitación de la comparecencia. Sin entrar en el análisis profundo de esta cuestión, baste en este momento reseñar que la referencia a «sus respectivos departamentos» presupone, obviamente, que el sujeto compareciente es titular de un departamento y únicamente ostentan tal titularidad los Consejeros. Ni el Presidente ni el Vicepresidente dirigen un departamento, salvo en el supuesto de Vicepresidencia con cartera; en semejante circunstancia sí podría el Vicepresidente comparecer en Comisión, pero no por su condición de Vicepresidente, sino por la de Consejero.

No cabe contra argumentar que se trata de un despiste del legislador al incluir la referencia a los departamentos, ya que la misma expresión se contiene en el apartado 4 del artículo al hilo de la facultad de delegación de la comparecencia de los miembros del Gobierno en los altos cargos de «sus respectivos departamentos».

Posiblemente en este punto resultaba algo más clara la regulación del anterior Reglamento, en cuyo artículo 44.2.º la vinculación del destinatario de la comparecencia («los miembros del Consejo de Gobierno») con el objeto de la misma (informar «sobre asuntos relacionados con sus respectivas Consejerías»), conduce a la restricción del primero a los miembros del Gobierno que ostentan la condición de Consejeros.

Son, sobre todo, consideraciones de índole práctica las que abonan esta interpretación restrictiva de los sujetos destinatarios de un requerimiento de comparecencia parlamentaria *ex* artículo 209 RAM. La eventual admisión de una comparecencia del Presidente autonómico abriría la puerta a un rosario indefinido, que sin duda se produciría, de solicitudes de comparecencia del Presidente —pues a nadie se le escapa que la repercusión política y periodística de las informaciones proporcionadas por el Presidente de la Comunidad es mucho mayor que las de cualquier Consejero, con la consiguiente rentabilidad política que la oposición o el grupo parlamentario sustentador del Gobierno, según el caso, podrían obtener de ella—, lo que resultaría inviable desde el punto de vista práctico, salvo que se goce del don de la ubicuidad. A mayor abundamiento, la *praxis* parlamentaria avala la interpretación que aquí se sostiene.

En otro orden de cosas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid es original al incorporar, en el apartado 4 del artículo 209, la facultad del Consejero de delegación de la comparecencia en los altos cargos de su departamento. Se trata de una novedad del texto de 1997, que contrasta abiertamente con el régimen anterior de las comparecencias, por cuanto que la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara se expresaba con la siguiente rotundidad en su artículo 6: «[...] bajo ningún concepto cabrá la delegación de la potestad de comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno ante las Comisiones en autoridades o funcionarios de sus respectivos Departamentos». Con la actual regulación se resuelven no pocos problemas de agenda de los miembros del Gobierno para comparecer ante las Comisiones, derivados del ejercicio de sus funciones de gobierno y de dirección política.

Los Reglamentos parlamentarios autonómicos guardan silencio sobre el particular, con dos salvedades, a saber:

- El Reglamento del Parlamento de Canarias, que en su artículo 171, concerniente a las comparecencias para informar sobre asunto determinado, permite la comparecencia del Viceconsejero, pero condicionado a la solicitud del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa, por lo que, de ningún modo, puede equipararse a la norma madrileña.
- Más próximo es, al menos en su *ratio*, el artículo 146.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que, aun cuando tampoco prevé la facultad de delegación, sí un mecanismo dirigido a combatir el mismo problema. El citado precepto permite, sin someterlo a límites temporales, el aplazamiento de la comparecencia cuando ésta proceda de la iniciativa parlamentaria.

Dejando al margen la norma canaria, tanto la previsión murciana como la madrileña presentan sendas ventajas. Por una parte, el aplazamiento resulta ser más respetuoso con la voluntad del autor de la iniciativa, por cuanto que será, en todo caso, el Consejero quien comparecerá, aunque en un momento posterior al solicitado. Por otra, la posibilidad de delegación actúa en aras del desarrollo ordinario del trabajo parlamentario, no retrasando el debate de asuntos que pueden perder actualidad si se postergan.

Debe hacerse notar que para el Ejecutivo es más beneficiosa la regulación madrileña que la murciana. En la Asamblea Regional de Murcia no será admisible la pretensión de un Consejero de delegar la comparecencia en un alto cargo de su Consejería, salvo que se violente el espíritu del Reglamento. Sin embargo, en la Asamblea de Madrid, pese a que so está expresamente previsto el aplazamiento, el Consejero correspondiente puede conseguir el mismo efecto acudiendo al expediente de alegar la imposibilidad de asistencia y mostrar su vivo interés personal en tratar *in personam* el asunto objeto de la comparecencia y no mediante delegados. Formalmente no se trata de un aplazamiento pero materialmente lo es.

Para conciliar ambas perspectivas, la subjetiva y la temporal, de forma tal que ninguna quede inexorablemente sacrificada, quizá sería conveniente una norma que posibilitara los dos mecanismos: el aplazamiento y la delegación, quedando a la voluntad del autor de la iniciativa, ante la imposibilidad injustificada de la presencia del Consejero correspondiente en una sesión determinada, el optar en cada caso concreto entre uno y otra.

Las posibilidades de delegación se encuentran sometidas a condiciones. En primer lugar, ha de efectuarse en forma singular. La utilización de la expresión «cada comparecencia» veda la admisibilidad de toda delegación genérica. Si el fundamento de la facultad de delegación es facilitar el desarrollo de la comparecencia para no dejar a los parlamentarios huérfanos de la información requerida en el supuesto de imposibilidad del Consejero de asistencia a la sesión en que fuera a tramitarse, dicha finalidad perdería su razón de ser con la delegación genérica, porque sólo en relación a cada comparecencia se podrá determinar la posibilidad o imposibilidad de la presencia del miembro del Gobierno, y, porque, determinada la imposibilidad, sólo en relación a cada comparecencia podrá decidirse en quién es oportuno delegar en función del objeto de aquella.

En segundo lugar, la delegación se supedita a la «previa autorización concedida al efecto por la Mesa de la Comisión competente». Con ello el legislador reglamentario ha pretendido evitar que quedara la delegación al albur del comparendo. Ahora bien, si se tiene en cuenta que las Mesas de las Comisiones (compuestas por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario), dado el sistema de designación, pueden contar, cuando el partido del Gobierno posee la mayoría absoluta, con dos miembros pertenecientes al Grupo Parlamentario mayoritario, rara vez se denegará la autorización para la delegación.

En la práctica se ha agilizado de forma extraordinaria este trámite procedimental por la vía de la autorización tácita, quedando reducido a la simple exigencia formal del envío de un escrito de delegación que la Presidencia de la Comisión se limita a comunicar a ésta al inicio de la tramitación de la comparencia.

Por último, la delegación puede efectuarse en los altos cargos de la Consejería correspondiente. Con el empleo del genérico concepto de alto cargo el legislador reglamentario ha obviado la enumeración de los sujetos que ostentan tal condición y en los que, por tanto, puede recaer la delegación. Esta circunstancia contrasta con otras previsiones reglamentarias como la del artículo 196.2 RAM, que, en un afán algo más codificador, permite que las preguntas de respuesta oral en Comisión puedan ser contestadas por los Viceconsejeros y los Directores Generales, sin perjuicio de la inclusión de la cláusula abierta «u otros cargos asimilados en rango a éstos». Con todo, la precisión de este precepto es mayor que la del artículo 209.4.

Con el objetivo de singularizar las personas que ostentan la condición de alto cargo en la Comunidad de Madrid, dada la inexistencia de una normativa que, con carácter general, atribuya dicha condición, es preciso traer a colación dos normas sectoriales: la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid y el Decreto 23/1984, de 16 de febrero, regulador del régimen asistencial de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

La Ley citada extiende su ámbito de aplicación, a tenor del artículo 2, a los siguientes altos cargos: «al Presidente del Consejo de Gobierno; al Vicepresidente o Vicepresidentes del Consejo de Gobierno; a los Consejeros, Viceconsejeros, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos y demás cargos de rango igual o superior al de Director General de las distintas Consejerías; al Interventor General de la Comunidad de Madrid; al Tesorero General de la Comunidad de Madrid; al Director del Gabinete de Presidencia; a los Gerentes, Presidentes Ejecutivos, Directores Generales, Consejeros Delegados y demás cargos equivalentes, cualquiera que sea su denominación, de los órganos de gestión, organismos autónomos entidades públicas y sociedades mercantiles con participación mayoritaria en su capital social de la Comunidad de Madrid.»

Por su parte el artículo 1 del Decreto 23/1984 dispone que «a los efectos del presente Decreto se consideran altos cargos de la Comunidad de Madrid, además del Presidente, Consejeros, Viceconsejeros, Secretarios generales técnicos, Directores generales y asimilados, los Directores de Servicio y los

Gerentes de los Organismos Autónomos y de los Órganos de Gestión que dependan de la Comunidad de Madrid».

El juego combinado de estos preceptos y la exigencia reglamentaria de que los altos cargos en que se delegue sean del departamento que encabeza el Consejero permite considerar como altos cargos en los que es delegable la comparecencia los siguientes: Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y demás cargos con rango equivalente al de éstos, Gerentes, Consejeros Delegados, Directos Generales o cargos asimilados de los entes institucionales dependientes de la respectiva Consejería.

1.2. Peticionario de la comparecencia

Las comparecencias de los miembros del Gobierno pueden tener lugar por dos vías distintas, a saber: a petición propia o por acuerdo de la Comisión competente.

En efecto, el primer sujeto facultado para solicitar una comparecencia *ex* artículo 209 es el propio destinatario de la misma. La razón que explica esta facultad estriba en el hecho de que si corresponde al Ejecutivo la dirección política de la Comunidad (artículo 22.1 EACM) y responde políticamente ante la Asamblea (artículo 23.2 EACM) es lógico que en determinadas ocasiones sea el primer interesado en explicar su acción de gobierno ante la institución de la que recibe su legitimidad.

Este tipo de comparecencia a petición propia es frecuente al inicio de cada legislatura. Se ha generalizado la práctica de comparecencia de cada Consejero, a iniciativa propia, en la Comisión correspondiente por razón de la materia con el fin de explicar la política a desarrollar durante la legislatura que se comienza.

Mas las comparecencias de los Consejeros a iniciativa propia son, en términos cuantitativos, insignificantes respecto de aquellas que tienen lugar por acuerdo de la Comisión competente (desde la entrada en vigor del actual Reglamento —febrero de 1997— hasta el fin de la IV legislatura —mayo de 1999— únicamente se han tramitado cuatro comparecencias de Consejeros a petición propia, ante Comisión). Ahora bien, aunque el acuerdo para requerir la comparecencia ha de proceder de la Comisión (o de su Mesa, como veremos) la iniciativa para adoptar el citado acuerdo ha de provenir de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión (artículo 209.1.b), párrafo 2). Se trata, por consiguiente, de una legitimación colectiva que responde, como ha puesto de manifiesto Martínez-Elipe²⁹ «a la necesidad de salvaguardar la acción gubernamental de la anarquía parlamentaria a que daría lugar el hecho de que los ministros tuvieran que atender las exigencias de presencia formuladas particularmente por los parlamentarios, quienes, a tal fin, ya gozan de los ordinarios instrumentos de control de las preguntas e interpelaciones».

La organización grupal sobre la que descansan los Parlamentos contemporáneos, en los que la figura del parlamentario ha quedado eclipsada por el

²⁹ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras en Alzaga Villamil*, Óscar (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo VIII, Editoriales de Derecho Reunidas, pág. 509.

estrellato de los grupos, presenta cumplida muestra en este punto. Aun cuando se permite reglamentariamente que la iniciativa de comparecencia proceda de una quinta parte de los miembros de la Comisión, la *praxis* parlamentaria manifiesta palmariamente el desuso de esta posibilidad, siendo el autor habitual de la iniciativa el Grupo Parlamentario. Desde febrero de 1997 a mayo de 1999 ninguna solicitud de comparecencia fue presentada por una quinta parte de los miembros de una Comisión. La rotundidad de este dato permite hacer extensivo al ámbito autonómico madrileño la calificación de «grupocrática» que Manzella³⁰ realizó de las Cortes españolas.

Presentada la iniciativa y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 49.1.c) RAM, corresponde a la Comisión decidir si se solicita o no la comparecencia del Consejero. No obstante, el artículo 70.2 RAM ha previsto la posibilidad de delegar esta competencia en la respectiva Mesa, con lo que se agiliza y racionaliza extraordinariamente el trabajo parlamentario. Con esta previsión se inserta el Reglamento de la Asamblea de Madrid en la orientación de algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos, que prevén la citada posibilidad o, directamente, atribuyen la competencia a la Mesa de la Comisión³¹.

Existe una práctica generalizada en el uso de la meritada facultad de delegación, ya que tanto en los momentos posteriores a la entrada en vigor del vigente Reglamento, como al inicio de la presente legislatura se efectuaron sendas delegaciones genéricas de las Comisiones en sus respectivas Mesas.

Cabe cuestionarse si, una vez tomado el acuerdo de delegación y ante una alteración en la composición de la Mesa de la Comisión durante el transcurso de la legislatura, sería preciso renovar o ratificar la delegación. Somos partidarios de la tesis negativa. Sostener lo contrario conduciría, sin solución de continuidad, a tener que ratificar el acuerdo de delegación no sólo en el caso de variación en la composición de la Mesa, sino también en el, más frecuente, de cambio de alguno de los Diputados miembros de la Comisión. Pero, lo que es más decisivo es que la delegación la efectúa un órgano (la Comisión) en otro (la Mesa), con independencia de su composición concreta. Distinto es que el acuerdo de delegación haya de renovarse con cada legislatura, pues las Comisiones se constituyen al inicio de la misma, y no pueden quedar vinculadas por la decisión de otras distintas.

No obstante, debe hacerse notar que, como toda delegación, ésta también es revocable, en cualquier momento, e, incluso, es posible la avocación por la

³⁰ Manzella, Andrea: *Las Cortes en el sistema constitucional español* en Predieri, Alberto y García de Enterría, Eduardo (dir.): *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980, pág. 459 y ss.

³¹ Véase al respecto el artículo 56.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que otorga a las Comisiones la facultad de delegar en sus Mesas; el artículo 67.3 y 4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que atribuye el ejercicio de la facultad de recabar comparecencias a las Mesas de las Comisiones, si bien se precisa el acuerdo de la Comisión si así lo requiere cualquier Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, no requiriéndose el acuerdo ni de uno ni de otro órgano si la propuesta de comparecencia es suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión; el artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Canarias, en la redacción dada por la reforma de 14, 15 y 16 de abril de 1999, que atribuye la competencia a las Mesas de las Comisiones; y el artículo 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, que otorga la competencia, indistintamente, a las Comisiones o a sus respectivas Mesas.

Comisión para el ejercicio de la función delegada en un caso concreto (artículo 70.2 RAM). Ahora bien, mientras que la iniciativa para el acuerdo de delegación la ostenta la propia Mesa de la Comisión, la iniciativa para los acuerdos de revocación o de avocación no puede atribuirse al órgano delegado, por lo que se otorga a un Grupo Parlamentario o a la quinta parte de los miembros de la Comisión.

2. Objeto

El objeto de la comparecencia de los Consejeros ante las Comisiones es «informar sobre un asunto determinado de su competencia». Esta exigencia de que la comparecencia verse sobre una materia competencia del compareciente motivaría la inadmisión a trámite de la iniciativa parlamentaria por la Mesa de la Asamblea en el supuesto de no concurrir el citado requisito.

Además se precisa que el objeto de la comparecencia sea, asimismo, competencia de la Comisión ante la que se solicita su tramitación, ya que por mor del artículo 69.1 RAM «las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia»³². Por este motivo, en el ejercicio de las funciones calificadoras que el artículo 49.1.c) RAM atribuye a la Mesa de la Cámara, puede ésta decidir, sin estar vinculado por la voluntad del autor de la iniciativa, la tramitación de la comparecencia ante la Comisión que estime competente; sin perjuicio de que el Grupo Parlamentario o los Diputados autores de la iniciativa que discrepen del acuerdo del órgano rector puedan solicitar la reconsideración del acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49.2 RAM.

Por otra parte, siguiendo la redacción empleada en el artículo 164 del Reglamento de 18 de enero de 1984, el vigente Reglamento prescribe que el asunto sea «determinado». Ahora bien, mientras que el antiguo artículo 164 contenía el régimen jurídico de las comparecencias sobre «asunto determinado», en contraposición al artículo 163 del mismo cuerpo normativo, que disciplinaba las «sesiones informativas» (se supone que sobre contenido genérico), la vigente norma reglamentaria no incorpora la dualidad asunto genérico/asunto determinado o concreto. El vacío normativo producido por una interpretación literal de los términos del artículo 209.1 —que reduce a cuestiones concretas el objeto de la comparecencia— ha sido cubierto por una generosa interpretación por parte de la Mesa de la Cámara, que admite a trámite peticiones de comparecencia relativas a la «política general» u «objetivos» a desarrollar por el compareciente en su radio de acción. Es ésta una manifestación clara de la flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario y que llevó a Tosi a afirmar que el Derecho parlamentario adapta la estática constitucional a la dinámica política.

³² Téngase en cuenta el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de julio de 1999 por el que se efectúa la distribución de competencias entre las Comisiones permanentes.

3. Procedimiento

El tercero de los aspectos que permite un acercamiento al mundo de las comparecencias es el procedimental.

Formulada una solicitud de comparecencia, se ha de superar un trámite inicial de admisión —común a todos los documentos parlamentarios— que corresponde sustanciar a la Mesa de la Asamblea en tanto que órgano rector (artículo 48.1 RAM) al que se le encomiendan funciones calificadoras, de resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite de los escritos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación (artículo 49.1.c) RAM).

Si la Mesa decide su inadmisión a trámite, por no reunir los requisitos reglamentariamente exigidos, muere aquí el procedimiento y la comparecencia no tendrá realización práctica. En caso contrario, en el supuesto de admisión, la Mesa de la Cámara ordenará su traslado a la Comisión solicitada por el peticionario de la comparecencia o, en su caso, a la que estime competente por razón de la materia.

Si la comparecencia es a petición del propio Consejero, un vez remitida a la Comisión por la Mesa se encuentra en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de aquélla. Sin embargo, si la iniciativa de comparecencia es de origen parlamentario se requiere previamente el acuerdo de la Comisión o, como se reseñó más atrás, de su Mesa por delegación de aquélla.

Recuerda este último trámite al de toma en consideración de las proposiciones de ley. Mientras que los proyectos de ley gozan de una presunción de relevancia, las proposiciones de ley han de superar el trámite de toma en consideración que, como sostiene Santaolalla López³³, «sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no sean consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría», significado que, *mutatis mutandis*, es predicable del acuerdo de la Comisión, respecto de las comparecencias a iniciativa parlamentario.

Una vez adoptado el meritado acuerdo, la comparecencia es susceptible de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión. Ahora bien, el requerimiento de comparecencia no se lleva a cabo directamente por la Comisión, sino que tiene lugar por conducto del Presidente (artículo 70.1 RAM). Esta previsión, que es común a todos los Reglamentos parlamentarios españoles, no es más que una consecuencia de la condición de «portavoz de la Cámara», en terminología de Torres Muro³⁴, que ostenta la Presidencia, a la que se le atribuye la representación unipersonal de la Cámara y, por ende, la manifestación *ad extra* de la voluntad de la Asamblea o la de alguno de sus órganos.

La mediación del Presidente de la Cámara no puede traducirse en un control material del acuerdo de comparecencia. No puede la Presidencia pronunciarse sobre la oportunidad de tramitar o no la comparecencia ni efectuar juicio alguno sobre su objeto. No obstante, dado que a la Presidencia corresponde «cumplir y hacer cumplir el Reglamento» (artículo 55.2 RAM), sí está

³³ Santaolalla López, Fernando: *Derecho parlamentario español*, op.cit., pág.267.

³⁴ Torres Muro, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 92 y ss.

en su mano un control formal, pudiendo verificar la inexistencia de vicios procedimentales.

En la Comisión, el desarrollo de la comparecencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209.2 RAM, se ajustará a los siguientes trámites:

«a) En su caso, exposición oral del Grupo Parlamentario o de uno de los Diputados miembros de la Comisión competente autores de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia.

b) Intervención del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de quince minutos.

c) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, fijando posiciones, haciendo observaciones o formulando preguntas.

d) Contestación del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de diez minutos.

e) En casos excepcionales, el Presidente de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el miembro del Consejo de Gobierno. En su caso, el Presidente de la Comisión respectiva fijará al efecto el número y tiempo máximo de las intervenciones, que en ningún caso podrá exceder de quince minutos en cómputo global.»

Varias consideraciones merece este precepto a la luz de la práctica parlamentaria:

- La flexibilidad que suele caracterizar a los Presidentes de las Comisiones en la aplicación de los tiempos reglamentariamente previstos explica que en la mayor parte de las ocasiones se rebasen los mismos, salvo en el turno inicial de exposición de las razones que justifican la solicitud de comparecencia, que generalmente se reduce a la lectura de la iniciativa acompañada, si acaso, de la breve indicación de algún hecho.
- Lo que da vitalidad y riqueza al debate es el turno de los Grupos Parlamentarios y la posterior contestación del miembro del Gobierno. En efecto, hasta entonces el «debate» incurre en el vicio de la lectura de textos, a veces ni siquiera preparados por el propio compareciente, con el que tan crítico se mostró Bentham³⁵. Únicamente desde el momento de la participación de los distintos Grupos (que tiene lugar en orden inverso a su importancia numérica en la Asamblea —artículo 113.3 RAM—) se produce un auténtico debate que se torna más incisivo y vivo cuando se abre el turno excepcional de preguntas o aclaraciones.

Esta circunstancia permite distinguir dos fases claramente diferenciadas en la tramitación de la comparecencia, a saber: una primera, orientada a proporcionar información sobre el asunto objeto de comparecencia y, la segunda, en la que se somete a debate y a examen crítico la actuación gubernamental sobre la que se ha informado.

³⁵ Bentham, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias. Textos Parlamentarios Clásicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 203 y ss.

- Especial consideración merece el turno previsto en el apartado e) del artículo 209.2 RAM. La característica más importante de este turno, a la vista del precepto reglamentario, es la excepcionalidad. Si por excepcional se entiende, siguiendo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua Española, «que constituye excepción a la regla común, que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez», el citado turno de intervención podrá calificarse de otras cosas, mas no de excepcional.

Ciertamente, cualquier espectador medianamente atento, asiduo a las sesiones de las Comisiones, o un lector de los Diarios de Sesiones no conocedor de las disposiciones normativas llegaría a la conclusión de que el último turno es un trámite necesario en el desarrollo de las comparecencias.

No obstante la exageración de esta afirmación, lo que se pretende significar con ella es la generalización del empleo del precitado turno. Expresado en otros términos, lo realmente excepcional en la práctica es que no se abra el turno que el Reglamento configura como excepcional, si lo solicita algún miembro de la Comisión. La mayor parte de las veces que no se abre este turno es debido, principalmente, a que ningún Diputado desea tomar la palabra, pero no porque no se ofrezca la oportunidad para ello.

Sin embargo, esta flexibilidad sirve al enriquecimiento y fortalecimiento del debate parlamentario, por cuanto que permite la intervención de cualquier Diputado miembro de la Comisión, ya que mientras que el apartado c) del artículo 209.2 RAM regla el turno de los Grupos Parlamentarios (una intervención por cada Grupo), el turno excepcional tiene como sujetos a los Diputados *uti singuli* y con independencia del Grupo al que pertenecen, por lo que es posible que en el uso del referido turno tomen la palabra varios Diputados del mismo Grupo. La finalidad es, consiguientemente, posibilitar que los miembros de la Comisión que no sean portavoz del Grupo en la misma asuman un papel activo, aunque la aplicación rigurosa de la excepcionalidad con la que reglamentariamente se concibe este turno dificultaría la consecución de dicho fin.

No obstante, la necesidad de conciliar la intervención de los parlamentarios con la racionalidad en el desarrollo del trabajo parlamentario ha llevado a permitir limitar el número y tiempo de las intervenciones.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la apertura del turno que ahora nos ocupa es una potestad discrecional del Presidente de la Comisión. La trascendencia de las facultades de dirección de los debates de las Comisiones que a los Presidentes de las mismas se atribuye (artículo 66.2 RAM) se refleja en este punto con suma transparencia. Queda en manos del Presidente de la Comisión facilitar un debate fluido con participación plural o, por el contrario, relegar a los Diputados de la Comisión que no sean portavoces a una posición de mero oyente ajeno al debate.

La inexistencia de criterios reglamentariamente previstos que marquen fronteras a la discrecionalidad presidencial entraña el riesgo de

disparidad de prácticas parlamentarias simultáneas. Dependiendo de la personalidad o el talante del Presidente de cada Comisión o, incluso, de la pura conveniencia o inconveniencia política en un momento dado, un mismo Diputado puede ver cómo se le permite hacer uso de la palabra en la tramitación de una comparecencia en una Comisión y cómo en otra de la que también es miembro y en el desarrollo del mismo tipo de iniciativa se le deniega.

Con todo, las posibilidades de contraposición de puntos de vista y de riqueza del debate en la institución representativa del pueblo de Madrid son mayores que en otros Parlamentos autonómicos, cuyos Reglamentos ni siquiera prevén un turno excepcional o un turno de réplica. Así acontece en las Cortes de Aragón y de Castilla La Mancha, en los Parlamentos de Cataluña, de las Islas Baleares y de La Rioja o en la Asamblea Regional de Murcia. Por el contrario, otros Reglamentos siguen un patrón común, empleado también en el Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1984, consistente en regular un turno excepcional para formular preguntas o solicitar aclaraciones en relación con las comparecencias sobre asunto determinado y guardar silencio al respecto cuando se trata de sesiones informativas³⁶. En estos Reglamentos el peso de la decisión presidencial es más reducido y su discrecionalidad menor, ya que la facultad de abrir el meritado turno se atribuye al Presidente, pero de acuerdo con la Mesa y oídos los portavoces, con la excepción del Reglamento de las Cortes Valencianas, que no precisa la audiencia de éstos últimos.

- En todo caso, cualquiera que sea el número de turnos, la tramitación de la comparecencia finaliza con la intervención del miembro del Gobierno, circunstancia que no es baladí. Poseer la última palabra permite olvidar, consciente o inconscientemente, el responder a determinadas cuestiones o minimizar los efectos negativos de ciertas observaciones realizadas por los parlamentarios de la oposición.

Posiblemente la regulación más progubernamental es la andaluza, pues a tenor de lo dispuesto en el artículo 150.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, a petición del Consejo de Gobierno el Presidente puede conceder un turno de réplica y dúplica a los intervinientes, es decir, la existencia de un mayor debate se condiciona a que lo solicite el Gobierno.

Insertándose en la tendencia general del Derecho Parlamentario autonómico³⁷, el artículo 209.3 RAM admite que el Consejero comparezca ante la Comisión asistido de autoridades y funcionarios públicos de su departamento. La *ratio* de esta previsión no es otra que favorecer el suministro de datos rigurosos y precisos con los que responder a las cuestiones planteadas por los

³⁶ Véanse los artículos 170 y 171 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 167 y 168 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 142 y 143 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 143 y 144 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 143 y 144 del Reglamento del Parlamento de Galicia y, 161 y 162 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

³⁷ Excepción de Murcia y del País Vasco.

Diputados, datos que son mejor conocidos por quienes trabajan directamente en los asuntos objeto de la comparecencia que por quienes dirigen un ámbito de acción relativamente amplio, como los Consejeros. Para evitar que la imposibilidad material de abarcar el conocimiento de todos los datos por parte del Consejero actúe en detrimento de la exactitud y precisión del contenido de su deposición, se permite que sea asistido por autoridades y funcionarios de su Consejería.

Especial mención merecen las solicitudes de comparecencia con remisión previa de documentación. Se trata de un instrumento jurídico que combina dos tipos de iniciativas, a saber: las peticiones de información, de un lado, y las comparecencias, de otro.

Con este mecanismo dual se permite que los Diputados integrantes de la Comisión dispongan con anterioridad a la tramitación de la comparecencia de la documentación relacionada con el objeto de aquélla, de modo tal que, tomando como punto de partida el conocimiento de los datos puedan éstos ser debatidos en la sesión de la Comisión. De esta forma, las posibilidades de control se multiplican:

- 1.º) Porque la disponibilidad previa de los datos permite al parlamentario un examen exhaustivo, favoreciéndose en mayor medida la confrontación de ideas y las posibilidades de rebatir la información ofrecida.
- 2.º) Porque si «lo que no está escrito no existe», según un viejo aforismo administrativo, *a sensu contrario*, lo que está escrito existe, y, por ende, no puede negarse por quien lo ha escrito ni pueden invocarse malas interpretaciones del receptor de la información.

La remisión de los documentos, datos o informes se configura por el artículo 209.1.a) RAM como una exigencia impuesta al Gobierno, y actúa como un *prius* para la sustanciación de la comparecencia. Es la Comisión competente o, su Mesa por delegación, la que solicita, por conducto del Presidente de la Asamblea, la información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.a) RAM, al que se remite el artículo citado.

Para evitar que la exigencia de la remisión de la documentación sea empleada por el Gobierno *pro domo sua* como un medio dilatorio para retrasar *sine die* la tramitación de la comparecencia, el Reglamento somete a plazo el envío de los documentos. En efecto, el Gobierno dispone de un plazo máximo de treinta días (que se computarán en días hábiles por *mor* del artículo 129.1 RAM) para facilitar la información solicitada o, en su caso, manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Recibida la documentación solicitada o, en su caso, transcurrido el plazo fijado al efecto sin que el Gobierno la hubiera remitido, la comparecencia queda en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente para su tramitación.

Por aplicación de la regla general, común a todos los debates, contenida en el artículo 111 RAM, la documentación debe distribuirse a los Diputados miembros de la Comisión con una antelación mínima de veinticuatro horas a la celebración de la sesión en que haya de sustanciarse la comparecencia, plazo más breve que el de cuarenta y ocho horas que preveía el artículo 65 del

Reglamento de 1984; salvo que la Mesa de la Comisión autorice otro más reducido.

El desarrollo de esta modalidad de comparecencia en la Comisión se ajusta a los mismos trámites, ya analizados, que los previstos para aquellas que no van acompañadas de previa remisión de documentación. Hubiera sido más conveniente, de *lege ferenda*, introducir alguna variación tendente a permitir entrar directamente en el debate de los datos. Con ello, además, se evitarían duplicaciones, habida cuenta que la práctica revela que el primer turno de intervención del compareciente suele ser, en estos casos, una reiteración de la información ofrecida documentalment e, cuando ésta es muy amplia, un mero resumen de la misma.

VI. COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La segunda clase de comparecencias que pueden sustanciarse ante las Comisiones parlamentarias son las de autoridades y funcionarios públicos, reguladas en el artículo 210 RAM en términos similares a como lo hacía la Resolución de la Presidencia, de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara.

1. Sujetos

1.1. *Destinatario del requerimiento de comparecencia*

A tenor de lo dispuesto en el artículo 210.1 RAM con este tipo de comparecencias se pretende la presencia en la Cámara de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia.

Por ende, la información no sólo y necesariamente puede ser ofrecida por el Gobierno, sino también por los empleados públicos, que en no pocas ocasiones son los mejores conocedores de los asuntos por hallarse cotidiana y directamente en contacto con ellos. Como con acierto sostiene, en relación a las Cortes Generales, Martínez-Elipe³⁸ «la idea de una Administración democrática tiene que implicar, recíprocamente, al Parlamento y a la Administración. Bien porque son representaciones parlamentarias, proporcionadas a la importancia de los diversos grupos, las que forman parte de los órganos administrativos —como sucede, por ejemplo, con el Consejo de Administración de Televisión Española—, o bien porque los funcionarios o empleados administrativos pueden ser requeridos por las Cámaras para que proporcionen documentos, datos, antecedentes, o informen verbalmente».

Por la vía del artículo 210 no puede requerirse la presencia de cualquier autoridad o funcionario, sino exclusivamente la de aquellos que pertenecen a la Comunidad de Madrid. Este límite territorial encuentra su justificación, de un lado, en la autonomía de las diversas Administraciones y la separación compe-

³⁸ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ...*, op. cit., pág. 526.

tencial; y de otro, en el fenómeno hipostático que se produce entre el compareciente y el titular del departamento al que pertenece. Dicho fenómeno se aprecia más claramente en el caso de autoridades o altos cargos. Partiendo de la premisa de que a través de las comparecencias se controla la acción gubernamental, la comparecencia de una autoridad (Viceconsejero, Director General, Director-Gerente, ...) no cumple la finalidad de controlar al compareciente, que no está sujeto al control del Parlamento, sino al Gobierno en la medida en que la actuación de las autoridades es imputable al titular de la Consejería a la que aquéllas se hallan adscritas, que es quien impone las líneas de actuación del departamento y sobre quien recae la responsabilidad política por culpa *in eligendo* o *in vigilando*.

Por tanto, si a través de la comparecencia de autoridades y funcionarios se somete a valoración y a examen crítico al último eslabón de la cadena jerárquica —el Consejero— que es quien como miembro del Gobierno está sometido al control parlamentario, es necesario que la autoridad o funcionario sea de la Comunidad de Madrid.

Las autoridades o funcionarios de otras Administraciones podrán ser requeridos para comparecer, pero no por *mor* del artículo 210 sino *ex* artículo 211 y, consecuentemente, no en tanto que autoridad o funcionario, sino en tanto que particular no obligado a comparecer.

1.2. *Peticionario de la comparecencia*

A diferencia de lo que sucede con los miembros del Gobierno, las comparecencias de autoridades y funcionarios no pueden tener lugar a petición propia. Ello no es más que una consecuencia del principio de responsabilidad política del Gobierno. Siendo éste el único responsable ante el Parlamento, y no las autoridades y funcionarios que se hallan al servicio de la Administración, es sólo el primero el que, como contrapartida, puede comparecer a iniciativa propia.

Así pues, la solicitud de comparecencia de autoridades y funcionarios públicos sólo puede tener un origen parlamentario. Es la Comisión correspondiente la que en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.d) RAM, que también en este caso (como en el ya analizado de los miembros del Gobierno) son delegables en su Mesa, puede acordar requerir, por conducto del Presidente de la Asamblea, la comparecencia de estas personas. Ahora bien, al igual que ocurre respecto de la comparecencia de los Consejeros, el acuerdo de la Comisión —o de su Mesa— no es más que la aceptación de una iniciativa que procede ora de un Grupo Parlamentario, ora de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión. Por ser todos estos extremos idénticos para ambos tipos de comparecencias nos remitimos a lo dicho en el apartado V, en relación al acuerdo de la Comisión, la delegación en su Mesa y la iniciativa parlamentaria.

2. Objeto

Asimismo, son aplicables a las comparecencias que examinamos las indicaciones efectuadas con ocasión del análisis del objeto de las comparecencias de

los miembros del Gobierno, por cuanto que la comparecencia ha de versar sobre «un asunto determinado de su competencia» (de la de la autoridad o funcionario público).

Ahora bien, cabe plantearse cuál es la solución pertinente en los casos de falta de correspondencia entre la autoridad destinataria de la solicitud de comparecencia y la materia objeto de comparecencia, es decir, cuando el objeto de ésta no es competencia de aquélla sino de otra autoridad. Ante tal supuesto, planteado recientemente, caben dos alternativas:

- Una interpretación rigurosa de los términos reglamentarios conduciría, sin solución de continuidad, a la inadmisión a trámite por la Mesa de la Asamblea por no concurrir el requisito objetivo reglamentariamente exigido.
- Los efectos de esta drástica solución se pueden paliar, máxime teniendo en cuenta la flexibilidad con que opera la Mesa de la Cámara, reformulando ésta el destinatario de la comparecencia, lo que supone hacer primar el aspecto objetivo sobre el subjetivo de la comparecencia. Dicha reformulación puede tener lugar bien de oficio, bien a instancia del autor de la iniciativa parlamentaria.

La segunda solución, aunque menos respetuosa con la norma reglamentaria, es la más favorable al desarrollo de las funciones parlamentarias y quizás la más conveniente en aquellos casos en los que resulta evidente que la falta de correspondencia entre sujeto y competencia se debe a un error. En la práctica parlamentaria ésta ha sido la vía seguida, aunque parcialmente, dado que la reformulación del sujeto destinatario de la comparecencia ha tenido lugar a solicitud del Gobierno.

Empero una vez admitida a trámite la solicitud de comparecencia es el destinatario de la misma y no otra persona quien ha de comparecer. En otras palabras, si hubiera sido admitida a trámite la comparecencia pese a no ser el destinatario el competente en la materia y no habiendo sido reformulado el sujeto, no puede de *motu proprio* comparecer el competente por razón de la materia objeto de la comparecencia sin que se violenten los términos reglamentarios.

3. Procedimiento

Tanto la comparecencia de los miembros del Gobierno, como la de las autoridades o funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid gozan de idéntica tramitación ante las Comisiones. En efecto, la remisión intranormativa que el artículo 210.2 RAM efectúa al apartado 2 del artículo 209 unifica el tratamiento jurídico dispensado a ambos tipos de comparecencias, lo que facilita enormemente el conocimiento y la aplicación del mismo por parte de los Presidentes de Comisiones. Por tanto, cabe trasladar las consideraciones realizadas anteriormente en cuanto a la tramitación de las comparecencias de los miembros del Gobierno.

Sin embargo, sí debemos significar algunos silencios reglamentarios, en contraste con la regulación del artículo 209:

- En primer lugar, respecto de la facultad del compareciente de ser asistido por otras autoridades o funcionarios³⁹.
- En segundo lugar, en relación a la potestad de delegación de la comparecencia en autoridades o funcionarios jerárquicamente inferiores.
- Por último, en lo concerniente a la posibilidad de requerir la remisión previa de documentación.

Una interpretación sistemática conduce a pensar que estos silencios son conscientes, de modo que el legislador reglamentario únicamente ha querido conceder las precitadas facultades cuando expresamente lo ha hecho. No obstante, en la práctica parlamentaria se ha interpretado la tercera de las omisiones indicadas en sentido favorable a su admisibilidad, aplicándose por analogía el régimen previsto al respecto en el artículo 209 RAM.

VII. COMPARECENCIAS DE OTRAS PERSONAS

Por último, queda abordar las comparecencias de otras personas, previstas reglamentariamente con carácter residual. Es de destacar que el Reglamento de la Asamblea de Madrid contiene una detallada regulación en su artículo 211, de las comparecencias de otras personas, en claro contraste con otros Reglamentos parlamentarios autonómicos, que tan sólo prevén la facultad de las Comisiones de recabar la presencia de expertos o representantes de intereses de diverso tipo, pero sin contener el régimen jurídico aplicable a las mismas.

1. Sujetos

1.1: Destinatario del requerimiento de comparecencia

El aspecto subjetivo de este tipo de comparecencias presenta perfiles amplios, ya que el sujeto al que se dirige la solicitud de comparecencia puede ser no sólo una persona física, sino también una persona jurídica, a través de su representante. Además cualquier persona puede ser llamada a comparecer, siempre y cuando, por su condición de experto o conocedor de una materia, pueda suministrar información al respecto.

El anterior aserto nos conduce a la problemática de la posible limitación de la facultad de convocar por razón de la territorialidad de los Parlamentos autonómicos, esto es, si se circunscribe únicamente a las personas o entidades que ostenten la condición de ciudadano o residente de la Comunidad en cuestión.

En coherencia con la separación de Administraciones y con la delimitación competencial de las mismas, las normas reglamentarias exigen en el caso de las comparecencias de autoridades y funcionarios que éstos sean de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, si a quien puede exigir el Parlamento autonó-

³⁹ Los artículos 201.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha y 142.5 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León sí prevén explícitamente la posibilidad de que los altos cargos, y no sólo los miembros del Gobierno, comparezcan en sesión informativa asistidos por asesores y funcionarios.

mico responsabilidad política es al Gobierno regional y si a través de la información suministrada por las autoridades y funcionarios en último término a quien se controla es al sujeto que dirige la política plasmada en los datos ofrecidos, no presenta duda la sustracción de las comparecencias a las autoridades o funcionarios de otros ámbitos territoriales, central o autonómicos.

Empero, no entendemos trasladables estas consideraciones al ámbito de las comparecencias de otras personas o entidades. El criterio de la territorialidad no tiene aquí operatividad. A lo que efectivamente debe atenderse es a que la materia sobre la que verse la comparecencia sea de la competencia o interés de la Comunidad de Madrid, con independencia del lugar de residencia del compareciente, que a estos efectos es irrelevante.

1.2. *Peticionario de la comparecencia*

Al igual que las comparecencias de autoridades y funcionarios públicos, las que ahora nos ocupan únicamente pueden tener un origen parlamentario, por lo que nos remitimos a lo ya comentado al respecto en páginas anteriores.

2. Objeto

La delimitación objetiva de las comparecencias de otras personas que efectúa el artículo 211 RAM resulta ser, *prima facie*, genérica, por cuanto que han de versar «sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid». La referencia a la competencia autonómica no plantea problemas, en la medida en que basta acudir a las normas competenciales, principalmente las estatutarias, para determinar si la materia pertenece o no a la Comunidad.

En cambio, mayores problemas conceptuales presenta el término «interés». Una interpretación excesivamente amplia permitiría afirmar que prácticamente cualquier asunto es de interés de la Comunidad, máxime en el mundo globalizado en el que vivimos, con la consiguiente superposición de los ámbitos estatal y autonómico. Por ello, se impone una interpretación más restrictiva que, sin hacer plenamente coincidente los términos «interés» y «competencia» (lo que desembocaría en la innecesariedad de uno de ellos), los vincule. De esta forma, creemos que sería admisible que la comparecencia versara sobre asuntos que, sin ser estrictamente de la competencia autonómica, resultara relevante su conocimiento para el despliegue o la ejecución de competencias propias.

Esta primera delimitación del objeto de la comparecencia se concreta posteriormente al exigir el precepto reglamentario que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que ha de informar el compareciente en relación con la materia objeto de comparecencia.

3. Procedimiento

Las principales peculiaridades de las comparecencias que ahora nos ocupan se hallan en la vertiente procedimental. En efecto, a diferencia de lo que

sucede con los miembros del Gobierno y los funcionarios públicos o autoridades, no existe obligación de los particulares de comparecer; de ahí que el acuerdo de la Comisión de requerir la comparecencia en estos casos, se configure como una invitación que se realiza a la persona cuya presencia en la Cámara se pretende. «Adoptado el acuerdo de comparecencia —dispone el artículo 211.2 RAM en su inciso primero—, la Comisión correspondiente cursará al representante de la entidad o a la persona invitada, por conducto del Presidente de la Asamblea, ruego de confirmación de su voluntad de comparecer».

La notable consecuencia que se deriva de esta configuración es la de que si el invitado no contesta o lo hace negativamente, no podrá sustanciarse la comparecencia, quedándose entonces la Comisión ayuna de la información que esperaba obtener. En caso afirmativo, es decir, si el comparendo confirma su voluntad de asistir, la Mesa de la Comisión abrirá un plazo de tres días para que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con el objeto de la comparecencia, tras lo cual ésta queda en condiciones de ser incluida en el orden del día de la Comisión correspondiente.

El desarrollo de la comparecencia ante la Comisión se ajusta a los trámites marcados por el artículo 211.3 RAM:

«a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos.

b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones.

c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.»

Un análisis comparativo de esta tramitación con la que tiene lugar si la comparecencia se sustancia por la vía del artículo 209 ó la del 210, conduce a indicar las siguientes diferencias:

- La comparecencia se inicia directamente con la exposición del compareciente, sin previa explicación por el Grupo Parlamentario o uno de los Diputados autores de la iniciativa de las razones que justifican la solicitud de comparecencia.
- Las preguntas han de formularlas los Grupos Parlamentarios con carácter previo a la comparecencia, quedando limitada la intervención de éstos en la Comisión a la petición de aclaraciones.
- No se prevé, en contraste con la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, la posibilidad de abrir un turno excepcional para la intervención de los Diputados. Esta circunstancia, unida al hecho de que las preguntas previas han de formularlas los Grupos Parlamentarios, implica la eliminación por completo de las posibilidades de intervención de los parlamentarios individualmente considerados.

VIII. BREVE EXCURSUS SOBRE LA RESPONSABILIDAD POR INCOMPARECENCIA

Llegados a este punto de la exposición procede analizar, siquiera de forma sumaria, la posible responsabilidad del comparendo ante una eventual incomparecencia injustificada. Hablar de responsabilidad conlleva como presupuesto *sine qua non* la configuración de la comparecencia como un deber. Si no hay obligación de comparecer no puede exigirse responsabilidad en el supuesto de incomparecencia no motivada. Consecuentemente, es preciso determinar, en primer lugar, si constituye un deber para, en un segundo momento, poder concretar el tipo de responsabilidad que se deriva de la infracción del deber.

La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y el control a que el primero está sometido por el segundo obligan a concluir que la comparecencia de los miembros del Gobierno a solicitud de las Comisiones parlamentarias es un deber, pues difícilmente sería controlable el sujeto a cuya merced queda la posibilidad del control, pudiendo sustraerse de la fiscalización a su voluntad. Siendo el control del Gobierno una función del Parlamento reconocida constitucional o estatutariamente, según los casos, y no una concesión graciosa del Gobierno al Parlamento, necesariamente ha de ser obligatoria la sumisión a los medios de control.

Ahora bien, se trata de un deber desprovisto de sanción jurídica. No contiene nuestro ordenamiento jurídico ningún mecanismo conminatorio ante una eventual incomparecencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones. Sólo en este sentido puede hablarse de la obligación de asistir a las Cámaras a requerimiento de éstas como una obligación natural.

Sin embargo, discrepamos de quienes⁴⁰ sostienen que el artículo 76.2 de la Constitución establece, con carácter general, la obligatoriedad de comparecencia a requerimiento de la Cámara, siendo el artículo 110.1 de la Carta Magna una simple concreción, respecto de los miembros del Gobierno, de esa obligación general. El apartado segundo del artículo 76 no contiene, en nuestra opinión, una norma genérica, sino que ha de ponerse en conexión con el apartado primero, de tal suerte que la obligatoriedad de la comparecencia y las posibles sanciones que por ley pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación no es predicable de todo requerimiento de comparecencia, sino del efectuado por una Comisión de investigación. Por ende, la obligación de asistencia de los miembros del Gobierno a cualquier otra Comisión a requerimiento de ésta no es una mera concreción subjetiva de la contenida en el artículo 76.2 CE, que se refiere a un supuesto muy específico: comparecencias ante las Comisiones de investigación, y para las que expresamente se prevé la posibilidad de sanción por incumplimiento.

De la afirmación de la ausencia de sanción jurídica por incumplimiento injustificado del deber de comparecer no se deriva en absoluto que carezca de

⁴⁰ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras*, op. cit., pág 506, quien, a su vez, sigue a Alzaga Villaamil, Óscar: *La Constitución de 1978: comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 671.

todo tipo de sanción. La sanción no es jurídica pero sí política⁴¹. Si bien difícilmente puede pensarse en una sanción política directa, en la remoción, como consecuencia de la incomparecencia injustificada de los miembros del Gobierno, máxime teniendo en cuenta los requisitos estrictos a que en nuestro sistema jurídico se somete la moción de censura; sí adquiere en este punto toda su virtualidad la sanción política indirecta, pues resulta incuestionable el enorme desgaste político que conlleva una sistemática o, al menos, frecuente incomparecencia ante el órgano representativo del pueblo, con la repercusión que tiene en los medios de comunicación.

Cuando de la comparecencia de autoridades y funcionarios se trata, la sanción no es política —salvo la que por efecto reflejo pueda recaer en el Gobierno, no siendo en este supuesto una responsabilidad personal del comparendo—, sino jurídica.

Éste es el sentido que debe darse a la prescripción contenida en algunos Reglamentos parlamentarios, dirigida al Presidente de la Cámara, ante la incomparecencia injustificada de las autoridades o funcionarios, de comunicarlo «a la autoridad o funcionario superior correspondiente, por si procediera exigirles alguna responsabilidad»⁴².

No se trata de responsabilidad penal, al menos en cuanto al supuesto delictivo tipificado en el artículo 502 del Código Penal, que requiere, para el cumplimiento del tipo, dejar «de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma». Consecuentemente, no es aplicable a las incomparecencias ante cualquier otro tipo de Comisión, permanente o no. Pero sí pudiera ser una responsabilidad administrativa.

Por último, en el supuesto de incomparecencia de otras personas o representantes de entidades, no cabe hablar de responsabilidad, dada la inexistencia de un deber de comparecer, por cuanto que, como ya ha quedado expresado, estas comparecencias se configuran como una invitación, quedando a la voluntad del comparendo. En este sentido es muy expresivo el artículo 67.1.f) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que alude a «la comparecencia, *por si lo tienen a bien*, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe» (la cursiva es nuestra).

⁴¹ Martínez-Elipe en el trabajo citado en la nota anterior defiende que «estamos ante una “obligación natural” desprovista de sanción política» (pág. 507). Creemos que esta postura es el resultado de circunscribir a términos restrictivos el concepto de sanción política, haciéndolo coincidente con la posibilidad de provocar directa e inmediatamente la caída del Gobierno.

⁴² *Vid.* artículos 45.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 56.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 67.1.c), párrafo 2.º del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 42.3, párrafo 2.º del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 54.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 43.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 40.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 42.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 44.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 35.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, que remite «a lo dispuesto en la normativa vigente»; 56.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 42.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

IX. DIVERSAS PECULIARIDADES

En el presente apartado vamos a dar cuenta de algunas singularidades que tienen lugar en determinados supuestos y que constituyen sendas excepciones, no siempre reglamentariamente previstas, a la regla general.

1. Comparecencias del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid

Consideración especial han recibido en el Reglamento de la Asamblea de Madrid las comparecencias del Defensor del Menor. Dada su condición de «Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid» (artículos 1 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, reguladora del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid y del Reglamento, de 18 de noviembre de 1997, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid) el Reglamento de la Asamblea de 1997 ha incluido en el Título XX («De las relaciones de la Asamblea con otras instituciones») un Capítulo Primero dedicado a las relaciones con el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Dejando al margen la presencia del Defensor del Menor ante el Pleno para exponer su informe anual, que escapa del objeto del presente trabajo, las comparecencias ante Comisión se regulan en el artículo 236 RAM. El referido precepto equipara las comparecencias del Defensor del Menor a las de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid en cuanto al tratamiento jurídico dispensado, habida cuenta la remisión a lo dispuesto en el artículo 210 RAM, en lo relativo al acuerdo de la Comisión y al desarrollo de la comparecencia.

No obstante, se aprecian algunas peculiaridades dignas de ser enunciadas, a saber:

- El apartado 1.º del artículo 236, al disponer que «las relaciones de la Asamblea con el Defensor del Menor se articularán a través de la Comisión que expresamente determine la Mesa» cercena toda posibilidad de prosperar el requerimiento de comparecencia del Defensor del Menor por Comisión distinta a la fijada por la Mesa de la Cámara, que en la actualidad es la Comisión de Servicios Sociales^{43,44}.
- A diferencia de las comparecencias de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid, las del Defensor del Menor pueden ser — además de por acuerdo de la Comisión correspondiente — a iniciativa propia. En este sentido se asimilan a las comparecencias de los miembros del Gobierno. La razón de ser de esta previsión radica en la necesidad de favorecer la fluidez de las relaciones entre la Asamblea y el Defensor del Menor, de tal suerte que no se pongan en marcha única-

⁴³ Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de julio de 1999.

⁴⁴ No sucede lo mismo con el Ararteko vasco, pues si bien el cauce ordinario de relaciones tiene lugar a través de la Comisión de Derechos Humanos, la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1989, por la que se regulan las relaciones con el Ararteko, no lo circunscribe a ella al permitir que cualquier otra Comisión solicite su comparecencia, mediante el procedimiento previsto en el artículo 37 del Reglamento.

mente a iniciativa de la primera, sino también cuando lo estime oportuno el segundo.

- Asimismo, se permite al Defensor de Menor comparecer asistido del Jefe del Gabinete Técnico y del Secretario General.

2. Comparecencias en sesión conjunta

En el desarrollo ordinario de las comparecencias éstas se celebran ante una Comisión determinada. Así es como reglamentariamente están concebidas. Sin embargo, no parecen existir inconvenientes jurídicos para la admisibilidad de comparecencias sustanciadas ante una sesión conjunta de dos o más Comisiones, siempre que el tema a tratar sea de la competencia de todas las Comisiones reunidas conjuntamente.

En el supuesto de dos iniciativas de comparecencia requerida ante dos Comisiones distintas y con el mismo objeto, siendo éste competencia de ambas, nada obsta a que, por razones de economía procedimental, se celebre ante las dos conjuntamente. La práctica parlamentaria nos ofrece ejemplos recientes⁴⁵.

No obstante, varias cuestiones cabe formular:

- 1.º) ¿Quién decide que la comparecencia se desarrolle ante varias Comisiones en sesión conjunta? Creemos que son las Comisiones afectadas o, en el supuesto de delegación en sus respectivas Mesas de la facultad de requerir comparecencias, éstas últimas las que deben acordar la reunión conjunta de las mismas, pero sometido a la previa autorización de la Mesa de la Asamblea, en cuanto que al órgano rector le corresponde organizar el trabajo parlamentario y coordinar la actividad de los distintos órganos, fijando el calendario de trabajo de las Comisiones, que puede ser excepcionado por la propia Mesa (artículos 49.1.a) y b) y 101.5 y 6 RAM).
- 2.º) ¿Quién preside la reunión conjunta? En la *praxis* esta cuestión se ha resuelto designando a un miembro de la Mesa de la Cámara para presidir la sesión. En defecto de esta designación, diversas son las soluciones posibles:
 - aplicar el criterio temporal, conforme al cual la sesión sería presidida por el Presidente más antiguo de entre las Comisiones cuya sesión va a celebrarse conjuntamente.
 - tener en cuenta el orden de prelación existente entre las Comisiones, de modo que fuera presidida por el Presidente de la Comisión preferente.

Somos partidarios de la segunda de las opciones, que ofrece un criterio indubitado y evita el problema derivado de la igualdad de antigüedades.

⁴⁵ Reunión conjunta de las Comisiones de Educación y de Juventud, de 27 de septiembre de 1999, para la sustanciación de la comparecencia del Consejero de Educación, a petición propia, al objeto de explicar la política a desarrollar por su Consejería durante la V.ª legislatura; así como la comparecencia de la Consejera de Servicios Sociales en la sesión conjunta de las Comisiones de Servicios Sociales y de Mujer, de 29 de septiembre de 1999, con el mismo objeto.

3. Comparecencias en la tramitación de los Presupuestos

La elasticidad del Derecho parlamentario tiene una de sus manifestaciones más significativas en el debate presupuestario. Aunque no se halla expresamente previsto en la norma reglamentaria, el trámite de comparecencias se ha generalizado de forma convencional, convirtiéndose en una de las fases de mayor importancia en el debate parlamentario de los Presupuestos.

Con carácter previo a la tramitación legislativa de los Presupuestos, es decir, antes de la presentación de enmiendas y los posteriores informe de la Ponencia y dictamen de la Comisión, tienen lugar ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda una serie de comparecencias que, atendiendo a su objeto, son de dos tipos:

- En primer término se celebra una ronda de comparecencias, sin parangón en el ordenamiento parlamentario español, de todos los Consejeros y altos cargos de su Consejería, así como de los Presidentes, Directores Gerentes o similares de los organismos y empresas públicas dependientes de cada Consejería, con el fin de explicar la ejecución del Presupuesto del departamento en el ejercicio presupuestario en curso y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y el Balance de Situación, respectivamente.
- Una vez sustanciadas las referidas comparecencias, se tramitan otras destinadas a los mismos sujetos, pero en esta ocasión dirigidas a explicar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio siguiente, los planes, objetivos e inversiones, por Consejerías.

En ambas modalidades de comparecencia, la regla general es la de la comparecencia múltiple; es decir, se trata de una sola iniciativa de comparecencia en la que se requiere la presencia de diversas personas: del Consejero correspondiente y los altos cargos de su Consejería, por una parte; y los Presidentes, Directores, Gerentes o equivalentes de los organismos y empresas públicas dependientes de la misma Consejería, por otra.

Desde la perspectiva del control estas comparecencias permiten a los representantes del pueblo suscitar cualquier cuestión sobre el funcionamiento de los poderes públicos madrileños. Si como se ha dicho acertadamente, los Presupuestos son la plasmación en cifras del programa político del Gobierno, la explicación de la ejecución del Presupuesto permite el control del grado de cumplimiento de dicho programa, y la explicación del Presupuesto del ejercicio siguiente, asimismo, posibilita la crítica a aquellas previsiones de actuación gubernamental cuyas partidas presupuestarias no están suficientemente dotadas para conseguir los objetivos propuestos.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)

Sumario: I.- EL OBJETO DE NUESTRO ESTUDIO: PLANTEAMIENTO. II.- LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1.- La opción por el modelo unicameral. 2.- La composición política de la Cámara. 3.- La elección de la Cámara: el sistema electoral. 4.- La dinámica de la institución: resultados electorales y relación de Diputados de la Asamblea de Madrid. 4.1.- La Iª Legislatura: resultados electorales de los comicios celebrados el día 8 de mayo de 1983 y relación de Diputados. 4.2.- La IIª Legislatura: resultados de las elecciones celebradas el día 2 de julio de 1987 y relación de miembros de la Cámara. 4.3.- La IIIª Legislatura: resultados de los comicios electorales celebrados el 26 de mayo de 1991 y relación de Diputados. 5.- La disolución de la Cámara. III.- EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PARLAMENTO: LA AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS. 1.- La autonomía reglamentaria. 2.- La autonomía financiera. 3.- La autonomía organizativa: el Estatuto de Personal y el Reglamento de Régimen Interior. IV.- EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PARLAMENTARIO. 1.- Adquisición de la condición de Diputado, suspensión y pérdida de la misma. 2.- Causas de inelegibilidad y circunstancias determinantes de la incompatibilidad. 3.- Inviolabilidad e inmunidad. 4.- Derechos derivados de la condición de Diputado. 4.1.- Las percepciones económicas de los Diputados de la Asamblea de Madrid. 4.2.- Otros derechos y deberes de los Diputados de la Asamblea de Madrid; en especial, la protección social. V.- LA ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1.- El Pleno de la Asamblea de Madrid. 2.- Las Comisiones de la Asamblea de Madrid. 3.- La Mesa de la Asamblea de Madrid. 4.- La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid. VI.- LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID.

* Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

I. EL OBJETO DE NUESTRO ESTUDIO: PLANTEAMIENTO

La Ley Orgánica 3/1.983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su vigente redacción¹, y sobre la base de lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución, establece en su artículo 8:

*«Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad»*².

Configurada así por la norma institucional básica la estructura de las instituciones de autogobierno de la Comunidad de Madrid, «una Comunidad Autónoma particular, quizá la que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que puede invocar en su favor menos razones objetivas»³, su artículo 9⁴, —que principia la regulación efectuada por el Capítulo Primero, “De la Asamblea de Madrid”, del Título I, “De la Organización Institucional de la Comunidad de Madrid”—, establece, en primer lugar, la posición de la Asamblea de Madrid en el entramado institucional diseñado, confiriéndole un rol central, al definirla como órgano representativo del pueblo de Madrid, y concreta, a continuación, las funciones de la Cámara, atribuyéndole el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad, la aprobación y el control de sus Presupuestos, el impulso, orientación y control de la acción del Gobierno, así como el ejercicio de las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

No puede olvidarse, aunque se trate de un mero apunte técnico vaciado de contenido por la praxis, que las previsiones estatutarias son fruto del proceso de mimetismo que, en las diecisiete Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado Español —con proyección, incluso, para los supuestos de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, ha erigido en modelo uniforme el esquema institucional de autogobierno previsto en el apartado 1 del artículo 152 de la Constitución⁵; el

¹ El texto, aprobado por la Ley Orgánica 3/1.983 (Boletín Oficial del Estado número 51, de 1 de marzo), constituye la normativa en vigor, con las cuatro modificaciones introducidas, respectivamente, por la Ley Orgánica 2/1.991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial del Estado número 63, de 14 de marzo), que dió nueva redacción al apartado 5 del artículo 11 del Estatuto, por la Ley Orgánica 10/1.994, de 24 de marzo (Boletín Oficial del Estado número 72, de 25 de marzo; corrección de errores en el Boletín Oficial de 15 de abril), que reformó los artículos 26, 27, 28 y 30 de la norma institucional básica, por la Ley 33/1.997, de 4 de agosto (Boletín Oficial del Estado de 5 de agosto), y, finalmente, por la Ley Orgánica 5/1.998, de 7 de julio (Boletín Oficial del Estado de 8 de julio).

² La redacción del precepto reproducido se corresponde con la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, coincidente prácticamente *ad pedem literae* con el artículo 8.1 originario.

³ *Cfr.*, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, en el Prólogo a la obra colectiva de ALONSO GARCÍA, ENRIQUE; ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS IGNACIO; PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS; y SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL: «Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.983, páginas 12 y 13.

⁴ Precepto redactado en virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, que coincide casi en términos literales con el tenor del originario artículo 9.

⁵ Debe destacarse que la articulación uniforme de la organización institucional y la propia generalización de las Asambleas Legislativas a todas las Comunidades Autónomas responde a la adopción del crite-

cual, conforme se deduce del tenor literal del precepto constitucional, no estaba inicialmente pensado para ser aplicado a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía fueran aprobados por el procedimiento ordinario, esto es, para las denominadas Comunidades Autónomas de régimen general, pudiéndose afirmar que nos encontramos ante un supuesto nítido de mutación constitucional operada, de modo ostensible y deliberado, en virtud de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1.981⁶.

Lo cierto es, como ha ocurrido con múltiples aspectos relativos al desarrollo del Título VIII de la Constitución Española, que las exigencias derivadas

rio reflejado en las recomendaciones del «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», de 19 de mayo de 1.981 —Comisión que, presidida por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, estuvo además integrada por los profesores LUIS COSCULLUELA MONTANER, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (Secretario de la Comisión), TOMAS QUADRA-SALCEDO, MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN (Vicesecretario de la Comisión) y FRANCISCO SOSA WAGNER—, publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección «Informe», número 32, 4ª edición, Madrid, 1.982; respecto de las cuestiones anteriormente apuntadas véanse páginas 24 a 29, y 101 y 102.

El precitado Informe fue complementado con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras recogidas en el «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», publicado en la citada colección «Informe», número 34; por su parte, en el número 36 de la misma se publicaron los «Acuerdos Autonómicos».

Vid., por todos, en relación con el Informe de la denominada «Comisión Enterría» y con los Pactos subsiguientes, los comentarios de MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, en su capital obra «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», Tomo I, páginas 143 a 153, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1

⁶ Véanse, al respecto, las acertadas consideraciones formuladas por SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, destacando la dualidad interpretativa del precepto constitucional en términos técnicos y en términos políticos, primero en las «Lecciones de Derecho Administrativo» de la Cátedra de GARCÍA DE ENTERRÍA relativas a «Las Administraciones Territoriales. La Administración Institucional», editadas por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, páginas 27 a 29, Madrid, 1.982; y, posteriormente, tanto en sus «Fundamentos de Derecho Administrativo», páginas 508 y 1.083 a 1.087, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1.988, como en sus «Principios de Derecho Administrativo», 2ª edición, noviembre 1.998, páginas 494 a 497, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid.

Esta referencia bibliográfica y lo afirmado en el texto excusan de ulterior comentario respecto de nuestro criterio discrepante con la interpretación mantenida por la doctrina mayoritaria, la cual, en un ejercicio de prestidigitación hermenéutica —legítimo, pero escasamente riguroso desde el punto de vista técnico jurídico—, y no obstante algunas dudas iniciales, ha afirmado el reconocimiento constitucional implícito a todas las Comunidades Autónomas de la potestad legislativa y, por tanto, del instrumento hábil para ejercerla, las Asambleas Legislativas. Y ello, en lugar de reconocer sin ambages que se ha producido una modificación del contenido normativo del artículo 152.1 de la Constitución, atribuyéndosele una significación diversa de la originariamente querida por el legislador constituyente, amparándose, bien en la propia esencia del concepto «autonomía», bien en referencias efectuadas por otros preceptos constitucionales, como las contenidas en el artículo 69, apartado 5 (que atribuye la facultad de designación de los denominados «Senadores autonómicos» a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos), en el párrafo 2 del artículo 87 (que confiere a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la posibilidad de «solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros encargados de su defensa»), en el artículo 150, párrafo 1 (que regula las denominadas «leyes de bases»), y en la letra a) del artículo 153 (donde se establece la competencia del Tribunal Constitucional respecto del control relativo a la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley que emanen de los órganos de las Comunidades Autónomas), o bien, finalmente, argumentando una indeterminación constitucional y la articulación del sistema con base en el principio dispositivo que presidió su gestación.

de la articulación política del denominado «Estado de las Autonomías» primaron sobre las consideraciones técnico-jurídicas, y las Cortes regionales se encuentran ya en su Vª Legislatura, iniciada tras los comicios electorales celebrados el pasado 13 de junio.

Dieciséis años, en efecto, han transcurrido ya desde que, disipadas las propias dudas iniciales sobre la ubicación de la provincia de Madrid en el mapa autonómico y concluido el peculiar proceso de acceso directo a la autonomía a partir de la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad de Madrid⁷, la Asamblea de Madrid celebrara su sesión constitutiva, el día 8 de junio de 1.983, en el incomparable marco del Paraninfo de la Universidad Complutense —al cual, por cierto, se vio avocada a retornar, «por exigencias del guión», en alguna que otra ocasión hasta su definitivo traslado, en el verano de 1998, desde el Caserón de San Bernardo hasta su actual ubicación en el madrileño barrio de Vallecas, dando nombre a la nueva Plaza de la Asamblea de Madrid—.

Sin duda, resulta oportuno efectuar un análisis de la actividad desarrollada por la Asamblea autonómica, especialmente si se tiene en cuenta la escasa, por no decir nula, atención que la misma ha suscitado en la doctrina científica⁸.

Lo anterior llama especialmente la atención si se tiene presente, de una parte, el significativo volumen cuantitativo de la actividad parlamentaria registrado —que ha desbordado ampliamente las previsiones más optimistas—, y, de otra, lo que es más importante, la relevancia, desde la óptica jurídico-

⁷ *Cfr.*, Boletín Oficial del Estado número 173, de 21 de julio de 1982.

Véase la exposición descriptiva del proceso efectuada por PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS: «Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías», en la obra colectiva coordinada por GARCÍA DE ENTERRÍA citada en nota 4, páginas 17 a 39, y la extensa bibliografía aportada por el autor.

⁸ Cabe destacar, no obstante, el minucioso análisis de conjunto elaborado por SAÍNZ MORENO, FERNANDO: «La Asamblea de Madrid», en el colectivo coordinado por GÓMEZ FERRER MORANT, RAFAEL: «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», páginas 23 a 75, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1.987, el cual, basado en una perspectiva predominantemente jurídico-formal, analiza el período comprendido desde su constitución, en junio de 1.983, hasta el 31 de diciembre de 1.986, y sigue siendo útil en la actualidad como primera aproximación.

Asimismo, con un alcance meramente descriptivo y referido ya a la situación vigente a partir de la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara —el 31 de enero de 1.997—, véase MOLLINEDO CHOCANO, JOSE JOAQUIN, en el Capítulo 8, «La Asamblea de Madrid. Organización y funcionamiento», de la obra colectiva, dirigida por el propio autor y ARNALDO ALCUBILLA: «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», editados por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1.999, páginas 131 a 160.

Por otro lado, a efectos documentales, respecto de los datos referidos a la actividad desarrollada en el seno de la Asamblea de Madrid desde 1.991, véase «BOLETIN DE INFORMACION PARLAMENTARIA», publicado por la Sección de Biblioteca de la Asamblea de Madrid bajo la dirección y coordinación del autor de estas líneas, especialmente los números que contienen los resúmenes anuales de actividad.

De la misma forma, especial interés reviste la publicación «MEMORIA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA», editada por la Dirección de Análisis y Documentación. Los datos que se recogen en el presente trabajo están tomados en su mayoría del número 2 de dicha publicación, en el cual se recoge la «Actividad Parlamentaria Resumen 1983-1997».

Desde una perspectiva sociológica resulta también de interés el Capítulo II: «Representación política: diputados y Asamblea», elaborado por BAYÓN y LÓPEZ NIETO para la obra colectiva «La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica», editado por LÓPEZ NIETO, LOURDES, Ediciones Istmo, S.A., 1999, páginas 48 a 86.

constitucional, de algunos fenómenos acaecidos en su desarrollo, entre los que, a título de ejemplo, pueden destacarse:

- La dinámica de los Grupos Parlamentarios y, en especial, la del Grupo Mixto —no en balde en los medios de comunicación se llegó a calificar al Parlamento regional como “laboratorio del transfugismo”—, cuya consideración dio origen a la doctrina constitucional sobre la distribución de puestos en las comisiones parlamentarias y las subvenciones de los grupos parlamentarios⁹;
- La distribución del número de Senadores de la Comunidad Autónoma que corresponden a cada Grupo Parlamentario y su procedimiento de designación¹⁰;
- La aprobación de la Ley 5/1.990, de 17 de Mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad¹¹; y
- El peculiar círculo normativo que empezó a trazarse con la aprobación de la Ley 15/1.984, de 19 de Diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal —conocida también como «Ley del 3%», habida cuenta de

⁹ De especial significación, en este sentido, resulta la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 214/1.990, de 20 de diciembre —Ponente: Sr. de la Vega Benayas— (Boletín Oficial del Estado número 9, de 10 de enero de 1991), recaída en el recurso de amparo 827/1.988, interpuesto por el entonces Diputado de la Asamblea de Madrid (IIª Legislatura), D. JOSÉ LUIS ORTIZ ESTEVEZ, contra Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 28 de enero y de 2 de febrero de 1.988, respectivamente, que denegó el amparo solicitado.

Con carácter general, aunque el supuesto analizado se refiere específicamente a la IVª Legislatura, es provechosa la consulta del «Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del Grupo Parlamentario Mixto», publicado por GARCÍA MEXÍA, PABLO, en el número 46 de la Revista de las Cortes Generales, Primer Cuatrimestre 1.999, con el título de «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto», páginas 189 a 227.

¹⁰ *Cfr.*, sobre ello, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional 4/1.992, de 13 de enero (Boletín Oficial del Estado número 38, de 13 de febrero de 1992), dictada en el recurso de amparo 1.724/1.991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid, contra los Acuerdos de la Mesa de 8 de julio de 1991 y del Pleno de la misma del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación, que denegó el amparo solicitado.

¹¹ Sin entrar, en este momento, en la valoración de la norma de referencia, confróntese el reconocimiento efectuado por la misma de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid con el tenor literal de los artículos 10.1 y 18.5 del Estatuto de Autonomía, en su redacción originaria, que disponen, respectivamente: «La Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, en el supuesto previsto en el artículo 18.5 del presente Estatuto», y «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones».

Asimismo, a efectos hermeneúticos, debe recordarse la recomendación formulada por el "Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías", sobre cuyo peso en el proceso de articulación del sistema autonómico no es preciso insistir, en cuya virtud: «Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea Legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél», *op. cit.*, en nota 3, página 101.

La reforma del Estatuto operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ha venido a convalidar dicha regulación, optando de forma inequívoca por el reconocimiento de la facultad de disolución del Presidente en su artículo 21.

que su contenido normativo básico comportaba la imposición de un recargo de ese porcentaje sobre la cuota líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas que tuvieran su domicilio a efectos fiscales en cualquiera de los municipios comprendidos dentro del territorio de la Comunidad de Madrid—, prosiguió con la atípica Ley 4/1.985, por la que se suspendió la aplicación de la anterior, y culminó con la cuadratura del círculo que supuso la Ley 10/1.990, de 4 de Diciembre, de derogación de la primera —Ley aprobada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la misma¹²—.

La imposibilidad de afrontar *hic et nunc* un análisis exhaustivo de la actividad de la Asamblea de Madrid en su integridad, lo cual sería más propio de una memoria parlamentaria, nos obliga a centrar nuestra atención en alguna de sus etapas.

Con dicho objetivo, a efectos de conferir la continuidad inherente a una crónica parlamentaria y recogiendo el propósito de la Revista de hacer un puntual seguimiento de la actividad de la Cámara, hemos optado en el presente número por hacer un recorrido analítico por la historia de la I^a, II^a y III^a Legislaturas, remitiendo al próximo número un estudio, más pormenorizado, de la IV^a Legislatura que acaba de expirar. A partir de dicho momento se realizará un seguimiento puntual de los distintos periodos de sesiones, en orden a ofrecer al lector una información ágil y concisa, debidamente sistematizada, de la actividad de la Cámara.

Desde estas premisas, constituye, por ende, objeto de estas líneas considerar los datos comprensivos de la actividad parlamentaria de la Asamblea de Madrid durante sus primeros doce años de andadura, esto es, desde la fecha de su constitución en junio de 1.983 hasta junio de 1.995. En dicho análisis primaremos los aspectos estructurales, es decir, los que definen la consolidación de la institución, frente a los estrictamente funcionales, ya reflejados en otras publicaciones institucionales.

¹² La Sentencia de referencia es la 150/1.990, de 4 de octubre (BOE número 266, de 6 de noviembre 1.990), dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 243 y 257/1.985, promovido el primero de ellos por 54 Diputados, representados por el Comisionado D. José María Ruiz Gallardón, y el segundo por el Defensor del Pueblo, contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid 15/1.984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, cuyo fallo procedió a desestimar los recursos de inconstitucionalidad. Resulta ineludible al considerar la meritada Sentencia hacer referencia a los tres votos particulares formulados por los Magistrados D. Francisco Rubio LLorente, D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y D. José Gabaldón López, especialmente al primero de ellos, donde el Magistrado disidente, con rotundidad y fértil razonamiento, destacaba la brecha que la decisión de referencia podía abrir sobre la función misma del supremo intérprete de la Constitución, al dejar el juicio de la mayoría del Alto Tribunal «abierta la posibilidad de que todos y cada uno de los dieciocho Cuerpos Legislativos existentes en nuestro país desnaturalicen la función propia de este Tribunal, reintroduciendo (generalizado ya a todo tipo de leyes) el recurso previo, cada vez que la coyuntura política lo haga deseable».

Para una valoración de la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1.990, es ineludible la consulta de las consideraciones de AHUMADA RUIZ, MARIA ANGELES: "Efectos procesales de la modificación legislativa de las leyes sometidas a control de constitucionalidad. La suspensión de leyes «presuntamente inconstitucionales»", en Revista Española de Derecho Constitucional, número 11, de 1.991 (Mayo-Agosto), páginas 159 a 185.

II. LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

A semejanza de las restantes Comunidades Autónomas, hay que significar que la estructura de la Asamblea de Madrid no resulta predeterminada por el Estatuto de Autonomía. En efecto, la Ley Orgánica 3/1.983, como las respectivas normas institucionales básicas, se limita —en el Capítulo I de su Título I, artículos 9 a 16—, a establecer una serie de prescripciones esenciales, remitiendo al legislador autonómico la concreción de los rasgos definidores de la institución representativa. Empero, en la práctica, se ha observado un evidente fenómeno de emulación, el cual ha determinado una considerable —y loable— homogeneidad.

1. La opción por el modelo unicameral

De la misma forma que las otras dieciséis Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español, el Parlamento autonómico ha optado por el modelo unicameral, respondiendo la Cámara autonómica a la denominación de “Asamblea de Madrid”. Dicha opción resulta absolutamente plausible, pues no concurren elementos que justifiquen la existencia de una segunda Cámara, en cualquiera de sus vertientes.

El artículo 2 del nuevo Reglamento ha querido proclamar expresamente la opción, determinando que *«La Asamblea se constituye en Cámara única»*.

La sede de la misma, recuérdese, ha de radicar en la villa de Madrid, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 del Estatuto de Autonomía.

De otra parte, puede afirmarse que es indudable que la coexistencia en la Villa y Corte del aparato estatal y, concretamente, de las Cortes Generales, parece aconsejar que la institución representativa del pueblo de Madrid tenga una *nomen iuris* más gráfico, en el sentido de permitir conectar a la ciudadanía con la esencia de la institución. Ciertamente, *hic e nunc*, la vigente denominación no ha calado en el pueblo de Madrid, razón por la cual no parece exagerado abogar por su modificación en una futura reforma del Estatuto —en la línea, por cierto, que ya han registrado otras Comunidades Autónomas, como Cantabria y La Rioja—, optando por la denominación de Parlamento de Madrid.

2. La composición política de la Cámara

En primer lugar, hay que destacar que el Estatuto de Autonomía no establece una cifra tasada de componentes de la Asamblea de Madrid, limitándose a remitir a una ley electoral propia la determinación del número de Diputados que integrarán la Cámara; número que se establece genéricamente en el Estatuto, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. En concreto, el primer inciso de su artículo 10.2 —a semejanza de lo que constituía la prescripción única de dicho precepto y apartado en el texto originario— dispone: *«La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.»*

3. La elección de la Cámara: el sistema electoral

El artículo 152.1 de la Constitución tan sólo determinaba que será «elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las distintas zonas del territorio.».

Por su parte, y en plena coherencia con esa homogeneidad inicialmente apuntada, el Estatuto de la Comunidad de Madrid se limita a completar tan lacónica prescripción, adoptando el sistema definido para la elección al Congreso de los Diputados, y remitiendo a una ley electoral propia —«Una ley de la Asamblea, regulará las elecciones, que serán convocadas por el Presidente de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto», dispone el artículo 10.4, ampliando la remisión que, referida al procedimiento electoral a seguir, efectuaba el originario artículo 11.3—.

Destacan, a este respecto, las prescripciones del vigente artículo 10, en los términos establecidos por la Ley Orgánica 5/1.998, de 7 de julio, coincidentes en su sustancia con los del texto de 1983:

A) La Legislatura, como en todos los Estatutos de Autonomía, se establece en un periodo de cuatro años. Así lo determina el artículo 10.1, en su primer inciso —«La Asamblea es elegida por cuatro años [...]»—, reiterándolo respecto del *status* de los parlamentarios el artículo 10.2, en su parte final: «El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.».

B) El sufragio, de acuerdo con los postulados de un Estado democrático basado en los principios de temporalidad y de libre competencia por el poder público, es universal, libre, igual, directo y secreto, conforme establece el artículo 10.1 del Estatuto.

C) Se recoge en el propio artículo 10.1 la exigencia de proporcionalidad, habiendo optado la vigente Ley electoral, como las restantes Comunidades Autónomas, por la regla *D'Hont*, en claro mimetismo del criterio adoptado para el Congreso de los Diputados. En este sentido, ha de destacarse que el Estatuto de Madrid introduce, también a semejanza del Congreso, una barrera electoral en absoluto insignificante; en concreto, a tenor del artículo 10.6, «Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.».

Consecuentemente, resulta preciso obtener el 5% del total de votos regionales para poder optar a la distribución de escaños —así lo imponía el artículo 11.4 del texto originario—.

D) El Derecho de sufragio activo se atribuye a los mayores de 18 años que tengan la condición de residente en cualquiera de los municipios de la Comunidad, condición que nuestro Estatuto impone también para ser elegible. Así lo establece el vigente artículo 10.8 del Estatuto —como originariamente hacía el artículo 11.6—, del siguiente tenor: «Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.».

E) La circunscripción electoral es la provincia. Así lo dispone taxativamente el artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía.

Presupuestas las prescripciones estatutarias, y de conformidad con las condiciones básicas fijadas por el Estado —recuérdese que el Título I de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General estable las “Disposiciones comunes a todas las elecciones”—, la Comunidad, al amparo de lo dispuesto por el reproducido artículo 10.4, se ha dotado de su propia Ley electoral; en concreto, la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

4. La dinámica de la institución: resultados electorales y relación de Diputados de la Asamblea de Madrid¹³

4.1. La Iª Legislatura: resultados electorales de los comicios celebrados el día 8 de mayo de 1.983 y relación de Diputados.

Durante su Iª Legislatura la Asamblea de Madrid, ascendiendo el censo electoral a la cifra de 3.381.610 electores y de acuerdo con las previsiones estatutarias —en concreto el originario artículo 10.2, cuya prescripción se mantiene en el texto vigente— estuvo integrada por un total de 94 Diputados, esto es, uno por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000.

Los comicios electorales celebrados el día 8 de mayo de 1.983 registraron los siguientes resultados¹⁴:

— Número de electores:	3.381.610.
— Número de votantes:	2.356.925.
— Votos válidos:	2.326.390.
— Votos blancos:	13.735.
— Votos nulos:	16.800.

Lo concretos votos obtenidos por cada una de las tres candidaturas mayoritarias —las que superaron el 5% de la barrera electoral¹⁵— en las que se concentró el voto de casi el 70% del censo electoral madrileño, fueron los siguientes:

¹³ Las relaciones nominales de miembros de la Cámara que a continuación se reflejan responden a la inestimable labor realizada por el actual Negociado de Actividad Parlamentaria y Archivo. Consecuentemente, resulta obligado por mi parte dejar constancia expresa de mi agradecimiento a su personal —Ricardo, Raquel y Manolo— y especialmente a la Jefe de Negociado, Dª Angeles Nieto Lozano, infatigable investigadora.

¹⁴ Los resultados electorales se recogen de la publicación «*Quién es quién en la Asamblea de Madrid*», editada por la Oficina de Medios de Comunicación de la Comunidad de Madrid, Depósito Legal M. 19.610 - 1.983.

¹⁵ Concurrieron a las elecciones otras seis fuerzas políticas, las cuales no superaron la barrera electoral. En concreto: CDS, PDL, ADEI, PCOE-PCEU, Candidatura Coalición de Lucha Popular y Liga Comunista (Acuerdo Obrero). De todas ellas interesa destacar el supuesto del CDS, que obtuvo 73.124 votos, es decir, un 3,1% del total de votos válidos.

- Partido Socialista Obrero Español: 1.181.277 votos válidos (50,7%.)
- Coalición Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Unión Liberal: 798.353 votos válidos (34,3%.)
- Partido Comunista de España: 207.058 votos válidos (8,8%.)

Consecuentemente, se registró una situación de mayoría absoluta, constituyéndose en la Cámara tres grupos parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

- Partido Socialista Obrero Español: 51 Diputados.
- Coalición Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Unión Liberal: 34 Diputados.
- Partido Comunista de España: 9 Diputados.

En concreto, y por orden alfabético, los miembros fundadores de la Cámara regional fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan:

ADELL FERNANDEZ, JOSE LUIS	(PSOE)
ALONSO ARRANZ, MÁXIMO	(PSOE)
ALONSO CASTAÑO, LUIS	(PSOE)
ARGOS GARCIA, CARLOS	(AP-PDP-UL)
BETETA BARREDA, ANTONIO GERMÁN	(AP-PDP-UL)
BIDAGOR ALTUNA, PILAR	(AP-PDP-UL)
BLANCO GASPAS, VICENTE	(AP-PDP-UL)
CABACO LÓPEZ, FRANCISCO	(PSOE)
CAMPOS CORONA, ISIDRO FLORENCIO	(PSOE)
CANO DE LOPE, VIRGILIO	(PSOE)
CANOVAS DEL CASTILLO FRAILE, JUAN ANTONIO	(AP-PDP-UL)
CASAS NOMBELA, JOSE LUIS	(PCE)
CASTEJON NUÑEZ, MATÍAS	(PSOE)
CASTELLANOS COLOMO, ENRIQUE	(AP-PDP-UL)
CASTRO YUSTE, BENJAMIN	(PSOE)
CENDRERO UCEDA, LUIS ALEJANDRO	(PSOE)
CIMADEVILLA COSTA, CESAR	(PSOE)
CORBI MURGUI, HENAR	(PSOE)
CORVO GONZALEZ, MANUEL	(PCE)
CRUZ ATIENZA, ELIAS	(AP-PDP-UL)
CUERDA RODRIGUEZ, MARIANO DE LA	(AP-PDP-UL)
DIAZ GUERRA, ESTEBAN	(AP-PDP-UL)
DOMINGO ORTIZ, ELVIRA	(PSOE)
EGEA SANCHEZ, ESTEBAN	(PSOE)
ESPINAR RAMON, RAMON	(PSOE)
FEDERICO CORRAL, JOSE MARIA	(AP-PDP-UL)
FERNANDEZ GALIANO FERNANDEZ, ANTONIO	(AP-PDP-UL)
FLORES VALENCIA, ELENA	(PSOE)
GARCIA ALONSO, JOSE LUIS	(PSOE)
GARCIA ARMENDARIZ, ANA MARIA	(AP-PDP-UL)
GARCIA-HIERRO CARABALLO, DOLORES	(PSOE)
GARCIA MENENDEZ, JOSE RAMON	(PSOE)
GARCIA REYES, SERGIO	(PCE)
GARCIA SANCHEZ, EULALIA	(PSOE)

GIL DE LA VINLLA, JOSE	(AP-PDP-UL)
GOMEZ ANGULO, JUAN ANTONIO	(AP-PDP-UL)
GOMEZ GUTIERREZ, LEOPOLDO	(AP-PDP-UL)
GOMEZ MENDOZA, MARIA	(PSOE)
GOMEZ PEREZ, SOCRATES	(PSOE)
GONZALEZ FERNANDEZ, FRANCISCO	(PSOE)
GOMEZ LORENTE, BARTOLOME	(PSOE)
GUTIERREZ ARAUJO, ANTONIO	(PCE)
HERNANDEZ JIMENEZ, LORENZO	(PCE)
HIDALGO UTESA, JOSE LUIS	(AP-PDP-UL)
HUETE MORILLO, LUIS MARIA	(AP-PDP-UL)
LAYDA FERRER, JUAN JOSE	(PSOE)
LEDESMA BARTRET, FRANCISCO JAVIER	(PSOE)
LEGUINA HERRAN, JOAQUIN	(PSOE)
LISSAVETZKY DIEZ, JAIME	(PSOE)
LOPEZ CASAS, JOSE ANTONIO	(AP-PDP-UL)
LOPEZ LOPEZ, JOSE	(AP-PDP-UL)
MAESTRE MUÑIZ, LUIS	(PSOE)
MARTINEZ MARIN, ANGEL RAMON	(PSOE)
MARTINEZ SANCHEZ, ADOLFO	(PSOE)
MAYORAL MARQUES, TIMOTEO	(PSOE)
MORENO PRECIADOS, JUAN FRANCISCO	(PCE)
NUÑEZ MORGANES, PEDRO	(AP-PDP-UL)
OEHLING RUIZ, HERMANN	(AP-PDP-UL)
ORTIZ ESTEVEZ, JOSE LUIS	(AP-PDP-UL)
O'SHEA SUAREZ-INCLAN, CANDIDA	(AP-PDP-UL)
PEÑA DIAZ, EURICO DE LA	(AP-PDP-UL)
PEREZ DIAZ, CARLOS	(PSOE)
PEREZ GONZALEZ, JESUS	(PSOE)
PEREZ VAZQUEZ, JOSE MANUEL	(AP-PDP-UL)
PERINAT Y ELIO, LUIS GUILLERMO	(AP-PDP-UL)
PEYDRO CARO, MIGUEL	(PSOE)
PIN ARBOLEDA, JOSE RAMON	(AP-PDP-UL)
RAMOS CUENCA, AGAPITO	(PSOE)
RAMOS GAMEZ, RAFAEL	(PSOE)
REGUILON ALVAREZ, JOSE LUCAS	(PSOE)
REINO TORRES, BENITO	(PSOE)
RICO REGO, MANUEL	(PCE)
ROBLES PIQUER, CARLOS	(AP-PDP-UL)
ROCHA RUBI, MANUEL DE LA	(PSOE)
RODRIGO DE SANTIAGO, ALFREDO	(AP-PDP-UL)
RODRIGUEZ-LOSADA AGUADO, EDUARDO	(AP-PDP-UL)
RODRIGUEZ SANCHEZ, EMILIO RAMON	(PCE)
ROJO SASTRE, ANTONIO JOSE	(PSOE)
RONEY ALBAREDA, CARMEN	(PCE)
RUIZ DUERTO, FELIPE	(AP-PDP-UL)
SACRISTAN ALONSO, ALFONSO	(PSOE)
SAEZ GONZALEZ, ISAAC	(AP-PDP-UL)
SAINZ GARCIA, JOSE ANTONIO	(PSOE)
SANCHEZ CUENCA, JOSE EMILIO	(PSOE)
SANCHEZ FERNANDEZ, JUAN	(PSOE)

SANTISTEBAN SAEZ, JESUS	(PSOE)
SANZ AGUERO, MARCOS	(PSOE)
SAUQUILLO PEREZ DEL ARCO, FRANCISCA	(PSOE)
SEVILLA GARCIA, FELIX	(PSOE)
SUAREZ CUESTA, MARIA ANTONIA	(AP-PDP-UL)
TORNER MARTINEZ, JOSE LUIS	(PSOE)
UREÑA FERNANDEZ, SATURNINO	(PSOE)
USERA GONZALEZ, GABRIEL DE	(AP-PDP-UL)
VICEN SAN AGUSTIN, FRANCISCO JAVIER	(PSOE)

Como es lógico, durante la Iª Legislatura se produjeron diversas altas y bajas. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos:

Pérdidas de la condición	Nombramientos
RAMOS GOMEZ, RAFAEL	CASERO MUÑO, MANUEL (PSOE)
DE LA PEÑA DIAZ, EURICO	MONTESINOS MULLERAS, VICENTE (AP)
RODRIGUEZ-LOSADA AGUADO, EDUARDO	PRADILLO MORENO DE LA SANTA, RAFAEL (AP)
RONEY ALBAREDA, CARMEN ¹⁶	GONZALEZ ONTANEDA, JUAN ANTONIO (PCE)
MORENO PRECIADOS, JUAN FRANCISCO	TEJEIRO MONTINO, JOAQUÍN (PCE)
TEJEIRO MONTINO, JOAQUIN	TORIBIO CASAS, FRANCISCO (PCE)
TORIBIO CASAS, FRANCISCO	GONZÁLEZ ONTANEDA, JUAN ANTONIO (PCE) (Se integra en el Grupo Parlamentario Mixto)
GONZALEZ FERNANDEZ, FRANCISCO	FERNANDEZ MAGANTO, FRANCISCO (PSOE)
ROJO SASTRE, ANTONIO JOSE	BARRIO DE PENAGOS, JUAN ANTONIO (PSOE)
TORNER MARTINEZ, JOSE LUIS	BLANCO VELASCO, JOSE LUIS (PSOE)
BLASCO GASPAR, VICENTE	MARTÍN SANCHEZ BENDITO, JUSTO MANUEL (PSOE)

4.2. La IIª Legislatura: resultados de las elecciones celebradas el día 2 de julio de 1.987 y relación de miembros de la Cámara.

La IIª Legislatura, como consecuencia del aumento de población, observó un incremento en el número de escaños. De esta forma, de 94 se pasa a 96.

¹⁶ La Diputada Roney Albareda recuperó su condición por Acuerdo de la Mesa de 1 de octubre de 1.985, adoptado en cumplimiento de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid. Tras su incorporación paso al Grupo Parlamentario Mixto, cesando en su condición de Diputado D. Juan Antonio González Ontaneda.

Los comicios electorales celebrados el día 2 de julio de 1.987 registraron los siguientes resultados¹⁷:

— Número de electores:	3.515.847.
— Número de votantes:	2.444.031.
— Votos válidos:	2.426.472.
— Votos blancos:	42.196.
— Votos nulos:	29.995.

Hay que destacar la peculiaridad de que en dichas elecciones obtuvieron representación 4 fuerzas políticas, constituyendo el único supuesto de las cinco Legislaturas autonómicas en que una cuarta formación supera la barrera electoral del 5%. En efecto, en las cuatro restantes tan sólo tres formaciones han obtenido escaños.

Lo concretos votos obtenidos por cada una de las candidaturas mayoritarias fueron los siguientes:

— Partido Socialista Obrero Español:	932.878 votos válidos (38,4%).
— Federación de Partidos de Alianza Popular:	762.102 votos válidos (31,4%).
— Centro Democrático y Social:	403.440 votos válidos (16,6%).
— Coalición Izquierda Unida:	181.512 votos válidos (7,4%).

Consecuentemente, y a diferencia de la Iª Legislatura, no se registró una mayoría absoluta, constituyéndose en la Cámara cuatro grupos parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

— Partido Socialista Obrero Español:	40 Diputados.
— Federación de Partidos de Alianza Popular:	32 Diputados.
— Centro Democrático y Social:	17 Diputados.
— Coalición Izquierda Unida:	9 Diputados.

Siguiendo un orden alfabético, los miembros de la Cámara regional que accedieron a la misma como consecuencia de los meritados comicios electorales fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan:

ALONSO NOVO, LUIS	(PSOE)
ALONSO DE VELASCO, CARLOS	(CDS)
ALVAREZ ARENAS CISNEROS, CARMEN	(AP)
ALVAREZ DE FRANCISCO, JOSE LUIS	(AP)
ARNELA TERROSO, JUAN JOSE	(CDS)
AZCONA OLONDRIZ, JUAN JOSE	(IU)
BARAJAS AYLLON, ILDEFONSO	(CDS)
BARDISA JORDA, ISMAEL	(AP)
BETETA BARREDA, ANTONIO GERMAN	(AP)

¹⁷ Los resultados electorales se recogen de la publicación "*Quién es quién en la Asamblea de Madrid*", editada por el Gabinete de Presidencia de la Cámara, Depósito Legal M. 7.529 - 1.988.

BIDAGOR ALTUNA, MARIA PILAR	(AP)
CABACO LOPEZ, FRANCISCO	(PSOE)
CADIZ RUIZ, ABEL	(CDS)
CANOVAS DEL CASTILLO Y FRAILE, JUAN ANTONIO	(AP)
CASERO NUÑO, MANUEL JESUS	(PSOE)
CASTEDO ALVAREZ, FERNANDO	(CDS)
CASTEJON NUÑEZ, MATIAS	(PSOE)
CASTILLO GORDO, ANGEL LUIS DEL	(PSOE)
CASTRO YUSTE, BENJAMIN	(PSOE)
CEBRIAN ECHARRI, JOSE VICENTE	(CDS)
CENDRERO UCEDA, LUIS ALEJANDRO	(PSOE)
CIMADEVILLA COSTA, CESAR	(PSOE)
CORTES MUÑOZ, LUIS EDUARDO	(AP)
CORVO GONZALEZ, MANUEL JUAN	(PCE)
DAPENA BAQUEIRO, MANUEL	(CDS)
DIEZ OLAZABAL, PEDRO	(IU)
DOMINGO ORTIZ, ELVIRA	(PSOE)
DUQUE FERNANDEZ DE PINEDO, EDUARDO	(AP)
ESPINAR GALLEGO, RAMON	(PSOE)
FEDERICO CORRAL, JOSE MARIA	(AP)
FERNANDEZ MARTIN, ALEJANDRO LUCAS	(PSOE)
FERNANDEZ RIOJA, JOSE LUIS	(PSOE)
FERRERO TORRES, CARMEN	(PSOE)
FLORES VALENCIA, ELENA	(PSOE)
GARCIA ALONSO, JOSE LUIS	(PSOE)
GARCIA FERNANDEZ, RAFAEL	(PSOE)
GARCIA MENENDEZ, JOSE RAMON	(PSOE)
GARCIA NUÑEZ, FRANCISCO JAVIER	(CDS)
GARCIA SANCHEZ, EULALIA	(PSOE)
GOMEZ MENDOZA, MARIA	(PSOE)
GOMEZ PEREZ, SOCRATES	(PSOE)
HARGUINDEY BANET, GERARDO	(CDS)
JUSTEL CALABOZO, MANUEL	(CDS)
LANZACO BONILLA, FERNANDO	(CDS)
LARA CARBO, MARIA TERESA	(AP)
LARROCA DOLAREA, ANGEL	(AP)
LAYDA FERRER, JUAN JOSE	(PSOE)
LEDESMA BARTRET, FRANCISCO JAVIER	(PSOE)
LEGUINA HERRAN, JOAQUIN	(PSOE)
LISSAVETZKY DIEZ, JAIME	(PSOE)
LOPEZ LOPEZ, JOSE	(AP)
LUXAN MELENDEZ, JAVIER DE	(CDS)
MARTIN CRESPO DIAZ, JOSE	(AP)
MARTINEZ SANCHEZ, ADOLFO	(PSOE)
MAYORAL MARQUES, TIMOTEO	(PSOE)
MORAL SANTIN, JOSE ANTONIO	(IU)
MORIÑO ORTEGA, ANA ISABEL	(AP)
MORSO PEREZ, LAURA	(CDS)
NAVARRO VELASCO, ALFREDO	(AP)
NUÑEZ MORGADES, PEDRO	(AP)
ORTIZ ESTEVEZ, JOSE LUIS	(AP)

O'SHEA SUAREZ-INCLAN	(AP)
PACHECO BENITO, JULIO	(AP)
PARTIDA BRUNETE, LUIS MANUEL	(AP)
PEDROCHE NIETO, JESUS	(AP)
PEREZ DIAZ, CARLOS	(PSOE)
PEREZ GONZALEZ, JESUS	(PSOE)
PEYDRO CARO, MIGUEL	(PSOE)
PIÑEIRO CUESTA, NICOLAS	(AP)
POSADA CHAPADO, ROSA	(CDS)
RAMOS CUENCA, AGAPITO	(PSOE)
ROCHA RUBI, MANUEL DE LA	(PSOE)
RODRIGUEZ RODRIGUEZ, FRANCISCO JAVIER	(AP)
RUFILANCHAS SERRANO, LUIS	(PSOE)
RUIZ CASTILLO, JUAN ANTONIO	(PSOE)
RUIZ GALLARDON JIMENEZ, ALBERTO	(AP)
SACRISTAN ALONSO, ALFONSO	(PSOE)
SAINZ GARCIA, JOSE ANTONIO	(PSOE)
SANCHEZ CUENCA, JOSE EMILIO	(PSOE)
SANCHEZ FERNANDEZ, JUAN	(PSOE)
SANCHEZ-HERRERA HERENCIA, JUAN FRANCISCO	(CDS)
SANTIAGO PRIETO, BONIFACIO	(AP)
SANTIESTEBAN SAEZ, JESUS	(PSOE)
SANZ AGUERO, MARCOS	(PSOE)
SANZ PINACHO, ROBERTO	(AP)
SAUQUILLO PEREZ DEL ARCO, FRANCISCA	(PSOE)
SEVERIEN TIGERAS, GUSTAVO	(AP)
SOLER ESPIAUBA GALLO, JUAN	(AP)
TORRECILLA MONTAL, SALVADOR	(IU)
UREÑA FERNANDEZ, SATURNINO	(PSOE)
USERA GONZALEZ, GABRIEL	(AP)
VALVERDE BOCANEGRA, JESUS ADRIANO	(AP)
VAN HALEN ACEDO, JUAN	(AP)
VICEN SANAGUSTIN, FRANCISCO JAVIER	(PSOE)
VILALLONGA ELVIRO, ISABEL MARIA TERESA	(IU)
VINDEL LOPEZ, MARIA ROSA	(AP)
XIMENEZ DE EMBUN RAMONELL, JOAQUIN	(CDS)

Durante la IIª Legislatura se produjeron, asimismo, diversas altas y bajas. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos:

Pérdidas de la condición	Nombramientos
MAESTRE MUÑIZ, LUIS	SANTIESTEBAN SAEZ, JESUS (PSOE)
MANGADA SAMAIN, EDUARDO	SAINZ GARCIA, JOSE ANTONIO (PSOE)
VAZQUEZ MENENDEZ, ELENA	LAYDA FERRER, JUAN JOSE (PSOE)
CANO LOPE, VIRGILIO	VICEN SANAGUSTIN, JAVIER (PSOE)

GARCIA FERNANDEZ, RAFAEL	BARRIO DE PENAGOS, JUAN ANTONIO (PSOE)
CORVO GONZALEZ, MANUEL JUAN	OLMOS LOPEZ, MIGUEL ANGEL (PCE)
GOMEZ PEREZ, SOCRATES	ALONSO ARRANZ, MAXIMO (PSOE)
MORSO PÉREZ, LAURA	MARTIN BARROSO, LUIS (CDS)
CASTEDO ALVAREZ, FERNANDO	ARILLA PEREZ, JESUS (CDS)
FLORES VALENCIA, MARIA ELENA	DE LORENZO GARCIA, RAFAEL (PSOE)
CEBRIAN ECHARRI, JOSE VICENTE	TOME MARTINEZ, MARIA TERESA (CDS)
CASTRO YUSTE, BENJAMIN	ROLDAN BUCERO, JULIAN (PSOE)
LUXAN MELENDEZ, JAVIER	ZURRIARRAIN FERNANDEZ, JUAN (CDS)

4.3. La IIIª Legislatura: resultados de los comicios electorales celebradas el 26 de mayo de 1991 y relación de Diputados.

El inicio de la IIIª Legislatura comportó para la Asamblea de Madrid un aumento ciertamente significativo del número de escaños. Así, frente a los 94 de la Iª y a los 96 de la IIª, la IIIª Legislatura estuvo conformada por 101, sobre la base de un censo electoral de 3.831.644 electores.

La participación se elevó al 58,79%, es decir, 2.252.743 electores, representando la abstención el 41,21%, esto es, 1.578.901 electores.

Los comicios electorales volvieron a determinar un Parlamento integrado por tan sólo tres formaciones políticas, las cuales obtuvieron los siguientes resultados¹⁸:

— Partido Popular:	955.994 votos válidos (42,62%).
— Partido Socialista Obrero Español:	820.219 votos válidos (36,56%).
— Izquierda Unida.	270.011 votos válidos (12,04%).

Consecuentemente, se registró una situación de mayoría simple, aunque la dinámica de los pactos comportó que el partido gobernante no fuera el más votado, constituyéndose en la Cámara tres grupos parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

— Partido Popular:	47 Diputados.
— Partido Socialista Obrero Español:	41 Diputados.
— Izquierda Unida:	13 Diputados.

En concreto, y por orden alfabético, los miembros integrantes de la Cámara regional durante su IIIª Legislatura fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan:

¹⁸ Los resultados electorales se recogen de la completa publicación «*Revista de Documentación Parlamentaria*», editada por la Sección de Biblioteca y Documentación dependiente de la Dirección de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid, concretamente de su número 1, de marzo de 1992.

ABAD BÉCQUER, FERNANDO	(PSOE)
ALONSO ARRANZ, MÁXIMO	(PSOE)
ALONSO NOVO, LUIS	(IU)
ALVAREZ-ARENAS CISNEROS, CARMEN	(PP)
ALVAREZ DE FRANCISCO, JOSÉ LUIS	(PP)
ARGUELLES SALAVERRÍA, PEDRO	(PP)
BARDISA JORDÁ, ISMAEL	(PP)
BARRIO DE PENAGOS, JUAN ANTONIO	(PSOE)
BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO	(PP)
BETETA BARREDA, ANTONIO GERMÁN	(PP)
BURGOS BETETA, TOMÁS	(PP)
BUSO BORUS, PILAR	(PP)
CABACO LÓPEZ, FRANCISCO	(PSOE)
CALVO POCH, PEDRO	(PP)
CANDIL MARTIN, JUAN ANTONIO	(IU)
CARDENETE ROS, SALVADOR	(PP)
CASADO GONZÁLEZ, TOMÁS	(PP)
CASERO NUÑO, MANUEL JESÚS	(PSOE)
CASTEJÓN NÚÑEZ, MATÍAS	(PSOE)
CASTILLO GORDO, ANGEL LUIS DEL	(PSOE)
CIERVA Y HOCES , BLANCA NIEVES DE LA	(PP)
CIFUENTES CUENCAS, CRISTINA	(PP)
COBO VEGA, MANUEL	(PP)
CORBALÁN MARLASCA, PABLO LUIS	(PSOE)
CORREA RODRÍGUEZ, HILARIO	(PSOE)
CORTÉS MUÑOZ, LUIS EDUARDO	(PP)
CORVO GONZÁLEZ, MANUEL JUAN	(PSOE)
CHAZARRA MONTIEL, ANTONIO	(PSOE)
DÍEZ OLAZÁBAL, PEDRO	(IU)
DOMINGO ORTIZ, ELVIRA	(PSOE)
DOZ ORRIT, FRANCISCO JAVIER	(IU)
DUQUE FERNÁNDEZ DE PINEDO, EDUARDO	(PP)
ESPINAR GALLEGU, RAMÓN	(PSOE)
ESTEBAN MARTÍN, LAURA DE	(PP)
FEDERICO Y CORRAL, JOSÉ MARÍA DE	(PP)
FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, PALOMA	(PP)
FERNÁNDEZ MARTÍN, ALEJANDRO LUCAS	(PSOE)
FERNÁNDEZ RIOJA, JOSÉ LUIS	(PSOE)
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, MARÍA PILAR	(PSOE)
FERRERO TORRES, CARMEN	(PSOE)
GARCÍA ALONSO, JOSÉ LUIS	(PSOE)
GARCÍA ESCUDERO, PÍO	(PP)
GARCÍA FERNÁNDEZ, EDUARDO	(PSOE)
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, MARÍA DOLORES	(PSOE)
CARCÍA MENÉNDEZ, JOSÉ RAMÓN	(PSOE)
GARCÍA SÁNCHEZ, EULALIA	(PSOE)
GARCÍA-SISÓ PARDO, MARÍA TERESA	(PP)
GILABERTE FERNÁNDEZ, ADOLFO	(IU)
GÓMEZ GARCÍA, VALENTÍN	(PSOE)
JIMÉNEZ RAMOS, GUILLERMO	(PP)
LABARGA BUSTOS, BERTA	(PSOE)

LARA CARBO, MARÍA TERESA DE	(PP)
LEDESMA BARTRET, JAVIER	(PSOE)
LEGUINA HERRÁN, JOAQUIN	(PSOE)
LISSAVETZKY DÍEZ, JAIME	(PSOE)
LÓPEZ BLANCO, ASUNCIÓN	(IU)
LÓPEZ LÓPEZ, JOSÉ	(PP)
LÓPEZ VIEJO, ALBERTO	(PP)
LORENZO GARCÍA, RAFAEL DE	(PSOE)
LUCAS GIMÉNEZ, FERMÍN	(PP)
LUXÁN MELÉNDEZ, ADOLFO DE	(IU)
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, JOSÉ	(PP)
MARTÍNEZ PARDO, MARÍA TERESA	(IU)
MATO ADROVER, ANA	(PP)
MAYORAL MARQUÉS, TIMOTEO	(PSOE)
MORAL SANTÍN, JOSÉ ANTONIO	(IU)
MORENO CASAS, JOSÉ LUIS	(PP)
NAVARRO CORONADO, JOSÉ LUIS	(PP)
NEVADO BUENO, MARÍA TERESA	(IU)
NÚÑEZ MORGADES, PEDRO	(PP)
O'SHEA SUÁREZ- INCLÁN, CANDIDA	(PP)
PACHECO BENITO, JULIO	(PP)
PARTIDA BRUNETE, LUIS MANUEL	(PP)
PEDROCHE NIETO, JESÚS	(PP)
PÉREZ CONZÁLEZ, JESÚS	(PSOE)
PIÑEDO SIMAL, ADOLFO	(PSOE)
RAMOS CUENCA, AGAPITO	(PSOE)
RÍO GARCÍA DE SOLA, IGNACIO DEL	(PP)
RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, MANUEL JOSÉ	(PP)
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, FRANCISCO JAVIER	(PP)
ROMERO VERDUGO, FELISA	(PSOE)
RUIZ CASTILLO, JUAN ANTONIO	(PSOE)
RUIZ GALLARDÓN-JIMÉNEZ, ALBERTO	(PP)
RUIZ REIG, JAIME RAMÓN	(IU)
SACRISTÁN ALONSO, ALFONSO	(PSOE)
SAINZ GARCÍA, JOSÉ ANTONIO	(PSOE)
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, JUAN	(PSOE)
SANTIAGO PRIETO, BONIFACIO DE	(PP)
SANTIESTEBAN SÁEZ, JESÚS	(PSOE)
SANZ PINACHO, ROBERTO	(PP)
SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, FRANCISCA	(PSOE)
SERRANO BELTRÁN, JOSÉ TEÓFILO	(PSOE)
SERRANO FERNÁNDEZ, MARÍA	(PSOE)
SOLER-SSPIAUBA GALLO, JUAN	(PP)
TORRALBA GONZÁLEZ, CARMEN	(PP)
TORRE Y MONTORO, JOSÉ MARÍA DE LA	(PP)
TORRECILLA MONTAL, SALVADOR	(IU)
UTANDE MARTÍNEZ, FERNANDO	(PP)
VALVERDE BOCANEGRA, JESÚS ADRIANO	(PP)
VAN-HALEN ACEDO, JUAN	(PP)
VILLALONGA ELVIRO, ISABEL	(IU)

Durante la IIIª Legislatura se produjeron diversas altas y bajas. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos:

Pérdidas de la condición	Nombramientos
SANZ AGÜERO, MARCOS	CHAZARRA MONTIEL, ANTONIO (PSOE)
DUQUE FERNANDEZ, EDUARDO	MUÑOZ ABRINES, PEDRO (PP)
CORTES MUÑOZ, LUIS EDUARDO	AVILES TRIGO, ANTONIO (PP)
MATO ADROVER, ANA	DEL OLMO FLOREZ, LUIS (PP)
FERNANDEZ RODRIGUEZ, PILAR	LAYDA FERRER, JUAN JOSE (PSOE)
SERRANO BELTRAN, TEOFILO	FERNANDEZ BONILLA, TOMAS (PSOE)
SAUQUILLO PEREZ DEL ARCO, FRANCISCA	MAZA ALCAZAR, LUIS MIGUEL (PSOE)
PACHECHO BENITO, JULIO	MONTABES CALLE, MIGUEL (PP)
ESTEBAN MARTIN, LAURA	GARCIA ROMERO, PALOMA (PP)
PEREZ GONZALEZ, JESUS	RUIZ MUÑOZ, PEDRO (PSOE)
CORBALAN MARLASCA, PABLO LUIS	PARRA GELLIDA, ERNOLANDO (PSOE)

5. La disolución de la Cámara

La Asamblea de Madrid se disuelve por tres motivos.

El primero de ellos es el agotamiento de la Legislatura, esto es, la expiración del mandato parlamentario. Así lo determinan los apartados 1 y 2 del vigente artículo 10 del Estatuto, anteriormente reproducidos.

En segundo lugar, se disuelve la Cámara, como sanción, por la falta de designación del Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura. La prescripción del artículo 18.5 del Estatuto tiende así a fomentar la adopción de acuerdos, convocándose en otro caso de inmediato nuevas elecciones.

Finalmente, se ha admitido vía estatutaria la facultad de disolución del Presidente de la Comunidad. Frente a la regulación originaria, que en absoluto debe interpretarse como una omisión, sino como el resultado de una opción consciente, el vigente artículo 21 regula de forma detallada y pormenorizada la facultad de disolución. La principal característica de dicha disciplina radica en que la nueva Cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria. Se ha dado así cobertura a lo dispuesto por la Ley 5/1990, de 17 de mayo, que, en el momento de su aprobación, debía reputarse manifiestamente inconstitucional.

III. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PARLAMENTO: LA AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS

Es principio consustancial a la propia esencia de las instituciones parlamentarias en el marco de un Estado de Derecho el reconocimiento de autonomía para la disciplina de su organización y funcionamiento internos. La Asamblea de Madrid, en su condición de institución representativa del pueblo de Madrid, goza, en efecto, de autonomía para el desarrollo de sus funciones.

A este respecto, ha de retenerse que el Estatuto de Autonomía realiza un expreso reconocimiento de la autonomía reglamentaria —tanto el artículo 13 del texto originario como, de forma más precisa, el vigente artículo 12—. Se establece, consecuentemente, una reserva material en favor de dicho cuerpo normativo, al cual le corresponde regular la organización y el funcionamiento de la Asamblea.

Prescripción ciertamente significativa en este sentido es la constituida por el artículo 84 del vigente Reglamento de la Cámara, norma, no se olvide, que goza del rango de ley. En efecto, el meritado precepto, que principia la regulación de los medios materiales y personales de la Asamblea, dispone taxativamente en su apartado 1 lo siguiente:

«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales.».

Ningún precepto análogo existe en la disciplina reglamentaria de los demás Parlamentos autonómicos —como tampoco respecto de las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales—, constituyendo, por ende, el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica propia del Parlamento una auténtica singularidad en nuestro ordenamiento.

1. La autonomía reglamentaria

La labor de conformación normativa de su funcionamiento fue abordada por el Parlamento autonómico, básicamente, en su Iª Legislatura.

En su sesión constitutiva de 8 de junio de 1.983, la Asamblea de Madrid, a modo de Reglamento Provisional, aprobó la Resolución número 1 del Pleno, comprensiva de las «Normas Reglamentarias Provisionales de la Asamblea», que rigieron el funcionamiento de la institución durante su primer periodo de sesiones.

Las precitadas Normas Reglamentarias Provisionales —producto de un borrador cuya redacción se encomendó al Letrado de la Cámara D. José Maldonado Samper—, constituían en realidad una reproducción de las prescripciones del Reglamento del Congreso de los Diputados. Se iniciaba así una tendencia, que ha orientado el funcionamiento de la institución hasta nuestros días, desconocedora de las peculiaridades, tanto desde el punto de vista competencial como funcional, de la Asamblea de Madrid. Ciertamente, el criterio adoptado pudo ser correcto en el momento constitutivo —«para echar a andar»—, y desde luego lo era desde el punto de vista estrictamente

técnico jurídico, pero adolecía de serios inconvenientes en su posterior aplicación, consecuencia de una forzada analogía con el Congreso de los Diputados¹⁹.

Posteriormente, en ejercicio de las facultades conferidas a la Asamblea por el originario artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, se procedió a la aprobación por Resolución del Pleno, en la sesión celebrada el 18 de enero de 1.984, del Reglamento de la Asamblea de Madrid (publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 83, de 6 de abril), texto vigente durante el periodo objeto de la presente crónica —resultando derogado con la entrada en vigor del actual Reglamento, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1.997, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 82, de 31 de enero—.

El Reglamento de 1.984 era un texto de extensión media, integrado por 172 artículos, estructurados en doce Títulos, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

En líneas generales, su estructura y normativa eran fiel reflejo del proceso de mimetismo respecto del Reglamento del Congreso de los Diputados observado en los Parlamentos regionales, respondiendo numerosos preceptos *ad pedem literae* a lo dispuesto en los *interna corporis* del Congreso. Este hecho provocó disfuncionalidades nada desdeñables, no sólo por el acentuado carácter plurifuncional inherente a la Cámara regional, sino, entre otros aspectos, por la inadecuación de los mecanismos de control previstos a la realidad y estructura de los órganos sometidos al mismo, así como por la propia articulación de los Grupos Parlamentarios —en orden a evitar espectáculos como los producidos durante la IIª Legislatura—.

Ha de significarse que la relevancia del reglamento parlamentario comporta la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación y reforma. Así es, se exige, en una votación final sobre su totalidad, el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados —artículos 13.2 originario y 12.1 del vigente Reglamento, cuya Disposición Adicional Segunda determina que la tramitación se desarrollará por el procedimiento legislativo común previsto para las proposiciones de ley, excluyéndose en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Consejo de Gobierno—.

2. La autonomía financiera

Si esencial a la institución parlamentaria es la disciplina de su organización y funcionamiento internos, no menos lo es la capacidad de adoptar sus propias decisiones en materia financiera, axioma indefectible si, en puridad, se quiere garantizar la independencia funcional de un Parlamento.

¹⁹ Es cierto que el vigente Reglamento, mucho más detallista, ha intentado subsanar algunas deficiencias; pero no menos cierto es que en el futuro habrá de efectuarse una regulación más acorde con las necesidades específicas de la Cámara autonómica, y en dicha regulación —sin perjuicio de la indefectible perspectiva política— ha de reconocerse un papel determinante a los Servicios Jurídicos de la Cámara —justamente el que no se reconoció en el proceso de reforma que concluyó con la aprobación del Reglamento en vigor—.

Curiosamente, y a diferencia de la autonomía reglamentaria, esta vertiente del principio de autonomía parlamentaria no aparece expresamente consagrada por el Estatuto de Autonomía. En su defecto, el Reglamento de la Cámara aprobado en 1.997, como ha demostrado cumplidamente MARAZUELA BERMEJO²⁰, con una regulación prolija se ocupa de afirmar de modo inequívoco dicho principio —por todos, nos remitimos a sus artículos 49.1.f), 55.2, 84, y 89 a 95—.

3. La autonomía organizativa: el Estatuto de Personal y el Reglamento de Régimen Interior

Conforme determina el artículo 84 del vigente Reglamento —y previamente establecía el artículo 57 del Reglamento de 1.984—, la Asamblea ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales. A estos efectos, dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, especialmente de servicios de asesoramiento, técnicos y de documentación.

Durante el periodo comprendido en la presente crónica la Asamblea disciplinó su propia organización mediante:

1º. El Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1.988 —publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid de 22 de septiembre—.

Este texto, con una técnica ciertamente discutible, fue transformado en nuevo Estatuto de Personal en virtud del Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 26 de abril de 1.999, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea número 214, de 26 de abril. Tan sorprendente y atípica transformación tiene su origen en las, cuando menos, desafortunadas prescripciones contenidas en el artículo 87 y la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de la Asamblea de 1.997. Nada más y nada menos que dichas prescripciones predicen del Estatuto de Personal el mismo valor, fuerza y rango que es propio del Reglamento de la Cámara (*Sic*).

Con anterioridad a la aprobación en 1.988 del Estatuto de Personal la Asamblea se rigió en materia de personal por el Estatuto de 17 de febrero de 1.987, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea número 207, de 11 de marzo.

2º. El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 1.988 —publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 54, de 14 de septiembre, corrección de errores en el Boletín número 56, de 22 de septiembre—. Este texto, con ligeras modificaciones, sigue actualmente en vigor.

Con anterioridad a esta norma la Asamblea se rigió en materia de régimen interior, primero, por las Normas Provisionales de 17 de octubre de

²⁰ Poco, si es que algo cabe, es posible añadir al sólido y documentado trabajo de MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA, publicado en el número 1 de esta Revista, Junio 1.999, con el título «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid», páginas 105 a 143. Al mismo nos remitimos en absoluto.

1.984, publicadas en el Boletín Oficial de la Asamblea número 62, de 30 de octubre, y después por el Reglamento de 8 de noviembre de 1.986, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea número 188, de 27 de noviembre.

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PARLAMENTARIO

1. Adquisición de la condición de Diputado, suspensión y pérdida de la misma

Celebrados los comicios electorales, y aunque los derechos y prerrogativas son efectivos desde el momento mismo en que el Diputado es proclamado electo, para la adquisición de la condición de parlamentario autonómico se exige la presentación en la Secretaría General de la Cámara de la credencial expedida por la Junta electoral y cumplimentar la pertinente declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe. Además, para adquirir la “condición plena de Diputado” el Estatuto de la Comunidad de Madrid, en su artículo 11.2 —como ya hacía el originario artículo 12.4—, exige expresamente la prestación de promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Adquirida la condición, entra en vigor el régimen jurídico establecido tanto por el Reglamento de la Cámara como por la Ley 8/1.986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado, en la que se regulan entre otros extremos los signos que permiten mostrar externamente la condición y dignidad de Diputado, esto es, el carné, la medalla y la insignia de Diputado.

En el supuesto de que, celebradas tres sesiones plenarias, no adquiriera su condición plena, quedarán suspendidos los derechos y prerrogativas del Diputado electo hasta que dicha adquisición se produzca —así lo establecía el originario artículo 6 del Reglamento, de 18 de enero de 1.984, y lo impone el vigente artículo 12 del Reglamento de 1.997—.

Además del supuesto de suspensión de la condición de Diputado a que acaba de hacerse referencia, dicha medida excepcional —a tenor del artículo 19 del Reglamento de 1.984, así como del artículo 13 del Reglamento en vigor, de 1.997— procede como consecuencia del incumplimiento de los deberes inherentes a la disciplina parlamentaria, cuando, siendo firme un auto de procesamiento, el Diputado se halle en situación de prisión preventiva —provisional—, mientras dure la misma, y cuando una sentencia firme condenatoria lo imponga o cuando su cumplimiento implique imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

La pérdida de la condición, como hemos visto, se produce, a tenor de lo dispuesto por el artículo 10.1 del Estatuto originario —artículo 10.2 del texto en vigor—, como consecuencia de la disolución de la Cámara o, en todo caso, cuatro años después de la elección, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente hasta la constitución de la nueva Cámara. Asimismo, ha de tenerse presente que la condición de Diputado también se pierde por las tres causas siguien-

tes —a tenor del artículo 20 del Reglamento de 1.984, coincidente, en lo sustantivo, con el artículo 14 del vigente—: 1º decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación de Diputado; 2º fallecimiento o incapacitación del Diputado, declarada por decisión judicial firme; y 3º renuncia hecha personalmente ante la Mesa de la Asamblea.

2. Causas de inelegibilidad y circunstancias determinantes de la incompatibilidad

En cuanto al régimen de incompatibilidades, así como respecto de las causas de inelegibilidad, el Estatuto, en su artículo 11.4 —artículo 12.1 del texto originario—, se limita a remitirse a la Ley electoral.

En concreto, la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 3.2 las causas de inelegibilidad, determinado su artículo 5 las circunstancias que comportan la incompatibilidad con el mandato parlamentario.

3. Inviolabilidad e inmunidad

Los parlamentarios autonómicos —que no están ligados por mandato imperativo alguno— gozan durante su mandato de los tradicionales privilegios de inviolabilidad e inmunidad, si bien esta es parcial, como ha precisado genéricamente el Tribunal Constitucional —por todas, nos remitimos a su Sentencia de 12 de noviembre de 1981—, habida cuenta de que no se exige previa autorización del Parlamento autonómico para ser procesados.

El artículo 11 del Estatuto, en sus apartados 5 y 6 —prácticamente en los mismos términos literales que introdujeron los apartados 2 y 3 del artículo 12 del texto originario—, dispone al respecto lo que sigue:

«5. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

6. Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»

El Reglamento de 1.984 reiteraba los términos estatutarios en sus artículos 16 y 18 —inmunidad— y 17 —inviolabilidad—, ocupándose de dichas prerrogativas los vigentes artículos 23 —inviolabilidad— y 24 —inmunidad— del Reglamento de 1.997.

4. Derechos derivados de la condición de Diputado

4.1.- Las percepciones económicas de los Diputados de la Asamblea de Madrid.

Ab initio rigió en la Cámara autonómica, como en la mayoría de los Parlamentos regionales, el absurdo criterio de que los Diputados no podían obte-

ner una retribución fija por su labor. Así lo prescribía el originario artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud: *«Los Diputados no percibirán una retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por su ejercicio.»*

Se trata de uno de los errores más ingenuos derivados de los Acuerdos autonómicos de 1981, el cual ha lastrado de forma significativa el funcionamiento de nuestras instituciones representativas. Y no ya sólo porque el establecimiento de una retribución fija y digna es la única garantía para poder disponer de una clase política cuyo tono supere la mediocridad, permitiendo la oportuna profesionalización del trabajo político —profesionalización que, unida a un correcto régimen de responsabilidades, comportaría a medio plazo una verdadera economía de recursos públicos—, sino porque, desde el punto de vista operativo, la realidad demostró como la afirmación frente a dicho criterio de la percepción de dietas por asistencia a las sesiones parlamentarias generó una inflación en el trabajo parlamentario; inflación que, en absoluto, encontraba correspondencia con el volumen, profundidad y relevancia de los temas considerados.

Como ya afirmamos en otro lugar²¹, la descomunal aberración que suponía el régimen retributivo de los miembros de la Cámara regional vigente durante la I^a, II^a y III^a Legislaturas aquí consideradas, dio lugar incluso a figuras esperpénticas, como las reuniones de la Junta de Portavoces de las respectivas Comisiones.

Tan sólo a finales de la III^a Legislatura, y ya en pleno proceso de reconsideración de las prescripciones estatutarias, la Mesa, con una inteligente interpretación sugerida por los Servicios Jurídicos de la Cámara, articuló el denominado sistema del “dietón”, el cual permitió —junto con el establecimiento de un calendario cíclico de sesiones de las Comisiones—, reorientar la perversa situación imperante. La vía de escape —articulada mediante Acuerdo de la Mesa de fecha 14 de noviembre de 1.994, por el que se modificó el Acuerdo sobre cuantía y modalidades de las percepciones de los Diputados, con efectos de 1 de enero de 1.995, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 197, de 24 de noviembre— consistió en primar la asistencia a las sesiones plenarias de la Cámara. De esta manera, al incrementarse, muy notablemente, la dieta por asistencia a dichas sesiones, la presencia en los plenos celebrados mensualmente venía a cubrir la media de lo que constituían las retribuciones de los miembros de la Cámara. A los datos basta referirse para acreditar la minoración del volumen de actividad —cuantitativa, es decir, en número de sesiones, que no cualitativa— de las Comisiones de la Cámara, así como de sus Mesas, que dichas medidas comportaron.

Afortunadamente la lógica se impuso y, al amparo del artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía, en su vigente redacción —*«Los Diputados percibirán una asignación, que será fijada por la Asamblea.»*—, el Reglamento de la Cámara aprobado el 31 de enero de 1.997 dispone que:

²¹ Vid. ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en Revista Española de Derecho Constitucional, número 43, Enero-Abril 1.995, página 128.

«1. Los Diputados percibirán una asignación económica suficiente, que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.

2. La Mesa fijará cada año la cuantía de las asignación económica de los Diputados y sus modalidades, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias, garantizando en todo caso su adecuada relación con la responsabilidad y dedicación de los Diputados.

3. La asignación económica de los Diputados estará sujeta a las normas tributarias de carácter general que resulten de aplicación.».

4.2. Otros derechos y deberes de los Diputados de la Asamblea de Madrid; en especial, la protección social.

Al margen de lo hasta aquí comentado, los Diputados de la Cámara gozan de los derechos y están sometidos a los deberes inherentes a su condición, en términos análogos a los que rigen en cualquier otra institución parlamentaria. El elenco de derechos y deberes se recogía en los artículos 7 a 15 del Reglamento de 1.984, refiriéndose a los mismos los artículos 15 a 21 y 25 a 30 del vigente Reglamento de 1.997.

De este modo, entre los primeros, destacan, básicamente, el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones de los órganos parlamentarios en que estén integrados, así como el de formar parte, al menos, de una Comisión, al margen de la facultad de recabar cuantos datos, informes y documentos obrantes en la Administración precisen para el desempeño de su función. Entre los segundos, correlato lógico de los derechos, cabe destacar el deber de asistencia a las sesiones del Pleno y de las comisiones de que formen parte, el de acatar las normas inherentes a la cortesía y a la disciplina parlamentarias, así como el deber de sigilo, estando sometidos a ciertas limitaciones complementarias, como la prohibición de invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial o profesional.

Como mero apunte, quizás convenga hacer una mención específica al régimen de protección social, objeto reciente de una notable revisión, tendente a equiparar la situación aplicable a los parlamentarios autonómicos con la vigente para el supuesto de los Diputados del Congreso de los Diputados.

En efecto, el artículo 10 del Reglamento de 1.984 determinaba:

«1. Correrá a cargo del Presupuesto de la Asamblea el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas.

2. La Asamblea de Madrid deberá realizar con las entidades gestoras de la Seguridad Social los concertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliarse, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y que con anterioridad no estuvieran dados de alta en la Seguridad Social.

3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas.».

Dicha prescripción se enmarcaba en la línea establecida por la Orden Ministerial de 7 de diciembre de 1.981, por la que se regulaba la suscripción de Convenio especial con las entidades gestoras de la Seguridad Social por los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas en favor de sus miembros. Esta Orden presentaba notables disparidades con la ulterior Orden Ministerial de 29 de julio de 1982, relativa a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, la cual contenía una regulación mucho más generosa para los parlamentarios nacionales.

Con el cambio del régimen retributivo, esto es, el paso de las dietas a la retribución mensual fija, la protección social lógicamente también debía verse afectada. En este sentido, el vigente artículo 21 del Reglamento de la Asamblea dispone:

«1. La Asamblea de Madrid podrá suscribir convenios especiales con las entidades gestoras de la Seguridad Social en favor de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, causen baja en el correspondiente régimen de la Seguridad Social en el que previamente estuvieran afiliados y en situación de alta, así como, en su caso, en favor de aquellos Diputados que no estuvieran previamente afiliados o en situación de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social y, como consecuencia asimismo de su dedicación parlamentaria, lo soliciten.

En los términos previstos en los convenios especiales que eventualmente se suscriban, correrá a cargo del Presupuesto de la Asamblea el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados a los que se refiere el párrafo anterior.

2. Lo establecido en el párrafo segundo del apartado anterior se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que como consecuencia de su dedicación parlamentaria se encuentren en situación de excedencia o servicios especiales, al abono de las cuotas de clases pasivas y de las cotizaciones a las mutualidades funcionariales obligatorias.

3. La Mesa podrá disponer el abono, a cargo del Presupuesto de la Asamblea, de las cotizaciones a las mutualidades profesionales de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de realizar la actividad que motivara su pertenencia a las mismas.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Mesa podrá establecer un régimen complementario de asistencia social de los Diputados a cargo del Presupuesto de la Asamblea.».

Con posterioridad a la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara, el Consejo de Ministros acordó el Decreto por el que se modifica la regulación relativa a la suscripción del convenio especial con la Administración de la Seguridad Social por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en favor de sus miembros, expedido por S.M. el Rey como Real Decreto 705/1.999, de 30 de abril, que fuera publicado en el Boletín Oficial del Estado número 104, de 1 de mayo. El meritado Real Decreto, conforme precisa su propia Introducción, tiene como objetivo poner fin a algunas de las disparidades existentes entre el régimen de los parlamentarios autonómicos y el de los parlamentarios nacionales, equiparando en lo posible el contenido y alcance de las dos modalidades de convenio especial. De hecho se produce una equiparación total en cuanto a la inclusión en el régimen general de Seguri-

dad Social y a la voluntariedad, aunque la equiparación no se extiende a la contingencia de desempleo.

Al amparo del mismo la Asamblea de Madrid y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han otorgado el vigente Convenio, de fecha 27 de mayo de 1.999.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID

La Asamblea de Madrid, a semejanza de las instituciones del género, se articula internamente en diversos órganos funcionales o de trabajo y órganos de dirección o gobierno. Ha de reseñarse que algunos de dichos órganos han sido expresamente recogidos en el texto del Estatuto de Autonomía, concretamente en sus artículos 12 y 13.

1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

El Pleno de la Cámara es, por su propia esencia, el órgano supremo de la Asamblea de Madrid —así lo declara expresamente el artículo 77.1 del vigente Reglamento—, en el que están presentes todos sus miembros. Consecuentemente, es al Pleno a quien corresponden las atribuciones y competencias establecidas estatutaria, legal o reglamentariamente, en cuanto órgano decisorio por excelencia.

Su regulación reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —artículos 52 y 53 del Reglamento de 1.984 y artículos 77 y 78 del Reglamento de 1.997, prácticamente coincidentes en su literalidad—.

Durante el periodo considerado el Pleno de la Cámara desarrolló una actividad ciertamente intensa, como lo acreditan las 336 sesiones celebradas en las tres legislaturas consideradas. En concreto, de acuerdo con el siguiente detalle:

- I^a Legislatura: 107 sesiones plenarias.
- II^a Legislatura: 111 sesiones plenarias.
- III^a Legislatura: 118 sesiones plenarias.

2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

La Cámara, además de en Pleno, funciona, de acuerdo con un lógico principio de división del trabajo, en Comisiones. Estos órganos funcionales desarrollan una notable labor de preparación del trabajo del Pleno de la Cámara, habiendo adquirido en la práctica un notable protagonismo político, propiciado por la publicidad de sus sesiones.

Su regulación reglamentaria parte de la distinción entre Comisiones permanentes y Comisiones no permanentes, destacando de estas últimas las de investigación —artículos 40 a 51 del Reglamento de 1.984 y artículos 62 y 76 del Reglamento de 1.997—.

Durante el periodo considerado las distintas Comisiones de la Cámara desarrollaron una actividad ciertamente intensa, como lo acreditan las 2.113 sesiones celebradas en las tres legislaturas consideradas, de acuerdo con el siguiente detalle:

— Iª Legislatura: 415 sesiones de Comisión.

Las Comisiones existentes durante la Legislatura constitutiva fueron once, las siguientes:

- Comisión de Presidencia y Gobernación.
- Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda.
- Comisión de Trabajo, Industria y Comercio.
- Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas.
- Comisión de Educación y Cultura.
- Comisión de Salud y Bienestar Social.
- Comisión de Agricultura y Ganadería.
- Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Seguridad Ciudadana.
- Comisión de Asuntos Europeos.

— IIª Legislatura: 755 sesiones.

El número de Comisiones se incrementó cuantitativamente de forma muy significativa en la IIª Legislatura, hasta un total de 23. Dicho fenómeno es consecuencia tanto de la creación de diversas Comisiones de Investigación como del cambio de sistema durante la Legislatura, lo que determinó una reforma de la estructura originaria. Se trata de las siguientes:

- Comisión de Administración y Función Pública.
- Comisión de Agricultura y Ganadería.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Educación, Cultura y Deportes.
- Comisión de Economía y Empleo.
- Comisión de Igualdad de la Mujer.
- Comisión de Juventud.
- Comisión de Medio Ambiente.
- Comisión de Política Territorial.
- Comisión de Presidencia y Gobernación.
- Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales.
- Comisión de Presupuestos y Hacienda.
- Comisión de Reforma del Estatuto.
- Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones.
- Comisión de Salud e Integración Social.
- Comisión de Seguridad Ciudadana.
- Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas.
- Comisión de Vigilancia de las Contrataciones.
- Comisión de Investigación del Archivo Histórico.
- Comisión de Investigación Actur Tres Cantos.

- Comisión de Investigación del Macizo de Peñalara.
- Comisión de Investigación de Vitrubio 30.
- Comisión de Investigación del Grupo Exter.

— IIIª Legislatura: 943 sesiones.

El número de Comisiones constituidas ascendió a 20, las siguientes:

- Comisión de Administración y Función Pública.
- Comisión de Agricultura y Ganadería.
- Comisión de Asuntos Europeos.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Desarrollo Estatutario.
- Comisión de Economía y Empleo.
- Comisión de Educación, Cultura y Deportes.
- Comisión de Igualdad de la Mujer.
- Comisión de Juventud.
- Comisión de Medio Ambiente.
- Comisión de Medios de Comunicación Social.
- Comisión de Política Territorial.
- Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales.
- Comisión de Presupuestos y Hacienda.
- Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones.
- Comisión de Salud e Integración Social.
- Comisión de Seguridad Ciudadana.
- Comisión de Vigilancia de las Contrataciones.
- Comisión de Investigación sobre la actuación de empleados o autoridades de la Comunidad de Madrid sobre especulaciones de terrenos en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas.
- Comisión de Investigación creada por Resoluciones del Pleno de la Cámara de fechas 6 y 13 de octubre de 1.994.

3. La Mesa de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea es el órgano rector de la Cámara, al que corresponden, entre otras significativas funciones, la de calificar y admitir a trámite todos los escritos que se presenten en la misma, así como la de representar colegiadamente a la institución.

La composición de la Mesa es amplia, lo que favorece la representación de todos los Grupos Parlamentario presentes en la Cámara. Así, se integra por su Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

Su regulación reglamentaria se contiene en los artículos 29 a 37 del Reglamento de 1.984, así como en los artículos 48 a 57 del Reglamento de 1.997, que han venido a destacar el rol de sus distintos miembros.

Durante el periodo considerado la Mesa de la Asamblea desarrolló una notable actividad. Así lo acreditan las 589 sesiones celebradas en las tres legislaturas consideradas. En concreto, de acuerdo con el siguiente detalle:

— Iª Legislatura: 169 sesiones.

Los componentes de la Mesa en esta Iª Legislatura fueron:

- Presidente: Ramón Espinar Gallego (PSOE).
- Vicepresidente Primero: Luis Alejandro Cendrero Uceda (PSOE).
- Vicepresidente Segundo: Isaac Saez González (AP-PDP-UL).
- Vicepresidente Tercero: Emilio Rodríguez Sánchez (PCE).
- Secretario Primero: Elvira Domingo Ortiz (PSOE).
- Secretario Segundo: José Ramón Pin Arboledas (AP-PDP-UL).
- Secretario Tercero: Emilio Sánchez Cuenca (PSOE).

— IIª Legislatura: 195 sesiones.

Integraron la Mesa de la Cámara en la IIª Legislatura:

- Presidente: Rosa Posada Chapado (CDS).
- Vicepresidente Primero: Francisco Javier Ledesma Bartret (PSOE).
- Vicepresidente Segundo: Pedro Núñez Morgades (AP).
- Vicepresidente Tercero: Pedro Díez Olazabal (IU).
- Secretario Primero: Emilio Sánchez Cuenca (PSOE).
- Secretario Segundo: Rosa Vindel López (AP).
- Secretario Tercero: Luis Rufilanchas Serrano (CDS)

— IIIª Legislatura: 225 sesiones.

Los componentes de la Mesa en la IIIª Legislatura fueron:

- Presidente: Pedro Díez Olazabal (IU).
- Vicepresidente Primero: Pedro Núñez Morgades (PP).
- Vicepresidente Segundo: Javier Ledesma Bartret (PSOE).
- Vicepresidente Tercero: Fernando Abad Bécquer (PSOE).
- Secretario Primero: Ángel Luis del Castillo Gordo (PSOE).
- Secretario Segundo: José López López (PP).
- Secretario Tercero: Jaime Ruiz Reig (IU).

4. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

La Junta de Portavoces es un órgano esencialmente político, cuya finalidad es permitir que los grupos parlamentarios, auténticos protagonistas del parlamentarismo contemporáneo, puedan participar en la dirección y organización de los trabajos de la Cámara, especialmente por lo que respecta a la fijación del Orden del Día de las sesiones plenarias.

Su regulación reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —artículos 52 y 53 del Reglamento de 1.984 y artículos 77 y 78 del Reglamento de 1.997, prácticamente coincidentes en su literalidad—.

Durante el periodo considerado la Junta de Portavoces de la Cámara desarrolló una actividad ciertamente intensa, como lo acreditan las 469 sesiones celebradas en las tres legislaturas consideradas. En su funcionamiento, además, ha de destacarse que, como regla general, ha operado el principio de unanimidad en la adopción de acuerdos, rigiendo a gran altura la cortesía parlamentaria. En concreto, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Iª Legislatura: 145 sesiones.
- IIª Legislatura: 164 sesiones.
- IIIª Legislatura: 160 sesiones.

VI. LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID

A imagen de los restantes Parlamentos autonómicos, las competencias de la Cámara regional responden al esquema diseñado por el texto constitucional para el supuesto de las Cortes Generales.

Consecuentemente, y a tenor del artículo 9 del Estatuto, le corresponde:

1. La potestad legislativa

La Asamblea de Madrid goza de la potestad legislativa en aquellas materias que sean de su exclusiva competencia, así como en aquellas en que le corresponda el desarrollo de las competencias compartidas con el Estado.

Como tuvimos ocasión de resaltar en otro lugar, al que nos remitimos²², la Ley Orgánica 3/1.983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid afirma de forma expresa tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria —correctamente escindida de la función ejecutiva— de la Comunidad de Madrid, distinguiendo nítidamente el respectivo ámbito de las dos facetas de la potestad normativa²³.

Desde estas premisas, ha de subrayarse que en su redacción vigente —tras la última de las reformas, la operada en 1.998—, el artículo 9 determina que es la Asamblea de Madrid la institución de autogobierno que representa al pueblo de Madrid y ejerce la potestad legislativa de la Comunidad.

Esta atribución genérica resulta ulteriormente precisada por el artículo 15, cuyo apartado 1 delimita el ámbito material de la misma:

«La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.

Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.».

²² ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Las leyes de la Asamblea de Madrid», en el número 1 de esta Revista, junio 1.999, páginas 147 a 188.

²³ De consulta fructífera sigue resultando el trabajo de VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS: «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», en la citada obra colectiva, coordinada por GÓMEZ-FERRER MORANT, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», páginas 221 a 252.

Sobre el procedimiento legislativo, en la misma obra colectiva, *vid.* el estudio descriptivo de SAÍNZ MORENO: «La Asamblea de Madrid», concretamente páginas 52 a 66; no obstante, ha de tenerse presente que las referencias normativas del mismo lo son al originario Reglamento de la Cámara, de 18 de febrero de 1.984, hoy derogado y sustituido por el vigente Reglamento, de 30 de enero de 1.997.

Asimismo, puede consultarse la narración circunstanciada de PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS: «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en «Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana», obra colectiva anteriormente citada, páginas 75 a 86.

Presupuesto lo anterior, se disciplina en el propio precepto la iniciativa legislativa, determinando su apartado 2:

«La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a que se refiere el apartado 1»²⁴.

Lo anterior ha de complementarse, necesariamente, con la delimitación del ámbito competencial del Parlamento regional que efectúa el artículo 34.2 del Estatuto, del siguiente tenor:

«En las materias de su competencia, le corresponde a la Asamblea de Madrid la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto, correspondiéndole al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.».

En cuanto a los trámites precisos para la integración de la eficacia de las leyes autonómicas, el artículo 40 establece el régimen de publicación de las leyes y reglamentos emanados de la Comunidad, con la significativa peculiaridad de constituir, junto con el Estatuto del Principado de Asturias, las únicas normas institucionales básicas que exigen con carácter preceptivo la publicación de todas las disposiciones generales en el *Boletín Oficial del Estado*. Dispone su apartado 1:

«Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado», entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.».

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1, debe destacarse la pintoresca particularidad de la entrada en vigor inmediata de las leyes, es decir, en la fecha de su publicación, no estableciéndose un plazo de *vacatio legis*²⁵.

Para un análisis pormenorizada de la actividad legislativa de la Cámara, incluyendo una relación de todas las leyes aprobadas, nos remitimos a un trabajo anterior publicado en esta misma Revista.

²⁴ La reserva de ley estatutaria establecida por el artículo 26.2 fue cumplimentada por la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en cuyo artículo 8 establece el requisito de la firma de, al menos, 50.000 electores madrileños, y en su artículo 14 precisa la concurrencia, bien de tres o más Ayuntamientos cuyos municipios cuenten en conjunto con un censo superior a 50.000 electores, o bien de diez o más Ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

²⁵ Sobre el particular, *vid.* ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en el colectivo «Parlamento y Opinión Pública», coordinado por PAU VALL, editado por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en Editorial Tecnos, Madrid, 1995, páginas 141 a 187.

2. El Parlamento autonómico ostenta la, nunca suficientemente ponderada, competencia de aprobación de los Presupuestos de la Comunidad, a partir de lo dispuesto por el artículo 61 del Estatuto de Autonomía.

3. La Cámara regional lleva a cabo el control político del Presidente de la Comunidad, al que eligen, así como de los miembros del Consejo de Gobierno designados por el Presidente, aunque no cabe la reprobación individual.

4. Ostenta, asimismo, todas aquellas otras competencias que le atribuyen diversos preceptos constitucionales y las que le han sido atribuidas estatutariamente. Entre las primeras destacan las siguientes:

- a) Designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69.5 de la Constitución; precepto, recordemos, del siguiente tenor literal: *«Las Comunidades Autónomas designarán además 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.»*.

La relación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid designados por la Asamblea de Madrid es la que sigue:

— Iª Legislatura: En la sesión plenaria celebrada por la Cámara los días 13 y 14 de junio de 1.983 se designó a los siguientes cinco Senadores.

- Flores Valencia, Elena.
- Perinat Elio, Luis Guillermo.
- Gómez Pérez, Sócrates.
- Robles Piquer, Carlos.
- Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.

— IIª Legislatura: La Cámara, en su sesión plenaria de fecha 28 de julio de 1.987, procedió a la designación de los siguientes cinco Senadores.

- Flores Valencia, Elena.
- Ruiz-Gallardón Jiménez, Alberto.
- Castedo Álvarez, Fernando.
- Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.
- Cortés Muñoz, Luis Eduardo.

Con fecha de 15 de noviembre de 1.989 el Pleno procedió a realizar tres sustituciones, con los oportunos nombramientos. En concreto:

Senador sustituido

Flores Valencia, Elena.
Ruiz-Gallarón Jiménez, Alberto.
Castedo Álvarez, Fernando.

Senador nombrado

Sanz Agüero, Marcos
Van-Halen Acedo, Juan.
Harguindey Banet, Gerardo.

— IIIª Legislatura: En su sesión plenaria de fecha 16 de julio de 1.991 se procedió por el Parlamento regional a la designación de los siguientes cinco Senadores.

- Cortés Muñoz, Luis Eduardo.
- Van-Halen Acedo, Juan.
- Serrano Beltrán, José Teófilo.
- Sanz Agüero, Marcos.
- Vilallonga Elviro, Isabel.

A lo largo de la Legislatura se produjeron diversas sustituciones, con los oportunos nombramientos, concretamente cuatro. La primera lo fue con fecha de 17 de octubre de 1.991, la segunda con fecha de 16 de junio de 1.993, y las dos últimas en sesión plenaria de 2 de junio de 1.994. En concreto:

Senador sustituido	Senador nombrado
Sanz Agüero, Marcos.	Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.
Cortés Muñoz, Luis Eduardo.	Pedroche Nieto, Jesús.
Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.	Abad Bécquer, Fernando.
Serrano Beltrán, Teófilo.	García-Hierro Caraballo, Dolores.

b) Ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, en los términos establecidos por el artículo 87.2 de la Constitución.

c) Ostenta la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad ante el supremo intérprete de la Constitución, a tenor de lo dispuesto por el artículo 162 de la *norma normarum*, en relación con los vigentes artículo 16-3. g) del Estatuto de Autonomía y artículo 222 del Reglamento. Recuérdese a este respecto lo establecido por el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En relación con la actuación de la Cámara ante el Tribunal Constitucional respecto de sus propios actos, resulta ineludible la consulta de ARÉVALO GUTIÉRREZ, GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ y NIETO LOZANO: «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», trabajo publicado en el número 1 de esta Revista, junio 1.999, páginas 191 a 199.

d) Puede ejercitar la iniciativa para la reforma de la Constitución, a tenor de lo dispuesto por el artículo 166 de la Carta Magna, en relación con el artículo 14 del Estatuto de Autonomía.

V

DOCUMENTACIÓN

El Parlamento y sus miembros ante los tribunales. Relación de sentencias y autos del Tribunal Supremo, Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. JURISPRUDENCIA RELATIVA AL PARLAMENTO. 1. Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 2. Jurisdicción Social. III. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS PARLAMENTARIOS . 1. Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 2. Jurisdicción Penal. 3. Jurisdicción Civil. 4. Jurisdicción Social.

I. INTRODUCCIÓN

En el campo de la jurisprudencia parlamentaria española, la búsqueda y recuperación de resoluciones judiciales emanadas de las diferentes instancias del Poder Judicial constituyen a menudo un serio obstáculo para los profesionales del Derecho. Ello es debido, sin duda, a la falta de fuentes de información especializada que permitan conocer de forma sintética, exhaustiva y sistematizada las sentencias y autos del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Audiencias Territoriales¹, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales relativas a los recursos, demandas y querellas presentados contra las actuaciones de los órganos parlamentarios o sus miembros o aquellos otros procedimientos en los que, sin ser parte implicada, se contienen referencias a su régimen jurídico. Este panorama tan poco satisfactorio nada tiene que ver con la riqueza de fuentes de información con que cuentan los mismos profesionales para la jurisprudencia parlamentaria emanada del Tribunal Constitucional y cuyos hitos más señeros vienen constituidos en la actualidad por el trabajo publicado en 1997 por Francesc Pau i Vall, Luis de la Peña Rodríguez,

* Jefe de la Sección de Biblioteca y Documentación de la Asamblea de Madrid.

¹ Extinguidas en 1989 con la constitución de los Tribunales Superiores de Justicia.

Mercè Mateu i Escoda y M.^a Rosario Martínez-Calafate² y la base de datos de Jurisprudencia Parlamentaria y Constitucional ofrecida por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos a través de Internet³.

Para remediar esta situación y contribuir a un mayor conocimiento de la doctrina judicial sobre los diferentes temas parlamentarios que llegan a nuestros tribunales hemos elaborado con todos los medios a nuestro alcance, que no son muchos, una relación cronológica de sentencias y autos cuya consulta permitirá en el futuro un ahorro de tiempo nada despreciable, máxime si tenemos en cuenta el punto de partida en el que nos encontramos actualmente, carente de repertorios especializados sobre la materia y de fuentes de información oficial que recojan de forma global, exhaustiva, actualizada y analítica todas las sentencias y autos producidos por las Audiencias y los Tribunales Superiores de Justicia.

Esta pobreza de fuentes, puesta de manifiesto en el excelente artículo de Mercé Mateu i Escoda⁴, hace que esta relación de jurisprudencia parlamentaria que se ofrece al lector sea básicamente un trabajo elaborado a partir de los repertorios y bases de datos de jurisprudencia que nos brindan las principales editoriales jurídicas españolas con un criterio eminentemente comercial y donde no se recogen la totalidad de las resoluciones judiciales ni aparecen todos los datos necesarios para su descripción. Esta dependencia de fuentes no oficiales hace que el trabajo que hoy se presenta no reúna los requisitos de exhaustividad y autoridad que serían deseables. En este sentido, resultaría del máximo interés la aportación por parte de personas e instituciones de aquellas sentencias y autos que, resultando de interés, no aparezcan reflejadas en la relación que hemos elaborado.

Desde un punto de vista documental, y dada la extensión que tendría la publicación de los textos de las resoluciones judiciales, el trabajo que aquí se ofrece tiene un mero carácter referencial.

En relación a su organización y consulta, las referencias aparecen agrupadas funcionalmente bajo los epígrafes temáticos de «Jurisprudencia relativa al Parlamento» y «Jurisprudencia relativa a los parlamentarios», y dentro de ellos por jurisdicciones, tribunales y fechas. La adopción de un criterio material en la ordenación general de las referencias tiene por objeto facilitar al profesional la búsqueda de las sentencias y autos que le puedan interesar por razón de los sujetos parlamentarios afectados, evitando la demora que puede suponer una búsqueda global. No obstante, se ha de tener en cuenta que esta clasificación por grandes materias puede presentar algunas dudas en su aplicación a las resoluciones judiciales complejas, donde no está claro el sujeto principal.

El esquema de las referencias utilizado en este trabajo presenta tres grandes áreas destinadas a poner de relieve: la descripción abreviada de la resolución

² «Relación Cronológica de Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional dictadas en materia parlamentaria. 17 de junio de 1981/13 de mayo de 1997», en *Parlamento y justicia constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: Aranzadi, 1997. págs. 613-630.

³ <http://www.aelpa.org>.

⁴ «La documentación judicial» en *Manual de Documentación Jurídica* /ed. Mateo Maciá. Madrid: Síntesis, 1998. págs. 137-187.

judicial, la fuente donde se encuentra y su relación con otras resoluciones posteriores. La primera de las áreas contempla, a su vez, diferentes campos, como son el tipo y fecha de la resolución, el objeto de la resolución y el autor de la resolución.

En cuanto a la selección de la jurisprudencia, se han tenido en cuenta, en primer lugar, las resoluciones judiciales que por razón de su materia afectan directamente a los Parlamentos en el ejercicio de sus competencias de gobierno interior o al estatuto de sus miembros y, en segundo lugar, todas aquellas resoluciones que, sin tener dichos objetos como principales, traen a colación temas de índole parlamentario o ponen de manifiesto la condición parlamentaria de los sujetos implicados.

Por último, no quisiéramos dejar pasar la ocasión sin agradecer a don Alfonso Arévalo Gutiérrez y doña Almudena Marazauela Bermejo, desde sus cargos respectivos de Secretario General Adjunto y Directora de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid, el estímulo que nos han prestado en la realización de este trabajo.

II. JURISPRUDENCIA RELATIVA AL PARLAMENTO

1. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

a) *Tribunal Supremo*

Sentencia de 21-1-1986, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por doña M.^a del Pilar A. R. y otros funcionarios de las Cortes Generales, contra denegación tácita por las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado de lo solicitado el 7 de febrero de 1984, por los recurrentes, para que sus nombramientos como funcionarios del Cuerpo-Auxiliar Administrativo de las Cortes Generales fuesen del Cuerpo Técnico-Administrativo contemplado en el Estatuto de Personal al servicio de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1986, marginal 10.

Sentencia de 3-12-1986, en el recurso de apelación promovido por la Comunidad Foral de Navarra en relación con la Sentencia de 23 de septiembre de 1983, dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Administración del Estado, contra norma de canon sobre producción de energía eléctrica aprobada por la Comisión de Urgencia Normativa del Parlamento Foral de Navarra en sesión de 24 de noviembre de 1981. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1986, marginal 7106.

Sentencia de 20-1-1987, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto, al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, por don Nicolás P-S. J., contra

el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifican los artículos 7º y 31º del Estatuto del Personal al servicio de las Cortes Generales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1987, marginal 317.

Auto de 18-2-1987, en el recurso de apelación, promovido por don Fernando R. B., Vicepresidente Segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, en relación con el Auto de 24 de mayo de 1985, dictado por la Audiencia Territorial de Burgos en el recurso contencioso-administrativo n.º 500/83, interpuesto por el mismo actor, contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 22 de septiembre de 1983, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por aquél y otros contra el Acuerdo de la Mesa de 6 de julio anterior en el que se resolvió la ubicación de la sede de dichas Cortes en el Castillo de Fuensaldaña. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1987, marginal 3210.

Auto de 26-1-1988, en el recurso de apelación, interpuesto por don Francisco Javier C. P. y otros funcionarios del Parlamento de Navarra, contra Auto de la Sala de Pamplona de 8 de enero de 1987, que desestimó el recurso de suplica deducido contra el de 17 de diciembre de 1986 sobre incompetencia para conocer de las cuestiones planteadas contra el Acuerdo de la Mesa de dicho Parlamento de 17 de octubre de 1985 por el que se modifica el artículo 57 del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983 -posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 y modificado el 16 de octubre del mismo año. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1988, marginal 363.

Sentencia de 18-5-1988, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por don Manuel, contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 14 de junio de 1985, que desestimó el recurso interpuesto contra otro Acuerdo de 29 de abril anterior, que le declaró en situación de excedencia voluntaria, como funcionario de las Cortes Generales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: La Ley. Repertorio 1988-3, marginal 49.

Sentencia de 29-5-1989, en el recurso de apelación, promovido por don Moisés B. G., en relación con la Sentencia de 14 de abril de 1987 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo actor contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 23 de enero de 1986 y las normas de desarrollo del Título III, Capítulo VI, Sección 2.^a del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior aprobadas en sesiones de 17 de octubre y 19 de noviembre de 1985, y, asimismo, contra el acto de aplicación de la nómi-

na correspondiente al mes de diciembre del mismo año. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1989, marginal 5642.

Auto de 10-10-1989, en el recurso de apelación, promovido por doña Yolanda R. A. y otros, en relación con el Auto de 25 de septiembre de 1986 dictado por la Audiencia Territorial de Pamplona en el recurso contencioso-administrativo promovido por los mismos actores contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 17 de octubre de 1985 y de 10 de enero de 1986 que modifican el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1989, marginal 6857.

Sentencia de 15-1-1990, en el recurso de apelación, promovido por el Parlamento Foral de Navarra y el Ministerio Fiscal, en relación con la Sentencia de 17 de noviembre de 1988 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las entidades sindicales USO, CCOO y AFAPNA contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Foral de 27 de mayo de 1988, que declaró la ilegalidad de la huelga anunciada el día 25 anterior por el Comité de Huelga de los funcionarios del Parlamento Foral. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1990, marginal 75.

Sentencia de 29-12-1990, en el recurso de apelación, promovido por Yolanda R. A. y otros, en relación con la Sentencia de 15 de abril de 1989 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el recurso contencioso-administrativo promovido por los mismos actores contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 15 de octubre de 1985, que aprobó la modificación del art. 57.2 del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior de dicho Parlamento. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1990, marginal 10244.

Sentencia de 31-3-1992, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, contra el art. 2.º del Real Decreto 1402/1990 de 27 de julio, por el que se modifica el art. 77.1 c) del Reglamento de Ordenación del Seguro Privado, alegando la opinión de un Diputado, miembro de la Comisión de Justicia e Interior en que se emitió dictamen en fase de elaboración de la Ley de Ordenación del Seguro Privado acorde a las pretensiones del recurrente. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1992, marginal 4167.

Sentencia de 26-9-1994, en el recurso contencioso-administrativo nº 918/1993, interpuesto por la representación procesal de la Federación

Sindical de la Administración Pública de CCOO, contra Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de 20 de mayo de 1988 por la que se dictan normas reguladoras de las Elecciones a miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1994, marginal 7339.

- En relación con esta sentencia véase la STC 121/1997 de 1 de julio en el recurso de amparo 442/1995 (BOE n.º 171 supl., 18-08-1997; JC 1997, t. XLVIII).

Sentencia de 15-5-1995, en el recurso contencioso-administrativo n.º 1258/1990, interpuesto por doña María Dolores C. F., funcionaria del Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales, contra Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 28 de marzo de 1990 y anterior Resolución de 9 de marzo de 1989 sobre reconocimiento de tiempo de servicios prestados a efectos retributivos. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1995, marginal 4114.

Sentencia de 2-6-1995, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por don José Luis de F. H., funcionario del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales, contra la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1991 desestimatoria del recurso de alzada contra la Resolución de su Secretario General de 24 de mayo de 1991, sobre concurso de méritos para la provisión de una plaza de Ujier de servicio de festivos, convocado el día 14 de mayo de 1992. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Archivo La Ley 1995, 7854.

Sentencia de 28-6-1995, en el recurso de apelación, promovido por la representación procesal de don Cipriano J. J., en relación con la Sentencia de 31 de julio de 1991 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el recurso contencioso-administrativo n.º 107/1989 interpuesto por don Cipriano J. J. contra el Acuerdo de la Mesa de la Diputación General de la Rioja de 15 de marzo de 1989, que desestima la petición de reingreso en el servicio activo del recurrente. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso Administrativo).

Fuente: Archivo La Ley 1995, 8054.

Sentencia de 22-12-1995, en el recurso contencioso-administrativo n.º 338/1993 interpuesto por doña Pilar S. L. y otras contra Resolución dictada en la reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 26 de enero de 1993, que desestimó el recurso formulado por las actoras, ante las propias Mesas, el 6 de noviembre de 1992, contra la Disposición Adicional Segunda de las Normas sobre Personal y Organización Administrativa de las Cortes Generales, aprobadas por dichas Mesas en su reu-

nión conjunta de 21 de septiembre de 1992. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1995, marginal 9674.

Sentencia de 29-1-1996, en el recurso contencioso-administrativo n.º 7315/-1992, interpuesto por la representación procesal de la Federación Sindical de la Administración Pública (CCOO), contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19-5-1992, sobre servicios esenciales en relación con la convocatoria de huelga para el día 29 de mayo de 1992 y la Resolución de 21 de julio de 1992, por la que se desestima el recurso de reposición. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1996, marginal 1309.

Sentencia de 1-4-1996, en el recurso contencioso-administrativo n.º 659/-1994, interpuesto por la representación procesal de doña Concepción U. P., funcionaria del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales, contra Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y Senado que por silencio administrativo desestimaron el recurso ordinario contra Resolución del Letrado Mayor de las Cortes Generales de 22 de abril de 1994, que confirmó la de la Dirección de Gobierno Interior de la Secretaría General de 11 de febrero de 1994, denegándole la prestación cultural-profesional reclamada. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1996, marginal 3220.

Sentencia de 3-2-1997, en el recurso contencioso-administrativo n.º 288/-1993, interpuesto por la representación procesal de don Juan M. G., funcionario del Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales, contra la desestimación presunta de la Mesa del Congreso de los Diputados del recurso promovido contra la Resolución de la Dirección de Gobierno Interior de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 15 de septiembre de 1990, sobre adscripción profesional del recurrente al puesto de Taquígrafo-Estenotipista del Servicio de Redacción del Diario de Sesiones. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 1405.

Sentencia de 7-2-1997, en el recurso de casación en interés de ley n.º 7692/-1994, interpuesto por la representación procesal de la Asamblea de Madrid, contra la Sentencia de 11 de mayo de 1994 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Isaac Arturo Z. G. contra Resolución de la Mesa de la Asamblea de Madrid que desestimó un recurso de alzada interpuesto por el recurrente de la primera instancia contra una resolución que le impuso una sanción de dieciocho meses de suspensión por «no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se

utilice en provecho propio». (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 1353.

Sentencia de 16-5-1997, en el recurso contencioso-administrativo n.º 517/-1995, interpuesto por don Antonio S. C., contra la Resolución de la Mesa del Senado de 6 de junio de 1995, que denegó al actor la restitución al puesto de trabajo de conductor de incidencias y el abono de las cantidades dejadas de percibir desde el cese en las funciones hasta la fecha de la efectiva reincorporación. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 3916.

Sentencia de 28-7-1997, en el recurso contencioso-administrativo n.º 7269/-1992, interpuesto por la representación procesal de don Carlos M. L., contra la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 2 de junio de 1992, por la que se desestimó el recurso de alzada formulado contra el Acuerdo del Tribunal Calificador del concurso-oposición para la provisión de plazas del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales, así como contra la resolución desestimatoria presunta del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 13 de mayo de 1992, de los Presidentes del Congreso y del Senado, por la que se nombran funcionarios del referido Cuerpo a los aspirantes seleccionados, siendo posteriormente ampliado el recurso a la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de septiembre de 1992, que inadmitió el mencionado recurso de reposición. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 6207.

Sentencia de 29-9-1997, en el recurso contencioso-administrativo n.º 572/-1994, interpuesto por la representación procesal de don Manuel C. L-F., contra Resolución de la Mesa del Senado de 7 de junio de 1994, que confirma la Resolución del Letrado Mayor del Senado de 4 de marzo de 1994, por la que se ordenaba el cese del recurrente en el puesto de conductor de incidencias, adscribiéndolo provisionalmente a la Unidad de Servicios Generales de Ujieres del Departamento de Gobierno Interior. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 6937.

Sentencia de 6-10-1997, en el recurso contencioso-administrativo n.º 722/-1995, interpuesto por la representación procesal de don Roberto R. C., funcionario del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales, contra la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de septiembre de 1995, por la que se desestima el recurso formulado contra la Resolución del Secretario General del Congreso de los Diputados de 30 de mayo del mismo año, sobre sanción disciplinaria de pérdida de 20 días de remuneración por una falta grave de obediencia debida a los superiores y otra

falta de incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: La Ley. Repertorio 1997, marginal 11115.

Sentencia de 15-7-1998, en el recurso contencioso-administrativo n.º 714/-1996, interpuesto por don Juan José A. M., contra Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados desestimando recurso interpuesto contra la Resolución del Secretario General del Congreso de los Diputados y del Letrado Mayor del Senado, de 26 de febrero de 1996, resolutoria del concurso de méritos convocado para proveer diversos puestos de trabajo dentro de las Secretarías del Congreso de los Diputados y del Senado. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 7040.

Sentencia de 27-11-1998, en los recursos de apelación n.º 23/1996, interpuestos, por una parte, por la Asamblea de Extremadura, y, por otra, por doña M.^a de los Ángeles L. G., en relación con la Sentencia de 5 de febrero de 1992 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el recurso contencioso-administrativo n.º 605/1990, interpuesto por don Miguel R. C., contra la Resolución de 20 de Marzo de 1990 del Tribunal Calificador de las pruebas selectivas para provisión de una plaza de Técnico Superior con adscripción al Departamento de Estudios y Documentación al Servicio de la Asamblea de Extremadura, así como su confirmación en alzada por silencio administrativo negativo. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1999, marginal 305.

Sentencia de 10-12-1998, en el recurso contencioso-administrativo n.º 409/-1994, interpuesto por don León M. E., contra el Acuerdo de las Mesas conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado de 7 de febrero de 1994, por el que se desestima su petición de reintegro de gastos de asistencia sanitaria, con cargo al Fondo de Prestaciones Sociales de las Cortes. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1999, marginal 603.

b) Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia de 23-9-1983, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la Administración del Estado, contra norma de canon sobre producción de energía eléctrica aprobada por la Comisión de Urgencia Normativa del Parlamento Foral de Navarra en sesión de 24 de noviembre de 1981. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo)

Fuente: STS de 3-12-1986.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Auto de 24-5-1985, en el recurso contencioso-administrativo n.º 500/83, interpuesto por don Fernando R. B., contra el Acuerdo de la Mesa de las

Cortes de Castilla y León de 22 de septiembre de 1983, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por aquel y otros contra el Acuerdo de la Mesa de 6 de julio anterior en el que se resolvió la ubicación de la sede de dichas Cortes en el Castillo de Fuensaldaña. (Audiencia Territorial de Burgos: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: ATS de 18-2-1987.

- En relación con este auto véase la fuente.

Sentencia de 9-12-1985 (n.º 424/85), en el recurso contencioso-administrativo n.º 473/1984, interpuesto por una funcionaria de la Administración Civil del Estado, contra un Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, por el que se desestima su recurso contra la realización de pruebas selectivas para ingresar en el Cuerpo Auxiliar Administrativo de las Cortes de Castilla y León al amparo de la preferencia establecida en la base primera de la convocatoria para «los funcionarios que soliciten su incorporación en régimen de comisión de servicios o en situación de supernumerarios». (Audiencia Territorial de Valladolid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Jurisdicción contencioso-administrativa. 1986. Edersa, marginal 7498).

Auto de 25-9-1986, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por doña Yolanda R. A. y otros, contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra de 17 de octubre de 1985 y de 10 de enero de 1986, que modifican el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo)

Fuente: ATS de 10-10-1989.

- En relación con esta auto véase la fuente.

Auto de 8-1-1987, en el recurso de suplica deducido contra el de 17 de diciembre de 1986 sobre incompetencia para conocer de las cuestiones planteadas en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por don Francisco Javier C. P. y otros funcionarios del Parlamento de Navarra, contra el Acuerdo de la Mesa de dicho Parlamento de 17 de octubre de 1985 por el que se modifica el artículo 57 del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983 (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: ATS de 26-1-1988.

- En relación a este auto véase la fuente.

Sentencia de 14-4-1987, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por don Moisés B. G., contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 23 de enero de 1986 y las normas de desarrollo del Título III, Capítulo VI, Sección 2.ª del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior aprobadas en sesiones de 17 de octubre y 19 de noviembre de 1985, y asi-

mismo contra el acto de aplicación de la nómina correspondiente al mes de diciembre del mismo año. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 29-5-1989.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 6-9-1988 (n.º 312/88), en el recurso contencioso-administrativo n.º 509/1988, interpuesto al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra el Acuerdo del Pleno de la Asamblea Regional de Cantabria, de 13 de mayo de 1988, por el que se acordaba que el recurrente, en su condición de Senador por la Comunidad Autónoma de Cantabria, interpelara al Gobierno de la Nación y elevara la subsiguiente moción en relación con el denominado ferrocarril S.-M. (Audiencia Territorial de Burgos: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Jurisdicción contencioso-administrativa. 1988. Edersa, marginal 8700).

Sentencia de 11-11-1988 (n.º 225/88), en el recurso-contencioso-administrativo 239/1987, interpuesto contra la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto por el recurrente contra el Acuerdo por el que se incorporan al Cuerpo de Auxiliares Administrativos a los funcionarios auxiliares de la Administración General de la Cámara, por el orden de incorporación al Parlamento. (Audiencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Jurisdicción contencioso-administrativa. 1988. Edersa, marginal 8766).

Sentencia de 17-11-1988, en los recursos contencioso-administrativos, interpuestos por las entidades sindicales USO, CCOO y AFAPNA, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Foral de 27 de mayo de 1988, que declaró la ilegalidad de la huelga anunciada el día 25 anterior por el Comité de Huelga de los funcionarios del Parlamento Foral. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 15-1-1990.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 15-4-1989, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por doña Yolanda R. A. y otros, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 15 de octubre de 1985, que aprobó la modificación del art. 57.2 del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior de dicho Parlamento. (Tribunal Superior de Justicia de Navarra: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 29-12-1990.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 31-7-1991, en el recurso contencioso-administrativo n.º 107/-1989, interpuesto por don Cipriano. J. J., en situación de excedencia voluntaria, contra el Acuerdo de la Mesa de la Diputación General de La Rioja, de 15 de marzo de 1989, que deniega su reingreso al servicio activo como letrado de la Cámara y extensivo al acto presunto que por vía de silencio desestimo el recurso de reposición que, frente al primero, interpuso en su día el interesado. (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Jurisdicción contencioso-administrativa. 1992. Edersa; marginal 10206).

- En relación con esta sentencia véase STS de 28-6-1995.

Sentencia de 5-2-1992, en el recurso contencioso-administrativo n.º 605/-1990, interpuesto por don Miguel R. C., contra la Resolución de 20 de Marzo de 1990 del Tribunal Calificador de las pruebas selectivas para provisión de una plaza de Técnico Superior con adscripción al Departamento de Estudios y Documentación al Servicio de la Asamblea de Extremadura, así como su confirmación en alzada por silencio administrativo negativo. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 27-11-1998.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 5-5-1992 (n.º 464/1992), en el recurso contencioso-administrativo n.º 35/1989, promovido por don Gregorio V. J., Letrado de la Asamblea de Madrid, contra la resolución tomada por la Mesa de la Asamblea de Madrid en sus reuniones de 25 de octubre y 8 de noviembre de 1988, que desestima el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra el primer párrafo del art. 35 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, de 6 de septiembre de 1988, relativo a la elección del Secretario General. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo: Sección Séptima).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

Sentencia de 19-6-1992, en el recurso contencioso-administrativo, promovido por un funcionario, contra la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Ministerio para las Administraciones Públicas de 16 de marzo de 1988 que, en aplicación de la disposición transitoria 1.ª a) de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, declaró al recurrente en su puesto secundario de Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid en la situación de excedencia en la que proceda con efectos de la fecha de terminación del presente curso académico (30 de septiembre de 1988), siendo su actividad principal la de Letrado de las Cortes Generales. (Audiencia Nacional: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Revista General de Derecho 1992, marginal 8770.

Sentencia de 11-5-1994, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Isaac Arturo Z. G. contra una Resolución de la Mesa de la Asamblea de Madrid que desestimó un recurso de alzada interpuesto por el recurrente de la primera instancia contra una resolución que le impuso una sanción de dieciocho meses de suspensión por «no guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio». (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 7-2-1997.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 13-5-1994, en el recurso contencioso-administrativo, promovido por el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias, contra las resoluciones del Rectorado de la Universidad de La Laguna de 29 de junio de 1987 y 4 de mayo de 1988, por las que se declaró al recurrente, de acuerdo con la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, en la situación de excedencia voluntaria, como Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, desde el día de su toma de posesión como Letrado del Parlamento de Canarias. (Tribunal Superior de Justicia de Canarias: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Revista General de Derecho 1995, marginal 9228.

Sentencia de 11-1-1996, en el recurso contencioso-administrativo n.º 1279/-1993, interpuesto por doña Águeda R. C., contra la Resolución del Presidente de la Asamblea de Madrid de 13 de julio de 1993, desestimatoria del recurso interpuesto contra el Acta de la Junta de Méritos publicada el 1 de junio de 1993 del concurso de méritos para cubrir el puesto n.º 103 de Administrativo de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo: Sección Séptima).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

Sentencia de 4-6-1996 (n.º 492/1996), en el recurso contencioso-administrativo n.º 157/1996-07, interpuesto por los letrados de la Asamblea de Madrid, doña Almudena M. B. y don Alfonso A. G., al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra el Acta de ejecución del Acuerdo adoptado por la Asamblea de Madrid, en fecha 18-5-95, que otorga la condición de funcionario de dicha Asamblea, Cuerpo de Letrados, al Secretario General de la Cámara. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo: Sección Novena).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

Sentencia, de 17-9-1996 (n.º 418/1996), en el recurso contencioso-administrativo n.º 682/1995, interpuesto por don Gregorio G. B. y otros funcio-

narios pertenecientes al Cuerpo de Ujieres de la Diputación General de La Rioja, contra Acuerdo de la Mesa de la Diputación General de La Rioja, de 24 de julio de 1995, por el que se desestima el recurso formulado contra el Acuerdo de 19 de mayo del mismo año, que rechazaba la petición de una modificación de las retribuciones para compensar el cambio de condiciones de empleo del personal sujeto a turnicidad. (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi STSJ Contencioso-Administrativo 1996, marginal 1161.

Sentencia de 18-7-1997 (n.º 921/1997), en el recurso contencioso-administrativo n.º 668/1995, interpuesto por don Alfonso C. R., Técnico Superior de la Asamblea de Extremadura, contra la Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura, de 2 de febrero de 1995, por la que al resolver el expediente disciplinario incoado por Acuerdo de la Mesa de la misma Asamblea, de 28 de septiembre de 1994, declaró al recurrente responsable de una falta grave de trato ofensivo e insultante hacia los compañeros, tipificada en el artículo 85.3 n) del Reglamento de Régimen Interior y Gobierno de la Asamblea de Extremadura, de 27 de julio de 1994. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi STSJ Contencioso-Administrativo 1997, marginal 1418.

Sentencia de 13-9-1997 (n.º 1313/1997), en el recurso contencioso-administrativo n.º 1375/1995, interpuesto por don Alfonso S. R., funcionario del Cuerpo Técnico de la Asamblea de Extremadura, contra la resolución de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura, de 10 de mayo de 1995, por la que se ponía fin al procedimiento sancionador que le había sido incoado por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, sancionándole con un mes de suspensión de funciones por una falta disciplinaria grave de desempeño sin autorización de puesto retribuido de profesor de manera continuada. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi STSJ Contencioso-Administrativo 1997, marginal 2283.

Sentencia de 23-9-1998 (nº 1021/1998), en el recurso contencioso-administrativo n.º 1105/1995, interpuesto por don David Ramón R. M., contra Acuerdo del Parlamento de Canarias, de 10 de mayo de 1995, desestimatorio de las alegaciones del actor contra resolución del Secretario General, de 26 de abril de 1995, aprobatoria del Plan de Vacaciones. (Tribuna Superior de Justicia de Canarias: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi STSJ Contencioso-Administrativo 1998, marginal 3201.

Sentencia de 29-4-1999 (n.º 233/1999), en el recurso contencioso-administrativo n.º 763/1997, interpuesto por don Juan Carlos B. D., contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de la Rioja, de 13 de mayo de 1997, desestimatorio del recurso ordinario interpuesto contra otro Acuerdo de 5 de marzo de 1997, por el que se denegó la petición relativa a que, teniendo en cuenta las responsabilidades y funciones que entraña la Jefatura de Servicio de Archivo, Biblioteca y Documentación, se adscriba dicho puesto de trabajo a la Escala Superior del Cuerpo Técnico del Parlamento de la Rioja, con la consiguiente confirmación a favor del recurrente del nombramiento efectuado para dicha Jefatura en su día. (Tribunal Superior de Justicia de la Rioja: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Boletín Oficial de La Rioja n.º 150, 9-12-1999.

Sentencia de 28-7-1999 (n.º 381/1999), en el recurso contencioso-administrativo n.º 941/1997, interpuesto por don José Joaquín M. Ch., contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 4 de julio de 1997, por el que se desestima la solicitud de declaración a favor del recurrente en la situación de servicios especiales a consecuencia de su nombramiento como Letrado del Consejo General del Poder Judicial y se le declara la situación de excedencia voluntaria con efectos retroactivos desde el 5 de junio de 1995, y contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de la Rioja, de 3 de septiembre de 1997, por el que se desestima el recurso administrativo interpuesto contra el Acuerdo anterior. (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Boletín Oficial de La Rioja n.º 150, 9-12-1999.

Sentencia de 14-9-1999, en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 2.221/1995 y 599/1995, interpuestos por doña Almudena M. B. y otros cuarenta y un funcionarios de la Asamblea de Madrid, contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 7 de septiembre de 1995, por el que se declaraba inadmisibile el recurso administrativo presentado por los recurrentes contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995, por el que se aprobó la modificación del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid de 6 de septiembre de 1988, y contra la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, por la que se procede a la integración como funcionario de carrera de la Asamblea de Madrid de don José Joaquín M. Ch. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo: Sección Séptima).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

Sentencia de 22-9-1999, en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 1579/1995 y 1624/1995, interpuestos por el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Asamblea de Madrid y la Federación Sindical de Administración Pública de Comisiones Obreras, contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 18 de mayo de 1995, por el que se introdujo el apartado c) del art. 17 del Estatuto de Personal

de la Asamblea de Madrid, así como contra los actos posteriores basados en el mismo, y en concreto, contra la integración de don José Joaquín M. Ch. como funcionario de carrera de la Asamblea de Madrid producida por Acuerdo de 5 de junio de 1995 del Presidente de dicha Asamblea. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo: Sección Séptima).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

2. Jurisdicción Social

a) Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia de 21-12-1992 (n.º 595/1992), en el recurso de suplicación n.º 616/1992 interpuesto por doña Carmen A. B., Jefe de Protocolo de la Asamblea de Extremadura, en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Badajoz en la demanda, interpuesta por la misma actora, contra «Radio Popular S.A.»(COPE) sobre reconocimiento de la situación de excedencia forzosa por nombramiento para cargo público.(Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1992, marginal 5996.

Sentencia de 28-4-1993 (n.º 261/1993), en el recurso de suplicación n.º 249/-1993 interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Cáceres en la demanda, interpuesta por doña María del Valle G. N., contra la entidad recurrente sobre reingreso al servicio activo como Técnico de la Oficina de Prensa de la Asamblea de Extremadura. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1993, marginal 1749.

Sentencia de 30-9-1993, en el recurso de suplicación n.º 3841/1993, interpuesto por don Antonio M. C., en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Santiago de Compostela en la demanda, interpuesta por el mismo actor, contra «Eulen SA» y «Daviña SL», contratistas sucesivos del servicio de mantenimiento del palacio del Parlamento de Galicia, sobre despido de esta última. (Tribunal Superior de Justicia de Galicia: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1993, marginal 3987.

Sentencia de 4-3-1994 (n.º 86/1994), en el recurso de suplicación n.º 78/1994 interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación a la Sentencia de 16 de febrero de 1993 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Cáceres en la demanda interpuesta por doña María del Valle G. N. contra la entidad recurrente sobre declaración del derecho al reingreso en el puesto de Técnico de Prensa de la Asamblea de Extremadura. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1994, marginal 1018.

Sentencia de 27-9-1994 (n.º 555/1994), en el recurso de suplicación n.º 345/-1994, interpuesto por «MBI Vigilancia, SA», en relación a la Sentencia de 4 de marzo de 1994 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Santander en la demanda, interpuesta por don Miguel C. M., vigilante jurado adscrito al servicio de vigilancia de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la empresa «MBI Vigilancia, SA» y la citada Asamblea Regional, sobre cantidad debida según convenio. (Tribunal Superior de Justicia de Cantabria: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1994, marginal 3332.

Sentencia de 26-1-1996 (n.º 39/1996), en el recurso de suplicación n.º 215/-1995 interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Navarra en la demanda interpuesta por don Mariano Z. U., Ex-Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra, contra INSS, TGSS, Cámara de Comptos de Navarra y Parlamento de Navarra sobre pensión de jubilación. (Tribunal Superior de Justicia de Navarra: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1996, marginal 21.

Sentencia de 24-10-1996 (n.º 1035/1996), en el recurso de suplicación n.º 690/1996, interpuesto por doña María del Prado O. S., en relación a la Sentencia de 11 de marzo de 1996 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Toledo en la demanda, interpuesta por la misma actora, contra «Toledana de Limpiezas SA», «Eulen SA», «Grutolol SL», contratistas sucesivos del servicio de limpieza de las Cortes de Castilla-La Mancha por despido de esta última. (Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1996. marginal 4585.

Sentencia de 29-1-1998 (n.º 93/1998), en el recurso de suplicación n.º 3766/1997 interpuesto por el Senado en relación a la Sentencia de 21 de febrero de 1997 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 25 de Madrid en la demanda, interpuesta por don Santiago M. O., contra la entidad recurrente sobre cantidad debida por dilaciones indebidas en su vuelta a la situación de jornada normal. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Social: Sección 1.ª).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1998, marginal 5015.

Sentencia de 19-5-1998 (n.º 405/1998), en recurso de suplicación n.º 405/-1998 interpuesto por doña María Isabel C. A. y otros en relación a la Sentencia de 3 de octubre de 1997 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 3 de Las Palmas en la demanda, interpuesta por la parte recurrente, contra el Diputado del Común y el Parlamento de Canarias por despido. (Tribunal Superior de Justicia de Canarias: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1998, marginal 2825.

Sentencia de 22-4-1997 (n.º 398/1997), en el recurso de suplicación n.º 139/-1997, interpuesto por doña María Josefa de los R. G., en relación a la Sentencia de 18 de septiembre de 1996 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Toledo en la demanda, interpuesta por la misma actora, contra «Toledana de Limpiezas SA», «Eulen SA.» y «Grutolol, SL», contratistas sucesivos del servicio de limpieza de las Cortes de Castilla-La Mancha, por despido de esta última e infracción del artículo 56.4 del ET y artículo 5.1 de la Directiva Comunitaria del Consejo 77/187/CEE de 14 de febrero de 1977. (Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha: Sala de lo Social).

Fuente: Aranzadi STSJ Social 1997, marginal 1639.

III. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS PARLAMENTARIOS

1. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

a) *Tribunal Supremo*

Sentencia de 3-12-1982, en los recursos de apelación interpuestos por la Excma. Diputación Foral de Navarra y don Ángel L. G. en relación con la Sentencia de 1 de julio de 1982 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en el recurso contencioso-administrativo seguido por don Andrés J. B. al amparo de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 21 de abril de 1982 denegatorio de su derecho a sustituir a don Ángel L. G. en el cargo de Diputado foral por expulsión del Partido Político que lo presentó. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1982, marginal 7512.

Sentencia de 27-4-1983, en los recursos de apelación interpuestos por el Parlamento Foral de Navarra y don Ángel L. G. en relación con la Sentencia de 5 de febrero de 1982 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por don Jaime Ignacio del B. T., Presidente Regional de UCD de Navarra y don Joaquín A.M. contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra de 30 de abril de 1982 denegatorio del cese como Diputado foral de don Ángel L. G. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1983, marginal 2854.

Sentencia de 29-4-1983, en los recursos de apelación interpuestos por la Diputación Foral de Navarra y por don Ángel L. G. en relación con la Sentencia de 28 de junio de 1982 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por don Jaime Ignacio del B. T., Presidente Regional de UCD de Navarra, y don Andrés J. B. contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 21

de abril de 1982, denegatorio del cese como Diputado foral de don Ángel L. G. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1983, marginal 2287.

Sentencia de 24-4-1984, en el recurso de apelación promovido por la Abogacía del Estado contra la Sentencia de 26 de Junio de 1981 dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Jaime Ignacio del B. T. contra el Acuerdo del Parlamento Foral de Navarra de 14 de abril de 1980 exigiendo su dimisión como Diputado y Presidente de la Diputación Foral de Navarra. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1984, marginal 2009.

Sentencia de 27-11-1985, en el recurso de apelación promovido por el Ayuntamiento de Langreo y el Grupo Popular de la Junta General del Principado de Asturias contra la Sentencia de 3 de diciembre de 1983 dictada por la Audiencia Territorial de Oviedo en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por el Ayuntamiento de Langreo y el Grupo Popular de la Junta General del Principado de Asturias contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 7 de octubre de 1982 que fijaba los criterios de reparto del canon sobre producción de energía eléctrica. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1986, marginal 496.

Sentencia de 9-6-1987, en el recurso de apelación promovido por el Gobierno Vasco en relación con la Sentencia de 24 de noviembre de 1986 dictada por la Audiencia Territorial de Bilbao en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Francisco Javier O. Z. contra el acto del Gobierno Vasco de 19 de junio de 1986, sobre denegación de documentación solicitada por el actor en el ejercicio de sus funciones como parlamentario. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1987, marginal 4018.

- En relación con esta sentencia véase la STC 196/1990, de 29 de noviembre en el recurso de amparo 641/1988 planteado por el mismo actor. (BOE n.º 9 supl., 10-1-1991; JC 1990, t. XXVIII).

Sentencia de 17-5-1988, en el recurso contencioso-administrativo n.º 237/1987, interpuesto por don Carlos B. M., contra la Resolución de la Mesa del Senado de 10 de diciembre de 1986, desestimatoria de la reposición solicitada contra otra Resolución de la Mesa del Senado de 7 de octubre anterior, que rechazó la petición de que le fuese acreditada la retribución que como Senador le correspondía por los meses de abril a noviembre y por las pagas extraordinarias a que hubiere lugar que le habrían sido retenidas por ostentar la condición de funcionario de la Administración del Estado al servicio del Ministerio de Industria. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1988, marginal 4169.

Sentencia de 8-7-1988, en el recurso de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado en relación con la Sentencia de 14 de mayo de 1985 dictada por la Audiencia Territorial de Albacete en el recurso deducido por una entidad bancaria, sobre concesión de permiso remunerado al empleado don Emilio P. B. para asistir a la Asamblea Regional de Murcia de la que es miembro. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).
Fuente: Aranzadi RJ 1988, marginal 5548.

Sentencia de 15-11-1988, en el recurso de apelación promovido por don Juan G. B., Presidente y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea Regional de Cantabria, en relación con la Sentencia de 19 de abril de 1988 dictada por la Audiencia Territorial de Burgos en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo actor contra la denegación calificada de tácita, de determinada información relacionada con el nombramiento de unos Asesores, que recabó del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria por conducto de la Mesa de la Asamblea el 29 de septiembre de 1987 y reiteró el 5 de enero de 1988. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).
Fuente: Archivo La Ley, 1988, 5-427.

Sentencia de 20-7-1989, en el recurso de apelación interpuesto por la Coalición y Agrupación de Electores «Herri Batasuna» en relación con la Sentencia de 10 de febrero de 1988 dictada por la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la misma coalición contra la denegación presunta de la Dirección de Política Interior del Ministerio del Interior de su petición de 4 de diciembre de 1984 solicitando que se le hiciera efectiva la financiación correspondiente a los años 1979, 1980, 1981 y 1982, en consideración al número de votos populares y escaños obtenidos en las elecciones a las Cortes Generales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).
Fuente: Aranzadi RJ 1989, marginal 5557.

Sentencia de 23-10-1990, en el recurso de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado en relación con la Sentencia de 2 de febrero de 1988 dictada por la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Entidad «Agrupación de Electores de Herri Batasuna», contra desestimación tácita de la petición formulada en 4 de diciembre de 1984, para la percepción de las cantidades correspondientes por el Ministerio del Interior de subvención por gastos electorales en las elecciones generales de 1982. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).
Fuente: Aranzadi RJ 1990, marginal 7501.

Sentencia de 5-12-1994, en el recurso de apelación nº 4271/1992 promovido por don Pedro Antonio G. E., Diputado de las Cortes de Castilla y León y Arquitecto Superior al servicio del Ministerio de Economía y Hacienda, en relación con la Sentencia de 27 de julio de 1991 dictada por el Tri-

bunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo contra Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 26 de diciembre de 1988, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por aquel contra otra anterior del mismo Subsecretario de fecha 26 de julio de 1988, que imponen al recurrente, como autor de dos faltas —una calificada de muy grave, y otra como grave— dos sanciones, una de suspensión de funciones durante tres años y otra de suspensión de funciones durante tres meses. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1994, marginal 10015.

Sentencia de 10-2-1995, en el recurso de casación n.º 6925/1993 interpuesto por la representación procesal de don José Manuel M. G., Diputado de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación con el Auto de 17 de noviembre de 1993 dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que desestimó el recurso de suplica interpuesto por el actor contra otro Auto del día 2 del mismo mes y año, por el que se había acordado inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo actor, contra Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, del 28 de septiembre de 1993, sobre subvención a Grupo Parlamentario, por incompetencia de jurisdicción. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1995, marginal 1560.

Sentencia de 19-5-1995, en el recurso de casación n.º 312/1992 interpuesto por la Abogacía del Estado en relación con la Sentencia de 20 de mayo de 1992 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Juan José M. G., contra Resolución de la Junta de Clasificación y Revisión del Centro Provincial de Reclutamiento de Madrid de 15 de julio de 1991 denegatoria de la aplicación al recurrente de la prórroga de 5.ª clase, tipo B establecida para los mozos que resulten elegidos miembros de los Parlamentos Autonómicos o de las Corporaciones Locales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1995, marginal 4274.

Sentencia de 19-2-1996, en el recurso de apelación n.º 2010/1992 interpuesto por la Abogacía del Estado en relación con la Sentencia de 28 de octubre de 1991 dictada por la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agrupación de Electores «Herri Batasuna» contra el Ministerio del Interior sobre subvención de gastos electorales con motivo del escaño de Diputado obtenido en la circunscripción de Navarra por don José Ignacio A. A. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1996, marginal 1205.

Sentencia de 19-5-1997, en el recurso de apelación n.º 7666/1992 interpuesto por la Abogacía del Estado en relación con la Sentencia de 28 de octubre

de 1991 dictada por la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las representación procesal de la Agrupación de Electores «Herri Batasuna» contra el Ministerio del Interior sobre subvención por los gastos electorales con motivo de dos escaños de Diputado obtenidos en las elecciones generales de 1986. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 3979.

Sentencia de 24-11-1998, en el recurso de casación n.º 4196/1994, interpuesto por la Abogacía del Estado, en relación a la Sentencia de 14 de octubre de 1993 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo n.º 524/1992, interpuesto por la representación procesal de don Juan Miguel V. M. contra las Resoluciones de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia de 1 de agosto de 1991 y del Ministerio de Justicia de 30 de enero de 1992 denegatorias de la aplicación al recurrente del aplazamiento de la prestación social sustitutoria establecida para los objetores de conciencia que resulten elegidos miembros de los Parlamentos Autonómicos o de las Corporaciones Locales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi RJ 1988, marginal 9583.

b) *Audiencias Territoriales y Tribunales Superiores de Justicia*

Sentencia de 26 -6-1981, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Jaime Ignacio del B. T. contra el Acuerdo del Parlamento Foral de Navarra de 14 de abril de 1980 exigiendo su dimisión como Diputado y Presidente de la Diputación Foral de Navarra. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 24-4-1984.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 5 -2-1982, en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por don Jaime Ignacio del B. T., Presidente Regional de UCD de Navarra y don Joaquín A.M. contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra de 30 de abril de 1982, denegatorio del cese como Diputado foral de don Ángel L. G. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 27-4-1983.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 28-6-1982, en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por don Jaime Ignacio del B. T., Presidente Regional de UCD de Navarra, y don Andrés J. B. contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 21 de abril de 1982, denegatorio del cese como Diputado foral de don Ángel L. G. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 29-4-1983.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 1-7-1982, en el recurso contencioso-administrativo seguido por don Andrés J. B. al amparo de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Humanos contra el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 21 de abril de 1982 denegatorio de su derecho a sustituir a don Ángel L. G. en el cargo de Diputado foral por expulsión del Partido Político que lo presentó. (Audiencia Territorial de Pamplona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 3-12-1982.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 3-12-1983, en los recursos contencioso-administrativos interpuestos por el Ayuntamiento de Langreo y el Grupo Popular de la Junta General del Principado de Asturias contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 7 de octubre de 1982, que fijaba los criterios de reparto del canon sobre producción de energía eléctrica. (Audiencia Territorial de Oviedo: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 27-11-1985.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 14-5-1985, en el recurso deducido por una entidad bancaria, sobre concesión de permiso remunerado al empleado don Emilio P. B. para asistir a la Asamblea Regional de Murcia de la que es miembro. (Audiencia Territorial de Albacete: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 8-7-1988.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 11-9-1985, en el recurso contencioso-electoral n.º 1097/1985, interpuesto por doña Carmen R. A., contra la Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de 22 de mayo de 1985, por el que, teniendo por dimitada a la recurrente en virtud de escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea de Madrid, se proclama Diputado de la citada Asamblea a don Juan Antonio G. O. (Audiencia Territorial de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

Sentencia de 21-4-1986, en el recurso contencioso-administrativo, interpuesto por don Juan B. E., Diputado del Parlamento de Cataluña y funcionario de la Generalidad de Cataluña, contra acto de la Generalidad desestimatorio de reclamación de haberes como funcionario. (Audiencia Territorial de Barcelona: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STC 96/1988.

- En relación con esta sentencia véase STC 96/1988, de 26 de mayo, en el recurso de amparo n.º 509/1986 (BOE n.º 143, supl., 15-06-1988; JC 1988, t. XXI).

Sentencia de 24-11-1986, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Francisco Javier O. Z. contra el acto del Gobierno Vasco de 19

de junio de 1986, sobre denegación de documentación solicitada por el actor en el ejercicio de sus funciones como parlamentario. (Audiencia Territorial de Bilbao: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 9-6-1987.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 18-5-1987 (n.º 401/87), en el recurso contencioso-administrativo n.º 1797/1984, interpuesto por el Ilmo. Sr. don José L. L. y otros diputados del Grupo Popular de la Asamblea de Madrid contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 26 de julio de 1984, por el que, al amparo de la Resolución 18/1 del Pleno de la Asamblea de Madrid de 6 de junio de 1984, se declara materia reservada las informaciones sobre situación de fondos líquidos de la Comunidad de Madrid. (Audiencia Territorial de Madrid: Sala 4.ª de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Antonio Embid Irujo: «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias» en Revista de las Cortes Generales n.º 13. 1988. pág. 70.

Sentencia de 2-2-1988, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por «Herri Batasuna», contra desestimación tácita de la petición formulada en 4 de diciembre de 1984, para la percepción de las cantidades correspondientes por el Ministerio del Interior de subvención por gastos electorales en consideración al número de votos y escaños obtenidos en las elecciones generales de 1982. (Audiencia Nacional: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 23-10-1990.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 10-2-1988, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agrupación de Electores «Herri Batasuna» contra la denegación presunta de la Dirección de Política Interior del Ministerio del Interior de su petición de 4 de diciembre de 1984 solicitando que se le hiciera efectiva la financiación correspondiente a los años 1979, 1980, 1981 y 1982, en consideración al número de votos populares y escaños obtenidos en las elecciones a las Cortes Generales. (Audiencia Nacional: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 20-7-1989.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 19-4-1988, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Juan G. B., Presidente y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la denegación calificada de tácita, de determinada información relacionada con el nombramiento de unos Asesores, que recabó del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria por conducto de la Mesa de la Asam-

blea el 29 de septiembre de 1987 y reiteró el 5 de enero de 1988. (Audiencia Territorial de Burgos: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 15-11-1988.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 27-7-1991, en el recurso contencioso-administrativo contra Resolución del Subsecretario de Economía y Hacienda de 26 de diciembre de 1988, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por don Pedro Antonio G. E., Diputado de las Cortes de Castilla y León y Arquitecto Superior al servicio del Ministerio de Economía y Hacienda, contra otra anterior del mismo Subsecretario de fecha 26 de julio de 1988, que imponen al recurrente, como autor de dos faltas - una calificada de muy grave, y otra como grave- dos sanciones, una de suspensión de funciones durante tres años y otra de suspensión de funciones durante tres meses. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 5-12-1994.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 28-10-1991, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agrupación de Electores «Herri Batasuna» contra el Ministerio del Interior sobre subvención de gastos electorales con motivo del escaño de Diputado obtenido en la circunscripción de Navarra por don José Ignacio A. A. (Audiencia Nacional: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 19-5-1997.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 20-5-1992, en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Juan José M. G., contra Resolución de la Junta de Clasificación y Revisión del Centro Provincial de Reclutamiento de Madrid de 15 de julio de 1991, denegatoria de la aplicación al recurrente de la prórroga de 5.^a de los Parlamentos Autonómicos o de las Corporaciones Locales. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 19-5-1995.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Sentencia de 14-10-1993, en el recurso contencioso-administrativo n.º 524/1992, interpuesto por la representación procesal de don Juan Miguel V. M. contra las Resoluciones de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia de 1 de agosto de 1991 y del Ministerio de Justicia de 30 de enero de 1992, denegatorias de la aplicación al recurrente del aplazamiento de la prestación social sustitutoria establecida para los objetores de conciencia que resulten elegidos miembros de los Parlamentos Autonómicos o de las Corporaciones Locales. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 24-11-1998.

- En relación con esta sentencia véase la fuente.

Auto de 17-11-1993, en el recurso de suplica interpuesto por don José Manuel M. G., Diputado de las Cortes de Castilla-La Mancha, contra otro Auto del día 2 del mismo mes y año, por el que se había acordado inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el mismo actor, contra Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, del 28 de septiembre de 1993, sobre subvención a Grupo Parlamentario, por incompetencia de jurisdicción. (Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: STS de 10-2-1995.

- En relación con este auto véase la fuente.

Sentencia de 7-10-1996, en el recurso contencioso-administrativo n.º 638/1996, interpuesto por los parlamentarios forales A. M. y otros del Grupo Parlamentario E. A., al amparo de la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 22 de abril de 1996, por el que se suspende a los recurrentes, por el plazo de 20 días, del ejercicio de todos sus derechos, incluida la percepción de la subvención establecida para su Grupo Parlamentario. (Tribunal Superior de Justicia de Navarra: Sala de lo Contencioso-Administrativo).

Fuente: Aranzadi STSJ Contencioso-Administrativo 1996, marginal 1269.

2. Jurisdicción Penal

a) *Tribunal Supremo*

Sentencia de 22-5-1981, en el recurso de casación por quebrantamiento de forma, interpuesto por el M.º Fiscal, en relación a la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional en la causa seguida a Ramón S. M., Eugenio S.E., Francisco A. S., Ignacio P. B. y María R. L., por delitos de asesinato y terrorismo, siendo uno de los procesados miembro del Parlamento Vasco. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1981, marginal 2269.

- En relación con esta sentencia véase ATC 86/1982, de 9 de febrero en el recurso de amparo n.º 199/1981 (JC 1982, t..III).

Auto de 25-4-1983, en el recurso , interpuesto por don José María S. M., Diputado del Parlamento de Andalucía, en relación al proceso que se sigue contra él en la Audiencia Nacional por un supuesto delito de imprudencia (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1984, marginal 6745.

Sentencia de 31-10-1983, en la causa especial seguida a instancia del M.º Fiscal contra don Miguel C. A., Senador de las Cortes Generales por Herri Batasuna, por un presunto delito de injuria grave al Gobierno con moti-

vo de la publicación de un artículo en el revista semanal «Punto y Hora de Euskal Herria» bajo el título «Insultante Impunidad». (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1983, marginal 4822.

- En relación con esta sentencia véase STC 51/1985, de 10 de abril, en el recurso de amparo n.º 781/1983 (BOE n.º 119 Supl., 18-05-1985; JC 1985, t. XI).

Sentencia de 29-11-1983, en la causa especial n.º 200/1981 seguida, a instancia del M.º Fiscal, contra varios miembros electos de Herri Batasuna y Laia por un presunto delito de injurias al Jefe de Estado, con motivo de su intervención en la Casa de Juntas de Guernica. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1983, marginal 5967.

- En relación con esta sentencia véase STC 30/1986, de 20 de febrero, en los recursos de amparo núms. 854/1983 y 873/1983 (BOE n.º 69 Supl., 21-03-1986; JC t. XIV).

Auto de 24-1-1984, en el recurso de reforma, interpuesto don Francisco G. G., en relación al Auto de 2 de diciembre de 1983, por el que se acuerda el sobreseimiento de las actuaciones seguidas en la causa especial n.º 440/-1983 contra el Senador de las Cortes Generales, don Carlos B. A., por un presunto delito de injurias. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: STC 92/1985.

- En relación con este auto véase STC 92/1985, de 24 de julio, en el recurso de amparo n.º 103/1984 (BOE n.º 194, supl., 14-08-1985).

Auto de 10-1-1985, por el que se acuerda el sobreseimiento de las actuaciones seguidas en la causa especial n.º 230/1984 contra el Senador de las Cortes Generales don Carlos B. A., por un presunto delito de injurias graves hechas por escrito y con publicidad. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: STC 125/1988.

- En relación a este auto véase la STC 125/1988 en el recurso de amparo n.º 123/1985 (BOE n.º 166, supl., 24-06-1988).

Sentencia de 23-12-1985, en la causa especial n.º 30/1984, procedente del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional, contra don Ignacio Anselmo R. P. y don Juan Cruz I. G., Diputados del Parlamento Vasco por Herri Batasuna, por un presunto delito de apología del terrorismo con motivo de su intervención en uno de los coloquios de prensa denominados «Los desayunos del Ritz». (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente:

- En relación con esta sentencia véase ATC 526/1986, de 18 de junio, en el recurso de amparo n.º 62/1986 (JC 1986, t. XV).

Sentencia de 15-2-1986, en el recurso de casación por quebrantamiento de forma, interpuesto por el Ministerio Fiscal, en relación a la Sentencia de

la Audiencia dictada en la causa seguida contra don Vicente C. M. R., don José V. G. y don Félix G. F por un presunto delito de atentado contra la autoridad en la persona del Diputado de las Cortes Generales Sr. D. S. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1986, marginal 610.

Sentencia de 22-11-1986, en el recurso de casación por quebrantamiento de forma, interpuesto por don José Vicente H. D., Abogado y Diputado del Parlamento de Canarias, en relación a la Sentencia dictada por la Audiencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife en la causa seguida contra el recurrente por un delito de estafa y otro de falsificación en documento privado. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1986, marginal 7007.

Auto de 10-11-1987, en la querella, interpuesta por don José María R. M. y J. de T., contra don Miguel B. S., Diputado de las Cortes Generales, y otros por un presunto delito de malversación de caudales públicos. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: STC 33/1989.

- En relación con este auto véase STC 33/1989, de 13 de febrero en el recurso de amparo n.º 1591/1987 (BOE n.º 52, Supl., 2-03-1989; JC 1989, t.. XXIII).

Sentencia de 21-1-1988, en el recurso de casación, interpuesto por el Ilmo. señor don Pedro P. H., Alcalde de Jerez de la Frontera y Diputado del Parlamento de Andalucía, en relación a la Sentencia dictada por la Audiencia Territorial de Sevilla en la causa seguida contra él por un delito de desacato a la autoridad con motivo de unas declaraciones realizadas a Radio Jerez. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1988, marginal 409.

Auto de 20-12-1990, en la querella, interpuesta por don Francisco P. R., en su nombre y representación de Talleres P., S. A., ante la Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, contra don Pedro P. H., Diputado ante el Parlamento Europeo, por presuntos delitos de injurias y calumnias (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1990, marginal 9683.

Auto de 18-3-1991, en el recurso de suplica, interpuesto por don Andrés Pedro C. B., Ex-Alcalde de Andújar y Ex-Diputado de las Cortes Generales, contra al Auto de 15 de noviembre de 1990, acordando declinar su competencia para seguir conociendo la causa seguida contra él por un delito de desobediencia, acaecido cuando era Alcalde y tenía la condición de Diputado, remitiendo las actuaciones al Juzgado de Instrucción de Andújar. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: STC 22/1997.

- En relación con este auto véase la STC 22/1997, de 11 de febrero en el recurso de amparo n.º 1.084/1991 (BOE n.º 63, Supl., 14-03-1997; JC 1997, t.. XLVII).

Sentencia de 17-6-1991, en el recurso de casación n.º 3617/1990, interpuesto por don Pedro V. B., Abogado y militante del Partido Nacionalista Vasco, en relación a la sentencia dictada por la Audiencia Territorial de Pamplona contra él por un delito de injurias graves por escrito y con publicidad contra el Ilmo. señor don Juan María B. M., Abogado y Diputado de las Cortes Generales por Euzkadiko Ezquerria. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1991, marginal 4731.

Sentencia de 19-6-1991, en el recurso de casación n.º 4232/1989, interpuesto por don Juan H. C, Presidente del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, contra Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la querella interpuesta por el recurrente contra don Miguel Ángel R. R., Diputado de la Asamblea Regional de Cantabria, por un presunto delito de injurias graves (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1991, marginal 4753.

Sentencia de 5-10-1991, en el recurso de casación n.º 4134/1989, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación al Auto de 17 de junio de 1989 dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que acordó la inhibición de la Sala en favor del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria para conocer la querella presentada contra el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria y un Diputado de la misma por presunto delito de injurias y calumnias graves. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1991, marginal 7010.

Auto de 18-6-1992, en el recurso de casación n.º 610/1990, interpuesto por el Excmo. Sr. don Ángel S., por un lado, y los señores S. P., N. D., B. C. y P. M., por otro, contra las medidas acordadas por el Juzgado de Instrucción n.º 14 de Valencia, primero, y el Juzgado de Instrucción n.º 2, después, en relación a las acusaciones del Ministerio Fiscal y Unitat del Poble Valencià sobre financiación irregular del Partido Popular. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1992, marginal 6102.

Sentencia de 23-9-1992 (nº 1936), en el recurso de casación n.º 3286/1991, interpuesto por don Carlos R. F, Diputado del Parlamento de las Islas Baleares y Presidente de la Comisión de Ordenación del Territorio, en relación a la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Baleares en la causa seguida contra él por un presunto delito de calumnias. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1992, marginal 7249.

Sentencia de 21-4-1994 (n.º 819/94), en el recurso de casación n.º 2278/1993, interpuesto por don Ricardo de la C. H., en relación a la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional en la causa seguida contra el recurrente por un delito de injurias contra don Juan M.^a B. M miembro del Congreso de los Diputados por opiniones vertidas en el mismo. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1994, marginal 3147.

Sentencia de 10-7-1995 (n.º 798/95), en los recursos de casación n.º 3546/-1994, interpuestos por don Juan H. C., José P. B., David P. P. y Roberto B. A., Presidente y Consejeros de la Diputación Regional de Cantabria, en relación a la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en la causa seguida contra ellos por un delito de malversación de caudales públicos y otro de prevaricación. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1995, marginal 5400.

Auto de 14-11-1996, en el recurso de apelación formalizado por la representación de la acción popular y el procesado don Ricardo G. D. contra el Auto de 29-4-1996 del Excmo. Sr, Magistrado Instructor de la causa especial n.º 2530 , oponiéndose a su pretensión de tomar declaración en su condición de imputados al Sr. don Felipe G. M., Ex-Presidente del Gobierno y Diputado de las Cortes Generales, y a los Sres. don Narciso S. S. y don José María B. P., también Diputados de las Cortes Generales (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 7828.

Sentencia de 28-10-1997 (n.º 1/1997), en la causa especial n.º 880/1991 seguida, a instancia de la Asociación «Ainco», don Christian J. y el Partido Popular, contra don Carlos N. G., Diputado de las Cortes Generales y otros miembros del PSOE, por los presuntos delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita y contra la hacienda pública en relación con la financiación de las campañas electorales. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 7843.

- En relación con esta sentencia veanse los Autos del Tribunal Constitucional núms. 419/1997 y 420/1997 de 22-12-1997 en los recursos de amparo núms. 4.645/1997 y 4.703/1997 (JC 1997, t. XLIX).

Sentencia de 29-11-1997, en la causa especial n.º 840/1996, procedente del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional, contra los miembros de la Mesa Nacional de Herri Batasuna por presuntos delitos de apología del terrorismo y colaboración con banda armada con motivo de la cesión de sus espacios electorales gratuitos a la proyección de un video de la organización terrorista ETA. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1997, marginal 8535.

- En relación con esta sentencia véase la STC 136/1999, de 20 de julio, en el recurso de amparo n.º 5.459/1997 (BOE n.º 197, Supl., de 18-08-1999).

Auto de 26-1-1998, en la causa especial n.º 3050/1997 ,procedente del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Málaga, contra el Excmo. Sr. don José Manuel G-A., Cirujano y Senador de las Cortes Generales, por un presunto delito de imprudencia derivado de negligencia médica (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2001.

Auto de 26-1-1998, en la causa especial n.º 3580/1997, procedente del Juzgado de Instrucción de Ciudad-Rodrigo, contra don Francisco Javier I. G., Alcalde de Ciudad Rodrigo y Diputado de las Cortes Generales, por un presunto delito de prevaricación . (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2002.

Auto de 26-1-1998 (n.º 4120/97) en la querella n.º 4120/1997 interpuesta por don Miguel A. M. y ochenta y nueve personas más contra don Rodrigo R. F., Vicepresidente Segundo del Gobierno de la Nación y Diputado de las Cortes Generales, doña M.ª Ángeles R. F, don Ramón R. F y don José de la R. A. por un presunto delito de alzamiento de bienes. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2421.

Auto de 29-1-1998, en la causa especial n.º 3850/1997 ,procedente del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Guadalajara, contra don Juan Pablo H., Senador y Portavoz del Grupo Municipal Socialista, por las calumnias vertidas a la prensa contra el Alcalde de Guadalajara, don José María B. G., en relación a la adjudicación del Servicio de Transporte Urbano. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2531.

Auto de 9-2-1998, en la causa especial n.º 3760/1997 ,procedente del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Vigo, contra el Alcalde de Vigo y Senador de las Cortes, don Manuel P. A. por un presunto delito contra la ordenación del territorio en la playa de «La Fuente» de Alcabre (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2333.

Auto de 20-2-1998, en la causa especial n.º 3690/1997 ,procedente del Juzgado de 1.º Instancia e Instrucción núm. 4 de Guadalajara, contra el Alcalde de Guadalajara y Senador de las Cortes Generales, don José María B. G., por un delito de coacciones contra la empresa constructora «Edisan». (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 2339.

Auto de 14-3-1998, en el recurso de casación n.º 560/1998, interpuesto por el Fiscal General del Estado, contra la competencia de la Audiencia Provincial de Guadalajara en la causa seguida contra el Excmo. Sr. don Francisco T. G., Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara y Senador de las Cortes Generales, por un presunto delito continuado de falsedad en documento oficial en las liquidaciones de los Presupuestos Generales de la Diputación Provincial correspondientes a los ejercicios de 1991, 1993, 1994 y 1995 (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 1992.

Auto de 13-4-1998, en la causa especial n.º 2060/1996, procedente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contra el Excmo. Sr. don Domingo G.A., Alcalde de la Oliva y Senador de las Cortes Generales, por un delito de desobediencia a la orden de paralización de obras acordada por el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Costas. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 4698.

Auto de 13-4-1998, en la causa especial n.º 2230/1996, procedente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contra el Excmo. Sr. don Domingo G. A., Alcalde de la Oliva y Senador de las Cortes Generales, por un presunto delito de prevaricación. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 4699.

Auto de 21-4-1998, en la causa especial n.º 2860/1995, procedente del Juzgado de 1.ª Instancia e Instrucción n.º 1 de Cervera de Pisuerga, contra el Excmo. Sr. don Jesús María de C. A., Alcalde de Aguilar de Campoo y Senador de las Cortes Generales, por un presunto delito de daños y otro de prevaricación. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 4702.

Auto de 23-4-1998, en la querella n.º 590/1998, procedente del Juzgado de Instrucción núm. 1 de La Carolina, contra el Excmo. Sr. don Ramón P. R., Alcalde de La Carolina y Senador de las Cortes Generales, por un presunto delito de prevaricación con motivo de una licencia de obras. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 5300.

Auto de 27-4-1998, en la causa especial n.º 3900/1997, procedente del Juzgado de 1.ª Instancia e Instrucción de Almería, contra don Antonio B. R., Alcalde de Vicar y Senador de las Cortes Generales, y don José Antonio B. E., Concejal de Vicar, por un delito de prevaricación y otro de tráfico de influencias. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 3795.

Auto de 30-4-1998, en la causa especial n.º 1260/1995, procedente del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Inca (Mallorca), contra el Excmo. Sr. don

Jaume F. B., Alcalde de Sa Pobla y Senador de las Cortes Generales, por un delito de desobediencia a la autoridad. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 4860.

Sentencia de 23-5-1998 (n.º 1/1998), en la causa especial n.º 3250/1995, procedente de la Audiencia Provincial de Málaga, contra el Ilmo. Sr. don José Luis C. G., Diputado de las Cortes Generales y otras nueve personas, concejales del Ayuntamiento de Benalmádena, por presuntos delitos de prevaricación, fraude, falsedad y maquinaciones para alterar el precio de las cosas con motivo del otorgamiento de licencias para la explotación de instalaciones no fijas en playas y zonas marítimo-terrestres. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 4256.

Sentencia de 29-7-1998 (n.º 2/1998), en la causa especial n.º 2530/1995, procedente del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional, contra don José María B. P., Diputado de las Cortes Generales, y otros por presuntos delitos de detención ilegal, secuestro y malversación de caudales públicos. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 5855.

- En relación con esta sentencia véase el ATC 267/1998, de 26 de noviembre, en el recurso de amparo núm. 3860/1998 (JC 1998, t.. LIII).

Auto de 24-9-1998, en la causa especial n.º 2990/1994, procedente del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de Madrid de la Audiencia Nacional, contra don José B. P., Ex-Diputado de las Cortes Generales, y otros por un presunto delito económico relacionado con la corrupción. (Tribunal Supremo: Sala de lo Penal).

Fuente: Aranzadi RJ 1998, marginal 7595.

b) *Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia*

Sentencia de 25-11-1987, en la querella, interpuesta por el Ministerio Fiscal, contra don José María G. P., comentarista deportivo de la COPE, por un presunto delito de desacato calumnioso a las Cortes de Aragón y al señor don José Luis R. M., como Diputado de las mismas y Presidente de la Asociación Española de Fútbol. (Audiencia Provincial de Zaragoza: Penal).

Fuente: STC 105/1990.

- En relación a esta sentencia véase STC 105/1990, de 6 de junio, en el recurso de amparo n.º 1695/1987 (BOE n.º 160, supl., 05-07-1990; JC 1990, t. XXVII).

Auto de 12-7-1994, en la querella, interpuesta por la «Empresa Municipal de Aguas y Alcantarillado SA», contra don Pere S. M., Diputado del Parlamento de las Islas Baleares, por un presunto delito de injurias graves por

escrito y con publicidad, con motivo de las declaraciones realizadas a distintos medios informativos en rueda de prensa. (Tribunal Superior de Justicia de Baleares: Sala de lo Civil y Penal).

Fuente: Aranzadi STSJ Penal 1994, marginal 123.

Auto de 27-7-1994, en la causa n.º 6/1992, seguida, a instancia de don Pedro M. Z., Alcalde de Villamesías, contra don Jacinto R. M., don Mauricio R. V. y don Antonio G. de B. P., Ex-Alcalde de la misma localidad y Diputado de la Asamblea de Extremadura, por un supuesto delito de falsedad en documento público. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Civil y Penal).

Fuente: STC 54/1999.

• En relación con este auto véase la STC 54/1999 en el recurso de amparo n.º 3350/1995 (BOE n.º , supl., de 18-05-1999).

Sentencia de 16-5-1996 (n.º 54/1996), en el recurso de apelación n.º 68/1996, interpuesto por don Pedro L. R., en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Cartagena en la causa seguida contra él por las expresiones injuriosas vertidas en un artículo periodístico contra don José A. A., Alcalde de San Pedro del Pinatar y Senador de las Cortes Generales. (Audiencia Provincial de Murcia: Penal).

Fuente: Aranzadi STSJ Penal 1996, marginal 336.

Sentencia de 14-1-1998 (n.º 1/1998), en la causa n.º 2/1997, procedente del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Cáceres, contra don José Antonio G. F., Diputado de la Asamblea de Extremadura, por un delito contra el deber de cumplimiento de la prestación social sustitutoria. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Civil y Penal).

Fuente: Aranzadi STSJ Penal 1998, marginal 659.

Auto de 16-9-1998 (n.º 10/1998), en el recurso de queja n.º 2/1998, interpuesto por don Juan D. G., Diputado de la Asamblea Regional de Murcia, contra la Providencia del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Totana en la que se le citaba para la celebración de un juicio de faltas contra él. (Tribunal Superior de Justicia de Murcia: Sala de lo Civil y Penal).

Fuente: Aranzadi STSJ Penal 1998, marginal 4474.

Sentencia de 9-12-1999 (n.º 11/1999), en la causa n.º 83/1998, procedente del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Coslada y del Juzgado de lo Penal n.º 2 de Alcalá de Henares, contra don Juan Ramón S. A., Diputado de la Asamblea de Madrid y Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Coslada, y otros por un presunto delito de prevaricación en relación con la aprobación de un expediente de delimitación y expropiación urbanística. (Tribunal Superior de Justicia de Madrid: Sala de lo Civil y Penal).

Fuente: Archivo de la Asamblea de Madrid.

3. Jurisdicción Civil

a) *Tribunal Supremo*

Sentencia de 17-3-1989, en el recurso de casación, interpuesto por don Jesús María Z. L., Director del Diario Lanza, en relación a la Sentencia de 19 de febrero de 1987 dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Ciudad Real y la Sentencia confirmatoria de 6 de julio de 1987 dictada por la Audiencia Territorial de Albacete en la demanda interpuesta por don Francisco Javier M. de B., Presidente de la Diputación Provincial de Ciudad Real y Diputado de las Cortes Generales, contra el recurrente por una agresión ilegítima al honor del actor. (Tribunal Supremo: Sala de lo Civil).
Fuente: Aranzadi RJ 1989, marginal 2159.

Sentencia de 20-1-1992, en el recurso de casación n.º 2573/1989, interpuesto por don Felipe A. M., don Luis Carlos R. G. y don Diego V. S., diputados del Parlamento de Andalucía, en relación al Auto de 26 de julio de 1989 de la Audiencia Provincial de Sevilla en la demanda interpuesta por don Jesús B. S. contra los recurrentes de protección civil del derecho al honor. (Tribunal Supremo: Sala de lo Civil).
Fuente: Aranzadi RJ 1992, marginal 190.

Sentencia de 12-4-1993 (n.º 360/1993), en el recurso de casación n.º 1313/-1990, interpuesto por doña Teresa A. M. en nombre y representación de su marido fallecido, Diputado del Parlamento Vasco, en relación a la Sentencia de 12 de marzo de 1990 dictada por la Audiencia Provincial de Bilbao en la demanda interpuesta contra el «Consorcio de Compensación de Seguros» sobre cantidad alegando la falta de consentimiento del fallecido en relación al seguro de vida concertado por el Parlamento Vasco con la compañía aseguradora «Aurora Polar S.A». (Tribunal Supremo. Sala de lo Civil).
Fuente: Aranzadi RJ 1993, marginal 2993.

b) *Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia*

Auto de 19-4-1993, en el recurso de suplica, interpuesto por don Juan Carlos R. I., Presidente de la Junta de Extremadura, contra Providencia de 9 de marzo de 1993, mediante la que se admite a trámite la demanda sobre intromisión ilegítima en el derecho al honor, presentada por don Francisco Ch. R., contra el recurrente, como consecuencia de las manifestaciones de éste en la Asamblea de Extremadura. (Tribunal Superior de Justicia de Extremadura: Sala de lo Civil y Penal).
Fuente: STC 30/1997.

- En relación a este auto véase STC 30/1997, de 24 de febrero, en el recurso de amparo n.º 1321/1993 (BOE n.º 78, supl., 01-04-1997; JC 1997, t. XLVII).

Auto de 29-6-1993, en el recurso de apelación n.º 888/1992, interpuesto por doña Lourdes F. B., en relación al Auto de 5 de marzo de 1992 dictado por el Juzgado de 1ª Instancia núm. 7 de Sevilla en la demanda interpuesta por la recurrente sobre inclusión en el convenio regulador de su divorcio de las indemnizaciones parlamentarias recibidas como Senador de las Cortes Generales por don Manuel G. N. (Audiencia Provincial de Sevilla: Civil).
Fuente: Aranzadi STSJ Civil 1993, marginal 1323.

Sentencia de 17-6-1998 (n.º 303/1998), en el recurso de apelación n.º 407/-1996, interpuesto por doña Ofelia S. N., Diputada de las Cortes Generales y don Ignacio S. A., Diputado de las Cortes Valencianas, en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Castellón en la demanda, interpuesta por los recurrentes, contra don Eduardo M. R. y otros por intromisión ilegítima en su derecho al honor. (Audiencia Provincial de Castellón: Civil).
Fuente: Aranzadi STSJ Civil 1998, marginal 6378.

4. Jurisdicción Social

a) Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia de 20-7-1992, en el recurso de suplicación n.º 2056/1991, interpuesto por don Félix S. I., Ex-Diputado del Parlamento Vasco, en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 1 de Álava en la demanda, interpuesta por el mismo actor, contra el Instituto Nacional de Empleo sobre reanudación de la prestación por desempleo una vez finalizado su mandato parlamentario. (Tribunal Superior de Justicia del País Vasco: Sala de lo Social).
Fuente: Aranzadi STSJ Social 1992, marginal 3806.

Sentencia de 15-4-1997, en el recurso de suplicación n.º 2576/1996, interpuesto por doña María Francisca V. G., Ex-Diputada de las Cortes Generales, en relación a la Sentencia de 24 de octubre de 1996 dictada por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Salamanca en la demanda, interpuesta por la misma actora, contra el Instituto Nacional de Empleo por denegación de la prestación por desempleo correspondiente a su antiguo puesto de trabajo de funcionaria eventual en el Ayuntamiento de Salamanca una vez finalizado su mandato parlamentario. (Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: Sala de lo Social).
Fuente: Aranzadi STSJ Social 1997, marginal 1539.

Sentencia de 15-7-1997 (n.º 699/1997), en el recurso de suplicación n.º 128/-1997 interpuesto por el Cabildo Insular de Fuerteventura en relación a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º 3 de Las Palmas en la demanda, interpuesta por don Luis Fernando L. M., Diputado del Parlamento de Canarias, contra el Cabildo Insular por despido. (Tribunal Superior de Justicia de Canarias: Sala de lo Social).
Fuente: Aranzadi STSJ Social 1997, marginal 3625.

VI

RECENSIONES

Casino Rubio, Miguel: *Responsabilidad civil de la Administración y delito*. Editorial Marcial Pons, S.A., Madrid, 1998, 369 páginas

I

Discernía lúcidamente *Arnold Toynbee* dos grandes formas de posicionarse ante un libro, desde la doble perspectiva del autor y de su lector. De una parte, la que el genial historiador denomina concepción hebraica o rabínica y, de otra, la calificada de helénica. Para la primera, tanto para quien lo concibe como para quien se enfrenta a la obra resultante, el libro es una verdad que nos es revelada. De este axioma se colige que sólo lo que está en el libro es cierto y lo que no está en el libro, dicho lisa y llanamente, no existe. Certeza y veracidad son, por ende, dones gratuitos de los que resultamos beneficiados por la vía de una revelación. Por el contrario, la concepción helénica concibe el libro como una herramienta intelectual que nos permite articular un discurso y nos genera un pensamiento. No hay, por ende, verdad revelada, pues el libro no impone soluciones, sino que, antes al contrario, es un vehículo de comunicación de un pensamiento y de formulación de sugerencias, las cuales abren el camino a la conquista de un resultado intelectual, luego de adquiridos los elementos de juicio pertinentes.

La obra que el profesor Miguel Casino Rubio ha entregado a la imprenta —editada por Marcial Pons, S.A. con el título «*Responsabilidad civil de la Administración y delito*»—, constituye, sin duda, conforme vamos a tener ocasión de ver, un modelo arquetípico de libro helénico y, anticipando lo que ulteriormente se concluirá, de un excelente libro helénico.

II

Comenzando con los extremos descriptivos, de los que resulta preciso dar noticia, ha de tenerse presente que el texto aquí comentado recoge, en lo esencial, el trabajo que, bajo la dirección del profesor Parejo Alfonso, su autor presentó como tesis doctoral en la Universidad Carlos III de Madrid, siendo calificada por un Tribunal presidido por el profesor Garrido Falla e integrado, además, por los profesores Leguina Villa, Sáinz Moreno, Pantaleón Prieto y

* Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Blasco Esteve. La mera mención de estos nombres y su conocida y fructífera dedicación académica y profesional al tema de la responsabilidad administrativa acredita la notoriedad del trabajo objeto de esta recensión, especialmente si se tiene presente que el mismo obtuvo la calificación máxima.

En este mismo orden descriptivo, formalmente la obra consta, además del sucinto y agudo *Prólogo* realizado por el Catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares, Magistrado que fue del Tribunal Constitucional, Jesús Leguina Villa (págs. 9 a 13), de una Introducción (págs. 17 a 33) que no puede, en absoluto, pasar desapercibida, estructurándose el cuerpo del texto en seis capítulos; al final de cada uno de ellos, por cierto, se realiza una recapitulación en la que el profesor Casino Rubio no sólo resume las ideas principales, sino que establece unos hitos que van amojonando el camino conducente al punto de destino, la tesis central objeto de la monografía: la identidad sustancial de la responsabilidad civil de la Administración derivada de delito de sus funcionarios y la común generada por el funcionamiento de los servicios públicos.

Las rúbricas de los capítulos orientan, por sí mismas, de forma bastante fidedigna sobre el contenido de la obra y el desarrollo de la exposición que ulteriormente analizo: *Capítulo I: «La aparición de un problema nuevo: La incidencia del régimen y jurisprudencia penales. Causas y consecuencias de un fenómeno creciente»* (págs. 35 a 63); *Capítulo II: «El Estado actual de la cuestión a la luz de la última jurisprudencia. El ejemplo de los daños por intervenciones policiales cumplidas “fuera de servicio”»* (págs. 65 a 122); *Capítulo III: «La insuficiencia de las respuestas actuales. El error del enfoque actual y la consecuente necesidad de resucitar la cuestión»* (págs. 123 a 191); *Capítulo IV: «La responsabilidad civil derivada de delito y el ejemplo del Derecho privado. Razones y consecuencias de su naturaleza exclusivamente civil. El traslado de las mismas al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración»* (págs. 193 a 234); *Capítulo V: «Dificultades que resultan de la regulación sustantiva en el Código Penal del instituto resarcitorio. La prescripción y la cosa juzgada»* (págs. 235 a 286); y *Capítulo VI: «El problema de la incidencia del proceso penal en el procedimiento administrativo. El plazo de prescripción de la acción, la suspensión del procedimiento y la cosa juzgada en la jurisprudencia y doctrina administrativas»* (págs. 287 a 340). Complementa la obra un *Apéndice de jurisprudencia*, en el cual se recoge la referencia —con indicación del marginal del Repertorio de Legislación Aranzadi— de las 305 sentencias del Tribunal Supremo citadas en el texto, sistematizadas por órdenes jurisdiccionales (págs. 341 a 348), y la cierran la ineludible, y en este caso excelente, referencia de *Bibliografía* (págs. 349 a 363) y un detallado *Índice* (págs. 365 a 369).

III

Presupuesto lo anterior, y antes de considerar el contenido de la exposición realizada por el autor, debemos detenernos en algunos extremos que no pueden pasar inadvertidos. Extremos, concretamente tres, que, sin duda, constituyen suficiente acicate para impulsar al eventual lector a abordar el conocimiento del texto comentado. Y ello pese al recelo inicial que, y así hay que significarlo, provoca el anómalo título que, tan desafortunadamente, la rubrica.

El primero de los factores a comentar, y constituye un dato ciertamente relevante en el análisis comparado con otras obras del género que en los últimos tiempos están tan vertiginosamente viendo la luz, es la excelente calidad literaria del texto, en el que su autor demuestra un nutrido léxico, así como calidad y elegancia en las formas sintácticas, sin que por ello sufra merma la necesaria energía y rotundidad exigible a cualquier trabajo de investigación que pretenda aportar algo nuevo al panorama bibliográfico. Y energía y rotundidad —incluso, en ocasiones, atrevimiento cuando no osadía en la crítica—, no faltan en la obra de Casino Rubio, vivo exponente de la frescura inherente a un autor novel.

El segundo factor que, igualmente, ha de constatarse expresamente, es el más que notable acervo jurídico que demuestra el doctor Casino, combinando ágil y fluidamente conocimientos propios de las distintas disciplinas jurídicas imbricadas en la materia. Y es éste un factor nada desdeñable, especialmente si se tiene en cuenta lo tan acostumbrados que estamos —«ya casi pasa prácticamente desapercibido»— a trabajos de investigación donde su autor sectorializa el conocimiento jurídico hasta el punto de denotar sensibles carencias y lagunas, cuando no yerros, en cuanto, de forma incidental, surge una cuestión de teoría general o, más aún, de raíz jurídico privada. Lejos de esta enojosa realidad, que está convirtiendo en ingenieros de tornillos a quienes ignoran qué es una tuerca, el libro considerado se ofrece como un auténtico «manual» en la materia que aborda, desengranando los distintos problemas tanto desde la perspectiva administrativa, como desde la estrictamente penal y privada e, incluso, procesal, con un amplio análisis —que no mera cita— de la doctrina legal y, especialmente, jurisprudencial.

Por último, el tercer factor del que hemos de dejar constancia es que la obra, como más arriba se indicó, recoge la tesis doctoral de su autor. Y como reproduce un trabajo doctoral, es obvio, y aunque pueda parecer una tautología, contiene una tesis sobre el objeto analizado. En otras palabras, el lector puede encontrar en el texto no sólo un documentado estado de la cuestión, sino una propuesta debidamente motivada y, cuando menos, atrevida sobre el asunto analizado. No sigue esta obra tampoco, por ende, esa otra práctica que también se está imponiendo en nuestras universidades de proceder a una mera exposición de regímenes jurídicos abrogados o vigentes o, eventualmente, de la evolución normativa de una institución o de su régimen en el Derecho comparado, glosando algunos de sus pasajes. Análisis riguroso del régimen jurídico o, para ser más exactos, de los regímenes jurídicos vigentes en la materia hay en la obra del profesor Casino Rubio, por supuesto, pero también hay una propuesta seria y, discutible o no, razonable y fundada.

IV

Como es sabido, constituye un principio general del Derecho Público, consecuencia de la consagración del valor superior «libertad» y su articulación institucional —el Estado de Derecho—, la afirmación del axioma de la garantía patrimonial de los ciudadanos frente a toda actuación de los poderes públi-

cos de eficacia limitativa o ablatoria. En aras de dicha garantía, paulatinamente, se ha ido afirmando en los países de nuestro entorno cultural un sistema general de daños administrativos.

En el ordenamiento español se ha cumplido ya un tercio de siglo desde su institucionalización definitiva y plena, siguiendo la inspiración del modelo francés, operada por la, todavía hoy vigente, Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. Desde dicho aldabonazo, conformar la institución resarcitoria ha sido el fruto de una afanosa elaboración, en fértil colaboración, de la doctrina, la jurisprudencia y el propio legislador en torno a las ideas expuestas por García de Enterría. Empero, no obstante sus indudables méritos, *hic et nunc* y en su actual configuración —aquejada de elefantiasis—, no sólo es que el vigente sistema empiece a no creérselo nadie, sino, ante todo, es que resulta materialmente imposible mantenerlo con la amplitud con que se admite. Y, desde el punto de vista técnico jurídico, esta conclusión resulta todavía más evidente si se tiene presente la actual concurrencia en el enjuiciamiento de las cuestiones que se plantean sobre el instituto indemnizatorio de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo, civil, penal e, incluso, social, con la consecuencia de que esa proyección jurisdiccional comporta en la práctica que sea el particular quien concrete el orden jurisdiccional competente y, paralelamente, el Derecho sustantivo aplicable al caso (*Sic*). La situación del sistema de daños administrativos, dicho lisa y llanamente, se ha convertido en una suerte de campo de agramante en el que todo vale con la loable pretensión de favorecer al perjudicado, aunque la orientación *pro damnato* comporte la quiebra del, no menos loable, principio de seguridad jurídica.

Consciente de esta realidad, Casino Rubio enmarca su obra, en las págs. que conforman la *Introducción*, realizando un rápido, mas incisivo, recorrido expositivo por la problemática inherente al planteamiento vigente en nuestro Derecho positivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo la responsabilidad civil de la Administración derivada de conductas punibles de los agentes públicos una pieza excéntrica del sistema general de daños. El autor capta perfectamente el estado de la cuestión, con un lúcido resumen doctrinal y jurisprudencial, y de forma atinada lo sintetiza en su complejidad: «He aquí, pues, planteado el problema. ¿Debe la Administración reparar cualquier lesión que produzca el funcionamiento de los servicios públicos? O dicho de otra manera, ¿tiene derecho el perjudicado a ser indemnizado por cualquier daño que sufra, con tal de que no tenga el deber jurídico de soportarlo? ¿Cuáles son, en fin, los límites del sistema?» (pág. 30).

El profesor del la Carlos III, tras este excursus sobre la incertidumbre que enmarca la situación actual de la responsabilidad patrimonial, aborda frontalmente el objeto concreto de su estudio en el *Capítulo I*, identificando el germen del problema ya desde su inicio: «El panorama sintéticamente expuesto [...] se ha complicado todavía más en tiempos recientes con la proliferación de sentencias penales que condenan civilmente a la Administración por los daños derivados de las conductas delictuales de sus funcionarios o del personal a su servicio, al amparo, principalmente, del antiguo art. 22 del Código Penal» (pág. 35). Y, más adelante, constata el avance de la jurisdicción penal: «En este

orden [...] resulta bien ilustrativo comprobar cómo pretensiones indemnizatorias que tradicionalmente se venían resolviendo ante la jurisdicción contencioso-administrativa han pasado en la actualidad a decidirse casi por entero en el marco de los procesos penales. Este deslizamiento [...] es particularmente evidente en materia de responsabilidad de la Administración por conductas de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad [...] el plato fuerte de los supuestos de responsabilidad administrativa por actividades delictivas de sus funcionarios» (págs. 38 y 39). Pero el autor no se queda en la mera constatación de la realidad —a cuyo efecto realiza un estudio estadístico comparativo que comprende el extenso periodo 1978-1996—, sino que profundiza en la cuestión apuntando algunas explicaciones de la decidida preferencia del perjudicado por la vía penal. Se trata de tres causas que han generado ese proceso de «huida al Derecho penal», que no pueden sino compartirse, y que sintetiza en el siguiente diagnóstico: «*la jurisdicción penal no sólo es más rápida y generosa, sino que también es mucho más segura*» (pág. 44). Empero, lo cierto es que, conforme se destaca, si bien esa creciente opción de los perjudicados por la vía penal aboga en aras de la economía procesal, consecuencia plausible, también comporta algunas distorsiones en absoluto deseables. De una parte, «puede desembocar [...] en una masiva utilización fraudulenta del proceso penal con *miras puramente indemnizatorias*» (pág. 48), con la pretensión de anudar a la responsabilidad penal del funcionario la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración. De otra, «la necesidad de contar con una base penal para la indemnización civil está conduciendo también a una criminalización indiscriminada de las conductas de los funcionarios» (pág. 56), lo que les puede colocar bajo la permanente amenaza de un proceso penal. Y esa amenaza de condenas penales inicuas a los funcionarios se proyecta sobre la práctica administrativa y el correcto y normal funcionamiento de los servicios públicos. Esta situación, como destaca en tono crítico Casino Rubio, es el fruto de una contradicción permanente en la propia actuación de los ciudadanos quienes, de una parte, aceptan gustosamente, e incluso estimulan, una «rebaja» en la intensidad de la intervención administrativa respecto de la exigencia del cumplimiento estricto de la legalidad y, de otra, en el eventual supuesto de sufrir las consecuencias de un accidente que ha escapado al control riguroso de la Administración exigen implacablemente la responsabilidad del ente público.

En el *Capítulo II* procede el autor a examinar pormenorizadamente la jurisprudencia recaída en la materia, circunscribiendo su análisis al supuesto arquetípico de la responsabilidad de la Administración por los daños causados por funcionarios policiales «fuera de servicio». Culminado ese análisis jurisprudencial, en el que se consideran casi medio centenar de pronunciamientos —de los cuales, en clara muestra del avance de la jurisdicción penal destacado, tan sólo cuatro corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa—, quedan plenamente confirmadas las impresiones inicialmente formuladas. En efecto, «se confirma el dominio de la jurisdicción penal» [...], resultando acreditado «que la condena patrimonial de la Administración en materia de daños derivados de infracciones penales cometidas por funcionarios policiales fuera de servicio resulta mucho más probable en vía penal que en vía contenciosa»

(pág. 111), habida cuenta de que «la jurisprudencia penal ha desarrollado una doctrina sumamente flexible, de tendencia objetivadora y favorable a la ampliación progresiva del campo de aplicación del artículo 22 del anterior Código Penal». Esa expansión, precisa Casino, se ha verificado en una doble dirección: «Por un lado el criterio legal de imputación del “desempeño de sus funciones o servicio” o de la “ejecución de un acto de servicio” cubre también aquellas intervenciones policiales caracterizadas formal y externamente como tales. Y, de otro, la condena de la Administración se produce cada vez más con apoyo en otros criterios de imputación, en particular los de “creación del riesgo” y “culpa *in vigilando*”» (pág. 112), apelando en ocasiones al principio «*cuius commoda eius incommoda*». Por ende, y por más que la Sala 2.^a del Tribunal Supremo se empeñe «en afirmar que la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración en sede penal no es objetiva, los resultados finales acaban por descubrirla: *la responsabilidad civil de la Administración en sede penal se ventila cada vez más conforme a los mismos criterios y reglas que rigen en sede contenciosa*» (pág. 115). De forma convincente, el profesor Casino demuestra que la apelación jurisprudencial a los meritados criterios, que únicamente en el primer caso se contrae a los estrictos términos legales, resulta superflua e innecesaria jurídicamente, abogando por la línea jurisprudencial minoritaria, «casi diría anecdótica, que mantiene abiertamente que la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, *ex art. 22 CP*, y a diferencia de lo que sucede con el art. 1.903 del Código Civil, se funda o responde a presupuestos enteramente objetivos o *in re ipsa*» (pág. 118). Lo anterior, siendo conscientes de la loable finalidad de la jurisprudencia penal, en orden a colmar la necesidad de dar satisfacción al perjudicado, víctima inocente, y sin perjuicio de lo que pueda postularse *de lege ferenda*, permite concluir que el desbordamiento de los criterios de imputación legalmente establecidos continuará comportando sentencias cuyos resultados «si se quiere correctos desde un punto de vista de justicia material yerran en términos estrictamente jurídicos», (pág. 119) resultando, en ocasiones, «claramente *contra legem*» (pág. 122).

Presupuesto lo anterior, el *Capítulo III* principia con un balance: «Con estos eslabones la cadena de indemnizaciones en sede penal continúa funcionando a pleno rendimiento, pero sin que al día de hoy puedan vislumbrarse con claridad las coordenadas sobre las que finalmente vaya a quedar asentado el sistema de responsabilidad civil subsidiaria» (págs. 123 y 124). Y es que la cuestión no sólo es confusa, resultando preciso concretar los límites del sistema, sino que, ante todo sigue sin ser enfocada correctamente, pues no se trata de «una simple cuestión de límites, esto es, de saber hasta donde alcanza o no la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración [...], el principal problema [...] se sitúa [...] en la cuestión de la naturaleza y configuración jurídicas de la institución misma de la responsabilidad civil *ex delicto*» (págs. 124 y 125), en su lógica y economía internas como sistema previsto en el Código penal y distinto del establecido en la legislación administrativa. Es esta una cuestión que ha sido ajena a la doctrina administrativista, lo cual, como denuncia el autor, no deja de resultar paradójico «frente la “lucha fratricida” que desde hace años se libra por eliminar o atajar la aplicación del Derecho privado (y, por ende, la competencia de la jurisdicción civil)» (pág. 132). Para

acreditar su aserto, Casino expone el estado de la cuestión en la doctrina, considerando las tesis de Martín Rebollo, Leguina Villa, Blasco Esteve y Barcelona Llop, para concluir la insuficiencia de los respectivos planteamientos no sólo en el plano sustantivo o material sino también en el puramente procesal. Y es que dichos planteamientos, casi unánimes en abogar por la tesis de la responsabilidad directa en sede penal, si bien incuestionables teleológicamente, se formulan desde la contemplación de una sola vertiente —la jurídico administrativa— «sin tomar en consideración el régimen institucional de la responsabilidad civil subsidiaria en su conjunto y siempre bajo la atenta y permanente mirada de la garantía indemnizatoria de la víctima del daño, con lo cual acaba irremediabilmente perdiendo altura» (pág. 151), y es necesario «situar el debate en el plano más amplio, anterior y general: el relativo al dualismo responsabilidad civil-responsabilidad civil derivada de delito, lo que vale a decir identidad y justificación respectivas de los sistemas jurídicos administrativo y penal de responsabilidad civil de la Administración» (pág. 152). Idénticas conclusiones se extraen de la labor del legislador, cuyas últimas propuestas «lejos de solucionar el verdadero problema acreditan el clima de desorientación que se produce en este punto» (pág. 154). En efecto, las recientes leyes administrativas renuncian *ad limine* a abordar directamente el problema, remitiendo la solución al Código Penal, y este cuerpo legal se ha limitado, en línea con la tesis doctrinal, a corregir la regla de la subsidiariedad, afirmando la responsabilidad directa de la Administración en sede penal. Retomando el hilo de la exposición, ha de constatarse que la solución no se endereza sino, antes al contrario, se reproduce el panorama en el último eslabón de la cadena: la jurisprudencia, toda vez que «tanto la Sala de lo Penal como la de lo Contencioso del Tribunal Supremo siguen, en efecto, caminos radicalmente distintos, confirmando la tajante separación que existe entre el sistema del Código Penal y el régimen administrativo de responsabilidad patrimonial» (pág. 185).

El «fracaso» en la búsqueda de respuestas al problema planteado obliga a acudir, a título comparativo, a la confrontación de la responsabilidad penal, la responsabilidad civil derivada de delito y la responsabilidad civil disciplinada por el Código Civil, analizando, tanto desde el Derecho penal como desde el Derecho civil sus respectivas naturalezas. Ese cotejo lo aborda el profesor de la Carlos III en el *Capítulo IV*, demostrando, en primer lugar, que presupuesta la doble regulación de la institución resarcitoria, según el daño proceda de un ilícito penal o civil, la responsabilidad penal y la responsabilidad civil *ex delicto* son instituciones absolutamente diversas, que tienen una distinta función institucional, pues «Mientras la pena es esencialmente una medida retributiva de carácter preventivo-punitivo, que persigue el castigo del responsable criminal, la responsabilidad civil tiende, en cambio, al resarcimiento o la compensación patrimonial del daño causado» (pág. 197). De lo anterior se colige, sin perjuicio de admitir la relevancia jurídico penal que en ocasiones tiene, que la responsabilidad civil «conserva intacta su función y naturaleza genuina y exclusivamente privadas» (pág. 205), como ha reconocido la mejor doctrina y el propio Tribunal Constitucional. Siendo la responsabilidad civil *ex delicto* una institución civil, y aunque no han faltado tesis negadoras de la identi-

dad —analizadas en el texto en sentido crítico—, ha de concluirse su absoluta identidad con la común responsabilidad civil extracontractual, recogiendo en este extremo el planteamiento de Pantaleón Prieto. Alcanzada dicha conclusión, Casino procede a aplicarla al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, afirmando «la identidad de naturaleza y función entre la responsabilidad civil extracontractual de los arts. 1902 y ss. del Código Civil y la patrimonial de la Administración regulada en los arts. 139 y ss. de la LRJPAC» (pág. 231). Y añade seguidamente «Quiere esto decir que una vez admitido que la responsabilidad civil *ex delicto* no sólo no tiene nada que ver con la responsabilidad penal sino que, muy al contrario, es exactamente lo mismo que la responsabilidad civil extracontractual, la misma conclusión ha de predicarse de la responsabilidad civil de la Administración derivada de delito de sus funcionarios» (págs. 232 y 233), de donde se colige, por una parte, que la tesis que postula la aplicación por los jueces penales de la regla de la responsabilidad directa recobre todo su sentido y, de otra, que ha de auspiciarse «desde el Derecho administrativo la expulsión del Código Penal de todas las normas relativas a la responsabilidad civil de la Administración» (pág. 233), lo que determina que la causación de la lesión como consecuencia del funcionamiento de un servicio público pasaría a ser «el único criterio relevante a efectos indemnizatorios con independencia de la vía procesal escogida por el perjudicado» (pág. 233); siendo sólo relevante la imputación al funcionario a efectos de su posible responsabilidad personal en vía de regreso. Empero, restan aún por resolver las consecuencias procesales del actual desdoblamiento normativo en la materia, cuyos problemas se limita a plantear, remitiendo su consideración al siguiente Capítulo.

En efecto, en el *Capítulo V* aborda frontalmente Casino Rubio las consecuencias procesales del actual desdoblamiento normativo en materia de responsabilidad civil de la Administración *ex delicto*, planteando las dos cuestiones básicas, es decir, el plazo de prescripción aplicable para cada tipo de acción y la incidencia del proceso y de la eventual sentencia penal en el procedimiento y resolución administrativas. Con este objeto, y a título comparativo, acude inicialmente al ejemplo del Derecho civil, cuya jurisprudencia parte de la consideración de la analizada responsabilidad como una institución completamente distinta de la responsabilidad civil extracontractual. Y desde este postulado aplica, como regla general, el plazo de prescripción más largo de los quince años, *ex* artículos 1092 y 1964 del Código Civil, si bien, paradójicamente, se disocia dicho régimen regulador de la prescripción de la acción del régimen sustantivo aplicado para la resolución de fondo, desvinculando los planos procesal y material, habida cuenta de que, no en todo caso, como cabría colegir por pura lógica, se aplican las normas del Código Penal. «Ese auténtico “baile” de regímenes [...] y de “desviaciones” en la elección de la norma de referencia [...] ha concluido por crear, además, una suerte de nuevo régimen jurídico singular, con elementos de uno y otro sistema» (pág. 262). Y es que «lo único que [...] está meridianamente claro es que la jurisprudencia no parece muy dispuesta [...] a suspender la búsqueda de algún argumento que le permita asegurar (o cuando menos entrar a conocer de) la reclamación indemnizatoria del perjudicado» (pág. 262). Igualmente confusa

resulta la doctrina de la Sala 1.^a respecto de la institución de la cosa juzgada, que cobra una extraordinaria trascendencia práctica en virtud del principio de preferencia de la jurisdicción criminal y de la consecuente imposibilidad de iniciar o proseguir la vía civil de resarcimiento en tanto la causa criminal no finalice. Discierne en este sentido cabalmente el autor entre los supuestos de sentencia penal absolutoria o meramente que no contenga pronunciamiento en materia de responsabilidad civil, donde «el perjudicado podrá lógicamente ejercitar la acción indemnizatoria ante la jurisdicción civil» (pág. 264) y de sentencia penal condenatoria, en los que se resuelve al mismo tiempo la pretensión indemnizatoria, donde se plantean los «verdaderos problemas» (pág. 269). Y es que la jurisprudencia, de forma lapidaria, ha reiterado que la sentencia penal tiene fuerza de cosa juzgada material, vedando toda posibilidad a la jurisdicción civil de conocer o revisar lo allí resuelto, y «sin embargo, la praxis impone un repertorio de soluciones tan variadas y matizadas, como, en algún caso, de difícil coherencia con la regla anterior, tan reiterada y solemnemente proclamada» (pág. 270). Y así, la Sala 1.^a no tendrá inconveniente, ante la insolvencia del responsable declarado en sede penal, en afirmar que en el previo proceso criminal no se trató ninguna cuestión relacionada con la pretensión de que ahora en vía civil se trata, procediendo a condenar ex artículo 1903 del Código Civil. Las debilidades de las soluciones afirmadas por la jurisprudencia civil, concluye Casino Rubio, «son consecuencia de un mismo y lamentable error: el entender que la (mal) llamada responsabilidad civil “derivada de delito” y la responsabilidad civil extracontractual son dos cosas esencialmente distintas y sujetas a regímenes jurídicos distintos. Sin embargo, lo peor de todo probablemente no sea esto sino comprobar cómo la jurisprudencia civil ni siquiera sigue una misma línea, sino que actúa a impulsos espasmódicos, guiada por lo común por las siempre resbaladizas razones de “equidad”» (pág. 285).

La consideración de las soluciones formuladas por la jurisprudencia civil permite entrar ya a conocer de las adoptadas desde el Derecho administrativo a efectos, ulteriormente, de hacer balance, finalidad que cubre el *Capítulo VI*. En este sentido, ha de advertirse que las dos cuestiones básicas anteriormente referidas están «prácticamente inéditas en la doctrina y, sobre todo, jurisprudencia administrativas» (pág. 287), para la cual «la responsabilidad de la Administración derivada de delito de sus funcionarios y la puramente patrimonial discurren como dos realidades paralelas e independientes entre sí» (pág. 288). En consecuencia, de una parte, el problema del plazo de prescripción ha pasado por completo inadvertido, entendiéndose que «la acción indemnizatoria que se ejercita en sede contenciosa es siempre la misma: la propia y singular del régimen administrativo de responsabilidad civil, por lo que dicha acción está sujeta al plazo de prescripción de un año» (pág. 289), y, de otra, se ha afirmado tradicionalmente el criterio de que la previa o simultánea causa criminal «interrumpe el plazo de prescripción para ejercitar la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración» [...] de tal forma que «el cómputo de dicho plazo sólo puede contarse a partir de la fecha en que haya recaído resolución firme en la vía penal» (pág. 292), suspendiéndose, en su caso, el procedimiento administrativo o el proceso contencioso-

administrativo «incoados a propósito de la correspondiente pretensión de indemnización» (pág. 294). Empero, este régimen general de subordinación de la acción de responsabilidad respecto de la penal ha resultado sustancialmente modificado por la entrada en vigor de la Ley 30/1992, cuyo artículo 146.2, lapidariamente, dispone, como regla, que «la pendencia de un proceso penal no suspende el procedimiento ni interrumpe el plazo de prescripción [...], salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad administrativa» (pág. 298). No obstante, ágilmente intuye Casino Rubio que «la aparente claridad del diseño normativo así fijado queda, sin embargo, en entredicho por razón de las dudas que suscita la precisión del juego efectivo que en la práctica deba darse a la excepción señalada» (pág. 299), cuestión a la que la doctrina administrativista no ha prestado la debida atención pese a la inseguridad que genera —debida al decaimiento del Proyecto de Código Penal de 1992 y, en concreto, de su artículo 122, a cuya tramitación simultánea estaba vinculado el contenido del meritado precepto de la Ley 30/1992—, de tal forma que «a la espera sobre todo de la apuntada decantación jurisprudencial, la opción más segura para el perjudicado parece ser por ahora la de formular siempre y en todo caso reclamación indemnizatoria en sede administrativa, con entera independencia de que previa o simultáneamente ejercite o no la correspondiente acción civil en el proceso penal» (pág. 302). El silencio doctrinal se reproduce, también, respecto de los efectos de la cosa juzgada, cuestión sobre la cual «lo único seguro es la interdicción de la duplicidad de indemnizaciones» (pág. 311), sin que el recurso al criterio jurisprudencial arroje luz suficiente.

Con el material relatado, aborda finalmente Casino Rubio la tarea de formular su tesis —«*A modo de recapitulación*» (págs. 328 a 340)—, partiendo de la crítica a la posición jurisprudencial, la cual, si bien es cierto que, en la misma línea que la jurisprudencia civil, «ha consagrado la absoluta “estanqueidad” de uno y otro tipo de responsabilidad» (pág. 329), no ha llevado nunca hasta sus últimas consecuencias la tesis que parece defender. Y es que el problema, afirma el profesor de la Carlos III, ha de ubicarse en un nivel superior, el de la teoría general de la institución resarcitoria, habida cuenta de que «la responsabilidad civil de la Administración derivada de delito de sus funcionarios y la derivada del funcionamiento de los servicios públicos son exactamente la misma cosa. Sólo el empecinamiento del legislador (y con él, la jurisprudencia) mantienen artificialmente en pie una frontera que, sin embargo, no sólo se desmorona a cada encuentro con sus mismas soluciones, sino que, además, se ofrece incapaz de detener ni menos aún explicar el permanente paso de un lado a otro de la barrera que la búsqueda de la garantía patrimonial del perjudicado impone con frecuencia. De modo congruente una medida se impone con fuerza: expulsar del Código Penal toda la regulación sustantiva en materia de responsabilidad civil [...] solución que desde hace tiempo y sin ningún éxito viene reclamando la doctrina civilista para la responsabilidad civil extracontractual de los sujetos ordinarios» (págs. 332 y 333). En cuanto a sus ventajas, «es obvio que la unificación del régimen de responsabilidad borra de un brochazo todos los problemas que hoy por hoy se suscitan con

ocasión tanto de la polémica regla de la “subsidiariedad” como, en especial [...] de la determinación del plazo de prescripción aplicable, y sobre todo a propósito de la institución de la cosa juzgada» (pág. 333). Eso no quiere decir que la propuesta formulada sea una especie de «bálsamo de Fierabrás» que resuelva todos los problemas. El propio Casino Rubio lo reconoce, siendo consciente de ello, pues «si se quiere que todo vuelva a encajar (ha) de operarse también sobre el resto de las piezas del sistema» (pág. 334). Y esas piezas de cierre son la jurisdicción competente encargada de aplicar el sistema único y los efectos que dicha alternativa comportan para la jurisdicción descartada. Respecto de lo primero, por razones esencialmente pragmáticas —que estoy seguro no comparte en el fondo el autor—, postula con una loable prudencia el mantenimiento de la duplicidad de vías procesales, permitiendo al perjudicado optar por acumular al proceso penal la acción de responsabilidad patrimonial o ejercitarla separadamente en vía contenciosa. Y en cuanto a lo segundo, como efecto inseparable de su naturaleza y objeto idénticos, es lógico que «si el perjudicado decide iniciar la vía administrativa [...] no podrá ya por definición acumular al proceso penal la correspondiente acción civil» (pág. 336), mientras que «si el perjudicado opta, en cambio, por ejercitar su acción de responsabilidad patrimonial conjuntamente con la penal [...] no podrá tampoco acudir ya a la vía administrativa en reclamación de lo que justamente solicita en vía penal» (pág. 338). «La dinámica de esta regla sólo se excepciona en una de sus direcciones: en los supuestos en los que el juez penal no llegue a pronunciarse sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración. En estos casos, y por razón de la pendencia del ejercicio de la acción en el proceso penal, se produce la suspensión de los plazos de prescripción y, en consecuencia, una reserva del derecho al ejercicio de la acción en la vía administrativa. Fuera de estos supuestos [...] el juicio de fondo expresado en cualquiera de las dos vías produce efectos de cosa juzgada material en la descartada» (pág. 339). Todo ello teniendo siempre presente que «el juez penal sólo podrá condenar a la Administración si la lesión fue consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 139.1 LRPJAC)» (pág. 340).

V

En definitiva, si de acuerdo con la célebre máxima, toda ciencia se consolida con los tratados y se renueva por medio de los estudios monográficos, puede concluirse que el libro objeto de esta recensión constituye un auténtico hito en la materia analizada, a considerar ineludiblemente a partir de ahora en el correspondiente Capítulo sobre la responsabilidad administrativa de los distintos tratados que vean la luz. Una única objeción cabe añadir, y es la omisión, siquiera de una forma breve, de unas consideraciones destinadas a describir la situación vigente en el Derecho comparado. No puede olvidarse que destacar el hecho de que la acumulación de acciones de diverso género en un proceso penal es una de las peculiaridades de nuestro Derecho quizá permitiría comprender mejor el origen de la actual situación de dislate.

Lo anterior no quiere decir que sobre la cuestión se haya dicho la última palabra. No ya sólo por el intrínseco carácter contingente del Derecho, sujeto a renovación normativa continua, sino porque lo propio de la ciencia jurídica es su lento, pero constante, progreso por medio del debate doctrinal. Y el libro del profesor Casino Rubio compele a quienes quieran analizar la cuestión a partir de ahora a tener en cuenta sus consideraciones y arrancar su investigación de la tesis y de la argumentación contenida en el mismo.

Esta reflexión nos conduce, finalmente, a otra conexas. Si el resultado, como se ha visto, es espléndido, ello no es fruto sino de la propia dinámica de los hechos. Cuando, a efectos de cumplimentar un mero trámite, con premura, sin dedicación ni ganas se elabora una tesis doctoral, se obtiene como producto una obra sin sentido, destinada a no publicarse o, en su defecto, a dormir el sueño de los justos en las estanterías, convirtiéndose en apetecible nido para los ácaros. Por el contrario, cuando con paciencia, minuciosidad, deleite y buen entendimiento se aborda la labor de construir una tesis el resultado no puede ser otro que una auténtica investigación, y esa investigación, puesta negro sobre blanco, es un buen libro; como lo es la helénica obra del profesor Casino Rubio.

Prats Catala, Joan: *La reforma de los Legislativos en América Latina (un enfoque institucional)*, Tirant lo Blanch (en coedición con: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas), Valencia, 1997, 231 páginas

1. El libro que venimos a reseñar está constituido por tres trabajos distintos, con entidad cada uno de ellos en si mismo, aunque relacionados en cuanto aspectos todos ellos del tema central que bien expresa el título de la obra, «La Reforma de los Legislativos en América Latina (un enfoque institucional)». Los dos primeros trabajos se deben a **Joan Prats Catala**, y llevan por título respectivamente: «*Por unos legislativos al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social*» y «*Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado en América Latina: el redescubrimiento de las Instituciones*». El estudio terminal es obra de **Julia Company Sanús** (colaboradora de «Barcelona Governance Projet») y escuetamente es titulado «*Técnica legislativa*».

El libro viene prologado por los responsables de las instituciones coeditoras, a saber, el director del Banco Interamericano de Desarrollo (Enrique Iglesias) y el director para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Fernando Zumbado). Merece destacarse que en dicho prólogo se expresa como este trabajo «nace de la conocida colaboración entre el BID y el PNUD, quienes han contado esta vez con el aporte técnico del *Barcelona Governance Projet* (que, a su vez, viene impulsado por ESADE y la Universidad de las Naciones Unidas, con el patrocinio del Gobierno de Cataluña). Concretamente, este trabajo viene propiciado por la celebración en Cartagena de Indias de un Encuentro sobre la Reforma de los Poderes Legislativos latinoamericanos, de tal suerte que los textos editados «constituyen una reelaboración a partir de los documentos aportados y la discusión habida en aquel evento». Entendemos que este dato merece tenerse en cuenta a la hora de estimar la obra y de ahí la referencia en esta reseña de dichas instancias (implicadas de una u otra manera en los trabajos de diseño de las estrategias de desarrollo).

Asimismo, el trabajo viene encabezado por una interesante y detenida «Presentación» a cargo de de Edmundo Jarquín (director de la División Esta-

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

do y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo). Como expresa bien su rúbrica, esta presentación no se limita sólo a ello y contiene un «Sumario ejecutivo» del libro, que se centra principalmente en recoger de forma clara y orientadora el discurso del razonamiento inserto en la segunda parte del libro, *«Fundamentos conceptuales par la reforma del Estado en América Latina: el redescubrimiento de las Instituciones»*.

2. «La Reforma de los Legislativos en América Latina. (Un enfoque institucional)» es una obra bien representativa de los más modernos e inteligentes planteamientos doctrinales sobre el papel del Estado y de las instituciones públicas en las sociedades contemporáneas.

En este sentido, no es casual que la expresión de dichos planteamientos tenga lugar con ocasión de un trabajo —como es el que vamos a comentar— referido a un área subdesarrollada institucionalmente, a saber, Iberoamérica. La explicación reside en que en las últimas dos décadas se han iniciado o desarrollado en numerosos países «transiciones desde dictaduras y regímenes autoritarios hacia democracias». Estos fenómenos políticos se han concentrado sobre todo en dos grandes áreas, a saber, Iberoamérica (a lo largo de los años 80) y Europa del Este (en los años 90). Estas regiones se convirtieron así en destinos propicios para la transposición de modelos institucionales que han habido probado su eficacia en el mundo occidental. A la vista de los resultados obtenidos y, sobre todo, ante la necesidad de dar respuesta a los nuevos problemas propios de la fase de consolidación democrática —una vez cumplido el primer momento de transición— los distintos agentes intelectuales y políticos de estos procesos (doctrina política y económica, agencias internacionales de desarrollo, gobiernos implicados, etc) en estrecha asociación han venido a revisar sus concepciones, definiendo un nuevo modelo de desarrollo para estos países «en vía de consolidación democrática».

Un aspecto clave de este proceso viene constituido por el **redescubrimiento de la «governance»** como factor clave de desarrollo. Con este término se viene a designar el marco institucional —formal o informal— que en una determinada sociedad encauza el proceso de definición y satisfacción de los intereses y necesidades colectivas. Más adelante nos detendremos en la delimitación conceptual de dicha categoría. Lo que importa ahora destacar es la ubicación del trabajo que nos ocupa dentro del enfoque propio del **«neoinstitutionalismo»**, término con el que se conoce ese nuevo modelo teórico de desarrollo institucional, y del que su autor más representativo es **D. North** (*«Institutions, Institutional Change and Economic Performance»*, 1990). Avanzamos ya la consecuencia práctica de este enfoque (en palabras del prologuista citado): «no cabe exportar modelos alegremente. El análisis de experiencias exitosas comparadas es siempre fecundo, pero no nos ahorra el esfuerzo de analizar la propia realidad y desarrollar estrategias adaptadas a la misma. De este modo se hace incomodo para los consultores de maletas cargadas de soluciones *«pret-à-porter»* en busca de problemas».

Resulta interesante, por lo demás, apuntar que esta nueva visión sobre el marco institucional de las sociedades no ha limitado su campo de verificación a los países «en vías de desarrollo», sino que se ha configurado como un

modelo de validez general para cualquiera que sea la realidad social sobre la que operen las instituciones. Tendríamos aquí, pues, una curiosa manifestación politológica de lo que en la cultura musical se han llamado los «cantes de ida y vuelta»; de forma que la concepción intelectual que se trasladó a «las Américas» en los años 80 nos ha sido devuelta al «Viejo Mundo» superada en lucidez y acierto gracias a la dialéctica de aquellas realidades con nuestros «patrones ideales».

3. Antes de entrar a referir el contenido de cada una de las tres partes del libro estimo conveniente la formulación de dos advertencias previas: la primera —descriptiva— encaminada a precisar más el enfoque de partida de la obra, apenas apuntado al aludir a su sello «neoinstitucionalista»; la segunda —crítica— referida al orden en que se deberían haber dispuesto los tres trabajos a tenor del sentido general de dicha obra.

3.1. En lo que respecta al enfoque de partida, éste participa de la diferenciación conceptual entre «**governance**», «**governing**» y «**governabilidad**», que a su vez trae causa de la diferenciación entre **organización e institución**, auténticas categorías claves del modelo «neoinstitucionalista».

El punto de partida, a su vez, para la elaboración de esta diferenciación es la distinción formulada por **Hayek** (en *Law, Legislation and Liberty*, 1982) entre organizaciones y orden social («taxis» y «cosmos»), si bien, considerando a las instituciones como las estructuras básicas del orden social. Instituciones y organizaciones —según este planteamiento— pertenecen a planos diferentes: las instituciones son el propio orden social, pertenecen al plano de la sociedad; en cambio, las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social». «Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y a las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. En tanto que órdenes, instituciones y organizaciones son sistemas normativos, pero las normas institucionales y las normas organizacionales son también de naturaleza enteramente diferente: las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la **evolución o dinámica social**; las normas de las organizaciones proceden del **diseño racional** atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por diseño». Así pues, aunque ambas realidades son producto de la acción humana y pertenecen al dominio de la razón y de la ciencia (y no de la religión ni de la naturaleza), «las organizaciones pueden ser estudiadas, diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas pertenecientes al llamado «**racionalismo constructivista**», este método resulta completamente inapropiado para las instituciones. Principalmente porque las grandes instituciones que constriñen y facilitan a la vez nuestras vidas (desde el lenguaje hasta

las instituciones del Estado de Derecho) no son producto de ninguna mente planificadora, sino de un **«largo proceso de interacción histórica»**¹.

Merece la pena haberse extendido en la referencia de esta distinción conceptual porque la misma constituye –como dijimos– el punto de partida de las tesis recogidas en el libro. Únicamente queda añadir, al respecto, el reconocimiento expreso del autor a la «grandeza intelectual y moral» de **Popper**, en particular por su distinción entre **«ingeniería social utópica»** (cuyo supuesto básico es la posibilidad de la planificación racional del desarrollo total de la sociedad; deviniendo en fuente de la derivación totalitaria) y la **«ingeniería social gradual»**, resultando ésta, según su criterio (compartido por el autor y por quien esto reseña) el único método capaz de solucionar problemas, en todo tiempo y lugar. (Popper: *The Open Society and its Enemies*).

Con todo ello, resulta más fácil de entender la distinción y la relación entre «Governing», «Governance» y «Gobernabilidad» (palabra ésta que está generando tantos equívocos).

«Governing» o **gobernación** es la actividad de gobernar, que en las sociedades modernas depende de una pluralidad de actores, principalmente de las organizaciones gubernamentales, pero también de las organizaciones no gubernamentales. El «governing» actual comprende **la política, las políticas y la administración/gestión públicas**; y éstas, dado el dinamismo, el pluralismo y la interdependencia de nuestras sociedades actuales, pasan a depender cada vez más del desarrollo de capacidades para establecer y gerenciar interrelaciones. Ello implica que la gobernación tome cada vez como objetivo la reformulación permanente del **marco institucional** o **Governance** que subyace a tales relaciones y que expresa nada menos que el tipo de **cohesión social** vigente.

En otras palabras, el gran objetivo de la gobernación moderna no es tanto la producción de bienes y servicios públicos específicos (función que puede reservarse a organizaciones públicas o privadas) sino la creación de la arquitectura institucional o «governance» (y de los correspondientes equilibrios de poder), que resulten más positivamente incentivadores de la eficacia y de la equidad en la realización de los bienes públicos e intereses colectivos»².

Finalmente, la **gobernabilidad** designa la capacidad de un sistema social para autogobernarse, es decir, para superar las tensiones que necesariamente se producirán al enfrentar sus retos y oportunidades. Así entendida, la gobernabilidad depende tanto de la «governance» (o sistema de instituciones públicas –formales e informales– existente en una sociedad) como de la calidad de la gobernación, es decir, de las capacidades de los «governing actors», que, en las sociedades actuales, son las organizaciones gubernamentales en primer lugar, aunque no exclusivamente»³.

Entre las ventajas de esta definición de la gobernabilidad se destaca: en primer lugar, que rompe la identificación entre gobernabilidad y **estabilidad política**, en tanto aquélla no es la mera contraposición al desgobierno (tal

¹ Págs. 75 a 77.

² Págs. 12 y 13.

³ Pág. 12.

sería el significado de estabilidad política). «No hay gobernabilidad sin una estabilidad política básica, pero cuando ésta se consigue aferrándose al *status quo* y dando la espalda a los retos y oportunidades que una sociedad tiene planteados, podremos hablar propiamente de falencias de la gobernabilidad»⁴.

3.2. Por otra parte, los tres trabajos integrantes de la obra tienen como punto de partida la **situación actual del debate ideológico en América Latina**.

Éste se ve caracterizado por un amplio consenso en torno a unos objetivos y valores que constituyen el nuevo paradigma de desarrollo, a saber: la consolidación de la democracia, la construcción de mercados eficientes y el avance en la equidad. De tal forma que dicho debate no girará ya tanto sobre modelos de desarrollo o sobre proyectos de sociedad mutuamente excluyentes (supuesto dramáticamente vivido durante gran parte de este siglo), como sobre prioridades y jerarquización entre los grandes valores referidos.

Con ello, en Iberoamérica «se estarían dando, por primera vez en su historia, las bases para la producción de un verdadero pacto constitucional sobre el que asentar definitivamente los procesos democráticos»⁵.

3.3. A la vista de lo expuesto se infiere que la disposición de los tres trabajos integrantes del libro que nos ocupa debería haber seguido un orden distinto al elegido. Recordemos que ese orden ha presentado en primer lugar el estudio sobre el fortalecimiento de los legislativos al servicio de los objetivos y valores que expresan el nuevo paradigma de desarrollo, a saber, la consolidación de la democracia, la construcción de mercados eficientes y el avance en la equidad. A continuación se ha ubicado la parte relativa a la definición de un aparato conceptual que favorezca un mejor análisis de la realidad social e institucional y, consecuentemente, contribuya a una mayor calidad en la formulación de estrategias de desarrollo institucional. En último lugar se ha dispuesto el trabajo relativo a uno de los aspectos a contemplar en la estrategia de fortalecimiento de los legislativos, esto es, el que corresponde a la depuración en la tarea de elaboración de normas propia de los legislativos (la «técnica legislativa»).

Como digo, hubiera parecido más coherente iniciar la obra con la definición del aparato conceptual en general considerado para el desarrollo institucional en su conjunto (aquí habría encajado la distinción entre institución y organización). A continuación hubiera procedido la focalización de la atención en uno de los elementos integrantes del sistema institucional, ciertamente aquel que más nos interesa, el parlamento (entendido como institución y como organización); finalizando con las consideraciones dirigidas a la mejora de la calidad de la actividad normativa de los parlamentos, acorde con la estrategia de fortalecimiento de esta institución.

4. Atendiendo a las observaciones recién formuladas nos tomaremos la licencia de seguir el que hemos considerado orden coherente de exposición.

⁴ Págs. 12.

⁵ Pág. 13.

Así pues, en primer lugar procedemos a ocuparnos de la parte segunda: **«Fundamentos Conceptuales para la reforma del Estado en América Latina. El Redescubrimiento de las Instituciones»**.

4.1. En su primer apartado, bajo la rúbrica de **«Instituciones y organizaciones: desarrollo organizacional y desarrollo institucional»**, se constata la «insuficiencia de las aproximaciones tradicionales a la reforma del Estado, por causa de su base simple o predominantemente de «racionalidad instrumental» (esto es, referida a las organizaciones). Este ha sido el caso de las viejas reformas administrativas, las cuales han quedado marcadas por el signo del fracaso y la consiguiente frustración. Según Prats Catala, lo mismo viene sucediendo con muchos de los programas de reforma del estado, de tal suerte que se limitan a trasladar a la esfera de las organizaciones políticas las pautas tradicionales sobre las reformas administrativas, reduciendo sus propuestas a soluciones organizativas y de *management*. Quedan al margen del análisis y del tratamiento todo la red de constricciones institucionales, determinantes para el real juego de las organizaciones y para la evolución del sistema en su conjunto. Con ello probablemente se avanza hacia un nuevo fracaso y una nueva frustración.

Esta amenaza se considera especialmente indeseable en cuanto existe verdadera urgencia en disponer de un modelo orientador del proyecto de consolidación de la democracia que venga a cubrir el vacío producido por los primeros pasos de la transición institucional. En efecto, se ha producido en gran parte la desvertebración del «viejo modelo de Estado productor, corporativista, populista, patrimonialista, clientelar y arbitrario»; pero tras las exageraciones iniciales del «estado mínimo», hoy se reconoce unánimemente que los retos planteados por el paso al nuevo modelo de desarrollo son insuperables sin la reconstrucción del Estado. Es en este punto en el que surge el redescubrimiento de las instituciones del que venimos hablando y que tiene lugar en parte gracias al esfuerzo previo de clarificación de los conceptos de institución y organización.

4.2. El segundo apartado, titulado **«Relevancia económica y social de las instituciones»**, se ocupa de las implicaciones entre los distintos modelos institucionales y los otros dos valores no estrictamente políticos del «paradigma de desarrollo común», como son la eficiencia económica y la equidad social. Prats seguirá aquí, una vez más, los planteamientos de North (quien a su vez partirá de los trabajos de **Coase**, «*The problem of Social Cost*», 1960): acudiendo al concepto de «coste transacción» para explicar la relación entre eficiencia económica y sistema institucional. Se precisa como el coste total de producción es la suma de los costes de transformación y de los costes de transacción, siendo éstos los propios de definir y proteger los derechos de propiedad sobre los bienes. En definitiva, se trata del tema crucial de los costes por incertidumbre en razón del grado de seguridad jurídica existente.

4.3. En relación con ello, en el tercer apartado (**La debilidad institucional de América Latina como factor clave de la falta de sostenibilidad y de equidad de su desarrollo**) se ponen de manifiesto las consecuencias negativas que la debilidad institucional proyecta sobre los valores

socio-económicos del paradigma de desarrollo, así como se describe el prometedor panorama que habría de resultar del fortalecimiento del marco institucional; en ambos casos, por la distinta configuración cuantitativa y cualitativa de la actividad de intercambio entre los sujetos. Por otro lado, se interroga Prats sobre las razones de esta debilidad institucional, y encuentra la respuesta en la particular historia latinoamericana, en concreto en lo que North ha llamado la «pauta de dependencia histórico-institucional» respecto del mundo ibérico. Con ello insiste una vez más en la falacia de las puras «recetas instrumentales» del gusto del «tecnocratismo reformista», cuando las causas son ya de antiguo mas profundas; aunque no por ello imposibles de superar por el compromiso colectivo y moral de los pueblos y de sus líderes.

4.4. En el capítulo cuarto se expone la tesis sobre la estrategia del cambio institucional, a partir de las consideraciones deducidas en los apartados anteriores. De nuevo los principales aporte teóricos proceden de North, y, en este caso además de **Crozier**.

Las **fuentes** del cambio institucional vienen fundamentalmente constituidas por los cambios en los «precios relativos» (cambios en la relación existente entre los precios de los factores de producción, cambios en los costes de información y cambios en los costes de tecnología) y por cambios en las ideas, ideologías o modelos mentales desde los que percibimos y valoramos la realidad (incluidos nuestros propios intereses), resultando de la combinación de ambos una situación en la que se dibuja la posibilidad de un cambio que vendría a implicar más beneficios que costes.

Ahora bien, a lo anterior se añade el papel de los **agentes** del cambio institucional, de forma que solamente cuando un número suficiente de actores llegue a la conclusión recién descrita sobre las prometedoras ventajas del cambio se propiciará dicho cambio institucional. En todo caso, para la consecución de la madurez suficiente en los agentes contribuirá, de todo punto, la capacidad de liderazgo, de aprendizaje y de concertación presente en la sociedad.

Como tercer elemento del cambio institucional se refiere su **modo**, a saber, **incremental** necesariamente. Ello es debido a que las reglas del juego formales conviven siempre con las informales (también conocidas como *capital social* o *cultura cívica*). Mientras las primeras pueden cambiar rápidamente, las segundas se adaptan con mayor dificultad. En este contexto, el cambio institucional o verdadero desarrollo, por su naturaleza necesariamente incremental, se contradice tanto con las pretensiones de los viejos revolucionarios como con las nuevas de los tecnócratas liberales.

4.5. Seguidamente el trabajo se ocupa de las razones por las que persisten las instituciones ineficientes e inicuas, que es lo mismo que explicar por que es imposible y está condenado al fracaso el traslado mecánico de instituciones exitosas en un país u otro con un medio social distinto. La explicación se encuentra en la producción de «retornos crecientes» en los mercados altamente imperfectos, de forma que por parte de esos agentes privilegiados e influyentes (receptores de los retornos) se refuerza el mantenimiento de dicha imperfección en los intercambios.

Con todo lo cual se concluye que «el cambio institucional no puede ser sino fruto de estrategias adaptadas a las peculiaridades de cada sociedad. No cabe exportar modelos alegremente. «El análisis de experiencias exitosas comparadas es siempre fecundo, pero no nos ahorra el esfuerzo de analizar la propia realidad y desarrollar estrategias adaptadas a la misma. De este modo el mensaje del neoinstitucionalismo se hace incómodo para los consultores de maletas cargadas de soluciones *pret-à-porter* en busca de problemas.»

5. Una vez reseñado el planteamiento general sobre instituciones y organizaciones y sobre la especial naturaleza del cambio institucional, desde la perspectiva neoinstitucionalista, procede atender al primero de los trabajos de la obra que comentamos, que tiene por objeto la aplicación de dicho planteamiento al caso concreto de los Legislativos de América Latina.

5.1. En este sentido se parte de la consideración de que los tres valores y objetivos que integran el nuevo paradigma de desarrollo (una democracia sostenible, un mercado eficiente y una sociedad solidaria) no pueden darse sin la concurrencia de unos Legislativos fuertes, entendiendo por tales unos parlamentos «expresivos de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que integren foros de debate y orientación del esfuerzo nacional, bien comunicados y respetados». Como prueba de ello hace notar el autor que América Latina ha tenido Parlamentos débiles por las mismas razones que ha tenido democracias débiles, mercados ineficientes y sociedades nada equitativas (¡qué decir de España!).

Por tanto ha de concluirse en que el fortalecimiento institucional e instrumental (u organizativo) de los Parlamentos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar la sociedad civil y luchar contra las desigualdades.

En lo que respecta al primer objetivo del paradigma de desarrollo (la consolidación de la democracia): resulta evidente como para la existencia de un auténtico Estado de Derecho, y una verdadera libertad no basta la mera «legalidad administrativa» con la que se satisfacen los tecnócratas autoritarios de todo tipo, sino que se requiere «el imperio de la Ley», como expresión de la voluntad y soberanía popular, respetuosa de los derechos cívicos fundamentales, garantizados mediante la doctrina de las «materias reservadas a la Ley».

Sin embargo, la conexión entre Legislativo y economía de mercado, obvia para el liberalismo clásico, ha quedado oscurecida durante los años de las ilusiones desarrollistas estatistas y tecnocráticas. «Felizmente una parte de la teoría económica actual más prestigiosa (Coase, North, Williamson, entre otros) se han encargado de razonar fundadamente estas conexiones. Baste destacar que los mercados eficientes exigen seguridad jurídica para reducir los costes de transacción y coadyuvar a enfrentar los problemas del comportamiento oportunista, de los buscadores de rentas, de las asimetrías de información, del azar moral». Además, una vez terminada la tarea (que ocupó los años 80 y los primeros 90) de ajustes macroeconómicos y reducción de empresas y regulaciones públicas, emerge la más difícil y compleja de crear las instituciones del mercado eficiente (todo un tejido de derechos, garantías, instituciones y regulaciones) para el que ya no bastará el mero impulso de las Presidencias,

bien al contrario requerirá de consensos y definiciones legales e institucionales cuyo espacio inevitable y fundamental de producción son los Parlamentos.

Menos evidente resulta la conexión entre el fortalecimiento de los Parlamentos y el objetivo de equidad social. No obstante hay que reconocer que el fortalecimiento del carácter representativo de los Parlamentos pasa necesariamente por la superación paulatina de la cruel «dualidad social» de estos países, condicionante estructural de la marginalidad económica y social de enormes sectores de la población (mayoritarios en algunos países, tal es el caso de Guatemala) .

Por último se hace una referencia a un cuarto objetivo de la sociedad desarrollada (vinculado a la información pública), que vendría a nutrirse también por mor del fortalecimiento de los Legislativos. En concreto se dice que «un Parlamento fuerte es uno de los mayores recursos colectivos para impedir el descarrilamiento de la función de información, alerta, denuncia y opinión que en toda sana democracia deben cumplir unos medios de comunicación libres, independientes, pluralistas y responsables». Al hilo de esta referencia quiero apuntar un aspecto que me parece de una importancia vital, a saber, el papel determinante de los medios de comunicación en las sociedades actuales, también en las subdesarrolladas (económica o políticamente), hasta el punto de proceder a incluir en el nuevo paradigma de desarrollo un cuarto objetivo (junto con el político, económico y social) relativo a una correcta y suficiente información pública.

5.2. Una vez asentada la importancia del fortalecimiento de los Parlamentos en América Latina y previamente a la exposición de las propuestas para la consecución de dicho fortalecimiento, se dedica un apartado a precisar dos cuestiones: por un lado, la diferenciación entre el Parlamento como institución y el Parlamento como organización; y por otra, la explicación de la secular debilidad de los Parlamentos en América Latina.

n cuanto a la primera de las cuestiones, debemos remitirnos a lo que se dijo con carácter general en el punto 3.1 de esta reseña en relación con la diferenciación (característica del «neoinstitucionalismo») entre institución y organización. En consecuencia, se considera Parlamento-institución al «sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales), que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general». Por otro lado, El Parlamento como organización «designa una realidad diferente: el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado, se ponen al servicio de las funciones de la institución parlamentaria»

Asimismo, merece reseñar algún aspecto de los recogidos en el libro acerca de las raíces históricas de la debilidad de los Parlamentos de Iberoamérica. Y ello sin perjuicio de lo que ya reseñamos más arriba sobre la debilidad general de las instituciones en América Latina, cuando dimos cuenta de la

explicación a este fenómeno aportada, entre otros, por North, a saber, la «pauta de dependencia histórico-institucional» respecto del mundo ibérico. En este sentido, el esquema de Parlamento que se va a homologar en el constitucionalismo como modelo general (institución representativa de la sociedad civil constituida para ejercer la soberanía que a ésta corresponde) va a responder a la experiencia histórica de los países angloamericanos y norteamericanos, distinta de la de los países iberoamericanos.

Precisamente por lo anterior tiene importancia destacar que «las dificultades de aplicación del esquema anterior a Latinoamérica no proceden del dato de la prevalencia de regímenes presidencialistas en la región»; tema este sobre el que han insistido **Linz y Valenzuela** («*The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*» 1994). A tal efecto, pensemos en Estados Unidos (como ejemplo de un Parlamento fuerte en régimen presidencialista) y en España (como ejemplo de un Parlamento débil en un régimen parlamentario). Y es que «la debilidad de los Parlamentos se expresa sobre todo en la insuficiencia de su legitimación representativa».

5.3. Termina esta parte de la obra haciendo una relación de estrategias de fortalecimiento institucional y organizativo del Parlamento.

Entre las primeras, se plantean las siguientes:

— El fortalecimiento de la legitimidad representativa de los Legislativos, mediante el mejoramiento de los sistemas y de la práctica electoral, del marco institucional y financiero de los partidos políticos (el desarrollo progresivo de un verdadero **Derecho de partidos**) y de la elaboración de un estatuto más adecuado y transparente de los legisladores.

— El fortalecimiento de la función estrictamente legislativa mediante la mejora de la participación en el debate legislativo, la interdicción de la arbitrariedad de las leyes, el dominio de la técnica de legislar o el adecuado recurso al bicameralismo.

— El fortalecimiento de la función deliberativa, de orientación y de liderazgo nacional, así como de la función de control, mediante la organización de los grandes debates nacionales, la transparencia de actuaciones, el establecimiento de un sistema moderno de información y de comunicación y el buen manejo de las relaciones con los medios.

Como estrategias de fortalecimiento organizativo se plantean:

— El fortalecimiento de la autonomía y de la capacidad organizativa y funcional de los Legislativos, mediante el mejoramiento de las capacidades específicas de formulación y manejo de los reglamentos de las Cámaras, de diseño organizativo y de gestión administrativa y financiera.

El fortalecimiento de los recursos funcionales, que implica la ordenación, gestión y formación de los recursos humanos, incluyendo el establecimiento de programas de «liderazgo legislativo», así como el mejoramiento de las capacidades de comunicación y de manejo de los sistemas modernos de comunicación.

6. La tercera y última parte del estudio, debida a Julia Company, se centra en la exposición de la técnica legislativa. Este trabajo tiene la virtud de espo-

ner de una manera clara y resumida el «estado de la cuestión»: la preocupación doctrinal por el fenómeno de la **inflación normativa** («elefantiasis legislativa desordenada» lo llama Lucas Verdú), el panorama comparado de técnica legislativa (los modelos anglosajón y germánico), el impacto de la mala calidad de las normas en el funcionamiento de las empresas (con referencia a los principales informes y documentos elaborados al respecto —sobre todo a impulso de la Comisión Europea— y a al procedimiento de las «**check-lists**» promovido por el gobierno holandés), el concepto de técnica legislativa (con referencia a la disyuntiva doctrinal entre concepto estricto y amplio), los objetivos de la técnica legislativa, etc. Finalmente se consideran los progresos que están en curso de realización en diversos países europeos, las recomendaciones formuladas al respecto por la OCDE y las directrices sugeridas por el National Performance Review (presidida por el Vice-Presidente Al Gore) en Estados Unidos.

Mandirola Brioux, Pablo: *Introducción al Derecho islámico*. Editorial Marcial Pons, S.A., Madrid 1999,
122 páginas

El Islam es un fenómeno que va mucho mas allá de lo meramente religioso, y por ello interesa de manera muy especial en Occidente, donde los medios de comunicación ofrecen a diario opiniones sobre este fenómeno religioso, político y social. De este modo «Introducción al derecho islámico» es un libro sobre el que merece la pena reflexionar.

Es común en todas las religiones, que se consideran reveladas, una vocación de universalidad. Y así lo que en un principio debería permanecer en un plano espiritual y trascendente se proyecta hasta el plano social y político. Si bien el Islam no escapa a esta característica, el libro pretende demostrar que el influjo islámico y su vocación de universalidad se proyectan fundamentalmente hacia lo religioso, desinteresándose del plano político como fin en sí mismo. Ya que según su autor la versión política de esa dimensión universal no existe ni ha existido nunca.

Es por tanto, un error común en la prensa occidental, creer que el mundo islámico es un denominador común que aglutina a la mayoría de las sociedades musulmanas en la búsqueda de su propia identidad, no es menos cierto que estas sociedades son permeables y capaces de asimilar valores culturales externos y hoy, casi universales.

Es que el Islam, es en realidad un mosaico de culturas, de etnias, de nacionalidades y posturas teológicas muy diversas.

Sin embargo, toda esta práctica discursiva occidental se justifica en los totalitarismos de buena parte de los gobiernos islámicos y la intransigencia del extremismo fundamentalista. Pero también se le olvida a la opinión pública occidental la responsabilidad histórica que en esto tienen las potencias coloniales que hoy subsisten en forma de dominación económica y en el mantenimiento de gobiernos tiránicos creando el «neocolonialismo occidental».

También es cierto, que las teorías de emancipación, penosamente elaboradas tras las independencias nacionales de algunos nuevos Estados musulmanes, se han visto deslegitimadas: ni el liberalismo, ni el socialismo, ni la democracia se han salvado de este desastre sociocultural.

Para Pablo Mandirola Brioux, esto no implica que lo religioso se proyecte en lo político, sino que el mundo islámico del siglo XX intenta conciliar las tra-

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

diciones musulmanas con la modernización. Y que en general desde Europa cuesta mucho comprender esta evolución, ya que existen prejuicios culturales, etnocéntricos y desconocimiento de la tradición orientalista. Y a la sociedad musulmana hay que entenderla partiendo de ella misma y no del exterior.

Sin embargo, mi opinión personal sigue mas la línea de autores como Sami Nair, y es que la realidad de muchos de estos países está ahora colonizada por la religión. Al no obtener el poder su legitimidad por el consenso sino de la fuerza bruta, las capas excluidas han recurrido a la religión como única arma para reinstaurar el perdido sentimiento de comunidad. El Islam se convierte de este modo en una política religiosa.

También Martínez Montávez nos recuerda la importante contribución que el factor religioso brindó a las luchas de liberación nacional y a la indudable categoría preeminente que alcanza entonces en el proceso de recuperación de la identidad nacional, tan dramático y complejo. El problema en sí no es sencillo ni esquemático, como tampoco lo es, el tratar de identificar si resulta positivo o no el fenómeno de vuelta al Islam.

Lo que nadie discute es que la intransigencia dogmática de algunos países es el reflejo de unas frustraciones sociales provocadas por gobiernos que desde distintos signos políticos han sido incapaces de proporcionar un espacio de libertad y bienestar a su poblaciones respectivas. Las causas pueden atribuirse tanto a elementos principalmente exógenos: sionismo, imperialismo, colonialismo, capitalismo... como endógenos: fanatismo, inmovilismo, ignorancia, petroleo... Pero parece claro que actualmente se ha producido un retroceso de la idea nacional ante la teoría islámica y es que la tradición religiosa es la base sobre la que se asienta toda la cultura e identidad del mundo musulmán.

El libro aparece dividido en seis capítulos:

En el *Capítulo I*: El autor nos introduce en el mundo musulmán desde sus orígenes, con el nacimiento de Mahoma en la Meca (en el año 570), sus primeras revelaciones de predicador en nombre de Dios y su posterior conversión en gobernante, tras la conquista de Medina y la Meca, con autoridad no sólo religiosa sino también política y militar.

La organización político-religiosa impuesta por el profeta se extenderá por todo el Oriente Próximo e ira barriendo poco a poco todas las tradiciones tribales y aristocráticas.

Tras la muerte del profeta en el año 632, empezaron los primeros problemas, porque el jefe de la comunidad y del Estado musulmán muere sin nombrar sucesor ni indicar los medios para designarlo.

Surge así la figura del Califa (palabra árabe que combina las ideas de sucesor y de vicario) y con ella la institución del Califato.

Sin embargo, esto no solucionó el problema, sino que lo agravó, porque surgió otra nueva discusión: la de la legitimidad del poder, lo que dio lugar a dos teorías doctrinales que a su vez generaron distintas escuelas irreconciliables entre si que perduraran hasta nuestros días:

- *La teoría ortodoxa o sunnita*: Basada en la teoría ascendente de gobierno, en donde el califato tiene naturaleza jurídica de contrato, elegido por sufragio y que puede ser revocado en cualquier momento.

- *La teoría shiíta*: Basada en la teoría descendente de gobierno, en donde Mahoma designó como sucesor a su yerno Alí, a quien además transmitió una revelación que debía permanecer en secreto entre sus descendientes.

Tras el asesinato de Alí y todos sus descendientes (en el año 656), al quebrarse la línea sucesora, los shiítas reelaboraron su doctrina sustituyendo el Califa por un Iman que recibe en cada generación la revelación del profeta.

Así fue cómo surgió «el shiísmo de los doce» o «los docistas» que reconoce a doce imanes, el último de los cuales (el Iman duodécimo) Muhammad Al-Muntazar, desapareció en el año 873 y cuyo regreso a través de la reencarnación se espera para restablecer la justicia en el mundo.

Durante la dinastía de los Omeyas se produjo la primera gran expansión del Islam, pero también la unidad del califato se resintió y habrá que esperar a la conquista de los Selyucidas o turcos quienes consiguieron de nuevo que la mayor parte de los territorios quedasen bajo una sola autoridad. En el año 1.055 en el Islam había nacido un nuevo Imperio, «el Imperio Otomano» que de una u otra forma se mantuvo prácticamente hasta nuestros días, convirtiéndose en la verdadera punta de lanza del Islam.

Este gobierno imperial otomano aportó unidad y seguridad a Oriente Próximo hasta que se produjo la irrupción explosiva de «los Imperios de la pólvora» oriundos de Occidente.

El debilitamiento de la autoridad central, los conflictos religiosos, la decadencia administrativa y la fuerza sin precedentes de las potencias occidentales hicieron que a lo largo de los siglos XVIII y XIX territorios enteros cayeran en manos europeas.

El Oriente Próximo islámico se vio totalmente amenazado por el movimiento de expansión europeo:

- Rusia que oprimía a Turquía y Persia.
- Y la Europa más occidental, esto es, Francia, Alemania, Inglaterra e Italia, que habían llegado bordeando las costas africanas y cruzando el Mediterráneo, alcanzaba ya el corazón del mundo árabe.

En el *Capítulo II*: El autor nos cuenta cómo al comenzar el siglo XX las sociedades de los distintos países musulmanes sufren un proceso de europeización.

Tras la segunda Guerra Mundial comienza el periodo de descolonización e independencia de los países islámicos. A partir de ese momento el proceso político que sigue cada uno de los nuevos Estados ya no se puede englobar en un sólo análisis por amplio que este sea.

Si cabe decir, que las nuevas administraciones de los Estados emergentes se organizaron en un primer momento conforme a los modelos occidentales y los nuevos modelos jurídicos se elaboraron en base a leyes laicas.

Pero el esfuerzo de los gobiernos por conciliar la tradición musulmana con la modernización se impuso con crueldad y sin respeto por los sentimientos de la población, por lo que hizo de nuevo resurgir los nacionalismos y la aparición de gran número de gobiernos con regímenes totalitarios.

Del sueño de Mahoma de un califato universal sólo quedó un denominador común: el Corán y sus interpretaciones y el misticismo Sufi, que el autor pasa a analizar en el Capítulo siguiente.

El *Capítulo III*: Hace un pequeño recorrido por las fuentes del Derecho Islámico. Pero debe recordarse que el derecho islámico no es un derecho común a toda la sociedad musulmana. En la actualidad sólo una docena de países aplican plenamente la Sharia como sistema jurídico, pero aun así no se puede hablar de un derecho homogéneo, pues depende de la doctrina que se acepte (Sunnita o Shiíta), y dentro de éstas la escuela que se tenga por oficial.

Con carácter general, cabe definir al derecho islámico como el conjunto de revelaciones de carácter divino que recibe Mahoma y las interpretaciones que de ellas hacen los jurisconsultos.

La *Sharia* es la ley cuyas fuentes principales son:

- El Corán
- Y los Hadiths o Sunna.

La *Sharia*, sin embargo, al estar formada por estas fuentes del derecho requiere acudir continuamente a la interpretación (el *Idjmaá* y el *Idjthihad*), la analogía (la *Kiya*) y a veces también a la costumbre, porque la Sharia más que un cuerpo jurídico propiamente dicho, debería ser tomado como un sistema deontológico.

La *Sharia* como ley en el Islam emana de la voluntad divina. Se niega la concepción racionalista de la ley, pues la ley es revelada.

En el derecho islámico, por tanto, no existe la distinción hecha por Kant entre normas morales y normas jurídicas. Las normas morales son normas jurídicas, que emanan de la voluntad divina y no del Estado.

En el Islam la ley es una guía de conducta y su autoridad reposa en la conciencia de los hombres. El carácter obligacional de la Sharia viene impuesta por el propio individuo a través de la manifestación de su fe, es decir de la sumisión del creyente a la voluntad divina (*Islam* significa sumisión). A partir de esa aceptación por el creyente, la norma pasa a ser imperativa y de obligado cumplimiento.

Por ello en los países musulmanes no laicos el desconocimiento de la ley se considera una falta en sí misma, pues la ley es manifestación de la voluntad de Dios y por tanto el creyente está obligado a conocer sus preceptos.

Es un derecho personal y no de carácter territorial, pero, en la actualidad, toda la comunidad asumirá su cumplimiento como salvaguarda de la paz social y el sentimiento religioso. Al ser el derecho islámico un derecho personal, los extranjeros «no musulmanes» se ven parcialmente sometidos a sus preceptos, lo que provoca grandes incidentes. Pero, si el extranjero es musulmán debe acatar totalmente la ley islámica que rige en el país.

Las fuentes principales del derecho son:

1.º *El Corán*: O Libro Sagrado, que está constituido por el conjunto de revelaciones que Mahoma recibe directamente de Dios a lo largo de su vida. Sin embargo, las palabras del Corán requieren siempre la intervención de un experto, porque sus preceptos en general están formulados para casos concre-

tos. No existe una teoría general del Derecho, como en Occidente, a la que se refiere Dworking en su obra «El imperio de la Justicia».

2.º *Los Hadiths*: Comprende la interpretación que Mahoma dio al texto coránico, su opinión personal y su forma de actuar en distintas circunstancias.

Para que sean verdaderos deben cumplir con el *Isnad*, es decir, contener el nombre de todos los narradores hasta llegar al que lo escuchó directamente del profeta.

El conjunto de *Hadiths* constituye la *Sunna* o vía recta.

El problema que se planteó es que los *Hadiths* son contradictorios entre sí e incluso a veces contrarios al Corán. Como sus mandatos son divinos sólo podía anularlos una revelación y el único que tenía ese don era Mahoma. Por tanto, después de la muerte del profeta la anulación ya no es posible.

La solución se encontró a través de la interpretación, esto es:

3.º *El Idjmáa*: Literalmente significa acuerdo. Consiste en la creación de una nueva norma que resulte de la confrontación de 2 o más normas contradictorias. Esta nueva norma requiere el consenso de los especialistas en Derecho sobre ese punto determinado.

Una vez que se produce ese consenso, la nueva norma adquiere autoridad de revelación, y por tanto ya no se puede revisar y queda prohibido el desarrollo de nuevas ideas a propósito de ese tema. Es una suerte de jurisprudencia obligatoria que permanece inalterable.

4.º *El Idjthihaád*: La norma se crea a partir de una acción individual. Es el caso en el que un hombre de reconocido prestigio dice lo que significa la ley.

Con el *Idjthihaád* el derecho islámico era dinámico porque tenía una fuente de renovación permanente, pero se ha perdido en la mayor parte de los estados, con lo que el Derecho musulmán ha perdido también gran parte de su fuente de progreso y evolución intelectual.

En los *Capítulos IV y V*: Analiza el autor algunas figuras jurídicas propias de la legislación islámica, destacando sus diferencias con las de raíz greco-romana.

Sin embargo, es necesario insistir que la legislación islámica no constituye un sistema jurídico uniforme, común a toda la sociedad musulmana. Aun así, en algunos países cuya legislación «oficial» es laica, el peso de la tradición es muy grande y la población suele observar las reglas islámicas. En todo lo que se refiere a la familia y las herencias coexisten los dos derechos, porque no se plantea una confrontación con el derecho oficial, sencillamente no le hacen caso y se remiten directamente a los tribunales religiosos.

Por otra parte, algunos países por imposiciones económicas han retocado ciertas figuras de su legislación (por ejemplo: la usura), pero restricciones como la libertad y no discriminación femenina o la aplicación de la legislación penal islámica permanecen inalterables.

Cierra el libro el *Capítulo VI*, donde el autor hace un pequeño resumen de la organización judicial y de la metodología jurídica, centrándose fundamentalmente en las teorías sunnitas y sus diferentes escuelas básicas (la hanafita, la malikita, al shafíta y la hambalita).

Para acabar dando su opinión sobre el Derecho islámico volviendo a resaltar que la restricción de la libertad política no se puede atribuir a la fundamentación religiosa, ya que los preceptos islámicos pueden dinamizarse si existe la voluntad política de hacerlo.

El autor llega así a la conclusión de que, un uso alternativo del Derecho islámico produciría, al igual que en el Derecho Occidental, la reconducción de las interpretaciones al desarrollo de las contradicciones sociales, afirmación con la que personalmente no coincido toda vez que la experiencia vivida en Europa en este sentido, especialmente en el caso italiano, me hace ser muy cauta con los peligrosos resultados de tal actitud; tal vez sería más aconsejable el seguimiento de una línea evolutiva clara auspiciada por reflexiones concurrentes de los actores protagonistas tanto de la creación como de la interpretación y la aplicación de las normas islámicas para dar adecuación a la realidad social que tratan de regular.

Álvarez-Cienfuegos, José María: *La defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática.*

Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, 161 páginas

LOS CLAROSCUROS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA
EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

Vivimos un momento de efervescencia en torno a las redes de información. Proliferan el tráfico jurídico y las transacciones económicas por medio de los emergentes canales de comunicación. En este mundo global, los derechos subjetivos sufren la amenaza del poder de la información, ya que en definitiva «la información es el auténtico poder de las sociedades avanzadas», según reconoce como declaración de principio el eminente jurista José María Álvarez-Cienfuegos. Este autor, a la sazón Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, es un acreditado especialista en materia de relaciones entre la tecnología informática y el Derecho. Desde su sólido promontorio ha ido enlazando una cadena de trabajos y publicaciones en pos del hermanamiento y delimitación de lo jurídico y lo telemático. La más reciente de sus obras incide en la diagnosis de los peligros y medidas a adoptar para evitar una injerencia abusiva en el derecho de intimidad de los ciudadanos por parte de las casi imprescindibles redes informativas.

Pero como era de esperar, Álvarez-Cienfuegos no nos ofrece un mero inventario de normas y problemas, sino que dota de un sentido contextual a una monografía con vocación de incentivo a la reflexión amplia sobre la materia. Así, a juicio del autor, la cláusula del artículo 18.4 de la Constitución Española legitima efectuar una lectura de todo el capítulo II del Título Primero del texto constitucional en «clave informática».

De este modo, se ha constitucionalizado la defensa de todos y cada uno de los derechos de los ciudadanos frente al uso indiscriminado de los medios informáticos. Porque la totalidad de los derechos fundamentales deben gozar de una especial protección para garantizar y reafirmar su ejercicio pleno frente a la Informática. Sólo de esta manera puede entenderse la necesidad de salvaguardar los datos personales que afectan a la intimidad «personal o familiar».

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

Comparte esta obra el dictum de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que interpreta el derecho a la intimidad como el derecho fundamental básico para el ejercicio de otros derechos fundamentales. De ahí la trascendencia de esta obra, así como su oportunidad valorativa, pues no basta con proclamar la novedad de la Constitución Española de 1978, sino se analiza, como hace el autor, la doctrina común existente en las normas y protocolos internacionales. De tal suerte, recorre toda la obra la preocupación por el análisis de la legitimidad de la elaboración y almacenamiento de datos nominativos; y la permanente reivindicación del derecho de los ciudadanos al acceso, rectificación y, en su caso, destrucción de datos nominativos o sensibles.

Además de estas premisas, el autor se apoya en una certera descripción del derecho de intimidad en su dimensión positiva, consistente en la concesión de facultades a los ciudadanos para el conocimiento de la existencia, los fines y los responsables de los ficheros automatizados dependientes de una Administración Pública donde obran datos personales de los ciudadanos. Al tiempo que discierne los conceptos de intimidad y privacidad referida esta última a los datos o informaciones no íntimas, pero que el interesado desea que sólo sean conocidos por determinadas personas.

Álvarez-Cienfuegos va encajando las diversas piezas de su estudio desde estas consideraciones y desde la «finalidad legítima». Como clave moduladora de los intereses en presencia. Por ello, los diferentes derechos de los ciudadanos se analizan en su contraposición frente a los actos administrativos de los poderes públicos y las decisiones privadas que pudieran hacer valoraciones del comportamiento de los ciudadanos: así, se observan el derecho de información y la garantía del derecho de acceso y los tasados supuestos de limitación, los derechos de rectificación y cancelación, sin perjuicio de su tutela judicial y reconocimiento del derecho de indemnización.

Del mismo modo se contempla el régimen jurídico de los ficheros de titularidad pública y el propio de los ficheros de titularidad privada. En lo tocante a los ficheros públicos se reconoce la cierta reserva normativa para su creación, destacándose como olvido llamativo en la regulación legal de los ficheros que puedan existir en Juzgados y Tribunales. Es ésta una de las vetas interpretativas más interesantes de este solvente trabajo. En este sentido se apuntan líneas de desarrollo y gestión incluyendo la relevante función a desempeñar por el Consejo General del Poder Judicial. Además de las cauteles a seguir en presencia de la instrucción de diligencias judiciales, que podrán provocar el almacenamiento evidente de datos personales. Tratándose de diligencias judiciales, opina el autor que no será posible, como ocurre para el resto de Administraciones Públicas acudir a la Agencia de Protección de Datos en el caso de que se deniegue el derecho de acceso, rectificación o cancelación al afectado. Igualmente son analizadas la cesión de datos entre Administraciones Públicas y los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por lo que se refiere a la creación de ficheros de titularidad privada, previa notificación a la Agencia de Protección de Datos, y la exigencia de inscripción del fichero en el Registro General de Protección de Datos se incide en la rica casuística de las cesiones y límites, en cuanto a datos de particulares relacionados con servicios de telecomunicación.

Completan la obra las precisas descripciones de la protección de la intimidad en relación a la Administración de Justicia, y a la Sanidad, concretamente ante la informatización de datos sanitarios y la siempre espinosa cuestión de los datos genéticos. No podía faltar así mismo, una novedosa atención muy en sintonía con los interrogantes jurídicos que existen a la vuelta de la esquina sobre la protección de la intimidad en el correo electrónico y en internet.

Una obra, a la postre, ahormada sobre la rica y sólida trayectoria de su autor y asentada sobre el enciclopédico conocimiento bibliográfico, tal y como se muestra en el anexo existente a tal efecto. Una intensa y actual reflexión que parte de la consideración inescusable de que «en una sociedad democrática, la defensa de la intimidad personal es un presupuesto ineludible de la libertad».

Torres Bonet, María: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 429 páginas

I

No es que pueda decirse que las comisiones parlamentarias de investigación no hayan sido objeto ya de análisis muy diversos, efectuados desde distintos puntos de vista, y todos ellos razonablemente útiles. Ahí están los libros de Medina y García Mahamut, o el de quien suscribe estas líneas, y los no menos valiosos trabajos, publicados en revistas, de Arévalo, así como el acertado comentario al art 76 CE, obra de Astarloa y Cavero, aparecido en la segunda edición de la bien conocida obra que dirige Alzaga. Todos ellos configuran un cuerpo de doctrina sólido en una materia que los autores españoles no han precisamente descuidado.

La aparición de una nueva obra sobre el asunto bien pudiera ser recibida, por ello, con un sano escepticismo o la más dura reflexión de que difícilmente se dirá algo nuevo u original y que nos encontraremos ante más de lo mismo; ante una aportación, por tanto, perfectamente prescindible.

Hecha la lectura del libro que nos ocupa estos prejuicios se derrumban, porque queda claro que estamos frente a un estudio original, que trata el tema en profundidad, que plantea y resuelve con soltura muchas de las incógnitas que rodean a las actividades de las comisiones parlamentarias de investigación y que no es, ni mucho menos, una simple recopilación de opiniones ajenas o un análisis acrítico de su objeto, como a veces les ocurre a los trabajos que tienen como origen, y tal es el caso, una tesis doctoral, momento en el que el aspirante al máximo grado académico suele refugiarse en los más viejos trucos del oficio para no abordar directamente la tarea de diseccionar a fondo los interrogantes que trae consigo un determinado problema.

El libro de María Torres es un trabajo documentado y sólido, pero no sólo eso. Se trata de una obra en la que continuamente se hacen aportaciones interesantes y se sostienen tesis más o menos discutibles, pero bien fundamentadas. Conviene que pasemos a exponerlas con la brevedad propia de una reseña.

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

II

Tras una introducción en la que se confiesa que el interés por las comisiones de investigación se enmarca dentro de «una preocupación más genérica por la activación de los mecanismos de control parlamentario en los sistemas democráticos pluralistas, especialmente en situaciones de mayorías absolutas reiteradas» (pág. 21), aborda la autora en el capítulo primero la constitucionalización de aquéllas en nuestro texto fundamental. Hace en primer lugar un análisis histórico muy completo, en el que destacan las referencias a la II República y la paradoja de la necesidad de detenerse algo en la regulación franquista del problema como precedente de la reglamentaria de 1977. El siguiente apartado lo dedica a un estudio realizado con un alto grado de detalle del iter constituyente del art. 76 CE, para concluir con unas reflexiones generales sobre el alcance del reconocimiento constitucional de las comisiones que nos ocupan.

El capítulo segundo se dedica al objeto de las mismas. Empieza con una concesión a una logomaquia un tanto inútil, intentando distinguir las comisiones de encuesta de las de investigación, batalla en la que habría venido bien alguna referencia a la clara distinción germánica entre *EnqueteKommissionen* y *Untersuchungsausschüsse*.

Aún más dudosas son las conclusiones que extrae de la noción de interés público contenida en el texto constitucional. Para María Torres estos órganos «no pueden conocer de asuntos privados excepto en aquéllos casos en los cuáles estos tengan una conexión directa con la actividad del Ejecutivo» (pág. 110). Una interpretación a mi juicio muy restrictiva de una cláusula que lo único que impide es entrar en aquéllos ámbitos en los que pueda dañarse el derecho a la intimidad, pero que no debe frenar, en ningún caso, investigaciones que tengan por objeto actividades privadas que sean de interés público para el Parlamento, que es el último juez en esta materia.

Es discutible también el intento de la autora de limitar el ámbito material de las comisiones de este tipo a las actividades del Ejecutivo (págs. 111 y ss.). De la ubicación del art 76 en el texto constitucional —fuera del título V dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales— se deduce más bien que se trata de un instrumento que puede trascender el terreno de las relaciones Parlamento-Gobierno para convertirse en un medio de control por parte de las Cámaras de todo tipo de problemas, incluidos aquéllos que estén fuera de aquéllas relaciones, como lo demuestra, por otra parte, la práctica en muchos de los países en los que son una realidad habitual y en los que no se han visto limitadas a servir exclusivamente de medio de control del Gobierno.

Donde la autora se carga de razón es en el análisis de los límites del objeto de estas comisiones. Allí, tras un correcto estudio del problema de las materias clasificadas como secretas o reservadas, aborda el espinoso tema de sus relaciones con el Poder Judicial. Y lo hace defendiendo, a mi modo de ver con pleno acierto, la compatibilidad entre las investigaciones judicial y parlamentaria. Se subraya su «absoluta autonomía» (pág. 136) y el hecho de que «no existe... colisión entre procedimientos, siendo claramente constatable la

separación de funciones de cada órgano» (pág. 152). Desmonta brillantemente María Torres todas las objeciones, habituales en la doctrina y en la argumentación de los políticos, que se oponen a que sobre una misma materia investiguen el juez penal y una de estas comisiones.

Tras hacer una referencia a sus relaciones con el Defensor del Pueblo, aborda el no menos espinoso problema de las posibles fricciones entre los órganos de este tipo de las Cortes Generales y los de los Parlamentos autonómicos, concluyendo que «no existe ningún obstáculo jurídico a la coincidencia temporal de Comisiones de investigación sobre unos mismos hechos en los dos niveles territoriales» (pág. 170).

En el capítulo tercero se ocupa la autora de la génesis y el funcionamiento de estos órganos. Tras unas ideas sobre los aspectos generales del procedimiento entra en el primer problema estudiando la propuesta de creación —con sus diversas iniciativas— la admisión a trámite de la misma, la creación —con sus posibles instrumentos, las mayorías requeridas y el contenido de la resolución— y el funcionamiento —con alusiones a la composición, el modo de adopción de decisiones, la duración de los trabajos, los órganos rectores, el plan de trabajo, y la publicidad de sus actividades.

En muchos de estos terrenos se hacen aportaciones útiles. Destacan, entre ellas, su crítica a la creación por ley (págs. 199 y ss.); su afirmación incontable de que el modelo español respecto a la creación de estas comisiones «adopta los elementos más gravosos con las minorías parlamentarias...la propuesta por minorías cualificadas, vedada en todo caso a los parlamentarios individuales, y la creación por mayoría de la Cámara» (pág. 211); su defensa de la no proporcionalidad con el Pleno en la composición de las mismas para hacerlas más operativas (págs. 221 y ss.); y su idea de que «el secreto de las encuestas parlamentarias resultaba... contraproducente» (pág. 260).

El capítulo cuarto se centra en las facultades de estos órganos. Tras dedicar un apartado a sus fuentes normativas, se entra directamente en la de recabar información, estudiándose su regulación jurídica, los sujetos activos de la misma, los pasivos y su contenido. Un esquema parecido se sigue al examinar la facultad de requerir la comparecencia de los ciudadanos; de nuevo aquí se exponen sucesivamente la regulación jurídica, los sujetos requeridos, los derechos de los comparecientes, sus garantías, sus deberes, el procedimiento de la comparecencia, y las sanciones penales por incomparecencia.

Como puede imaginarse al hilo de este análisis, dotado de un alto grado de detalle y precisión, surgen innumerables problemas que es imposible comentar aquí si queremos mantenernos en los límites de un trabajo mínimamente breve. Cabe, sin embargo, apuntar que la autora se pronuncia convincentemente sobre algunos de los más polémicos como, por ejemplo, la posibilidad del que comparece de negarse a declarar contra sí mismo (págs. 331 y ss.) o la «distinta punibilidad de las incomparecencias ante las encuestas parlamentarias autonómicas, respecto de la misma situación en las Cortes Generales» (pág. 359) que no se entiende justificada, contra lo que sostuvo en su momento Arce.

El resultado y los efectos de los trabajos de las Comisiones de investigación son el objeto del capítulo V. Allí se estudian entre otras cuestiones el dictamen

—procedimiento de elaboración, estructura y contenido— los efectos de las conclusiones, y la tramitación de aquél en el Pleno —debate y votación, efectos en relación con el Poder Judicial y el Ejecutivo. Destaca el que se subraye que los efectos que se producen son «políticos pero no jurídicos» (pág. 375) y el análisis detallado que se hace de la facultad de comunicar al Ministerio Fiscal la existencia de indicios de que se ha cometido un delito, considerada por María Torres como «la reiteración en el ámbito de la institución parlamentaria del genérico deber ciudadano» (pág. 382). Eso sí, la autora no deja de llamar la atención sobre el hecho de que «la comparecencia se desarrolla ante una instancia política carente del revestimiento de imparcialidad propio de los Jueces y Tribunales» (pág. 383). De ello deduce correctamente que «las declaraciones efectuadas por los comparecientes ante una Comisión de investigación, si bien no carecen de repercusiones jurisdiccionales pudiendo dar lugar a la apertura de una instrucción judicial, en ningún caso pueden tener la consideración de pruebas en el proceso» (pág. 384).

El libro termina con unas conclusiones en las que se resumen sus principales tesis de una manera ordenada y que puede servir de alternativa a la lectura completa del mismo para el lector especialmente vago.

III

Tras haber dado cuenta, esperamos que de una manera completa, del contenido de la obra que comentamos, corresponde cerrar este comentario con algunas reflexiones de tono general sobre la misma y sobre su objeto.

Ya dijimos más arriba que nos encontrábamos ante un trabajo serio y bien fundamentado, producto de lo que, sin duda, fue una excelente tesis doctoral, una de esas que justifican el sistema, un tanto enloquecido cuando no se digiere bien, de obtención del máximo grado académico. Pueden ponerse algunas objeciones a su presentación pero estas son más de detalle que de otro tipo.

Así, se echa de menos un manejo más fluido de las fuentes alemanas, país en el que las comisiones de investigación llevan muchos años funcionando y en el que se han planteado, y a veces resuelto mal que bien, muchos de los problemas que ocupan a la autora. Sabemos por experiencia propia lo difícil que resulta superar la barrera del idioma, pero un esfuerzo en este sentido hubiera contribuido sin duda alguna a mejorar el resultado final.

También la utilización de los borradores de reforma reglamentaria que han visto la luz en los últimos tiempos hubiese enriquecido la obra. Es cierto que ni siquiera han sido publicados oficialmente, pero también que circularon con más o menos restricciones. En muchos casos contienen soluciones y propuestas que era necesario comentar siquiera en términos de *lege ferenda*.

Pero son estos detalles menores, que no enturbian la apreciación general de la valía del libro que comentamos. Como tampoco la enturbia el hecho de que sea necesario manifestar aquí nuestro desacuerdo con una de las tesis centrales del mismo: la de que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario del gobierno y sólo del gobierno. Nos parece

una pretensión reduccionista escasamente fundamentada e incluso contradictoria con la letra y el espíritu del texto constitucional, aparte de no tener demasiados apoyos en el derecho y la práctica comparadas. En nuestra modesta opinión estas comisiones pueden constituirse para investigar cualquier asunto de interés público y el principal juez de lo que ha de entenderse por interés público es precisamente el Parlamento. Lo normal será que se trate de actividades gubernamentales, pero no hay que excluir que a las Cortes les interese inquirir sobre las andanzas de otras entidades, públicas y privadas. No hay para ello obstáculo constitucional alguno y no parece que pueda deducirse el mismo de un entramado político en el que las Cámaras no tienen por qué limitarse a controlar al Gobierno como si las actividades de otros sujetos no interesasen en absoluto a esa sociedad a la que dicen representar. El intento de María Torres de limitar los poderes de estos órganos al control parlamentario del gobierno nos parece que tiene poca base y es contraproducente para la correcta configuración de los mismos en un Estado en el que el Parlamento ya ve muchas veces excesivamente recortados sus poderes de todo tipo.

Poco más puede decirse. Por eso conviene concluir afirmando que, objeciones aparte, es posible estar de acuerdo con el prologuista (Miguel Ángel Aparicio) en que nos encontramos ante una obra «fresca...bien trabada y...oportunamente útil» (pág. 17). Otra vez cabe felicitarse por una nueva aportación al Derecho parlamentario. Ésta en un tema aparentemente ya muy trillado. María Torres ha sabido abordarlo de nuevo de una manera original y sólida. El resultado es un libro con el que habrá que contar a partir de ahora cuando uno se inicie en el estudio de las comisiones parlamentarias de investigación, que probablemente seguirán dando mucho que hablar en el futuro si su régimen jurídico continúa siendo tan decepcionante como el actualmente vigente en España.

**Gómez-Reino y Carnota, Enrique (dir.);
García de Enterría, E.; Martín Mateo, R.; Parada
Vázquez, R.; Fernández Rodríguez, T. R.; Parejo
Alfonso, L.; Baño León, J. M., Pérez Moreno, A.;
Gómez-Ferrer Morant, R.; Cosculluela Montaner, L.;
Meilán Gil, J. L.; Gómez-Reino y Carnota, E.;
Brewer-Carías, A. R.; Vandelli, L.; Moderne, F.
y Alves Correia, F.: *Ordenamientos urbanísticos.
Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas
Internacionales de Derecho Urbanístico.
Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998)*. Madrid,
Marcial Pons/Xunta de Galicia, 1998**

Los ordenamientos urbanísticos se hallan hoy sometidos a una severa revisión doctrinal. En el marco europeo esto ya es así en general porque se asiste a un cambio de cultura urbanística, «desde la concepción “racionalista”, que se afirmó a partir de los años treinta, hasta la reciente concepción “multifuncional”» de la que son valores emergentes la flexibilidad, la participación y la factibilidad, según acierta a sintetizar magistralmente Luciano Vandelli en su aportación a este libro. En el caso español, la revisión a que me refiero se ha visto además urgida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por la que se declaró inconstitucional y nula buena parte del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, cabalmente la declarada «supletoria», obligando a las Comunidades Autónomas a asumir no ya la competencia, sino la responsabilidad de legislar en materia urbanística y abocando a la multiplicación en España de los modelos legislativos en la materia.

La famosa Sentencia constituye punto de arranque o referencia obligada en casi todas las colaboraciones españolas recogidas en este libro, pues no en vano García de Enterría la compara con un tornado «que en unos segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones». Demolido, pues, el edificio estatal erigido a lo largo de los últimos cuarenta años, cumple reconstruir el ordenamiento urbanístico, ahora en sede autonómica, bien sea sobre sus mismos cimientos o bien sobre otros de

* Profesor Titular interino de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

nuevo cuño, para lo que la reflexión científica debiera ofrecer materiales útiles. Sirva de ejemplo en esta revista el caso del legislador madrileño, que sólo había configurado parcialmente un modelo propio, apoyado en la legislación estatal, con la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de 1995, y ha tenido que integrar su ordenamiento urbanístico tras la Sentencia con dos Leyes, las n.º 20/1997 y 3/1998, «de carácter transitorio» (según reza el preámbulo de la primera) y funcionalmente limitadas a reponer y adaptar algunos de los preceptos decaídos del Texto Refundido de 1992, esto es, a «apuntalar» el sistema. Sólo el tiempo dirá si esta composición de su ordenamiento se consolida o bien sirve de mero puente mientras se configura un nuevo modelo urbanístico, ahora ya completo y adaptado a las condiciones básicas sobrevenidas con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

En este ajetreado contexto internacional, nacional y regional, hay que calificar como feliz, además de oportuna, la iniciativa de un equipo de profesores de la Universidad de Santiago de Compostela dirigido por el Prof. Gómez-Reino y Carnota, de organizar las «Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico» los días 2 y 3 de julio de 1998, y recoger sus trabajos en el espléndido libro *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro* que aquí se reseña. Sin duda, el libro está llamado a ser una obra de referencia, no sólo por su sistemática —que ofrece una imagen sintética pero bien perfilada de los problemas actuales del urbanismo en España y en los países de su entorno más inmediato— sino también por la reconocida autoridad de sus autores. En efecto, difícilmente se encontrará en la literatura dedicada a nuestro Derecho urbanístico una reunión más amplia y variada de tan reputadas firmas de profesores de Derecho Administrativo.

Esta singular configuración del libro nos anuncia ya cuáles son sus puntos fuertes y débiles: entre sus muchas virtudes, se encuentra la de recoger de la boca misma de sus ideadores las principales tesis que centran hoy el debate sobre el presente y futuro de nuestro Derecho urbanístico. El lector avisado apreciará fácilmente la tensión dialéctica que enfrenta a algunas de estas tesis, mientras otras se apoyan y complementan entre sí pese a enunciarse dentro de discursos dispares. Esto hace de éste un libro abierto, intrínsecamente polémico y rico en matices, que invita a la reflexión activa y la toma de postura del lector. Su principal defecto acaso sea la necesaria esquematicidad en el tratamiento de algunas materias, sobre todo por lo que se refiere al Derecho comparado, cuyas ponencias se ven constreñidas a limitarse a un somero inventario, aunque a veces muy sugerente. Obvia además decir que no pocas de las opiniones aquí recogidas ya han sido publicadas por sus autores en otras obras, ya sea en esta u otra versión anterior, que hacen de éste un libro parcialmente recopilatorio, lo que en nada desmerece su interés.

La obra, prologada por el Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Xunta de Galicia, se divide en quince partes o ponencias de otros tantos autores. Aunque no explicitada en el índice, parece clara la estructura interna de estas partes. A una exposición introductoria o general sobre «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» debida al Prof. García de Enterría, le sigue el cuerpo central del libro, conformado por diez

capítulos dedicados por especialistas (catedráticos todos ellos de Derecho administrativo) a sendos temas, aspectos o sectores del Derecho urbanístico. Son los siguientes:

- «Planificación ambiental», por Ramón Martín Mateo.
- «Urbanismo de obra privada *versus* urbanismo de obra pública», por Ramón Parada.
- «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia urbanística», por Tomás Ramón Fernández Rodríguez.
- «El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: marco general-estatal y espacio decisonal autonómico tras la Ley 6/1998, de 13 de abril», por Luciano Parejo Alfonso.
- «Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico», por José María Baño León.
- «Expropiaciones urbanísticas», por Alfonso Pérez Moreno.
- «El derecho a urbanizar: cargas y deberes», por Rafael Gómez-Ferrer Morant.
- «Disciplina urbanística», por Luis Cosculluela Montaner.
- «La Ley del Suelo de Galicia y la legislación urbanística del Estado», por José Luis Meilán Gil.
- «El urbanismo comercial», por Enrique Gómez-Reino y Carnota.

La obra se cierra con cuatro valiosas aportaciones extranjeras: la primera, del profesor venezolano Brewer-Carías, justifica más su inserción en este libro por el perfil de su autor y el interés innegable del tratamiento dado al tema, que por su objeto en sí mismo considerado, ya que trata del «Poblamiento y orden urbano en la conquista española de América», que sólo muy remotamente conecta con la «valoración crítica y perspectivas de futuro» de los ordenamientos urbanísticos a que alude el título del libro. Las otras tres colaboraciones extranjeras nos ilustran respectivamente de los problemas actuales del Derecho urbanístico en Italia (L. Vandelli), Francia (F. Moderne) y Portugal (F. Alves Correia).

Pero más que resumiendo linealmente todas y cada una de las aportaciones, si esta recensión puede hacer justicia al libro y excitar su lectura, será ilustrando sobre algunos de sus contrastes más brillantes en las tomas de postura que recoge sobre los grandes temas abiertos en el Derecho urbanístico español actual. Para ello nos centraremos en los que quizás sean hoy los cuatro temas «estrella» de la disciplina: 1.º) la distribución de competencias entre los entes territoriales del Estado, 2.º) la función y el alcance del planeamiento urbanístico, 3.º) el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y 4.º) los sistemas de ejecución de las obras de urbanización.

Por lo que hace al primero de los temas enunciados, la delimitación competencial operada en la materia por la citada Sentencia constitucional 61/1997 es objeto de severas críticas en el libro, principalmente las vertidas por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. El primero discrepa sobre todo de la interpretación hecha en la Sentencia de la supletoriedad del Derecho del Estado, que juzga grave, temeraria y destructiva de la unidad del sistema jurídico del urbanismo, «un valor enormemente positivo» para el mer-

cado nacional. Tomás Ramón Fernández, por su parte, se niega a aceptar que el Estado pueda carecer de toda competencia sobre la ordenación del territorio porque éste, afirma, no es sólo un ámbito de jurisdicción sino un elemento esencial del Estado (y por tanto de todas las Administraciones territoriales que lo forman) y un espacio único y común (el territorio español como algo más que la suma de los territorios de las CC.AA., dotado de sustantividad e intereses propios). Viene muy al caso de esta tesis el dato aportado en un punto bien distante del libro por Franck Moderne a propósito del Código francés del urbanismo, que proclama el territorio francés como «patrimonio común de la Nación» y que el autor interpreta «como una advertencia apenas velada del Estado a los entes locales para que tengan en cuenta en todo momento a los intereses generales, los de la Nación, cuya expresión jurídica es precisamente el Estado mismo», quien por ello «se ha reservado la función de árbitro supremo en nombre de la Nación que representa».

Diametralmente distinta es la posición adoptada a propósito de la cuestión competencial por Luciano Parejo quien, partiendo de la doctrina sentada por la Sentencia (aunque sin afirmar en ningún momento su plena asunción), centra su crítica en la nueva Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, tanto por la defectuosa técnica legislativa empleada (que, por ejemplo, invoca indistintamente títulos competenciales dispares, y mantiene sin refundir preceptos subsistentes del Texto Refundido de 1992, que a su vez remiten a otros declarados inconstitucionales, todo ello con grave merma de la seguridad jurídica) como, sobre todo, por su contenido sustantivo, denunciando de un lado las extralimitaciones competenciales en que incurre en su opinión y, de otro, las omisiones de contenidos que echa a faltar, como por ejemplo la regulación «de las condiciones para la formulación en el Estado autonómico de una verdadera política territorial, integradora y armonizadora de las diversas competencias con repercusión en la organización del espacio», que a su juicio compete formular al legislador estatal desde la perspectiva del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En materia de planeamiento urbanístico, en segundo lugar, se echa de menos un tratamiento monográfico en el libro acorde con la importancia del tema y con la coincidencia existente hoy en la doctrina en torno a lo periclitado del sistema de planes de contenido rígido y relaciones jerárquicas establecido por la legislación del Estado, que sin embargo no dejan de reproducir algunas legislaciones autonómicas recientes. No faltan por ello en la obra las invocaciones a una flexibilización del sistema de planes (así, García de Enterría, Gómez-Ferrer) ni las constataciones de los intentos de superación de este modelo tradicional en los casos de la legislación valenciana (Baño León) y, ya en el extranjero, la italiana (Vandelli).

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en tercer lugar, es el objeto de la principal competencia que cabe todavía utilizar al Estado para ocupar transversalmente la materia: la de dictar las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, aquí el de propiedad urbanística, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.1.^a CE. Constituye por ello el puntal fundamental sobre el que se apoya la nueva Ley estatal 6/1998,

que quiere implantar un nuevo modelo urbanístico, aunque sea desde la limitada perspectiva de las competencias del Estado; de ahí que no esté desencaminada la advertencia de Rafael Gómez-Ferrer sobre «el riesgo de que se regule el urbanismo desde la perspectiva del derecho de propiedad, y de los derechos y deberes del propietario». El propio Gómez-Ferrer y Tomás Ramón Fernández defienden en sus trabajos respectivos la diferenciación neta entre urbanismo (como política pública, objetiva) y propiedad (derecho privado o subjetivo). Gómez-Ferrer coincide además con Parada en defender al respecto el axioma según el cual la urbanización es una obra pública y, por ello mismo, no puede configurar una facultad (ni un deber) del derecho de propiedad. Parada ilustra esta tesis con un contundente análisis histórico, que contrapone el urbanismo de «obra pública» que postula, y que halla ideado ya en nuestra legislación decimonónica, al urbanismo «de obra privada» instaurado entre nosotros desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la actualidad. Pérez Moreno, por último, sin dejar de ponderar el valor de la enseñanzas de aquellos antecedentes, cuestiona las conclusiones extraídas del método histórico por «la doctrina», porque «no podemos olvidar la profunda transformación de la actividad urbanística en nuestro tiempo; no se trata ya de unas actuaciones puntuales, de un urbanismo artesano para ensanchar barrios o hacer reformas en el interior de las ciudades» sino de la «racionalización y desarrollo de toda la ciudad y de su entorno (...), una actividad en la que es imprescindible la concurrencia del sector privado». El autor se cuida sin embargo de advertir que dicho sector privado comparece en el urbanismo revestido no sólo del derecho de propiedad, sino también de la libertad de empresa y de los derechos a la vivienda y un medio ambiente adecuado. El discurso, como se observa, discurre accidentado por entre los trabajos sucesivos de los autores incluidos en el libro.

Sea como fuere, la premisa que se adopte en esta materia —la urbanización como una función pública o como un derecho ínsito en el estatuto de la propiedad privada— condiciona lógicamente otra cuestión capital e íntimamente vinculada a ella, como es la de los sistemas de ejecución de las obras de urbanización.

El único intento hasta ahora conocido en la legislación autonómica por romper el dualismo entre sistemas públicos y privados de ejecución, contemplando un único sistema de ejecución de la urbanización —sistema necesariamente público pero cuya gestión puede ser indirecta mediante su adjudicación en un procedimiento licitatorio a un «agente urbanizador», que no tiene por qué ser propietario de suelo en la actuación— es saludado por Parada diciendo que «la idea ya estaba en Cerdá y en el urbanismo de obra pública» del siglo pasado que él mismo postula. La principal innovación del urbanismo autonómico (primero de la legislación valenciana, hoy también de la castellano-manchega) no sería, desde esta perspectiva, sino un retorno parcial a los orígenes. No por ello deja de capitalizar la atención de los autores, atrayendo hacia sí comentarios muy dispares: así, por ejemplo, mientras García de Enterría lo descalifica como una forma de «*dumping* urbanístico» conducente al agotamiento del suelo urbanizable, Baño León resalta su virtualidad para reducir «enormemente la carga burocrática de la ejecución del planeamiento».

El libro plantea —se ha indicado ya— otros muchos temas de gran interés, como la planificación ambiental (dimensión necesaria de toda política urbanística, pues el urbanismo no es sino la ordenación de los usos del suelo, que es un recurso natural), el urbanismo comercial (piedra de toque de la coordinación entre ordenación horizontal y sectorial de los usos del suelo), o la disciplina urbanística (endémico punto débil de la efectividad de nuestro Derecho urbanístico). Con la «cata» aquí hecha en algunos de los temas más polémicos se ha querido ilustrar el que a mi juicio es el principal interés de este libro: en él se vuelcan, a través de una exposición supuestamente lineal de materias, concepciones no siempre coincidentes, pero sí siempre preclaras y sólidamente trabadas, del Derecho urbanístico actual —el que es y el que debiera ser a juicio de los autores—, que pueden hacerse dialogar entre sí con indudable provecho del lector.

Tushnet, Mark: *Taking the Constitution Away From the Courts*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1999, 245 páginas

Liberar a la Constitución de los tribunales, emanciparla de ellos y devolverla al pueblo (*we, the people*) es la romántica reivindicación de Tushnet, quien pretende en este libro persuadir de las virtudes y, aún más, de las ventajas de un «derecho constitucional populista» —*a populist constitutional law*— frente al actual y poco vibrante «derecho constitucional elitista». ¿Qué es lo que ha llevado a los ciudadanos y a los políticos a aceptar pasivamente el extraordinario —y, según muchos, excesivo— protagonismo de los tribunales en la construcción del derecho constitucional? En opinión de Tushnet, ha sido la pérdida de algo fundamental que debe ser recuperado: el sentimiento constitucional, la conciencia de la responsabilidad colectiva en la construcción del proyecto constitucional. La Constitución, sin duda, es —debe ser— algo más que «lo que los jueces dicen que es».

El libro de Tushnet puede leerse desde dos enfoques (por no decir eso de que admite dos niveles de lectura). Por un lado es un libro sobre la *judicial review*, y más exactamente, de buenos argumentos contra la *judicial review*, contra la autoridad definitiva de los jueces para determinar lo que es y no es conforme a la Constitución. Por otro, es un libro de teoría de la Constitución, porque lo que en última instancia el autor propone es revisar la noción de Constitución, al menos, la aplicable a una Constitución como es la americana, cargada de historia, con más de doscientos años de vigencia y raramente enmendada.

Para desarrollar su discurso en defensa de un derecho constitucional populista, el autor establece de partida una distinción que le servirá de base en su argumentación posterior; se trata de la distinción entre lo que él llama la constitución «delgada» (*the thin Constitution*) y la constitución «gruesa» (*the thick constitution*). La terminología puede no ser muy sofisticada y resulta de penosa traducción, pero acierta a describir de modo bastante gráfico a qué se refiere el autor. La constitución «gruesa» incorpora numerosos preceptos en los que se detalla la organización y el modo de funcionamiento del gobierno. Estos son preceptos importantes que guían la actuación del poder, pero no son preceptos que habitualmente provoquen grandes controversias interpretativas. En parte porque este tipo de cláusulas constitucionales suelen ser bas-

* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

tante claras; en parte porque los afectados por ellas no tienen en general inconveniente en acomodar a ellas su actuación; y también porque los particulares, normalmente, no están atentos a normas que no les tocan directamente y que, por eso, rara vez están presentes en litigios ordinarios. Pero, sobre todo, lo que distingue a los preceptos de la constitución «gruesa» es que no son por sí mismos capaces de movilizar al público, no producen emoción alguna y, de ahí, que su eventual inobservancia genere, todo lo más, incruento debate entre especialistas. Para decirlo de un modo más claro, aventura Tushnet que «pocos de nosotros enviaríamos a nuestros hijos e hijas a luchar por el derecho del presidente a requerir opinión por escrito del funcionario principal de cualquier departamento administrativo» (Art.II Sec.2 de la Constitución). La Constitución «delgada» es, en este aspecto, radicalmente distinta. Consiste, básicamente, en aquello que implica las garantías fundamentales de igualdad y libertad. No está compuesta, advierte Tushnet, de preceptos concretos de la Constitución, no es la Primera Enmienda; si hubiera que ceñirse a un documento, la *thin Constitution* la encontramos en los principios de la Declaración de Independencia y en el Preámbulo de la Constitución. Para explicar la relación entre la Constitución como documento y la constitución «delgada», el autor se sirve de una imagen empleada por Lincoln: la Unión y la Constitución son el «marco de plata» alrededor de la «manzana de oro», el cuadro fue hecho en torno a esa *apple of gold*, los principios de la Declaración de Independencia, y sería un error creer que la pintura consiste en el marco.

El derecho constitucional populista reivindica esa constitución «delgada». La gente «de la calle» se siente comprometida por esa constitución como nunca podría estarlo en relación con la constitución «gruesa» y la *thin Constitution* es admirable de un modo en que aquélla no puede serlo; protege derechos que los individuos han llegado a considerar auténticamente fundamentales después de siglos de luchas y, lo que es más importante a juicio del autor, quizás sea el compromiso de la nación con esa constitución «delgada» lo que convierte al pueblo de los Estados Unidos en comunidad, lo que une al pueblo en un común proyecto moral: la consecución de una sociedad justa.

Como ya se ha advertido, esa constitución «delgada» no coincide exactamente con el *bill of rights* de la Constitución, ubicado principalmente en las diez primeras Enmiendas. Aunque no sea posible referirse a un texto concreto que la contenga, la interpretación de lo que vale por «*thin constitution*» puede ser objeto de discrepancia y, en este punto se plantea la cuestión acerca de quién o quienes han de ser los encargados de determinar el alcance de sus mandatos. Una respuesta casi automática es que los tribunales son los órganos adecuados, puesto que a ellos se encomienda la resolución de litigios en los que los derechos de particulares están en juego. Esta es una conclusión a la que conduce la tradición de la *judicial review* pero, advierte Tushnet, la deseabilidad de esta solución puede ser cuestionada. A su modo de ver, la conquista del derecho constitucional populista requiere liberar a la Constitución del dominio de los tribunales. Se gana con ello mucho y, como pretende demostrar, no se pierde tanto.

En cierto modo, ya se dijo, el libro consiste en una larga reflexión sobre la *judicial review*, sobre su legitimidad, su justificación y sus consecuencias. Los argumentos que el autor emplea para proyectar escepticismo sobre lo inevitable de la *judicial review* no son desconocidos, pero sí resulta novedosa la forma en que los enlaza. Una de las consecuencias indeseables de la *judicial review*, según el autor, ha sido la de fomentar la creencia de que ciertas cuestiones fundamentales para los individuos, cuestiones constitucionales, deben ser decididas en y por los tribunales y, por tanto, quedan apartadas de la discusión política y, en esta medida, del debate público.

La más o menos tácitamente aceptada idea de que la última palabra en la interpretación de la Constitución —también de los valores y de los principios constitucionales— la tienen los tribunales y, más precisamente, el Tribunal Supremo, es la causa, en opinión del autor, de cierta desidia o incluso irresponsabilidad del legislador cuando ha de enfrentarse a problemas de interpretación constitucional. No es infrecuente, por ejemplo, que el Congreso, en la duda acerca de la constitucionalidad de aspectos concretos de la legislación que se tramita, se decida por su aprobación sin mayor debate, trasladando a los tribunales la tarea de decidir en su momento si los preceptos de la ley son, finalmente, compatibles con la Constitución. Una de las razones que explican este comportamiento es precisamente la asumida «supremacía judicial»: independientemente de la conclusión a la que el Congreso llegue acerca de la constitucionalidad de los proyectos de ley que en su seno de debaten, los tribunales son «libres» a la hora de interpretar la Constitución. La interpretación que de ella haya hecho el Congreso no les vincula. En opinión de Tushnet, la situación sería distinta si el Congreso cobrara conciencia de su «deber» de aprobar leyes que excluyan todo riesgo de enfrentamiento con la Constitución, esto es, si el Congreso actuara persuadido de que su actuación no será supervisada por los tribunales.

Según muchos académicos, habitualmente de tendencia «liberal», la ausencia de *judicial review* supondría un enorme riesgo para los derechos de minorías que no cuentan con voz en el Congreso. El ejemplo favorito, en este punto, sigue siendo la celeberrima sentencia de *Brown v. Board of Education* que impulsó la política de desegregación racial en las escuelas. Pero Tushnet considera que es ingenuo considerar que los derechos están mejor garantizados por los tribunales que por el legislador. El ejemplo que pone, como contraste, es la actual posición del Tribunal Supremo contra la legislación que impulsa *affirmative actions*. Incluso si se admite que los tribunales están mejor capacitados para resolver «técnicamente» problemas de hermenéutica, esto escasamente justifica su supuestamente implícito poder para deducir de la constitución mandatos «no escritos».

En el libro se consideran soluciones alternativas a la forma establecida de control judicial de la constitucionalidad, que incluyen, por ejemplo, formas de control interno (como «mociones de inconstitucionalidad» que den lugar a debates específicos sobre problemas de constitucionalidad de los proyectos legislativos), o control compartido con el Presidente (el autor indica que hasta mediados del siglo pasado el poder de veto presidencial se empleó invariablemente para obstaculizar la entrada en vigor de leyes dudosamente constitu-

cionales a juicio del Presidente). En cualquier caso, el autor presenta datos y argumentos convincentes que hacen pensar que el control *judicial* de la constitucionalidad nunca ha dejado de tener un claro carácter político. Prueba de ello es que la historia de las relaciones entre el Tribunal Supremo y las ramas políticas del gobierno ha sido, no podía ser de otra forma, más de cooperación que de enfrentamiento; y nadie ignora que, desde hace tiempo, los *hearings* en el Senado que preceden al nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo son, antes que nada, la ocasión para examinar las posiciones «liberales» o «conservadoras» de los aspirantes, que se traslucen según su modo de «entender» la Constitución.

En definitiva, Tushnet aboga por potenciar el debate público, político, de las cuestiones «realmente» fundamentales, y rehusar abandonarlas en manos de los tribunales. El temor que muchos muestran a devolver al pueblo el poder de decidir sobre aquellos asuntos que directamente le afectan —y desde luego que entre ellos están los que se refieren a las condiciones de ejercicio de las libertades o a la garantía de la igualdad— probablemente revela el recelo hacia «la gente» y la excesiva confianza en la élite judicial. Las consideraciones que realiza a propósito de las dudosas ventajas de la práctica de deducir derechos «no enumerados» de la constitución, frente a la más extendida en las democracias europeas, de ampliar el espacio de los derechos legales, tienen extraordinario interés.

No es por casualidad que el autor eligiera un caso recientemente resuelto por el Tribunal Supremo, *City of Boerne v. Flores*, para iniciar su narración. En Boerne el Tribunal Supremo declaró que a los tribunales —en exclusiva— incumbía la interpretación del contenido y alcance de los derechos constitucionales. Lo peculiar de este caso fue que la interpretación que el legislador había hecho del derecho en concreto —la libertad religiosa— era notablemente más generosa que la propuesta por el Tribunal y, también por esta razón, el Tribunal la consideró inaceptable. Un conocido artículo, anterior a *Boerne*, en el que se examinaban otros casos en los que ya se había producido esta paradójica situación, llevaba por inquietante título el siguiente: «Cuando el Tribunal Supremo restringe los derechos constitucionales ¿puede el Congreso salvarnos?». Tushnet propone una respuesta.

Solozábal Echavarría, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico.*

McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U.,
Madrid, 1998, 367 páginas

Este libro agrupa diversos trabajos del Profesor Solozábal cuyo objeto de estudio podría conceptualizarse, en general, como un intento de encuadrar el tratamiento constitucional del pluralismo territorial y, más concretamente, en relación con el caso español, como un acercamiento, con las características que el propio autor delimita, a las complejidades de nuestro Estado autonómico: sus puntos fuertes y sus debilidades, pero, sobre todo, su virtualidad para servir de instrumento y cauce de solución para problemas reales que la sociedad española padece, siempre moviéndonos dentro del campo de juego diseñado por la Constitución.

En el Prólogo de la obra, el Profesor Solozábal explica el sentido último de haber reunido en este libro catorce estudios autónomamente concebidos, que resumen su pensamiento sobre el Estado autonómico a lo largo de casi veinte años de reflexión intelectual, ya que el más antiguo de los mismos, “Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza», se publicó en 1979 y el más reciente, «Estado autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional», ha aparecido en 1998 en el libro colectivo, dirigido por Manuel Aragón y Julián Martínez-Simancas, «La Constitución y la práctica del derecho». La justificación de la actual publicación conjunta es, para el autor, la de que estos trabajos presenten, al menos, tres rasgos comunes, a saber:

- a) «una cierta idea que podríamos llamar *institucional* del derecho constitucional», lo que supone un enfoque metodológico que no excluye la consideración del plano normativo desde otras perspectivas, como pueden ser, en el caso del análisis del Estado autonómico, la teoría constitucional, el derecho comparado o la teoría política. Ello supondrá, en palabras del autor, que «habrá que reducir a las categorías y procedimientos metodológicos del derecho constitucional el material cultural, pero sin renunciar a su consideración».
- b) En los diferentes estudios que se aglutinan en este libro se plantean cuestiones reales, interrogantes que acucian nuestra vida constitucional y

* Secretario General del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

colectiva como Nación; se trata de ofrecer, desde una perspectiva académica independiente pero no aséptica, respuesta a tales problemas. Y todo ello con un punto de partida de una sinceridad abrumadora: el Profesor Solozábal señala que, en el terreno de las ciencias sociales, «mejor que jugar a la neutralidad es practicar la claridad», sobre todo, al aproximarse a fenómenos como el del nacionalismo que frecuentemente se ven rodeados de tomas de posición emocionales.

- c) Nos encontramos, por tanto, ante una consideración del derecho constitucional como derecho práctico, no ajeno a las necesidades de la colectividad, que es su destinataria. Mas partiendo de esa base metodológica, el autor, adentrándose en un plano axiológico, sostiene una valoración muy positiva del marco constitucional del cual los ciudadanos españoles nos hemos dotado, a través de la Constitución y de su desarrollo normativo, un marco adecuado para intentar abordar la problemática que la realidad sugiere en ámbitos tan delicados como pueden ser: el planteamiento general del nacionalismo, el papel del Senado en nuestro esquema constitucional o la posibilidad de asimilar constitucionalmente la petición de autodeterminación de determinados sectores, por citar sólo algunos de los aspectos que se tratan a lo largo de estos estudios.

Pues bien, la tesis explícita en el Prólogo es que ese marco constitucional adecuado está integrado por una serie de decisiones de contenido positivo que adoptó en su momento el Poder constituyente y que son denominadas por el Profesor Solozábal *bases constitucionales del Estado autonómico*, dando título a la presente obra recopilatoria. Entre ellas el autor destaca las siguientes: el reconocimiento político de las nacionalidades; la incorporación institucional del régimen foral; la caracterización del Senado como Cámara de representación territorial, pero depositaria, a la vez, de la soberanía nacional, como el Congreso —en un bicameralismo tal vez excesivamente descompensado—; la exclusión de la autodeterminación del orden constitucional, lo que no impide la licitud de su planteamiento; o el eminente papel atribuido por el sistema al Tribunal Constitucional, como órgano jurisdiccional pero con evidente influencia en la buena marcha del escenario político, etc.

Una vez establecido el enfoque pretendido por el autor, puede pasarse revista ahora a los diferentes estudios que se presentan estructurados en cuatro partes. **La parte primera**, denominada «**El tratamiento constitucional del pluralismo territorial: nacionalismo y federalismo**», se compone de tres capítulos que se corresponden con otros tantos trabajos. El Capítulo I, «*Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza*», estudia, a la vista de dos ejemplos concretos y actuales, cómo el Estado federal se ha concebido como la forma política en la que diferentes grupos, incapaces de conseguir y mantener su propia independencia, pueden preservar su identidad, amortiguándose así las tendencias seccionistas del sistema. Concluye señalando las diferencias entre los dos casos observados.

El Capítulo II, «*Problemas en torno al estudio del nacionalismo. Formación y crisis de la conciencia nacionalista*», tras plantearse el esquema de la formación de esta conciencia, destaca tres factores que la hacen actualmente encontrarse en

crisis: la puesta en cuestión del concepto de soberanía nacional en un mundo cada vez más globalizado en los terrenos cultural, económico y consecuentemente político; el marxismo como elemento integrante de buena parte de nuestros sistemas ideológicos y culturales, al reducir la nación a una categoría histórica y relativizarla en consideraciones estratégicas; finalmente, el propio federalismo, si mediante el compromiso es capaz de integrar las contribuciones de todos los grupos en una cultura política federal.

El Capítulo III, «*Los rasgos constitucionales del Estado compuesto*», trata de categorizar nuestro sistema de descentralización, llegando a la conclusión de que el Estado autonómico español es un tipo concreto de descentralización política y su ordenamiento jurídico un ordenamiento complejo, desde el criterio clasificatorio de la localización del poder de toma de decisiones políticas, esto es, «la capacidad de adoptar medidas generales propias para el respectivo territorio». Este criterio excluye la dualidad Estado unitario-Estado federal, considerando a éste último una variedad del Estado descentralizado. Indica que el propio significado funcional del federalismo ha variado: pasa de ser considerado la respuesta institucional al pluralismo territorial a un mecanismo de profundización de la democracia y a un sistema político capaz de mayor eficacia en sus prestaciones, mediante el desarrollo de dos ideas fundamentales: el federalismo cooperativo y la *Bundestruempflcht* —lealtad federal—, principio formulado por el Tribunal Constitucional alemán, consistente en que tanto la Federación como sus Estados miembros adopten un comportamiento mutuamente leal.

La parte segunda, con el epígrafe «**El Estado autonómico español: supuestos, organización institucional y perspectivas**», presenta seis capítulos y un apéndice. El Capítulo IV, «*Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978*», tras estudiar el componente histórico-estructural de la crisis del Estado unitario español, concluye que la organización territorial establecida en nuestra Constitución es un Estado altamente descentralizado (Estado compuesto) que puede facilitar un juego político cuasi-federal, pero con un cierto predominio de rasgos de carácter unitario, fundamentalmente jurídicos: artículos 131, 133, 149.3, 150.3, 154 y 155 de la Constitución, compensados por la existencia de varias «federal instrumentalities», elementos institucionales o culturales para proteger la diversidad de una sociedad distribuida territorialmente, como pueden ser, a manera de ejemplo, la intervención de las Comunidades autónomas en la elaboración de sus Estatutos, y en especial la necesidad de *referenda* para completar el iter legislativo de su aprobación y reforma.

En el Capítulo V, «*El Estado autonómico como Estado nacional*», se analiza el hecho de que la experiencia española y su originalidad deriva de intentar ser una respuesta equilibrada a los elementos centrífugos —los nacionalismos de las Comunidades con cierta identidad étnico-cultural y la generalización de demandas de descentralización de los ciudadanos en general—, sin renunciar a las ventajas de disponer de un espacio de integración más amplio. Se configura el Estado autonómico como una forma política mixta o moderada, basada en un espíritu de transacción. Sus características fundamentales son la ductilidad o instrumentalidad, al estar ideada para satisfacer las necesidades de la

comunidad a la que se dirige, y su carácter dinámico, abierto a las modulaciones que el tiempo pueda aconsejar.

El Capítulo VI, «*Los principios de igualdad y simetría en el debate constitucional sobre el Estado autonómico*», compara los rasgos fundamentales y el funcionamiento del Estado federal y del Estado autonómico, para llegar a la conclusión, después de examinar la propuesta de introducir en el Estado autonómico la llamada *Administración única* a la que el autor califica de *federalismo ejecutivo*, de que existe una mayor capacidad integradora por parte del Estado autonómico, tal como se ha diseñado por nuestra Constitución, y además el Profesor Solozábal previene contra la tentación de transplantar a esta forma de organización elementos provenientes del sistema federal, como es de hecho la estudiada Administración única, aun sin pretender, claro está, la petrificación del sistema.

En el Capítulo VII, «*Estado autonómico y sistema de fuentes a la luz de la jurisprudencia constitucional*», el autor se propone el análisis del carácter complejo del ordenamiento autonómico, al constituir la manifestación normativa del pluralismo del Estado autonómico, donde coexisten dos tipos de sistemas de fuentes jurídicas: el central y los territoriales, que deben relacionarse en virtud de diversas técnicas e instrumentos, en cuanto pertenecientes al mismo ordenamiento general. En este sentido, se destaca la enorme importancia de la doctrina del Tribunal Constitucional español y de la Justicia constitucional en general en los sistemas complejos, en donde las colisiones normativas, trasunto de las disputas competenciales, son inevitables. Se estudian luego tanto los Estatutos de autonomía —con su dimensión constitucional objetiva— como las Leyes interpuestas de atribución competencial —el artículo 150 de la Constitución—. Específicamente, y siempre teniendo presente como elemento clarificador e interpretativo las sentencias del Tribunal Constitucional, se pasa revista a las Leyes marco, las Leyes orgánicas de transferencia o delegación, las Leyes de armonización; y finalmente se reflexiona sobre las Leyes básicas y de desarrollo en el sistema autonómico de fuentes.

El Capítulo VIII, «*Una nota sobre la doctrina constitucional acerca del reparto competencial en el Estado autonómico*», ilustra, con el estudio de la Jurisprudencia constitucional sobre materias referentes a la protección del usuario y consumidor, a través de las sentencias 71/1982, de 30 de noviembre y, en especial, la 15/1989, de 16 de enero, la actual complejidad de nuestro ordenamiento y el funcionamiento en el mismo del Tribunal Constitucional, como garante e incluso agente de un grado de coherencia, unidad y sentido, sin el cual el sistema devendría inútil.

En el Capítulo IX, titulado «*Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea*», el Profesor Solozábal, tras un exhaustivo examen de las consecuencias en el orden jurídico que plantea la integración de España en el ordenamiento comunitario, llega a la interesante conclusión de que el problema de una organización supranacional como la Unión europea, es un problema de legitimidad, que consiste en alcanzar un grado de solidaridad en su seno o nivel de legitimación que haga en todo el territorio europeo soportable una decisión política adoptada únicamente por una mayoría de Estados, lo que necesita no sólo del convencimiento de las

ventajas funcionales de la integración, sino también del fortalecimiento de la identidad, de la pertenencia a una comunidad espiritual, para lo cual la contribución del derecho es esencial. Pero este derecho europeo no puede concebirse sin los Estados porque se trata de un orden lógico y normativo que se nutre de las experiencias de cada miembro y sus contribuciones revierten al plano de los ordenamientos concretos.

Este Capítulo IX se completa con «*Una doble nota sobre los problemas interpretativos del Estado autonómico y los referentes históricos del nacionalismo español*». Se trata del comentario del Profesor Solozábal a dos libros: «Cultura, Culturas y Constitución» de Jesús Prieto de Pedro y «Tradición republicana y nacionalismo español» de Andrés de Blas Guerrero.

La parte tercera, denominada «**El Senado en la teoría jurídica del Estado compuesto y el orden constitucional español**», está integrada por tres estudios que se convierten ahora en tres capítulos del libro. Dado el carácter unitario de estos tres trabajos, que abordan el papel institucional del Senado y su posible reforma, parece oportuno comentarlos conjuntamente. El Capítulo X, con el epígrafe «*La idea de representación territorial y la posición del Senado en la teoría jurídica del Estado compuesto*», el Capítulo XI, «*El Senado español actual: rasgos organizativos y competenciales*» y el Capítulo XII, «*Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado*» conforman una panoplia de acercamientos a nuestra Cámara Alta que posibilitan una visión integral de la misma, con sus luces y sombras. El enfoque del primero de los capítulos reseñados es más bien teórico o conceptual, ya que, una vez estudiado el valor jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales, de las cuales es claro ejemplo la calificación constitucional de nuestro Senado como «Cámara de representación territorial», se pasa a indagar sobre el significado del pluralismo territorial y su articulación institucional, en general y particularmente en el Estado autonómico español, buscando un concepto de representación territorial.

El Capítulo XI completa el análisis del capítulo que le precede ya que estudia cuatro cuestiones fundamentales de nuestro Senado actual: su estructura organizativa, su intervención en el procedimiento legislativo, su cumplimiento de la función de control y, lo más importante desde la perspectiva adoptada por el autor, su actuación como Cámara de representación territorial. En este último aspecto se detiene en el papel del Senado modulando la compulsión estatal del artículo 155 de la Constitución, en los Grupos Territoriales que pueden formarse en el seno de los Grupos parlamentarios y, sobre todo, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, en opinión del autor que compartimos, es una muestra de la dinámica constitucional que consiste en un desenvolvimiento de las potencialidades del marco institucional fijado por el Poder constituyente.

Para acabar su estudio de la institución del Senado, el Profesor Solozábal en el Capítulo XII señala, con respecto a la posible reforma constitucional de esta Cámara, que, más que realizar sugerencias concretas, va a plantear posibilidades, determinar límites o establecer exclusiones para afrontar correctamente esa futura reforma. Se lamenta primeramente de que el diseño constitucional ha creado un bicameralismo exageradamente descompensado, analiza poste-

riormente, como en el capítulo anterior, sus manifestaciones en el papel de Cámara de representación territorial, especialmente el artículo 189 del Reglamento del Senado, como ejemplo de complemento normativo del artículo 155 de la Constitución, y finaliza reflexionando sobre los límites de la reforma constitucional del Senado, indicando que no deben modificarse las líneas estructurales del edificio constitucional y que deberá tenerse en cuenta la conexión lógica entre los diversos preceptos constitucionales, respetándose, por ejemplo, la interrelación con el Congreso de los Diputados.

La parte cuarta, «Problemas constitucionales de la autonomía vasca y su integración en el Estado español», se compone de dos capítulos. En el primero de ellos, el Capítulo XIII, *«Problemas constitucionales de la autonomía vasca»*, se examinan diversas cuestiones de gran importancia y de cuyo adecuado encauzamiento dependerá en gran medida la estabilidad futura de nuestro Estado autonómico. Éstas son, entre otras: la crisis del nacionalismo estatalista, hecho ya estudiado en el Capítulo II del libro; la contextualización del pensamiento de Sabino Arana; las relaciones entre fuerismo y nacionalismo; el reconocimiento constitucional de la foralidad en las Disposiciones adicional 1ª y derogatoria en su apartado 2º; y, como clave de arco, se somete a crítica la sentencia 76/1988, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, sobre Territorios Históricos, en la cual se considera el régimen foral como una garantía institucional, en el sentido de la sentencia de 28 de julio de 1981, lo que lleva a su actualización a la luz de la Constitución y del Estatuto de autonomía, contando con la aparición de unos nuevos sujetos de derecho como son las Comunidades autónomas.

En el capítulo final de la obra, el Capítulo XIV, *«Nacionalismo y autodeterminación: observaciones preliminares»*, el autor pretende dilucidar el encaje de la autodeterminación en el orden constitucional español. Define la autodeterminación como el poder de decisión soberana de una comunidad territorial sobre su forma política, concluyendo que este supuesto derecho no se encuentra recogido como derecho colectivo por nuestra Norma fundamental, pero que el sistema permite, mediante la reforma de la Constitución, proceso complicado pero no imposible, que el Profesor Solozábal se esfuerza en detallar paso a paso, al efecto de demostrar la capacidad integradora del Estado autonómico diseñado por nuestra Constitución.

En definitiva y como conclusión, el autor de este conjunto de trabajos, ahora ordenados y estructurados en un libro coral en cuanto a sus perspectivas e intereses, pretende hacer llegar al lector la idea-fuerza de que, en sus propias palabras recogidas en el Capítulo V, «tenemos, en efecto, que acostumbrarnos a considerar la nueva forma política que nos hemos dado en la Constitución y hemos desarrollado en los Estatutos cada vez menos como un aparato o complejo meramente organizacional, que se agota en una apariencia conocida, heredada y ajena. Antes bien, nuestro Estado debe mostrarse como una referencia esencialmente simbólica, como un espacio común y espiritual, que vamos afirmando constantemente y que depende de nuestra voluntad renovada de convivencia continuada».

Bienvenida sea, pues, esta obra recopilatoria y especialmente el optimismo constitucional que anima todos y cada uno de los estudios en ella recogidos,

puesto que se trata de un sentimiento no voluntarista, sino fundamentado en argumentos que surgen de la reflexión reposada en el marco de lo jurídico y también en el ámbito de aquellos aspectos de la sociedad y de la vida política a los cuales el derecho constitucional no puede permanecer ajeno, aunque conserve su rigor, sus categorías y sus métodos de análisis.

VII

CORRECCIÓN DE ERRORES

CORRECCIÓN DE ERRORES

Por error, en la página 41 del número 1 se omitió un párrafo, con una nota a pie de página. A efectos de subsanar la omisión, se reproduce en su integridad y de forma correcta la página, tal y como debería haber figurado, añadiendo tres nuevas líneas al principio del primer párrafo y una nueva nota a pie de página, que sería la número 1.

Paloma Biglino Campos*

Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: ACTO JURÍDICO E *INTERNA CORPORIS ACTA*. II.- LA EFICACIA DEL ACTO PARLAMENTARIO: LOS PRESUPUESTOS DEL ACTO, EL ACTO DE PROCEDIMIENTO Y EL ACTO TOTAL. III.- LA PÉRDIDA DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS.

I. INTRODUCCIÓN: ACTO JURÍDICO E *INTERNA CORPORIS ACTA*

La noción de acto jurídico constituye un elemento común a casi todas las disciplinas. Como ocurre con la mayor parte de los conceptos más extendidos, tiene su origen en el Derecho Privado donde, desde el iusnaturalismo, se concibe como la más clara manifestación de la libertad humana¹. El elemento que ha hecho posible aplicar la idea de acto al campo del Derecho Público ha sido, precisamente, la forma en que se ha configurado su naturaleza, que

* Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.

** El presente trabajo es resultado de la investigación desarrollada para la elaboración de una comunicación acerca de la «Eficacia y efectos de los parlamentarios», expuesta en el Seminario sobre el Acto Parlamentario, organizado por el Parlamento Vasco y que se desarrolló en Vitoria-Gasteiz en enero de 1988. Agradezco muy sinceramente a dicha Asamblea Legislativa y a su Dirección de Estudios la amabilidad del autorizarme a publicar el texto.

¹ Según dicha corriente, en palabras de H. Hettenhauer, «La que la persona pensaba respecto de sí misma, de otras personas y de las cosas, convirtiéndolo en función volitiva, solamente podía hacerse realidad a través del acto. Únicamente el hombre era libre y podía transformar el querer y lo querido en actos.» (*Conceptos fundamentales del Derecho Civil. Introducción histórico-dogmática*. Barcelona, 1987, pág. 65). Todavía en la actualidad, la doctrina ciclista continúa considerando que la voluntad es el elemento que distingue el acto de otras nociones próximas, como por ejemplo el hecho jurídico.

resulta compatible con el carácter imperativo de las normas que componen esa rama del ordenamiento. Así, se considera que, en el supuesto del acto y a diferencia de lo que ocurre en el caso del negocio, el agente carece del poder de fijar las consecuencias jurídicas, porque éstas se encuentran predeterminadas por la ley. Sólo es posible hablar de acto en sentido estricto cuando los efectos del mismo son obra exclusiva de la norma jurídica².

Lo cierto es que, en la actualidad, la idea de acto jurídico constituye una de las nociones más utilizadas tanto por el Derecho Administrativo como por el Derecho Procesal. Sin embargo y para algunos autores, no ha ocurrido lo mismo en el campo del Derecho Parlamentario que, según la misma opinión, carecería de una auténtica doctrina estricta sobre el concepto que nos ocupa³.

La afirmación que se acaba de reseñar puede secundarse sólo hasta un cierto punto. Quizá sea cierto que la noción de acto parlamentario no haya recibido en el Derecho Constitucional un tratamiento similar al que ha merecido en otras disciplinas jurídicas. Pero eso no significa que carezca de tradición histórica. Al contrario, si se examina con más detalle el asunto,

² La definición es de Díez Picazo, L., Gullón, A. *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, Madrid, 1988, pág. 487.

³ Por ejemplo, García Martínez, A. *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, pág. 67. Pata la autora, este fenómeno aconsejaría realizar «una transposición de las distintas categorías de acto jurídico elaboradas en otras disciplinas para, a partir de ellas, intentar acotar un concepto de acto parlamentario que pueda servir de elemento básico en el que conectar las diferentes manifestaciones de la actividad parlamentaria».

CORRECCIÓN DE ERRORES

El Cuadro Comparativo (Leyes de la Asamblea de Madrid) de la página número 163 del Número 1 de la Revista, deberá quedar como el que se acompaña corregido, en el que cambia la celda número 6, contando de arriba hacia abajo, correspondiente a la columna de la IVª Legislatura. Donde dice: «Oct-Dic 1997: 20»; debe decir: «Oct-Dic 1997: 8».

En consecuencia, el Gráfico número 4 (Las Leyes de la IVª Legislatura) de la página número 165, deberá quedar como el que se acompaña ya corregido.

Asimismo, el Gráfico número 5 (Comparativo de las Cuatro Legislaturas por Periodos de Sesiones) de la página número 166, deberá quedar como el que se acompaña ya corregido.

III. CUADRO COMPARATIVO

LEYES DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Legislaturas Periodos de sesiones	Iª LEGISLATURA		IIª LEGISLATURA		IIIª LEGISLATURA		IVª LEGISLATURA	
Primer periodo	Oct-Dic 1983:	2	Oct-Dic 1987:	2	Jul-Dic 1991:	7	Oct-Dic 1995:	5
Segundo periodo	Ene-Jun 1984:	13	Feb-Jun 1988:	2	Feb-Jul 1992:	6	Feb-Jul 1996:	7
Tercer periodo	Oct-Dic 1984:	4	Oct-Dic 1988:	2	Oct-Dic 1992:	2	Oct-Dic 1996:	8
Cuarto periodo	Ene-Jun 1985:	6	Feb-Jun 1989:	8	Ene-Jun 1993:	9	Ene-Jul 1997:	20
Quinto periodo	Oct-Dic 1985:	5	Oct-Dic 1989:	3	Oct-Dic 1993:	2	Oct-Dic 1997:	8
Sexto periodo	Feb-Jul 1986:	8	Feb-Jun 1990:	7	Feb-Jul 1994:	9	Feb-Jul 1998:	14
Séptimo periodo	Oct- Dic 1986:	4	Oct- Dic 1990:	3	Oct- Dic 1994:	6	Oct- Dic 1998:	12
Octavo periodo	Feb-May 1987:	2	Feb-May 1991:	10	Fe-May 1995:	16	Fe-May 1999:	20
TOTALES		44		37		57		94
TOTAL TODAS LAS LEGISLATURAS					232			

GRÁFICO 4: LAS LEYES DE LA IVª LEGISLATURA

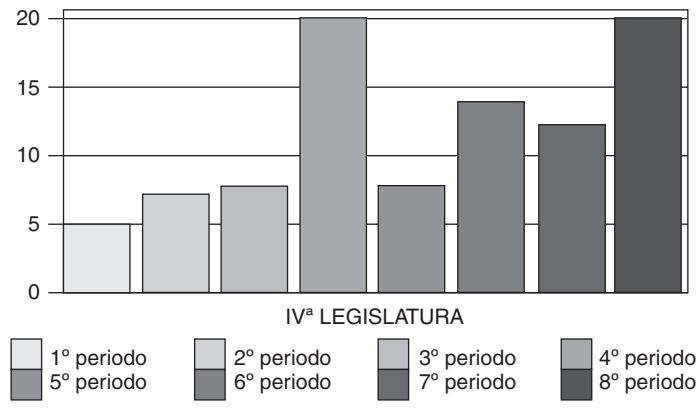


GRÁFICO 5: COMPARATIVO DE LAS CUATRO LEGISLATURAS POR PERÍODOS DE SESIONES

