

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 1 • Junio 1999

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- Escudero López, José Antonio: *Francisco Martínez Marina y el liberalismo español del XIX.*

II. ESTUDIOS

- Parejo Alfonso, Luciano: *Algunas reflexiones sobre el «arbitraje administrativo», a propósito de la adecuación al nuevo procedimiento administrativo común del ordenamiento de la Comunidad de Madrid.*
- Aragón Reyes, Manuel: *El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.*
- Biglino Campos, Paloma: *Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- Lucio Gil, Antonio: *La Mesa de la Asamblea de Madrid.*
- Marazuela Bermejo, Almudena: *El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *Las leyes de la Asamblea de Madrid.*

V. DOCUMENTACIÓN

- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *González-Santander Gutiérrez, Luis Eduardo y Nieto Lozano, Ángeles: Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid.*

VI. RECENSIONES

- De Alba Bastarrechea, Esther: *«Iniciativa Legislativa no Gubernamental en España», de Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell.*
- Del Pino Carazo, Ana: *«La democracia interna de los partidos políticos», de Fernando Flores Giménez.*
- Cid Villagrana, Blanca: *«Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes», de Juan Manuel López Ulla.*
- Sánchez Magro, Andrés: *«El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios», de Gaspar Bayón y Chacón.*
- García Martínez, María Asunción: *«Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional», de José Ángel Marín.*
- Torres Muro, Ignacio: *«La Junta de Portavoces», de Lucrecio Reboño Delgado.*
- Elvira Perales, Ascensión: *«Droit Constitutionnel», de Louis Favoreu (coordinador), Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, André Roux, Otto Pfersmann y Guy Scoffoni.*
- Gómez Montoro, Ángel: *«Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación», de Jesús María Casal Hernández.*

ASAMBLEA

Revista parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

I

Junio
1999

Asamblea de Madrid

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

ASAMBLEA

Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

- Juan Van-Halen Acedo
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

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

CONSEJO ASESOR

- Roberto Sanz Pinacho
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Fernando Abad Bécquer
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- Jaime Ruiz Reig
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Esther García-Romero Nieva
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- Virgilio Cano de Lope
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Pilar Busó Borús
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Manuel Cobo Vega
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- Jaime Lissavetzky Díez
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Ángel Pérez Martínez
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
- 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. Director de Análisis y Documentación 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 la siguiente dirección de e-mail: aarevalo@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.
SALUTACIÓN del Excmo. Sr. Presidente	VII
PRESENTACIÓN del Director de la Revista	IX
INTRODUCCIÓN del Secretario de la Revista	XI
I. TEMA DE DEBATE	
ESCUDERO LÓPEZ, JOSÉ ANTONIO: <i>Francisco Martínez Marina y el liberalismo español del XIX</i>	3
II. ESTUDIOS	
PAREJO ALFONSO, LUCIANO: <i>Algunas reflexiones sobre el «arbitraje administrativo», a propósito de la adecuación al nuevo procedimiento administrativo común del ordenamiento de la Comunidad de Madrid</i>	11
ARAGÓN REYES, MANUEL: <i>El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid</i>	28
BIGLINO CAMPOS, PALOMA: <i>Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios</i>	41
III. NOTAS Y DICTÁMENES	
LUCIO GIL, ANTONIO: <i>La Mesa de la Asamblea de Madrid</i>	69
MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA: <i>El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid</i>	105
IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>Las leyes de la Asamblea de Madrid</i>	147
V. DOCUMENTACIÓN	
ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO; GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ, LUIS EDUARDO, Y NIETO LOZANO, ÁNGELES: <i>Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid</i>	191
VI. RECENSIONES	
DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: <i>Iniciativa Legislativa no Gubernamental en España</i> , de Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell	203
DEL PINO CARAZO, ANA: <i>La democracia interna de los partidos políticos</i> , de Fernando Flores Giménez.	206
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes</i> , de Juan Manuel López Ulla	211
SÁNCHEZ MAGRO, ANDRÉS: <i>El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios</i> , de Gaspar Bayón y Chacón	219
GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN: <i>Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional</i> , de José Ángel Marín	221

TORRES MURO, IGNACIO: <i>La Junta de Portavoces</i> , de Lucrecio Rebollo Delgado .	226
ELVIRA PERALES, ASCENSIÓN: <i>Droit Constitutionnel</i> , de Louis Favoreu (coordinador), Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, André Roux, Otto Pfers- mann y Guy Scoffoni	229
GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL: <i>Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación</i> , de Jesús María Casal Hernández	234

SALUTACIÓN

Asamblea es, desde la perspectiva que aquí nos ocupa, algo más que una «reunión numerosa de personas convocadas para algún fin», como nos enseña el Diccionario de la Real Academia Española. En efecto, como el propio Diccionario precisa, *Asamblea* es, también, un «cuerpo político y deliberante».

Ninguna rúbrica mejor que ésta, en consecuencia, para dar vida a una nueva publicación especializada de la Asamblea de Madrid, su Revista jurídico-parlamentaria, pues la condición de representante del pueblo de Madrid que el Estatuto de Autonomía confiere a esta Cámara compele a vincular la dinámica política con su indefectible soporte técnico, atendiendo así a los problemas de la cultura jurídica y política de nuestro tiempo.

Asamblea viene así, de una parte, a continuar la línea brillantemente iniciada por las Cortes Generales que, como es sabido, ha encontrado ya excelentes continuadores en algunos Parlamentos autonómicos. De otra, a potenciar las publicaciones de la Asamblea de Madrid, impulsadas por la Secretaría General de la Cámara, desde la Dirección de Análisis y Documentación, que se han dado a la imprenta en la presente Legislatura, la IV de las de la Comunidad de Madrid, que ahora llega a su fin.

Una obra como ésta, que pretende desmenuzar, tanto desde el punto de vista estrictamente dogmático como desde el de la práctica parlamentaria, el ordenamiento jurídico autonómico y el mundo de las instituciones democrático-representativas, ha de ser, indudablemente, bien recibida como aportación tendente a quebrar ese, acaso excesivamente generalizado, pensamiento en virtud del cual existe un distanciamiento entre los políticos y sus electores, incluso en sus formas de comunicación.

La edición de una publicación como la que el lector tiene a la mano resultaría impensable, obviamente, sin el trabajo del Director, Pablo García Mexía, y del Secretario de la Revista, Alfonso Arévalo Gutiérrez, como motores del impulso de su génesis y de la selección de las distintas colaboraciones que, como bien refleja el número que ahora llega al lector, son de un nivel intelectual y doctrinal de primera línea. No es menos justo reconocer el trabajo del Director del Gabinete de la Presidencia, Alberto Rodríguez de Rivera, en los aspectos técnicos de la edición.

Quede en las manos del lector esta aportación editorial, que ha de permitir una mejor comprensión de nuestras instituciones y un mayor acercamiento de ellas a la sociedad, a la cual representamos. Deseemos a *Asamblea* larga, rigurosa y fructífera andadura.

Juan VAN-HALEN
Presidente de la Asamblea de Madrid

PRESENTACIÓN

Ve la luz con este primer número una nueva Revista parlamentaria, la Revista *Asamblea*, editada por la Asamblea de Madrid, nuestro parlamento regional.

Una revista especializada más, se podrá pensar. Y no faltará razón a quien así lo estime, pues vienen prodigándose recientemente diversas publicaciones, en materias concernientes al Derecho Público en general, constitucional, administrativo o parlamentario en particular.

Mas no es menos cierto que la creación de nuevos foros doctrinales que propicien el contraste de pareceres y fomenten su intercambio resulta saludable; sobre todo en materias como la jurídico-parlamentaria, huérfanas entre nosotros de suficiente (o al menos ininterrumpida) tradición.

Por lo demás, la Revista *Asamblea* se revela particularmente necesaria en el ámbito de la Comunidad de Madrid: por un lado, supone un engarce más de acercamiento de la Asamblea a la sociedad madrileña, en concreto a través del público especializado. Por otro, la Revista servirá de eficaz instrumento de transmisión, tanto a este público, como al de la Comunidad en general, de la obra legislativa y de la tarea inspectiva, entre otras, de nuestro parlamento regional.

En definitiva, es bien sabido que un parlamento es, ante todo, «sociedad». Ésta es la gran vocación de la Revista *Asamblea*: abrirse a la sociedad madrileña, e incluso a la sociedad española, singularmente encarnada en el operador jurídico, por supuesto, pero también en el de todo aquel «curioso» lector que quiera asomarse a sus páginas.

Pablo GARCÍA MEXÍA
Secretario General
de la Asamblea de Madrid
Director

INTRODUCCIÓN

ASAMBLEA, REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID, es una nueva publicación de la Cámara que tiene por finalidad —en la línea que ya goza de tradición en las Cortes Generales y que, felizmente, se está desarrollando o se ha iniciado en otras Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas—, ofrecer al mundo de las ediciones jurídicas un producto científico de calidad que conjugue la imprescindible perspectiva dogmática y los necesarios estudios prácticos y de detalle.

En este sentido, la Revista tiene una vocación esencialmente jurídico pública, constitucional y administrativa, centrándose su enfoque en el Derecho parlamentario y en el Derecho autonómico, con especial atención a las cuestiones referentes a la Comunidad de Madrid. Presupuesto ese objeto, desde una comprensión integral de la realidad tienen acogida las perspectivas jurídica, política, histórica y sociológica.

El volumen que el lector tiene en sus manos en estos momentos, primer paso de una andadura que, con carácter tendencialmente semestral, esperamos sea dilatada en el tiempo y fructífera en el recorrido, refleja la estructura que se ha querido dar a la publicación.

En efecto, figura, en primer lugar, como «Tema de Debate», la consideración de un aspecto de actualidad o alcance general tendente a la formulación de propuestas y/o de posiciones que sirvan como ariete para abrir la puerta a un debate sobre la cuestión considerada. En el presente supuesto, *Asamblea* principia con un sugerente trabajo del Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Complutense, *José Antonio Escudero López*, en el que versa sobre *Francisco Martínez Marina y el liberalismo español del XIX*.

A continuación, se incluye el apartado «Estudios», donde, conforme al modelo tradicional de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con la finalidad de la Revista. El presente número 1 se enorgullece de poder contar con tres aportaciones de primera línea, cuya consecución, dado lo perentorio de los plazos, se ha debido en no pequeña medida a la amistad con la que me honran sus autores, a quienes no puedo sino agradecer de forma expresa sus atenciones. En concreto, y de acuerdo con el Sumario, se incorpora un estudio del Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, y Secretario General de la misma, *Luciano Parejo Alfonso*, titulado *Algunas reflexiones sobre el “arbitraje administrativo”, a propósito de la adecuación al nuevo procedimiento administrativo común del ordenamiento de la Comunidad de Madrid*; un segundo trabajo es el del Catedrático de la Autónoma, y Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, *Manuel Aragón Reyes*, en el que reflexiona sobre *El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid*; y, finalmente, la Catedrática de la Universidad de Valladolid *Paloma Biglino Campos* expone *Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios*.

Un tercer apartado de la Revista lleva por rúbrica «Notas y Dictámenes». Esta parte está dedicada, fundamentalmente, a estudios con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de la Cámara, así como a trabajos de carácter comparativo, donde se procederá al análisis del régimen jurídico y práctica parlamentaria en otras instituciones representativas. La propia mención de su finalidad explica y justifica que su conformación esté básicamente reservada a los miembros del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid. En esta línea, el volumen que el lector tiene en sus manos incorpora dos excelentes aportaciones, por su novedad y grado de detalle, de dos Letrados de la Cámara en quienes, además, concurre la condición de Directores de las respectivas áreas consideradas. Se trata del Direc-

tor de Gestión Parlamentaria y Comisiones, *Antonio Lucio Gil*, quien diserta sobre «*La Mesa de la Asamblea de Madrid*», y de la Directora de Gestión Económica e Infraestructuras, *Almudena Marazuela Bermejo*, que desmenuza *El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid*.

El cuarto apartado, «Crónica de Actividad parlamentaria», conforme su propio nombre indica, y en la línea de otras publicaciones análogas, trata de dar noticia de la actividad de la Cámara. En el número 1 se incorpora una colaboración del autor de estas líneas, en la cual, con un sucinto estudio introductorio sobre las leyes autonómicas en general, se analizan y relacionan *Las leyes de la Asamblea de Madrid*.

El quinto apartado, «Documentación», viene a cubrir una necesidad divulgativa propia de la Asamblea de Madrid, concretamente la de dar difusión a la documentación correspondiente a la actividad de la Cámara obrante en la misma y, en este sentido, especialmente a su labor legislativa, publicando una relación de las distintas leyes autonómicas que sean objeto de aprobación, con la pertinente nota o comentario respecto de la legislación precedente o comparada que resulte oportuna. Asimismo, se incluirán análisis de jurisprudencia. La utilidad de este apartado está acreditada por la buena recepción que ha recibido la publicación, de carácter doméstico, *Memoria de Actividad Parlamentaria* que edita la Dirección de Análisis y Documentación desde el pasado año, cuyo éxito justifica la incorporación del mismo en una publicación de carácter y difusión general. En el presente número 1 se ha incorporado un trabajo de quien estas líneas introductorias escribe, con *Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez* y *Ángeles Nieto Lozano*, que analiza y relaciona los *Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid*.

El último apartado lo constituyen las ineludibles «Recensiones». En efecto, es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades surgidas en el periodo inmediato a la edición, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas. El presente número incorpora las siguientes recensiones: *Esther de Alba Bastarrechea*: «*Iniciativa Legislativa no Gubernamental en España*», de *Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell*; *Ana del Pino Carazo*: «*La democracia interna de los partidos políticos*», de *Fernando Flores Jiménez*; *Blanca Cid Villagrasa*: «*Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes*», de *Juan Manuel López Ulla*; *Andrés Sánchez Magro*: «*El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*», de *Gaspar Bayón y Chacón*; *María Asunción García Martínez*: «*Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional*», de *José Ángel Marín*; *Ignacio Torres Muro*: «*La Junta de Portavoces*», de *Lucrecio Rebollo Delgado*; *Ascensión Elvira Perales*: «*Droit Constitutionnel*», de *Louis Favoreu* (coordinador), *Patrick Gaïa*, *Richard Ghevontian*, *Jean-Louis Mestre*, *André Roux*, *Otto Pfersmann* y *Guy Scoffoni*; y *Ángel Gómez Montoro*: «*Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*», de *Jesús María Casal Hernández*.

De justicia es señalar el entusiasmo con que todos los autores han recibido este proyecto y lo mucho que han facilitado su culminación; en plazos absolutamente perentorios, todos ellos han cumplido con una exquisita puntualidad, acompañada de una excepcional calidad en el material entregado.

Asimismo, no puede dejar de destacarse el apoyo que, desde el primer momento, recibió el proyecto de esta publicación por parte de la Secretaría General de la Cámara, siendo su titular hoy Director de la Revista, así como de su Presidencia. En este sentido, no puedo sino mencionar expresamente la atención y diligencia de su Director de Gabinete, *Alberto Rodríguez de Rivera*, sin cuyo soporte logístico hubiera resultado prácticamente imposible que *Asamblea* viera la luz.

De la misma forma, ha de constatare expresamente la colaboración del Organismo Autónomo «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», cuyo Gerente, *Carlos Ares Sánchez*, ha dado todo tipo de facilidades para que el lector tenga en sus manos la Revista.

Simplemente me resta añadir que es obvio que el proyecto de esta nueva publicación sólo resultará útil si *Asamblea* logra conectar con el interés de los lectores. Por ello, agradeciendo anticipadamente cualquier sugerencia que pueda ser formulada en aras de la mejora de la misma en sucesivos números, y aprovechando las ventajas que los modernos avances tecnológicos nos ofrecen, ponemos a disposición del lector la siguiente dirección de correo electrónico:

aarevalo@asambleamadrid.es

Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ
Secretario de la Revista

I

TEMA DE DEBATE

Francisco Martínez Marina y el Liberalismo Español del XIX

Francisco Martínez Marina nace en Oviedo el 10 de mayo de 1754. Hijo de familia muy modesta, «pobre, sin haberes ni renta alguna», según él mismo confesó, asiste de niño al Colegio de San Matías, de los Padres Jesuitas, y estudia luego Filosofía en la capital asturiana, obteniendo el título de Bachiller en Artes. A los 19 años se traslada a Toledo, donde estudia en la Facultad de Teología. Toma allí las Órdenes Sagradas y en 1777 le encontramos en Alcalá de Henares, donde es colegial, y más tarde Rector, del Colegio Mayor de San Ildefonso. Ordenado sacerdote el mismo año, oposita en seguida a la canonjía magistral de la catedral de Plasencia y, tras obtener la plaza, oposita también con éxito a la canonjía lectoral de la catedral de Ávila. En 1781 es nombrado por Carlos III capellán de la Real Iglesia de San Isidro de Madrid.

La presencia en la Corte habría de facilitarle la dedicación al quehacer intelectual y, más específicamente, a los estudios históricos. Fue encargado, como teólogo y humanista, de menesteres diversos: el examen y censura de obras literarias; la comisión de censor de los papeles periódicos; ser juez de oposiciones a cátedras de materias eclesiásticas, filosofía moral y lengua hebrea, etc. Elegido en 1786 miembro correspondiente de la Real Academia de la Historia, pasó luego a académico de número con un discurso titulado *Discurso histórico-crítico sobre la primera venida de los judíos a España*. Ingresó asimismo en 1797 en la Real Academia Española, donde trabajó en el Diccionario. En 1801 fue elegido director de la Real Academia de la Historia, aplicándose a escribir el *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los reinos de León y Castilla*, que debía servir de introducción a la edición de *Las Partidas* preparada por la Academia, y que finalmente fue publicado aparte. Este ensayo, la mejor de todas sus obras, acredita una técnica rigurosa, reúne gran cantidad de textos inéditos y ha sido objeto, en fin, de unánime reconocimiento.

Al producirse la invasión francesa, Martínez Marina mantuvo una posición ecléctica entre los nacionalistas y los afrancesados. Fueron para él esos años tiempos difíciles, que todavía habrían de empeorar al establecerse la monarquía absoluta de Fernando VII. En ellos, sin embargo, entre 1808 y 1813, escribió la famosa *Teoría de las Cortes*, sobre la que luego habremos de volver.

En 1815, como consecuencia de algunos acerbos comentarios que había dedicado en el *Ensayo histórico-crítico* a la *Novísima Recopilación*, fue denunciado por el letrado que la había preparado y corregido, don Juan de la Reguera Valdelomar. El Consejo de Castilla trasladó la requisitoria de Reguera a nuestro autor, conminándole a que respondiera a los cargos de «des-

* Catedrático de Historia del Derecho. Universidad Complutense de Madrid

precio de tan respetable, autorizado código», en directa referencia a la *Novísima*, así como de *abuso de la libertad de imprenta*. Para justificar sus juicios, Marina escribió otra de sus obras fundamentales, el *Juicio crítico de la Novísima Recopilación*.

En 1816 Martínez Marina fue elegido por segunda vez director de la Academia de la Historia, y en junio de 1818, a propuesta de su presidente, fue elegido también miembro de la Real Academia de Buenas Letras de Barcelona. Por entonces es enviado como canónigo a Lérida, donde escribe una *Historia civil y eclesiástica* de la ciudad, que no llegó a concluir y que se encuentra inédita entre los fondos manuscritos del archivo de la catedral.

Con la llegada del trienio liberal, Marina es requerido en 1820 para que se incorpore a la política activa y es elegido diputado por Asturias. En el Congreso formó parte de las comisiones de Legislación, Regulares y en las de Código Criminal o Código Penal, sin que su participación superara un discreto nivel. Por lo demás, esos años del trienio fueron para él años de reconocimientos y honores públicos.

Un nuevo y drástico cambio tuvo lugar con el restablecimiento del absolutismo fernandino. Las represalias contra liberales le alcanzaron a él mismo, y en noviembre de 1823 fue desterrado a Zaragoza. Allí Marina, ante los peligros de la nueva situación, se autoaconseja *enmudecer y guardar silencio*, concentrando su actividad en las lecturas y la investigación. Fruto de esa actividad en los diez años que vivió en Zaragoza fueron dos nuevos libros: los *Principios naturales de la Moral, de la Política y de la Legislación*, que es tanto una obra de filosofía jurídica como el testamento intelectual y el relato de los últimos contratiempos, y una *Historia de Jesucristo*, en cuatro volúmenes, que supone el reencuentro consigo mismo del creyente y sacerdote.

Martínez Marina murió el 25 de julio de 1833. A fines del siglo XIX hubo un intento de trasladar sus restos a Asturias, que no llegó a prosperar. Todavía hoy se conservan en el pequeño cementerio de La Cartuja, de la capital de Aragón.

Procede ahora realizar algunas reflexiones sobre su talante liberal y pensamiento político, preferentemente al hilo de una de sus obras mayores, la *Teoría de las Cortes o grandes juntas nacionales de los reinos de León y Castilla*. Ciertamente si se tiene en cuenta que, entre esas grandes obras, el *Ensayo histórico-crítico* constituye en buena medida un estudio de las fuentes y del derecho privado y penal medieval, y que el *Juicio crítico sobre la Novísima Recopilación* se aplica en exclusiva al análisis de este cuerpo legal, es en la *Teoría de las Cortes* y también en los *Principios* donde procede rastrear el pensamiento del sabio asturiano en torno a la organización del Estado en función de sus presupuestos metodológicos liberales.

La *Teoría de las Cortes*, que aparece editada en 1813 cuando en realidad lo fue en 1814, había sido precedida por una *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla para resolver los negocios graves del reino*, la cual fue publicada en Londres en 1810. En aquella obra Marina trató de demostrar que los principios del liberalismo gaditano, plasmados en la Constitución de 1812 y que implicaban el control del poder regio por los representantes del pueblo, no eran un hallazgo revolucionario y novedoso de entonces, sino que habían sido propios de la tradición nacional en el juego político de las Cortes medievales.

La interpretación que Marina hace en la *Teoría* de la historia de España descansa en una valoración alternante y cíclica de los pueblos que la configuraron en los tiempos primitivos y medievales: influencia negativa del pueblo romano, auge y edad de oro con los visigodos, nuevo declive con los musulmanes, articulación definitiva en la Edad Media, y postración en la Moderna con el absolutismo de Austrias y Borbones. En estos tiempos modernos, critica él lo que llama *gobierno ministerial* y su más nefasto legado: el *despotismo ministerial*.

En su diagnóstico de los problemas de España, nuestro autor echa mano de esa farmacopea liberal que ve siempre en los clichés políticos el remedio para cualquier achaque. «¿Cómo había de prosperar la nación —se pregunta— con un gobierno que no ha sabido o no ha querido combinar los derechos de la sociedad con los del ciudadano?» «¿Cómo podrá ser feliz una

nación —añade— donde la igualdad civil es un delirio, la libertad un ente ideal totalmente desconocido, el patriotismo un escollo, el talento y la ilustración un delito, y la ignorancia y la vil adulación el único medio de hacer fortuna y de poder arribar a los honores, premios y recompensas?» Para resolver los problemas, esos y otros, Marina recurre a lo que él llama *medios indirectos*, que brevemente podrían ser resumidos así:

- Libre circulación de bienes y abolición de diezmos en lo que concierne al clero.
- El Estado debe ser aliviado de la sobrecarga de profesionales de ciencias teóricas y especulativas, incluidos los teólogos, debiendo crecer en cambio el número de los dedicados a las ciencias útiles, desde un punto de vista pragmático. Se necesitan pues labradores, comerciantes, fabricantes, menestrales, etc.
- La proliferación de leyes constituye un mal endémico del país. Por eso él aboga por la formación de un *código completo de legislación*, que no tiene nada que ver con los códigos modernos que se estaban redactando allende los Pirineos. Marina pretende algo así como unas Partidas bis a la altura del siglo XIX.
- En la Administración pública defiende que los oficios públicos no sean vitalicios, sino renovables al cabo de algunos años.
- En lo relativo a la agricultura insiste en la puesta en circulación de las tierras pertenecientes a las manos muertas, así como en que el Estado provea de recursos a los labradores.

En cuanto a los fundamentos del Estado, Marina defiende una concepción pactista, y en cuanto a su organización una división cuatripartita de poderes, añadiendo a los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) un cuarto, el *subventivo*, referente a la aprobación de los impuestos. Se cuenta así con cuatro poderes que deben ser atribuidos a los correspondientes órganos. Pero esos órganos no son otros cuatro, sino más bien dos, las Cortes y el rey, lo que conduce a una peculiar separación y también a una peculiar concentración de poderes.

Respecto a los regímenes políticos cabe decir que el canónigo asturiano elogia sin reservas a la república, en el sentido de régimen en el que el pueblo se gobierna a sí mismo; sitúa a continuación a la monarquía electiva, y ve con profunda desconfianza a la monarquía hereditaria que a menudo degenera en tiranía y despotismo.

En lo que concierne a las relaciones del Estado con la Iglesia, se manifiesta con un patente regalismo, y califica de *política excelente* el rechazo de la representación estamental del clero en Cortes, asegurando en cambio el derecho individual de los eclesiásticos como ciudadanos para participar en la vida pública.

En cuanto a las Cortes mismas, núcleo de la obra, Marina patrocina la elección libre de los procuradores y la no intromisión de los reyes en sus tareas. Y ello hasta el punto de que sus continuas acusaciones a los monarcas de despotismo y tiranía raras veces tienen que ver con otra cosa que no sea haber interferido el libre juego de las Cortes o no haberlas convocado en los momentos oportunos.

Sobre algunas de estas cuestiones, y otras, volvió Martínez Marina al término de su vida en los *Principios naturales de la Moral, de la Política y de la Legislación*. En esta obra estudia el problema de los orígenes del poder político y allí se acoge a la concepción pactista del iusnaturalismo tradicional, rechazando en consecuencia las modernas concepciones de los teóricos del pacto social tales como Hobbes, Locke o Rousseau. Como dice en el título de uno de los capítulos, «el pacto social, bien entendido, no es obra de la filosofía ni invención del ingenio humano; está dictado por la misma naturaleza, es tan antiguo como el mundo y un axioma político cuya verdad han reconocido los más insignes teólogos y jurisconsultos». Se produce así una cierta contradicción o confusión, pues, como observa Maravall (*Estudio preliminar al Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*), «Marina es absolutamente refractario al concepto de ese pacto social que cree defender».

En cuanto a la soberanía, ya había señalado Jovellanos (paisano y mentor de Marina) que ella es propia de toda asociación política, por cuanto los hombres se reúnen para vivir en sociedad. Ahora bien, cuando esa sociedad está constituida, la soberanía deja de pertenecer al cuerpo social y reside en la persona en quien se ha depositado, la cual luego, si es rey, la transmite por herencia a sus descendientes. Por su parte, el canónigo asturiano reitera en los *Principios* su tesis básica, adelantada en la *Teoría de las Cortes*, de que la nación es titular de ella. Ahora bien, si resulta cierto que únicamente la nación es titular de la soberanía, su ejercicio él lo ve como compartido entre esa nación (es decir, sus representantes) y el monarca. Acertadamente ha observado el profesor Varela (*Estudio Introductorio a los Principios*) que «Marina no distingue con claridad la titularidad de la soberanía, atribuida a la Nación, de su ejercicio, dividido entre el Monarca y las Cortes».

Situados así ante la soberanía ejercida por los representantes populares, procuradores o diputados, abordemos un último punto de singular importancia para los teóricos de la ciencia política y también para los profesionales de la historia del Derecho: ¿es esa soberanía ilimitada o debe, por el contrario, estar sujeta a un término y unas fronteras? Y en este último caso, ¿cuáles son ellas?

Martínez Marina no cree que la soberanía sea perpetua e inalienable, aunque en los *Principios* reconozca «que no puede ser enajenada de un modo irrevocable, sin una dislocación y general trastorno de los principios de la naturaleza». Pero sobre todo niega que esa soberanía sea ilimitada, tesis que él considera como una de las *muchas y atrevidas ficciones* de Rousseau y un *error fecundo en consecuencias funestas*. No hay, pues, soberanía absoluta e ilimitada, ni se puede fundamentar ésta en que los individuos hayan enajenado sus derechos en un príncipe (como pretendía Hobbes, lo que podría llevar al despotismo), o en la comunidad (según creyó Rousseau, lo que podría conducir a su vez a la tiranía popular). La soberanía es algo que procede de la nación, pero que ya pertenece a la nación y al rey; de ahí su máxima: *soberanía nacional, inviolabilidad real*.

Y si la soberanía es ilimitada, ¿cuáles son, en fin, sus límites? Pues sus límites son las *leyes fundamentales* de la Monarquía, es decir, las que se supone habían constituido el pacto fundacional entre rey y reino, que en ningún caso deben ser desbordadas o transgredidas. Ese gran marco jurídico del ejercicio de la soberanía y que ordena los linderos de la convivencia nacional es lo que luego se llamará *constitución interna*, y a la que, por ejemplo, apeló Cánovas a la hora de redactar y defender la Constitución de 1876. Significa, en suma, la afirmación de que existe una legitimidad suprema de algo que está por encima de los ocasionales plebiscitos y consultas que la nación pueda plantearse. Una especie de legitimidad irreversible que Cánovas hizo recaer en la institución monárquica y en la representación del pueblo en Cortes.

Pero volvamos para concluir a Martínez Marina y a nuestro recuerdo del profesor Tomás y Valiente. Para el sabio asturiano, el pacto político entre rey y reino, la *translatio imperii*, no constituye una elucubración teórica, sino que tiene la categoría de referencia histórica, de remisión a algo realmente acontecido. Y según comentó sobre ello nuestro admirado colega, «así fue la Monarquía española en un principio porque así se pactó; así debe seguir siendo, porque los pactos generan unas leyes fundamentales integrantes de una *Constitución que a todos obliga* y a todos conviene por su propia naturaleza». En suma, en reflexión del propio Tomás y Valiente (*Martínez Marina como historiador del Derecho*): «Del pacto como realidad histórica, al pactismo como teoría y al constitucionalismo como deber ser, es decir, a la Constitución con valor normativo».

BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO CABRERO, José Luis: «Tríptico sobre Martínez Marina», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXV (1995), págs. 219-265.

- ESCUADERO LÓPEZ, José Antonio: «Estudio Introductorio» a la *Teoría de las Cortes*, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 3 vols., Oviedo, 1996. En vol. I, págs. XV-CLXXX.
- MARAVALL, José Antonio: «El pensamiento político en España a comienzos del siglo XIX: Martínez Marina», en *Revista de Estudios Políticos* n.º 81 (mayo-junio, 1955), págs. 29-82. Reproducido como Estudio Preliminar en la edición del *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno español*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.
- MARTÍNEZ CARDOS, José: «Vida y obra del Dr. Francisco Martínez Marina», en *Obras escogidas de Francisco Martínez Marina*, Biblioteca de Autores Españoles, vol. 194 y 219-220; en 194, págs. VII-LX-XI.
- MORODO, Raúl: «La reforma constitucional en Jovellanos y Martínez Marina», en el *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, n.º 29-30; reproducido en *Estudios de pensamiento político*, ed. Turner, Madrid, 1976, págs. 151-171.
- PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ DE ARRACO, José Manuel: *Introducción a la Teoría de las Cortes*, Editora Nacional, 3 vols., Madrid, 1979; en vol. I.
- SÁNCHEZ AMOR, J. J.: «Algunas consideraciones sobre la influencia de Martínez Marina en las Cortes de Cádiz», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 62 (1988).
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *Martínez Marina, historiador del Derecho*, Madrid, 1991.
- VARELA SUANZES, Joaquín: *Tradición y liberalismo en Martínez Marina*, Oviedo, 1983.
- *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico, las Cortes de Cádiz*, Madrid, 1983.
 - *Estudio Introductorio a la edición de los Principios naturales de la Moral, de la Política y de la Legislación*, Oviedo, 1993.

II

ESTUDIOS

Algunas reflexiones sobre el «arbitraje administrativo», a propósito de la adecuación al nuevo procedimiento administrativo común del ordenamiento de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA INCORPORACIÓN EN SEDE AUTONÓMICA DE INSTITUCIONES PROCEDIMENTALES GENERALES DE «COMPOSICIÓN» PARA LA DESCARGA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.— II. LA DEMANDA DE FÓRMULAS ALTERNATIVAS AL CONTROL INTERNO Y JUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.— 1. Las causas y las razones de la demanda. 2. Las fórmulas alternativas, no arbitrales, planteadas y sus finalidades; el estado de su recepción por el Derecho positivo. III. EL ARBITRAJE.— 1. La dificultad de su introducción en Derecho Administrativo, a pesar de su juego en él. 2. La razón de ser del distinto tratamiento en Derecho común o privado y en Derecho administrativo. 3. Las posiciones y soluciones tradicionales y su reciente evolución. 4. La viabilidad del arbitraje en el Derecho Administrativo.

I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA CONVENIENCIA DE LA INCORPORACIÓN EN SEDE AUTONÓMICA DE INSTITUCIONES PROCEDIMENTALES GENERALES DE «COMPOSICIÓN» PARA LA DESCARGA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La Comunidad Autónoma de Madrid ha reaccionado con destacable prontitud a la reciente actualización del procedimiento administrativo común. La Ley 8/1999, de 9 de abril, de la Asamblea de Madrid, de adecuación de la normativa de dicha Comunidad a la Ley general-estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, publicada estando este último texto legal aún en período de *vacatio* y con entrada en vigor prácticamente sincronizada con la del mismo, adopta, en efecto, un conjunto de medidas diri-

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid. Secretario General de la Universidad

gidas a ajustar el ordenamiento autonómico, en el orden procedimental administrativo, al régimen legal común de éste.

Es resaltable, sin embargo, la concentración de dichas medidas en el juego de la técnica del llamado silencio administrativo (plazo máximo para la resolución expresa y efectos de la notificación tempestiva de resolución alguna) y su práctica limitación, en todo caso, a aspectos centrales del régimen de la actividad administrativa clásica, es decir, unilateral, formalizada y dirigida derechamente a producir actos con relevancia jurídica: la delegación de competencias, la revisión de los actos y la responsabilidad patrimonial. Incluye también el tratamiento de la competencia para la suscripción de convenios de colaboración y cooperación, justificada desde luego por la importancia destacada de éstos en el Estado autonómico. Hay, pues, un cierto — aunque no completo — paralelismo con las preocupaciones subyacentes a la modificación legislativa general-estatal.

No se ha aprovechado, pues, la nueva ocasión que se brindaba para abordar y hacer operativas las técnicas e instituciones novedosas («alternativas» de las tradicionales) introducidas ya por el legislador general-estatal de 1992 y que están aún esperando el impulso final que los términos de su regulación legal hacen preciso para su plena operatividad y, por tanto, el expedito despliegue de las potencialidades renovadoras de los términos tanto del cumplimiento de la actividad administrativa formalizada (introducción de los actos consensuales, incluso con función plenamente sustitutoria de los unilaterales, en la resolución de los procedimientos administrativos), como del arreglo de los contenciosos derivados de las relaciones jurídico-administrativas (reclamación, conciliación, mediación y arbitraje en sede impugnatoria de actos administrativos y con función sustitutoria de los procedimientos tradicionales: recursos potestativo de reposición y de alzada). Y ello, a pesar de que el propio legislador general-estatal de la modificación de 1999, consciente de la imperiosa necesidad del referido impulso, daba pie a ello, al incluir un mandato al Gobierno de la Nación para la elaboración y presentación a las Cortes Generales del proyecto o los proyectos de Ley precisos para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los expresados recursos administrativos (disposición adicional segunda).

Este mandato no aparece limitado al ámbito de la Administración General del Estado, lo cual sí sucede con el previo (disposición adicional primera de la misma Ley general-estatal 4/1999) referido a las modificaciones normativas pertinentes para la simplificación de los procedimientos administrativos. Pero siendo claro que la regulación de «procedimiento común» ya establecida remite genéricamente a «las Leyes» la decisión sobre la sustitución de los recursos administrativos por procedimientos impugnatorios alternativos, incluso si tienen el carácter de mediación, conciliación y arbitraje, no parece que pueda existir duda de la competencia legislativa autonómica (en el caso de la Comunidad de Madrid ex artículo 26.1.3 del Estatuto de Autonomía). Así es desde luego mientras el legislador general-estatal no altere dicho procedimiento administrativo común. Y en el marco de éste, el legislador autonómico puede perfectamente disponer piezas procedimentales (como, por ejemplo, los mecanismos impugnatorios alternativos comentados) de carácter «general», sin perjuicio de las regulaciones u ordenaciones procedimentales específicas en función de las características de los diferentes sectores de la acción de la Administración pública. Tanto más, cuanto que tales piezas deberían poder operar, además, en el seno de los ordenamientos municipales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (al amparo del mismo título competencial, puesto en relación con el de desarrollo del régimen local).

Lo dicho vale desde luego para el juego de la conciliación, la mediación e, incluso, el arbitraje (necesariamente impropio) en la vía administrativa. Cuestión distinta es la de la operatividad de tales técnicas y, en especial, la del arbitraje en sentido estricto como mecanismos de heterocomposición con virtualidad para descargar el de control judicial e, incluso, para excluir siquiera en parte la apelación al mismo. Pues en tal caso aparece afectado tanto el derecho fun-

damental a la tutela judicial, como el estatuto constitucional del poder judicial y de la Administración pública, lo que remite sin duda, en sede de la legislación ordinaria y en el orden competencial, a las materias y los títulos relativos a los procesos judiciales y la administración de la Justicia. Esta limitación de la intervención del legislador autonómico no resta importancia e interés a su incursión en el terreno comentado, dadas las posibilidades evidentes que ofrece la combinación de los mecanismos alternativos de que se viene hablando, en su juego en sede administrativa, con las previsiones que en punto a la autocomposición intraprocésal ha introducido la reciente nueva regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y, en todo caso, siempre podría aquel legislador excitar la actuación del legislador general-estatal (a los efectos de completar su propia obra normativa en materia administrativa con una modificación correlativa de la Ley reguladora de la referida Jurisdicción, en el sentido que más adelante se sugiere) mediante el ejercicio de su facultad de remisión a la Mesa del Congreso de la pertinente proposición de Ley, recogida en el artículo 87.2 de la Constitución [en adelante CE]).

En el ejercicio por el legislador autonómico de su capacidad de configuración, en el marco general-estatal «común», de la actividad administrativa formalizada se pone de relieve la enorme inercia de la lógica y las pautas tradicionales (especialmente en punto al abandono de la unilateralidad) y la consecuente dificultad no ya para su transformación, sino incluso para su complementación al menos en los sectores de la acción administrativa que con mayor urgencia vienen reclamando un cambio de signo renovador en la línea alternativa comentada. Prueba de ello es que esta línea quedó delineada ya en 1992, sin que el transcurso de seis años haya dado lugar a iniciativa alguna significativa y efectiva de implantación de los mecanismos legalmente contemplados.

Es de lamentar esta falta de impulso renovador de la instancia autonómica, pues a la misma debe suponerse —por razones obvias de juventud institucional— mayor apertura a las innovaciones y espíritu emprendedor. Sumándose así a la función experimental que tradicionalmente ha venido cumpliendo el escalón local, el cual, por cierto, ha acreditado su mayor sensibilidad en este terreno, haciendo uso de las más limitadas posibilidades a su alcance (dada su no disposición de la potestad legislativa). El ejemplo del Municipio de Barcelona, al que luego se hará alusión, es buena prueba de ello. El lamento concierne muy concretamente a la Comunidad de Madrid, porque por razones evidentes en ella se hacen presentes con especial intensidad los factores que vienen demandando la introducción de fórmulas alternativas de definición del interés público y de composición de los conflictos a que ésta —y su ejecución— dan lugar, con la finalidad de evitar la sobrecarga que viene ahogando el funcionamiento del control judicial de la Administración pública y que amenaza ya con producir en él efectos de clara deslegitimación social. Tanto más, cuanto que, por ello mismo, es correlativamente alto el riesgo de desbordamiento de los cauces por los que debería discurrir la solución a tal grave problema; desbordamiento, por la vía tan anómala como fácil de tomar: la huida del Derecho administrativo, aquí bajo la forma de la asunción de la posibilidad para la Administración pública de someterse sin más al arbitraje común o de Derecho privado. El peligro no es meramente teórico, como demuestra la experiencia en otra Comunidad Autónoma, la de Cataluña, cuya situación es, en este punto, parangonable a la de Madrid. Algún ejemplo práctico, de características por demás curiosas, hay ya: el arbitraje al que, sobre la base de la posibilidad de la fijación por mutuo acuerdo del justiprecio expropiatorio, se sometió el Consorcio constituido por el Ministerio de Cultura, la Generalitat de Cataluña y el Municipio de Barcelona para la reconstrucción del Gran Teatro del Liceo de Barcelona, para resolver las diferencias en el importe de la indemnización por los espacios ocupados tradicionalmente por el Círculo del Liceo. La Cámara de Comercio e Industria de Madrid ha actualizado en 1996 el estatuto y el reglamento de la Corte de Arbitraje de Madrid, con lo que en esta Comunidad se cuenta también con un marco institucional capaz de absorber, en el sentido indebido apuntado, las tensiones que vienen acumulándose, sin salida adecuada, sobre las relaciones jurídico-administrativas.

Es buena ocasión, pues, para reflexionar, con carácter general, sobre las posibilidades y los límites que ofrecen las fórmulas alternativas a las tradicionales incorporadas ya al régimen común de la actividad formalizada de las Administraciones públicas y que aguardan así únicamente a implantación y empleo efectivos. En la confianza de que sirva para que el legislador, el general-estatal desde luego (por estar emplazado ya a ello), pero también el autonómico, que en modo alguno puede permanecer a la expectativa, asuma con decisión la responsabilidad que sin duda le corresponde en la solución de uno de los problemas centrales que el sistema de gestión administrativa del interés general tiene planteado en la actualidad.

II. LA DEMANDA DE FÓRMULAS ALTERNATIVAS AL CONTROL INTERNO Y JUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Las causas y las razones de la demanda

Puede decirse sin duda que reina hoy insatisfacción respecto de los mecanismos tradicionales de solución de los contenciosos derivados de las relaciones jurídico-administrativas.

Sobre la confianza en las posibilidades en este orden de la autotutela ejercida en vía impugnatoria, las sucesivas reformas de que han sido objeto los recursos administrativos en el período 1992-1999 lo dicen todo y no es preciso abundar ahora en ello. En todo caso, la pérdida de credibilidad de los recursos administrativos se inscribe en el fenómeno más amplio de la que, con características propias acusadas, ha venido sufriendo la Administración pública y su actividad entre nosotros.

El proceso de deslegitimación experimentado por el mecanismo administrativo aludido, por la continua contraposición al mismo de la tutela judicial y la consecuente exigencia del más expedito y pronto acceso a ella, además de acabar la tarea de su inutilización para cumplir la función de «descarga» de dicha heterotutela de innecesarios conflictos que sistémicamente le debe corresponder, no se ha visto finalmente compensado por una sólida y creciente legitimación del control judicial. Bien pronto el incremento cuantitativo de la apelación al Juez contencioso-administrativo ha determinado una situación de desbordamiento de difícil superación y conducente a una sensible pérdida de la eficacia social de la tutela judicial, que —sobre amenazar gravemente su propia legitimación— viene poniendo crudamente de relieve los límites institucionales de la justicia administrativa en el doble plano temporal y funcional. En el primero, el inmediato traslado de la demanda, ya en sede de control judicial, de rapidez en la prestación de la tutela, sobre la base de la cualificación constitucional de ésta como «efectiva», ha determinado un específico riesgo de desequilibrio e, incluso, de «inversión» de la relación natural entre las tutelas cautelar y definitiva. Y en el segundo, el cuestionamiento de todas las decisiones de la compleja actividad administrativa actual que afortunadamente facilita la plenitud de la tutela judicial imponen al Juez una respuesta para la que, por razones evidentes institucionales, no está en condiciones de proporcionar en todos los casos. De manera más o menos completa, estos límites han acabado por aflorar ya en la regulación postconstitucional de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio; en adelante LJCA): i) el artículo 71.2 LJCA prohíbe al Juez de este orden determinar positivamente la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición de carácter general en sustitución de los que anulen, así como el contenido discrecional de los actos asimismo anulados; ii) el artículo 105.3 LJCA desautoriza el control sustantivo por el Juez competente para la ejecución de la Sentencia firme de los acuerdos gubernamentales de expropiación de los derechos declarados por ésta basados en la determinación, como causa de utilidad pública o interés social, del temor fundado de guerra o del quebranto de la integridad del territorio nacional; y iii) la disposición

adicional primera también de la LJCA, en su número 2, excluye del ámbito de conocimiento de este orden jurisdiccional las decisiones o resoluciones dictadas, significativamente, por la Comisión *Arbitral* a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco¹.

Por su propia construcción como control de carácter jurídico, tales límites son inherentes al judicial previsto en el artículo 106.1 CE. Su plena capacidad de respuesta depende, desde el punto de vista de la pretensión del adecuado «arreglo» social de los contenciosos administrativos, de la concurrencia efectiva de la imagen ideal de la «ejecución administrativa» como proceso conducente a actos-resoluciones, obediente exclusivamente a una lógica de subsunción de supuestos concretos en supuestos normativos cumplida de acuerdo con instrumentos objetivos de interpretación y aplicación, en tanto que programado totalmente en la normativa desencadenante justamente de la ejecución. Pues sólo en tal hipótesis se da la exigencia de la reproducción igualmente objetiva del entero proceso ejecutivo, con posibilidad de la comprobación de la regularidad jurídica de la decisión administrativa tomada; comprobación, que es indispensable para el no desbordamiento de la legitimación constitucional del poder judicial, que descansa exclusivamente en el Derecho y está referida, por ello, a una legitimidad no de origen, sino de ejercicio.

Ocurre que el papel del Estado está vinculado hoy, en la sociedad industrial avanzada en que vivimos, en mayor medida además precisamente en el contexto de la globalización, la integración supranacional y la llamada liberalización, a la función de soporte, infraestructura y configuración de la vida económico-social, en una imbricación notable con ella. Ese papel y su constante evolución y adaptación ha inducido y continúa induciendo importantes cambios en la estructura y el funcionamiento estatales, particularmente en su dimensión administrativa. En lo que aquí interesa, estos cambios se han hecho sentir especialmente —aparte en una variación radical de la percepción del «tiempo» propio de la actividad administrativa, generalmente de signo negador de los requerimientos inherentes a la función de ésta— en la programación legal de la Administración, que ha dejado de poder prefigurar completamente la actividad de ejecución y su resultado (no en poca medida por la alta dependencia de la vida económico-social de la ciencia y la técnica, en rápida evolución y productora de nuevos riesgos de difícil control), limitándose en muchos casos a señalar a dicha actividad los fines a perseguir y los objetivos a conseguir, cuando no ha pasado simplemente a habilitar la actuación administrativa desde un marco todo lo más principal, descargando gran parte de la toma de decisiones en el plano que aún seguimos llamando simplemente ejecutivo.

En muchos ámbitos la Administración pública es así en la actualidad, cada vez más, una actividad —dotada de amplios márgenes de maniobra y opción— «situativa» de marcos legales en contextos económico-sociales de tiempo, lugar y características concretos para inducir o crear continuamente determinados presupuestos o condiciones del funcionamiento adecuado de la vida social o, mas ampliamente, de la integración social postulada y presidida por la CE. En este tipo de actividad, que obviamente no hace desaparecer la tradicional, adquiere progresiva importancia, junto a las decisiones en cuanto tales, es decir, los actos, la acción misma y sus resultados y consecuencias en cada momento. Es en ella donde se hace más visible la exigencia constitucional de legitimación también por la eficacia (art. 103.1 CE) y, por ello y en la medida en que la eficacia ha de ser inducida en el seno del propio complejo organizativo encargado constitucionalmente de la ejecución, la diferenciación entre «administración regular» y «buena administración». De ahí la pérdida de homogeneidad y formalismo de la relación jurídico-administrativa y la emergencia del contenido material diverso de las rela-

¹ A los supuestos enumerados en el texto debe sumarse, además, la limitación a los elementos reglados del control judicial de los actos gubernamentales; al menos (interpretativamente) de los que no tengan naturaleza jurídico-administrativa. Véase el artículo 2, a) LJCA.

ciones jurídico-sustantivas efectivamente trabadas por la Administración, con paralela trascendencia de principios jurídicos de nuevo cuño que pretenden incorporar y gobernar ese otro plano sustantivo. El ejemplo paradigmático lo ofrece el principio de la confianza legítima, positivizado ya en el artículo 3.1, párr. 2.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en la versión resultante de la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) [en adelante LRJAPyPAC], que se ha abierto paso a pesar de la previa existencia del de buena fe.

Es claro que esto último guarda estrecha relación con la irrupción, tras la CE en 1978, del ciudadano, que —desde la posición fundamental que le otorga el valor superior de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en cuanto fundamento del orden político y la paz social— proyecta el entero *status* que tal posición le proporciona —en particular los derechos fundamentales y las libertades públicas— en todas y cada una de las relaciones que establece con la Administración, sumándolo así al conjunto de derechos derivados de la legislación administrativa. Ante la Administración deja de comparecer, pues, el simple administrado, para hacerlo siempre el ciudadano-administrado, que es una condición específica, distinta a la de nacional². Y lo hace desde luego como titular del derecho fundamental, reconocido en el artículo 23 CE, a participar en los asuntos públicos a través de representantes, pero también directamente. Se explica así la expansión progresiva de las relaciones jurídico-administrativas de «coordinación», en detrimento de las de supremacía y subordinación tradicionales, desde luego en todos los sectores de la acción pública en los que el éxito de ésta depende de la cooperación activa o cuando menos de la aceptación de los destinatarios, los afectados o los interesados. Y no es de extrañar, consecuentemente, la introducción en la legislación reguladora de la actividad administrativa formalizada de los actos consensuales, sobre la base de la permisividad de la preparación de la resolución o la resolución misma de los procedimientos administrativos mediante pactos, acuerdos o convenios (art. 88 LRJAPyPAC), así como de la autorización para la sustitución incluso del recurso administrativo principal —el de alzada— por otros procedimientos de impugnación, conciliación, mediación o arbitraje.

Las tensiones a que está sometido el Derecho Administrativo como resultado de la confluencia de los factores expuestos y, en particular, de la insuficiencia e inadecuación de las soluciones normativas generales y abstractas para anticipar todas las decisiones y acciones precisas en sede ejecutiva y la creciente necesidad de legitimación social de la «administración» por la eficacia en cada concreta circunstancia y en el contexto de relaciones de sustancial coordinación con y participación de los ciudadanos-administrados, se vienen saldando no tanto en términos de adaptación del estatuto jurídico-público de la Administración y de su control (en el que se hacen presentes grandes inercias y apreciables resistencias al cambio en nombre de la integridad de las garantías), cuanto, precisamente por ello, en una simple «huida del Derecho Administrativo» por el simple procedimiento de la organización jurídico-privada de los distintos servicios, para la actuación expedita de las entidades correspondientes conforme al Derecho común de los sujetos ordinarios del Derecho (salvo, todo lo más, un último y escaso reducto de control público, apoyado en su «pertenencia» a la Administración, es decir, al campo impreciso del «sector público»). Resulta sorprendente la menor reticencia y desde luego la menor resistencia que encuentra este último fenómeno, a pesar de que socava los fundamentos mismos del edificio constitucional de la «ejecución administrativa» y, por tanto, de la Administración pública. Cuesta aceptar las peculiaridades y los límites del control de la discrecionalidad administrativa, pero

² Véase L. Parejo Alfonso, «El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento», en la obra colectiva *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Ed. INAP, Madrid, 1998, págs. 539 y ss.

se acepta la esencial libertad del sujeto sometido al estatuto jurídico público determinante de las garantías y del control aludido para, a través del simple ejercicio de la potestad organizativa (admitida como discrecional), disponer nada menos que de tal sometimiento y habilitarse para actuar, al menos en lo sustancial, con la libertad-autonomía propia de un sujeto ordinario del Derecho, es decir, para transformarse completamente (como sujeto y actividad).

En la situación expuesta se hacen oír voces cada vez más fuertes y extendidas en favor del establecimiento de fórmulas y mecanismos nuevos de arreglo de los contenciosos administrativos, en términos de revitalización de las vías impugnatorias administrativas o de auto o heterocomposición. Los objetivos a cubrir son, en efecto, primero y ante todo evitar el nacimiento de conflictos, en segundo término buscar soluciones alternativas a las judiciales y finalmente poner fin a los litigios ya entablados o, cuando menos, evitar su excesiva o innecesaria prolongación.

2. Las fórmulas alternativas, no arbitrales, planteadas y sus finalidades; el estado de su recepción por el Derecho positivo

Siguiendo la sistemática empleada por J. Rosa Moreno³, las técnicas a las que cabe recurrir para conseguir tales objetivos son las siguientes:

- | | | | | |
|--------------------------------|---|---|---|---|
| 1. Mecanismos de filtro: | { | 1.1. Revitalización autotutela en vía impugnatoria (recursos y otros procedimientos).

1.2. Procedimientos de autocomposición | { | – Conciliación.
– Mediación.
– Revitalización.
– Procedimiento administrativo. |
| 2. Mecanismos complementarios: | | resolución no judicial del contencioso [arbitraje] (no excluyente necesariamente de la tutela judicial plena). | | |

La actualización y mejora de los mecanismos de impugnación en vía administrativa tiene potencialidades –algunas de ellas se aproximan a la fórmula de arbitraje⁴– en muy buena medi-

³ J. Rosa Moreno, *El arbitraje administrativo*, Ed. McGraw Hill/Universidad de Alicante, Madrid, 1998, pág.

⁴ En esta línea se situaba la propuesta, en el proyecto de Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias (aprobado por el Parlamento, en sesión de los días 14, 15 y 16 de abril de 1999, y publicado ya como Ley en el Boletín Oficial de dicha Comunidad del día de 13 de mayo de 1999), de creación de una Comisión de Reclamaciones para la materia de ordenación territorial y urbanística en todo el territorio autonómico, que habría funcionado en Secciones integradas, de cada vez, por un miembro de la propia Comisión (en calidad de Presidente) y sendos Vocales en representación, respectivamente, del reclamante-recuriente y de la Administración reclamada o recurrida. La propuesta no pasó, sin embargo, de serlo, pues la regulación correspondiente no llegó a ser incorporada al texto final objeto de aprobación parlamentaria.

La vía así ensayada respondía a un planteamiento bien definido de la doctrina científica: M. Sánchez Morón, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Instituto de España, Espasa Calpe, Madrid, 1991, pag. 148; y J. Tornos Más, *Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos*, *RAP* núm. 136, pág. 136, y, también, «La situación actual del proceso contencioso-administrativo», *RAP* núm. 122, pág. 128.

da inexploradas, no digamos ya ensayadas entre nosotros, aunque aplicadas desde luego en el panorama comparado, especialmente las que apelan a la composición, autonomía funcional y especialización de los órganos correspondientes: los *administrative tribunals* británicos (salvadas las distancias) y los órganos resolutorios de los recursos llamados en Italia improprios o atípicos. Algún ejemplo cabe reseñar en nuestro sistema: aparte el tradicional del Jurado Provincial de Expropiación⁵, cabe citar el Comité Español de Disciplina Deportiva a que se refiere el artículo 84 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, y que tiene homólogos en la instancia autonómica⁶, y, por supuesto y en la instancia local, el Consell Tributari del Municipio de Barcelona⁷. Y el artículo 107.2 LRJAPyPAC apunta a la generalización de fórmulas de este tipo (aunque con una regulación técnicamente no rigurosa) al autorizar la sustitución del recurso de alzada (hoy también el potestativo de reposición) por procedimientos de reclamación ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas.

El empleo de mecanismos más específicos aún en la función ya de estricto «filtro» de la apelación a la tutela judicial ha pasado a ser, sin embargo, más o menos usual. Piénsese, en Francia, en la figura del «mediateur»⁸ y, en España, la virtualidad práctica y las potencialidades en este sentido de la figura del Defensor del Pueblo (gracias a la ampliación de su tarea típica al control de la Administración⁹) y las equivalentes autonómicas y el papel desempeñado en materia laboral por las Inspecciones de Trabajo, así como, desde luego, el recurso a la figura de uno o varios mediadores (nombrados de mutuo acuerdo por la Administración pública y los Sindicatos) que habilita el artículo 38 de la Ley 9/1987, de 12 de mayo, para el supuesto en que no resulte posible alcanzar un acuerdo en el curso de las negociaciones de las condiciones de trabajo o surjan conflictos en el cumplimiento de los acuerdos o pactos ya suscritos.

Por lo que hace a la conciliación, aunque el artículo 107.2 LRJAPyPAC abre con carácter general la posibilidad de su instauración en la vía administrativa (con sustitución de los recursos administrativos), sintonizando así con experiencias de Derecho comparado no excesivamente exitosas (así, sobre todo, en Derecho francés: los *Commités de Règlement Amiable* del Decreto 81-272 de 18 de marzo de 1981), está aún prácticamente inédito y el Título VII del propio texto legal (arts. 120 y ss.) sigue requiriendo la reclamación previa en vía administrativa como requisito inexcusable para el ejercicio de acciones fundadas en Derecho privado o laboral, lo que supone la exclusión de la conciliación en este orden de cuestiones conforme a las previsiones de los artículos 460 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 64 de la Ley de Procedimiento Laboral. Aunque no debe excluirse que tanto la más amplia y flexible regulación del desestimiento y el allanamiento procesales en los artículos 74 y 75 LJCA, como la posibilidad del acuerdo intraprocesal poniendo fin al litigio prevista por el artículo 77 LJCA y cuya actualización es factible a iniciativa tanto de las partes como del Juez mismo, operen en favor del desarrollo efectivo del mecanismo de conciliación extraprocesal en vía administrativa.

⁵ En este sentido R. Martín Mateo, *Eficacia social de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Ed. INAP, Madrid, 1989, pág. 119.

⁶ Véase J. Bermejo Vera, «El conflicto deportivo y la jurisdicción», DA núm. 220.

⁷ Véase J. Tornos Más, «El Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona», DA, núm. 220.

⁸ En Francia, el balance del funcionamiento de esta figura es globalmente positivo, dentro obviamente de las limitaciones que impone su configuración institucional. Véase el informe elaborado por el Consejo de Estado francés en 1993, *Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, La Documentation Française, Paris 1993.

⁹ Véase L. Parejo Alfonso, «El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración pública (contenido y alcance de su función, procedimiento de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)», en la obra colectiva *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas*, resultado de las Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992 organizadas por la Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de Estudios del Defensor del Pueblo, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1992.

En resumen, el régimen jurídico actual de las Administraciones públicas, la regulación legal común de las instituciones procedimentales a utilizar por las mismas en su actividad formalizada o procedimentalizada y la de su control judicial, ponen hoy a disposición un conjunto de técnicas (acto-resolución consensual, procedimientos de impugnación o reclamación específicos, incluso de mediación y conciliación; y terminación acordada de los litigos ya formalizados en sede judicial) que, adecuadamente combinadas entre sí, ofrecen amplias posibilidades tanto de actualización y revitalización de la vía administrativa previa en el sentido de su funcionalización al servicio de la autocomposición de los conflictos que puedan surgir en el seno de las relaciones jurídico-administrativas, como de evitación de la prolongación innecesaria de conflictos judicializados. Estas posibilidades distan todavía mucho de estar exploradas y, menos aún, explotadas y puestas en práctica. A pesar de ello y como reflejo del facilismo propio del recurso general a la opción por la huida al Derecho privado, los esfuerzos que se vienen desplegando en la práctica desde luego, pero también en la doctrina científica, se sitúan más en el terreno de la aplicación pura y simple de técnicas de composición propias del Derecho privado. Con lo que se llega, en definitiva, al arbitraje¹⁰, que es ya una técnica cualitativamente distinta en tanto que sumatoria de las notas de: carácter convencional (acuerdo entre las partes como soporte de la actuación arbitral), heterocomposición (intervención de tercero: árbitro), ejercicio de poder cuasijurisdiccional, si no verdadera jurisdicción, por el tercero y complementariedad y cuasialternatividad respecto de la tutela judicial.

III. EL ARBITRAJE

1. La dificultad de su introducción en Derecho Administrativo, a pesar de su juego en él

Siguiendo a A. Patrikios¹¹ de «arbitrabilidad» (perdónese el barbarismo¹²) puede hablarse para designar tanto la cualidad de una materia, una cuestión o un contencioso para ser sometido al poder jurisdiccional de uno o varios árbitros (sentido objetivo del término), como la capacidad de una persona o sujeto para recurrir, a fin de solucionar una cuestión o un contencioso, al arbitraje (sentido subjetivo del término). Desde ambos puntos de vista resulta más que problemática en Derecho administrativo, pues —como señala M. Cambournac¹³— las nociones de arbitraje y Derecho administrativo se repelen entre sí, como lo hacen el agua y el fuego. La expresión es quizás exagerada, pero expresiva e indicativa, en todo caso, de las dificultades que encuentra el arbitraje en el campo del Derecho administrativo (terreno no precisamente abonado para ella), anunciando, así, su juego en todo caso con carácter necesariamente limitado y restringido.

Porque, de hecho, un simple repaso al panorama del Derecho comparado muestra, de un lado, una generalización de fuertes reticencias doctrinales y jurisprudenciales a la figura en

¹⁰ Véase J. M. Trayter, «El arbitraje en el Derecho Administrativo tras la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en la obra colectiva *La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. IVAP, Oñati 1995. También, con una posición más matizada, J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3. Véanse asimismo las aportaciones y las intervenciones en el seminario celebrado en la Universidad de Sevilla los días 10 y 11 de febrero de 1995, publicadas en A. Pérez Moreno (coordinador), *La reforma del proceso contencioso-administrativo*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995.

¹¹ A. Patrikios, *L'Arbitrage en matière administrative*, Ed. L.G.D.J., Paris 1997, pág. 23.

¹² De «arbitrabilité» habla P. Level, «L'arbitrabilité», *Revue de l'arbitrage* 1992, pág. 213.

¹³ M. Cambournac, discurso de bienvenida pronunciado en el coloquio organizado por la Asociación Francesa de Arbitraje el 17 de Septiembre de 1990 y citado por A. Patrikios, *op. cit.* en nota núm. 10..

Derecho administrativo (hasta su radical exclusión del mismo en el caso de Bélgica), pero, de otro lado, la existencia asimismo generalizada de concretas disposiciones administrativas que contemplan mecanismos análogos, si no propiamente de arbitraje.

Conviene, pues, interrogarse, antes que nada, sobre la razón de ser de la diferencia de planteamiento, en punto al arbitraje, en el Derecho privado y en el público, que se deduce ya de lo dicho: en el primero la regla general es sin duda la de su admisión; en el segundo, por contra, la excepción.

2. La razón de ser del distinto tratamiento en Derecho común o privado y en Derecho administrativo

La razón de la plena y general admisibilidad del arbitraje en el Derecho común o privado descansa en la libertad de acción dentro de los límites del ordenamiento jurídico de que gozan, por definición, los sujetos ordinarios del Derecho (las personas físicas y, por extensión, las jurídicas por ellos creadas), es decir, en la autonomía de la voluntad. Desde el punto de vista constitucional: en la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, base por entero —en tanto que fórmula definitoria de la «libertad»— del orden político y la paz social (art. 10.1 CE) y, por ello, de los concretos derechos y libertades públicas constitucionalmente reconocidos, que es justamente el fundamento de la expresada autonomía de la voluntad en el plano de las relaciones intersubjetivas. Pues estos sujetos construyen y desarrollan su vida, en el contexto social, desde la definición, a partir de sus propios fines (no dados desde fuera, positiva e imperativamente, por el Derecho), de los fines de sus actos con relevancia jurídica. De ahí que su capacidad jurídica pueda ser «universal» o referida sin más a cuantos actos no sean ilícitos conforme al ordenamiento jurídico. Teniendo el poder (cuasi) jurisdiccional arbitral un fundamento convencional, el acuerdo de los sujetos interesados de sumisión voluntaria al mismo le facilita cobertura suficiente, tanto más cuanto dichos sujetos tienen la plena disposición sobre las relaciones que les unan. La mayor dificultad se sitúa, pues, en otro lado y, concretamente, en el carácter irrenunciable del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la atribución, en exclusiva, a los Jueces y Magistrados del ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos juzgando y ejecutando lo juzgado (art. 117.3 CE). No es de este momento el análisis de las cuestiones que tal dificultad plantea, bastando con apuntar que no es en modo alguno insuperable: i) la exclusividad que se predica constitucionalmente en favor de Jueces y Magistrados no aparece referida a la totalidad del poder jurisdiccional y sí sólo al que deba ser ejercido precisamente en procesos para la prestación de la específica tutela judicial; ii) no obsta, pues, a la previsión legal ordinaria del ejercicio de poder (cuasi) jurisdiccional, o mejor «equivalente»¹⁴ al jurisdiccional, por árbitros designados por las partes y sobre la base de un acuerdo de éstas, tanto más cuanto que la CE no sólo no es contraria, sino que postula el derecho de los ciudadanos a intervenir —además de a través de representantes— directamente en los asuntos públicos, incluso ejerciendo poder público constituido (como en el contexto de la institución del Jurado, por cierto actuando en el seno de procesos judiciales penales; pero también de Tribunales consuetudinarios y tradicionales; art. 125 CE); y iii) de esta suerte, el recurso a la técnica del arbitraje no es interpretable sin más como renuncia al derecho a la tutela judicial, sobre todo si la resolución arbitral no excluye el control final judicial, aunque éste sea limitado.

En el Derecho público rige, por contra y para la Administración pública, una construcción diversa de la personalidad jurídica, que para aquélla es, en mayor medida que para ningún otro sujeto, simple artificio jurídico posibilitador de la identificación de un centro de imputación de

¹⁴ En terminología del Tribunal Constitucional: SsTC 15/1989, de 26 de enero; 62/1991, de 22 de marzo; y 174/1995, de 23 de noviembre.

relaciones y, por tanto, de consecuencias jurídicas¹⁵. Aquí la personalidad no responde a sustrato real alguno del que sean predicables los valores constitucionales antes referidos y desde luego de ninguna manera la libertad. Antes al contrario presenta por entero la nota de la instrumentalidad que deriva de la de servicialidad al interés general con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que sienta el artículo 103.1 CE. No hay pues en la Administración pública tanto verdadera autonomía de la voluntad, cuanto más bien heteronomía. Su actuación y, por tanto, su voluntad son siempre, por definición, «programadas» normativamente, por más que el programa pueda ser escueto y flexible, otorgando un muy amplio margen de maniobra. Y ello, porque los fines de esa actuación le vienen dados siempre y en cualquier caso desde «fuera» de sí misma, debiendo justificarse necesariamente en ellos. Por ello, la capacidad jurídica de la Administración es necesariamente y para todo «especial» (nunca universal), en el sentido de precisar todo acto de una habilitación, un apoderamiento específico. Dicha capacidad es, pues, la suma de las potestades que el ordenamiento en cada momento le atribuya efectivamente, como bien determina hoy el artículo 2.4 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

3. Las posiciones y soluciones tradicionales y su reciente evolución

Se explica, así, la regla clásica en el Derecho administrativo germánico (que ha influenciado el Derecho italiano y también el español), procedente de O. Mayer: por su misma naturaleza el poder público y, concretamente, las potestades administrativas no son susceptibles de transacción (lo que excluye de suyo la apelación al arbitraje).

En Derecho francés (cuya influencia en la Europa latina ha sido decisiva), la doctrina jurisprudencial tradicional (con inicio en la primera mitad del siglo XIX) y la científica clásica (Laferrière) han sentado también criterio opuesto a la transacción y el arbitraje sobre la acción administrativa. Reflejando esa vieja tradición, así lo dejó señalado J. M. Auby¹⁶ en 1955: una vieja jurisprudencia, nunca abandonada, prohíbe a las personas administrativas el recurso al arbitraje para el arreglo de sus litigios. El fundamento de esta doctrina, calificable de verdadero principio general del Derecho administrativo francés (excepcional, sin embargo, por determinación expresa de la Ley), radica en la afirmación de la inderogabilidad por la Administración pública de la jurisdicción especial establecida para su control y, por tanto, en i) la regla esencial de la separación de la Administración y del Juez; ii) el orden público: en el caso del poder público administrativo, su servicialidad del interés general, lo compromete siempre y necesariamente, con la consecuencia de la sustracción de los sujetos públicos del Derecho común o general del arbitraje; y iii) de modo que en dichos sujetos públicos concurre una *incapacidad* para someterse al arbitraje (es éste uno de los casos en que el Derecho exorbitante, que contiene facultades en más, determina igualmente facultades en menos: la Administración es considerada a estos efectos como un menor).

No obstante, en los últimos años es observable en Francia una cierta revisión del principio comentado:

- a) En la doctrina científica se vienen produciendo tomas de posición favorables a un limitado juego de arbitraje. Así M. Gaudemet¹⁷, sobre la base de su admisión en el plano internacional, en el que el arbitraje no es ni de Derecho privado, ni de Derecho público, y para postular su introducción en Derecho administrativo interno; y P. Devolvé¹⁸,

¹⁵ Sobre este extremo, véase L. Parejo Alfonso, «Organización y actividad en la Administración pública», en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid, INAP-BOE, 1995, págs. 56 y ss.

¹⁶ J. M. Auby, *L'arbitrage en matière administrative*, A.J.D.A., 1955, I, pág. 82.

¹⁷ «L'arbitrage: aspects de droit public, état de la question», *Revue de l'arbitrage*, 1992, pág. 255.

¹⁸ P. Devolvé, comunicación presentada al coloquio organizado por la Asociación Francesa del Arbitraje el 17 de septiembre de 1990, citado por A. Patrikios, *op. cit.* en nota núm. 10, pág. 55.

que postula su admisibilidad en las cuestiones relativas a los contratos privados de la Administración, pero en ningún caso en el contencioso de la legalidad.

- b) El propio legislador ha previsto ya desde 1906 el arbitraje para las obras y los suministros del Estado y las colectividades locales y sus establecimientos públicos; previsión, que fue ampliada en 1975 a los establecimientos públicos de carácter comercial e industrial del Estado. En Leyes posteriores de 1982 y 1990 se ha autorizado también a concretas empresas públicas estatales el recurso a esta técnica¹⁹.
- c) El Consejo Constitucional, en su decisión de 23 de enero de 1987, en la que dejó sentado que la jurisdicción administrativa tiene un estatuto constitucional que la hace indisponible para el legislador ordinario, abre la puerta a la previsión por este último del arbitraje en el contencioso de contratos.
- d) El Consejo de Estado, en su famoso informe de 1993, se muestra igualmente abierto al matizado y limitado recurso a la técnica del arbitraje²⁰.

Parecida evolución es constatable en el resto de Europa, sea en los sistemas de influencia alemana, sea en los de influencia francesa:

- En Italia, donde está bastante extendido el arbitraje en materia de obras públicas, el Tribunal Constitucional —en su decisión 127 del día 14 de julio de 1977— solo declaró inconstitucional el arbitraje obligatorio y sin alternativa.
- En Grecia, tras un pronunciamiento del Consejo de Estado (decisión número 1792/1991) más restrictivo aún que la decisión del Consejo Constitucional francés (al afirmar la garantía constitucional de la competencia del Juez administrativo para cualquier contencioso relacionado con la Administración pública, condenando así desde el punto de vista constitucional el recurso al arbitraje que venía siendo común en la práctica administrativa) y de una resolución posterior de la Corte de Casación contradictoria con él, la Corte Suprema Especial (encargada de dirimir las cuestiones de jurisdicción entre los dos Tribunales supremos en su orden anteriores) ha dejado establecida (decisión 24/1993) la conformidad con la Constitución de la apelación al arbitraje en materia administrativa (incluso de carácter fiscal).

En nuestro país subsisten las dudas y las reticencias al arbitraje (incluso para el ámbito jurídico-privado)²¹ y hasta se ha producido algún pronunciamiento del Tribunal Supremo en sentido claramente negativo a su operatividad en Derecho Administrativo²², pero no se ha planteado, al menos frontalmente, la cuestión en términos de constitucionalidad²³ y en el ordenamiento jurídico ordinario no existe prohibición alguna, ni siquiera tradición parecida a

¹⁹ Sobre la situación en el Derecho francés véanse J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3, págs. 86 y ss.; y A. Patrikios, *op. cit.* en nota núm. 10.

²⁰ El contenido esencial de la posición del Consejo de Estado citado (referenciado en nota núm. 7) puede verse en J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3, pág. 86.

²¹ En materia jurídico-administrativa se ha mostrado especialmente contundente, en el sentido de la inadmisibilidad —incluso por razón constitucional— del arbitraje A. Gil Robles y Gil Delgado, «Unidad jurisdiccional y atribución de facultades arbitrales a órganos de la Administración», *El Poder Judicial*, Vol. II, 1983, págs. 1389 y ss.

²² Así la STS de 15 de enero de 1992, que sostiene que el Estado no puede transigir sus derechos, ni someter a arbitraje sus diferencias con particulares, así como tampoco siquiera allanarse a las demandas de éstos.

²³ El Tribunal Constitucional parece admitir la constitucionalidad del arbitraje en las SsTC 43/1988, de 16 de marzo; 15/1989, de 26 de enero, y 62/1991, de 22 de marzo. Y ello, incluso en materia administrativa, aunque en este caso bajo la fórmula de sometimiento, en su caso, forzoso, a la decisión arbitral de un órgano administrativo: STC 11/1981, de 8 de abril (dada la constitucionalidad de la actividad arbitral de la Administración, reconocida más tarde específicamente en materia laboral: SsTC 217/1991, y 201/1992).

la francesa²⁴; antes al contrario los pocos preceptos legales que se refieren específicamente al empleo de la técnica arbitral en Derecho administrativo admiten expresamente la figura, si bien sometiendo su juego a determinados requisitos y garantías. Los dos ejemplos principales son: i) el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, se limita a reservar la decisión en punto a la transacción judicial y extrajudicial y el sometimiento a arbitraje de contiendas sobre derechos de la Hacienda pública al Gobierno, es decir, al Consejo de Ministros (mediante Decreto adoptado previo dictamen del Consejo de Estado en pleno)²⁵; y ii) el artículo 40 de la Ley del Patrimonio del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, que sienta regla paralela: no se puede hacer transacciones sobre los bienes y derechos de la Administración sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, con audiencia del Consejo de Estado en pleno. Y ya nos consta que, más recientemente:

- a) Los artículos 88 y 107.2 LRJAPyPAC admiten con carácter general tanto la terminación convencional (por pacto, acuerdo o convenio) en principio de cualquier procedimiento administrativo (a reserva de lo que disponga la legislación aplicable por razón de la materia), como la sustitución del recurso administrativo por procedimientos de arbitraje ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas (si bien la sustitución ha de ser dispuesta por Ley formal).
- b) El artículo 77 LJCA contempla la posibilidad de un acuerdo entre las partes del proceso que ponga fin y, por tanto, haga desaparecer la controversia, disponiendo para tal supuesto que el Juez o Tribunal debe dictar Auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera *manifiestamente* contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

Esta previsión de carácter general, inmediatamente aplicable con entera independencia de la materia sobre la que verse el proceso y, por tanto, de la potestad ejercitada por la Administración pública parte en el mismo, no puede dejar de repercutir, con toda evidencia, en los términos de la interpretación y aplicación de los artículos 88 y 107.2 LRJAPyPAC antes citados.

El clima legislativo favorable así a los acuerdos o convenios ciudadano-Administración y, por tanto, también a los procedimientos de transacción y arbitraje, se ha plasmado —con motivo de la modificación legislativa de la LRJAPyPAC operada en 1999— en el mandato al Gobierno contenido en la disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, para la remisión a las Cortes Generales del proyecto o los proyectos de Ley que resulten necesarios para regular *los procedimientos de* impugnación, reclamación, conciliación, mediación y *arbitraje* sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición en vía administrativa.

Resumiendo, puede decirse —teniendo por sentada la admisibilidad del arbitraje en materia administrativa en los EEUU (donde desde 1990 existen sendas Leyes para la resolución y el arreglo negociado de conflictos)²⁶— que en los sistemas continental-europeos sólo Bélgica excluye totalmente el arbitraje en el Derecho administrativo, siendo observable en todos los

²⁴ En el inicio mismo del constitucionalismo español el artículo 280 de la Constitución gaditana de 1812 prohibió privar a los españoles de su derecho a terminar sus diferencias por medio de jueces ámbros, elegidos por ambas partes.

²⁵ En el ámbito local, la competencia para adoptar la decisión a que se refiere el precepto legal aludido en el texto está reservada al órgano de gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma (artículo 180.2 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

²⁶ Véase a este respecto J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3, págs. 89 *in fine* y ss.

demás un proceso de penetración de la técnica siquiera para la actividad administrativa desarrollada en régimen de Derecho privado y la de índole contractual, así como la responsabilidad extracontractual.

4. La viabilidad del arbitraje en el Derecho administrativo

La cuestión de la «arbitrabilidad» de los contenciosos administrativos está, pues, por resolver definitiva y adecuadamente; resolución que debe producirse en sede constitucional, dado el carácter de institución básica de la organización del Estado en su conjunto de la Administración pública.

A) El ámbito de la técnica arbitral en este campo y su consecuente especificidad; su distinción de la prevista en el art. 107.2 LRJAPyPAC y las posibilidades de ésta

Queda implícitamente acotado, así, el ámbito mismo de la cuestión, que no es otro que el del Derecho administrativo en sentido estricto, es decir, del Derecho regulador de la Administración pública y de su actividad como tal. Teniendo en cuenta el estatuto constitucional de la iniciativa pública en la economía y, por tanto, de la organización de las actividades derivadas del ejercicio de éste (arts. 128.2 en relación con el art. 38, ambos CE) —estatuto, plenamente conforme con el Derecho comunitario europeo—, es claro que queda fuera del mismo el llamado sector público, cuando con esta denominación se alude a las empresas que, creadas o participadas por la Administración pública o en mano de ésta, deben sujetar por completo su actividad al Derecho común por encontrarse insertas en el mercado regido por el principio de libre competencia²⁷. Y ello, con independencia de que, por su conexión con la Administración pública, se les impongan excepcionalmente (como, por ejemplo, en materia de contratación) reglas exorbitantes, pues tal imposición obedece a razones que no enervan el principio de su colocación en el mundo del Derecho en posición equivalente a la del sujeto ordinario. Este principio permite afirmar, en efecto, la aplicabilidad a las mismas, sin más, de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje.

Desde este punto de vista, el arbitraje de que se trata no es, en principio, el contemplado bajo este nombre en el artículo 107.2 LRJAPyPAC, como muy bien ha señalado J. Rosa Moreno²⁸. Este precepto contempla, en efecto, un específico procedimiento de impugnación en vía administrativa sustitutivo del recurso administrativo ordinario, a resolver por un órgano administrativo de composición y características asimismo específicas. Quiere decirse, pues, que se refiere necesariamente a una técnica que implica el ejercicio de potestad exclusivamente administrativa de reconsideración de actos previos sobre la base de la actuación por el o los interesado afectados de la pertinente acción impugnatoria. En consecuencia, por definición, la resolución del «arbitraje» así configurado no puede producir los efectos de la típica arbitral, ni, por tanto, erigirse en verdadera alternativa al control judicial ordinario.

De todas formas, desde un punto de vista práctico y cara al cumplimiento del mandato de desarrollo legal de la misma contenido en la disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, así como de eventuales y deseables desarrollos normativos autonómicos, las posibilidades que ofrece la fórmula del artículo 107.2 LRJAPyPAC no deben minusvalorarse, pues admite desde luego una concreción en términos que podrían tener una gran utilidad

²⁷ Sobre este extremo, véase L. Parejo Alfonso, «Organización y actividad en la Administración pública», en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid, INAP-BOE, 1995, pág. 30 y ss. También M.^º Nieves de la Serna Bilbao, *La privatización en España. Fundamentos constitucionales y comunitarios*. Pamplona, Aranzadi, 1995, págs. 95 y ss.

²⁸ J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3, pág. 99.

desde la finalidad que se busca justamente con la introducción del mecanismo arbitral en sentido estricto y que obviaría prácticamente los problemas de porte constitucional que suscita este último; términos, que podrían ser, concretamente, los siguientes:

- a) Entrega de los correspondientes procedimientos a organización u organizaciones administrativas «separadas» y «arbitrales», es decir, configuradas como organizaciones «independientes», de composición específica y especializada (incluso previendo la inserción de personas designadas por los ciudadanos interesados), para garantizar su actuación como verdaderos terceros dotados de plena neutralidad. La actuación de estas organizaciones requeriría como es lógico la pertinente habilitación y quedaría referida naturalmente a las materias idóneas para ello, que podrían ser desde luego todas las que luego se concretarán como accesibles a la técnica del arbitraje propiamente dicho, por lo que ahora baste con remitir a lo que allí se diga.
- b) Modulación en la LJCA (lo que requeriría obviamente su modificación) del control judicial en sede contencioso-administrativa (reducido a una única instancia) de las decisiones emanadas de estas organizaciones administrativas «arbitrales», para su limitación —en un proceso incidental rápido— en términos análogos al ya establecido para el referido al acuerdo intraprocesal entre las partes en el artículo 77 LJCA. La ejecución correspondería ya al orden contencioso-administrativo. El fundamento de esta modulación sería aquí materialmente idéntico al del arbitraje propiamente dicho, del que inmediatamente se tratará, pues el poder ejercido por las organizaciones propuestas sólo formalmente tendría naturaleza administrativa, en realidad se estaría ante un poder sustantivamente cuasijurisdiccional (como para las Agencias se considera en Derecho estadounidense). En todo caso, operaría la «deferencia» que por parte del Juez merecerían, por sus características, las organizaciones aludidas y, por tanto, sus decisiones.

B) Las cuestiones de orden constitucional que suscita la técnica y su resolución; los términos del arbitraje posible

El problema constitucional básico que suscita la admisión del estricto arbitraje en Derecho administrativo deriva del sometimiento de la actuación de la Administración al control de los Tribunales en el artículo 106.1 CE, sometimiento que, desde la perspectiva del ciudadano-administrado, significa la satisfacción de su derecho a la tutela judicial efectiva en este campo precisamente en términos de tal control (art. 24.1 CE). Desde este último punto de vista y como ya se ha argumentado más arriba, el sometimiento a arbitraje no puede interpretarse como renuncia indebida, ni como lesión al derecho fundamental a la tutela judicial. Pues la CE: i) sólo reserva en exclusiva la función de juzgar y ejecutar lo juzgado a los Jueces y Tribunales cuando el poder jurisdiccional se deba ejercer en procesos ordinarios (art. 117.3 CE); ii) no se opone a la intervención de los ciudadanos (sujetos ordinarios) directamente en los asuntos públicos y, por tanto, en el ejercicio de poder público constituido (art. 23 CE); y iii) el arbitraje supone el ejercicio de poder (cuasi) jurisdiccional por quienes no son Jueces o Magistrados en sentido constitucional a través de procedimientos no calificables de procesos ordinarios, justamente como alternativa a éstos (que no impide una tutela judicial final, aunque ésta sea limitada).

La dificultad principal radica, pues, en el carácter de control que la tutela judicial presenta en el caso de la actuación de la Administración, como certeramente ha constatado —si bien con referencia al «arbitraje» previsto en el artículo 107.2 LRJAPyPAC— M. Sánchez Morón²⁹.

²⁹ M. Sánchez Morón, «Los recursos administrativos», en la obra colectiva J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, (dir.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 346.

El poder público administrativo, constituido por la CE y sujeto a ella (art. 9.1 CE), no parece poder quedar exceptuado, vía arbitraje, del control jurídico externo precisamente de carácter judicial, es decir, cumplido en ejercicio del poder jurisdiccional definido por el artículo 117 CE, que prescribe sin matización alguna la propia norma fundamental. Pero es claro que esta dificultad es específica y distinta de la que suscita el artículo 24.1 CE (en relación con el ciudadano) precisamente por la condición de poder público de la Administración y la consecuente singularidad de su actividad. En consecuencia la posibilidad o no de su superación depende de las cuestiones relativas a la «capacidad» de aquélla para someterse a arbitraje y de la idoneidad objetiva de su actividad para ser objeto de esta técnica. Pues supuesta una respuesta positiva a ambas, nada se opondría aquí también a la sustitución del control jurisdiccional judicial por un «equivalente», concretamente jurisdiccional arbitral, en tanto que admisible constitucionalmente éste en cuanto tal³⁰. Siempre aquí, con mucha mayor exigencia que en el arbitraje de Derecho común o privado (por razón del artículo 103.1 CE), que tal alternativa no signifique exclusión total de un control judicial último. La prueba la facilita hoy el artículo 77 LJCA, en la medida en que permite la autocomposición de los conflictos ya judicializados mediante acuerdo de las partes sujeto sólo a un control limitado por el Juez (que únicamente puede rechazar el acuerdo si infringe *manifiestamente* el ordenamiento jurídico). Pues si cabe la autocomposición debe ser posible también la heterocomposición mediante arbitraje, incluso antes de la judicialización del conflicto, frente a la que quepa un cierto control judicial final. Tal heterocomposición descansaría también, en efecto, en un previo acuerdo de las partes, que entregarían los términos de la composición a uno o varios terceros.

Nada hay en la CE, por lo expuesto, que impida al legislador ordinario atribuir a la Administración pública potestad para someter los contenciosos que suscite su actividad a arbitraje. La capacidad de aquélla, que siempre es de Derecho público, puede integrar, en virtud de expresa habilitación, perfectamente la facultad en tal sentido. Por naturaleza y en abstracto, las potestades administrativas sustantivas no son refractarias a la transacción, como demuestra hoy, desde el Derecho positivo, la previsión general tanto de la terminación convencional de los procedimientos administrativos, como de procedimientos impugnatorios alternativos de conciliación, mediación y arbitraje (arts. 88 y 107.2 LRJAPyPAC)³¹. Desde esta perspectiva, pues, la única cuestión radica en los términos de la habilitación necesaria. Desde luego son admisibles las habilitaciones específicas por materias. No así, dada la índole de la técnica a utilizar y su efecto sobre el control judicial ordinario, una habilitación de carácter general, aunque incluyera una reserva de exclusión por la legislación sectorial pertinente.

Las habilitaciones específicas únicamente parecen constitucionalmente posibles, a su vez y desde un punto de vista objetivo, en materias o aspectos de ellas idóneos al efecto, por la índole misma del asunto (gestión del patrimonio en régimen de Derecho común, actividad contractual, por ejemplo), su gran dependencia de la ciencia y la técnica o el amplio margen de apreciación que en ella goza la Administración, pero también por la discrecionalidad de las potestades (o elementos de ellas) atribuidas a ésta (de modo que ésta puede introducir en las decisiones elementos creativos y volitivos propios). Podría establecerse, como regla, el parale-

³⁰ Se coincide, pues y en el resultado, con la posición mantenida por J. Rosa Montero, *op. cit.* en nota núm. 3.

³¹ La «normalidad» del sometimiento del Estado al arbitraje en las relaciones internacionales, aunque corrobore argumentalmente que la soberanía (el poder público) no es refractaria por naturaleza a la técnica, no sirve como justificación sin más del juego de aquella técnica en las relaciones internas del poder con los ciudadanos. Pues éstos, al contrario que otros terceros Estados o los ciudadanos o sujetos de otros Estados, no están necesaria y enteramente sujetos al poder público del Estado de cuya sumisión al arbitraje se trate.

lismo entre accesibilidad a la técnica consensual (amplio sentido) o de conciliación o arbitraje impropio en vía administrativa (en su caso impugnatoria) ordinaria y accesibilidad a la técnica arbitral en vía contenciosa (prejudicial).

La condición antes expuesta para la superación de la principal dificultad constitucional para la introducción del arbitraje —la no exclusión completa del control final judicial—, impone a éste, empero, la especificidad de sus efectos, no tanto en cuanto a la eficacia de la decisión arbitral, cuanto más bien a la posibilidad de la apelación última al Juez y el alcance de la intervención de control de éste. Esa posibilidad debe existir en todo caso para no defraudar el estatuto constitucional del poder público administrativo en punto a su control jurídico externo y estatal. Y el control judicial a verificar debe poder extenderse a la comprobación de la no infracción del ordenamiento jurídico, al menos de forma manifiesta (como para el supuesto de la autocomposición intraprocesal señala hoy ya el artículo 77 LJCA), por más que pueda configurarse como de instancia única para salvaguardar la finalidad perseguida con la técnica alternativa de que se trata.

Pero entonces queda claro que el arbitraje en sentido estricto que cabe introducir en el Derecho administrativo es peculiar y de Derecho público, es decir, es distinto del regulado en la Ley de Arbitraje, que no resulta, así, aplicable sin más a la Administración pública. Y ello no sólo por las razones expuestas, sino también por la singularidad de la actividad administrativa respecto de las de los sujetos ordinarios por muchas razones, pero entre las que destaca el empleo por la misma de mecanismos de macro-dirección y configuración sociales, es decir, afectando simultáneamente a una pluralidad de intereses y relaciones. De ahí que deba convenirse con J. Rosa Moreno³², que llega a idéntica conclusión, en que la fórmula está por establecer y ha de consistir precisamente en la de arbitraje institucional. Circunstancia ésta, que acerca la solución a la susceptible de desarrollo sobre la base del artículo 107.2 LRJAPyPAC y antes propuesta con criterios de orden práctico.

³² J. Rosa Moreno, *op. cit.* en nota núm. 3, págs. 105 a 107.

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. ESTADO SOCIAL Y ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN. 1. ¿El Estado social en crisis? 2. El significado jurídico del Estado social. 2.1. El Estado social como principio jurídico. 2.2. Estado social y Estado autonómico. 3. El componente estructural del Estado social: las instituciones de participación social en la vida política. II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. 1. El Establecimiento de Consejos Económicos y Sociales. 2. Los Consejos Económicos y Sociales en España. III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Naturaleza, composición y funcionamiento. 2. Competencias. IV. BALANCE, EXAMEN CRÍTICO Y EXPECTATIVAS.

I. ESTADO SOCIAL Y ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN

1. ¿El Estado social en crisis?

El Estado social está en crisis, pero no en peligro de extinción. La crisis se debe no sólo a razones prácticas, esto es, a la incapacidad de los Estados actuales para hacer frente a los cuantiosos gastos que exige la «procura existencial», sino también a razones teóricas, dada la imposible diferenciación entre libertades políticas y libertades económicas en el Estado democrático, y por ello la incompatibilidad entre el sistema de economía de mercado y la sociedad subvencionada.

Frente a algunos excesos, producto de la simplificación, del llamado «neoliberalismo», es muy difícil negar que, pese a la crisis, el Estado social es una realidad que forma parte de la existencia misma de los Estados democráticos del presente y por ello de la que no cabe prescindir. La polémica sobre el Estado social, entendida con rigor, no puede hoy basarse en la contraposición de Estado social y Estado liberal democrático. Formas que habría que entender como complementarias, o incluso como indisociables, pues cabría sostener que el Estado democrático, en cuanto que integra a «todos» en la voluntad estatal, necesita, en mayor medida que ninguna otra forma de Estado, que tal integración política se asegure mediante una suficiente integración social¹.

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid. Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

¹ Nos remitimos, sobre el significado, eficacia jurídica y problemas del Estado social en la actualidad, a M. Aragón Reyes, *Libertades económicas y Estado social*, Madrid, 1995, en especial págs. 2-34 y 121-141.

Es posible que otra de las causas de la crisis del Estado social resida en su discutible definición. Frente al Estado liberal que, como modelo (no tanto como realidad), ha sido bien definido, el Estado social no tiene un significado unívoco. Así se ha discutido si el Estado social era sólo el propugnado por la social-democracia, o el fomentado por la democracia cristiana o el llamado «Estado de bienestar» más propio de los países anglosajones. Los linderos entre una economía de mercado limitada por las exigencias sociales y una economía planificada nunca han estado claros en las construcciones teóricas y en las experiencias prácticas del Estado social. De ahí la necesidad de delimitación conceptual para poder enfocar con algún rigor el problema de ese tipo de Estado.

Conviene, pues, aclarar el significado del término Estado social, al objeto de evitar fáciles confusiones que sólo conducen al maximalismo y por ello a planteamientos inoperantes, cuando no demagógicos. El Estado social no puede definirse como forma de Estado, sencillamente porque no lo es: sólo se trata de una modalidad de la forma del Estado democrático de Derecho. Por ello el Estado social no supone modificación sustancial alguna respecto de la organización del poder típica del Estado constitucional democrático de Derecho. La cláusula «social» añadida a ese Estado no afecta principalmente a la estructura de éste sino a sus fines. El Estado social no significa la sustitución de la representación política por la representación corporativa, ni la sustitución de los partidos por los sindicatos. Lo que significa es la asunción por el Estado de nuevas tareas, que no vienen tampoco a sustituir a las antiguas (seguridad, orden público, defensa, etc.) sino a complementarlas. Y estas nuevas tareas son las relativas a procurar una mayor igualdad social y, por ello, a proteger a los sectores sociales menos favorecidos. El Estado social, en suma, no significa un modo específico de «ser» del Estado, sino una manera de «actuar» por parte del poder público.

La discusión sobre el Estado social suele plantearse habitualmente como un enfrentamiento entre el Estado liberal y el Estado social, cuando resulta que, por lo que ya se ha dicho, parece mucho más razonable plantearla como una reflexión acerca de las formas, intensidad y límites de la realización por el Estado de las tareas sociales. Ni el Estado liberal puede resurgir hoy de sus propias cenizas ni hay un arquetipo de Estado social que quepa, en su pureza, defender o atacar. El problema de nuestro tiempo no parece que sea, en consecuencia, el de Estado social sí o Estado social no, sino el de más o menos Estado social. Lo que habría que discutir, si de esa discusión quiere sacarse provecho, es la «intensidad» y las «formas» de actuación del Estado en el ejercicio de las tareas sociales, que ello sí ha cambiado o está cambiando en los últimos decenios.

2. El significado jurídico del Estado social

2.1. *El Estado social como principio jurídico*

Si de las reflexiones generales propias de la Teoría del Estado pasamos a las consideraciones más concretas del Derecho Constitucional, abordar los problemas del Estado social supone, necesariamente, plantearse el significado jurídico que pueda tener la propia cláusula que otorga al Estado esa calificación. Y ello, claro está, referido no ya al Estado social como género, sino a nuestro Estado social, es decir, a su significado en el ordenamiento español.

En España, como en Alemania, la fórmula del «Estado social» se encuentra constitucionalizada, gozando, por ello, de una garantía más sólida de la que puede disfrutar en otros ordenamientos en los que no existe tal reconocimiento explícito y ha de deducirse por vía interpretativa. Éste es un dato cuya importancia no cabe desdeñar.

Es cierto que, aun en el supuesto de que tal reconocimiento no existiese en el art. 1.1 de la Constitución, la vigencia, entre nosotros, del Estado social como principio constitucional implícito se derivaría, sin duda, de lo establecido en otros preceptos de la Constitución (muy

especialmente, pero no sólo, en los arts. 9.2, 33.2, en la mayoría de los que integran el Capítulo 3.º del Título I y en los arts. 128, 129, 130 y 131). Pero también es cierto que la definición expresa en el art. 1.1 refuerza considerablemente aquella vigencia, de un lado, por la firmeza que depara la propia normativización y, de otro, por el grado superior de rigidez que la protege dado el lugar que en la Constitución ocupa. Hablando en términos estrictamente jurídicos hay que decir, en consecuencia, que la vigencia del Estado social no es en España algo opinable, sino indiscutible; vigencia, además, que sólo podría hacerse desaparecer por el procedimiento de revisión previsto en el art. 168 de la Constitución.

Ahora bien, resuelto ese primer punto no terminan, sino que comienzan los problemas. Al fin y al cabo, señalar que en España la cláusula del Estado social está constitucionalizada y dotada de una muy cualificada rigidez no es más que constatar una evidencia. A partir de ahí lo que importa es desentrañar el contenido de la cláusula, es decir, el tipo de prescripción constitucional que en ella se manifiesta. Parece indudable que no estamos en presencia del enunciado de una regla, sino de un principio jurídico, como ocurre también con las otras dos cláusulas definitorias del Estado («Estado democrático» y «Estado de Derecho») que figuran en el art. 1.1 de la Constitución.

Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con los principios del Estado democrático y del Estado de Derecho, que albergan, aunque no exclusivamente, un significado estructural, el del Estado social es un principio básicamente material, del que no cabe derivar exigencias organizativas sustanciales, sino cumplimiento de fines. Aunque después se volverá sobre ello, quizás no importa adelantar aquí que desde el punto de vista estructural no es que carezca por completo de relevancia el principio del Estado social, pues la tiene (por ejemplo, faculta o fundamenta —que no exactamente impone— el establecimiento de instituciones de participación, en la actividad pública, de las organizaciones sociales, y no sólo de las organizaciones políticas) sino que tal relevancia no es sustancial, es decir, no viene a modificar el esquema básico del Estado democrático, o dicho de otra forma, no viene a proyectarse sobre la naturaleza de la representación (que sigue siendo sólo política e instrumentada a través de los partidos) ni, por ello, sobre la división de poderes.

En cuanto que es principio y no regla, la cláusula del Estado social, por ella sola, no es título atributivo de competencias estatales; además, el principio del Estado social no impone, por sí mismo, el establecimiento de órganos determinados (aunque habilite, o mejor dicho, ofrezca fundamento para ello) ni exige modalidades específicas de composición y funcionamiento de los órganos públicos; sólo se trata de un principio orientador de la actuación del Estado. Indica que la acción pública (ejercitable en virtud de cualquiera de los títulos expresos atributivos de competencias que la Constitución contiene) debe estar encaminada a la reducción de la desigualdad social.

Delimitado de esta manera el contenido de la prescripción constitucional, su capacidad de operar plantea una serie de problemas. En el fondo, estos problemas se derivan de la conexión entre Estado social y pluralismo político, conexión que impone una interpretación lo suficientemente abierta o flexible acerca del significado material del Estado social como para que sean posibles políticas distintas sobre la orientación social de la acción pública según la mayoría que en cada momento alcance el poder. Al mismo tiempo, tampoco puede quedar enteramente diluido en el pluralismo el significado del Estado social, puesto que, si así fuera, la cláusula constitucional estaría vacía de sentido. El Estado social, como principio constitucional, ha de tener un contenido mínimo (por no emplear el término «contenido esencial», que es más propio de otras figuras jurídicas) preservado frente a la mayoría, esto es, frente al legislador.

No es ésta la ocasión, claro está, de intentar resolver un problema tan arduo, cuyo tratamiento excedería manifiestamente de los límites que tienen estas reflexiones introductorias al tratamiento del objeto principal de este trabajo (los consejos económicos y sociales), pero sí cabe al menos apuntar que su solución no parece que resida en extraer ese contenido mínimo

del solo término Estado social, es decir, del propio principio constitucional aisladamente considerado, sino de su conexión con otros preceptos constitucionales en una interpretación sistemática que aquí, como en cualquier otro problema jurídico, resulta imprescindible.

Las líneas maestras de ese esfuerzo interpretativo parece que podrían estar marcadas, primero, por una aclaración del significado jurídico de un principio, como el del Estado social, que está relacionado más con un concepto político (igualdad social) que con categorías estrictamente jurídicas, lo que lo aproxima considerablemente a la noción de valor constitucional (aunque no lo sea en sentido propio). Ese paso habría que darlo, aunque precisamente por la escasa (aunque no nula, claro está) capacidad de imposición de límites al legislador que de ahí se derivarían, es por lo que antes se adelantó que no sería suficiente este primer enfoque (que sólo tiene en cuenta la cláusula aislada) para extraer un contenido mínimo constitucionalmente obligatorio.

Habría que proseguir, por ello, en segundo lugar, con la determinación de aquellos derechos fundamentales (lo son todos los contenidos en el Capítulo 2.º del Título I de la Constitución) directamente conectados con el Estado social, derechos cuyos contenidos esenciales pasarían a engrosar aquel contenido mínimo al que nos estamos refiriendo. Por último, habría que distinguir, en el resto de los preceptos constitucionales que enuncian fines o tareas de los poderes públicos tendentes a la realización de la igualdad social, entre aquellas prescripciones que contienen mandatos al legislador (y en general a los poderes públicos) y aquellas que expresan una cláusula habilitante, pero facultativa, de intervención pública, en la medida en que sólo las primeras pueden encerrar límites materiales (de forma más tenue, por supuesto, que en materia de derechos) a la libertad de acción de la mayoría política que en cada momento ocupe el poder como resultado de la elección popular.

2.2. *Estado social y Estado autonómico.*

Sin perjuicio de que la cláusula del Estado social, como principio general del ordenamiento, haya de regir en la totalidad de las actuaciones públicas, sean éstas desempeñadas por el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales, existe una característica básica (propia o sustancial, si se quiere) de esa cláusula de muy especial trascendencia para un Estado territorialmente compuesto, como el nuestro. Nos referimos a la dimensión homogeneizadora del Estado social, es decir, a los límites que al principio de autonomía impone el de igualdad, principio este último a cuyo servicio está precisamente la cláusula del Estado social.

Es cierto que nuestra Constitución establece un sistema de distribución territorial del poder que, desarrollado por los Estatutos de Autonomía, hace posible la realización de políticas sociales distintas en las diversas partes del territorio, en cuanto que las Comunidades Autónomas pueden asumir (ya han asumido) competencias en las materias más directamente relacionadas con la igualdad social (y no sólo con la igualdad jurídica). Pero también es cierto que el principio del Estado social impone una homogeneización de esas políticas, precisamente para salvaguardar la igualdad, así como también impone (no es más que otra dimensión del mismo asunto) una política estatal de equilibrio territorial en materia social y económica.

Tales exigencias homogeneizadoras (que no destruyen, claro está, la autonomía, pero sí la moderan) pueden hacerse derivar del principio general del Estado social, sin duda alguna, pero además están expresamente concretadas en otros preceptos constitucionales. Así en el art. 138, en el que se dice que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español»; añadiéndose que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». También en el art. 158.2, en el que se prevé un Fondo de Compensación para «corregir desequilibrios económicos interte-

rritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad». Finalmente, y sobre todo, en el artículo 149.1.ª, en el que se otorga al Estado competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales».

Esta última cláusula (la del art. 149.1.1.ª de la Constitución) es la que parece más importante sobre la cuestión que estamos tratando, porque ya no es sólo un enunciado de principios jurídicos (como la del art. 138) o un mandato de establecimiento de una institución concreta (como la del art. 158.2), sino una regla atributiva de competencias a favor del Estado que abarca a la totalidad de las obligaciones y derechos contenidos en la Constitución. La importancia de esta cláusula exige que (pese al objetivo limitado de estas reflexiones introductorias) se la examine con algún detenimiento.

De una parte, y por lo que se refiere a su ámbito, hay que entender que cuando la Constitución, como en este caso, se refiere a los derechos y deberes constitucionales, incluye a todos los así enunciados en la Constitución, sin distinción alguna y sea cual sea el lugar del texto constitucional en que se ubiquen. De ahí que no quepa reducirlos a los derechos de la Sección 1.ª del Capítulo 2.º del Título I (aparte de que entonces no tendría mucho sentido la cláusula, dada la reserva a ley orgánica que establece el art. 81.1 de la Constitución). Tampoco cabe reducirlos a los derechos (y obligaciones) fundamentales contenidos en todo el Capítulo 2.º (reducción que sí se realiza, a otros efectos, en el art. 53.1, pero que no se ha querido efectuar, por el constituyente, en el art. 149.1.1.ª). La interpretación más correcta parece que es la de considerar incluidos todos los derechos y obligaciones enunciados en la Constitución (en el Título I y en cualquier otro Título del texto constitucional), es decir, tanto derechos fundamentales, con eficacia directa inmediata, como derechos meramente constitucionales (o de simple enunciado constitucional) con eficacia directa diferida en cuanto que serían derechos de configuración legal aunque de reconocimiento constitucional. En ese sentido, parece claro que todos los derechos aludidos en el Capítulo 3.º del Título I (donde bajo la rúbrica general de «principios rectores de la política social y económica» se encuentra el núcleo principal del cometido del Estado social) están incluidos en el ámbito de la regla atributiva de competencias formulada en el art. 149.1.1.ª.

De otra parte, y por lo que se refiere a la clase de competencia que se atribuye, hay que decir (mejor, lo dice la Constitución) que se trata de «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad» en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, no exactamente de «regular las bases» del ejercicio de tales derechos y del cumplimiento de tales obligaciones. La finalidad claramente entroncada con el Estado social que tiene esta cláusula queda patente, puesto que no está destinada únicamente a la homogeneización del tratamiento normativo de esos derechos y obligaciones, esto es, a conseguir la igualdad jurídica, sino a homogeneizar las «condiciones» (no pueden ser otras que las condiciones «materiales») que garanticen la igualdad social. La correlación de este precepto con el art. 9.2 de la Constitución no puede ser más clara (y textual, puesto que en éste se dice que «corresponde a los poderes públicos promover las “condiciones” para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas»).

En consecuencia, y precisamente porque «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o “sociales”» (art. 138.2 de la Constitución), se reconoce al Estado la competencia exclusiva (art. 149.1.1.ª) para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, y dentro de ellos, sin lugar a dudas, de los «derechos sociales». El reconocimiento de este principio de igualdad respecto de las prestaciones del Estado social para todos los españoles (sea cual sea la Comunidad Autónoma donde residan) y la correlativa atribución de competencia al Estado para hacerlo efectivo (garantizarlo) no significan, ni mucho menos, que se imponga, por la Constitución, una igua-

lación competencial entre las distintas Comunidades Autónomas en materia de política social, igualación inconciliable con el principio dispositivo en que descansa la autonomía política y con el reconocimiento constitucional de la propia diferenciación (art. 2 y dispo. adic. 1.ª, principalmente). Es el propio art. 138.2 el que parte, precisamente, de la posibilidad de las «diferencias entre Estatutos». Por ello no vulnera aquel principio de igualdad el supuesto de que haya Comunidades Autónomas con más competencias que otras en materias «sociales» (cosa bien distinta es si la consideración de la autonomía también desde el punto de vista de la participación —dado que autonomía no es soberanía— exige una homogeneidad, no exactamente una uniformidad, en el «quantum» de competencias de las Comunidades Autónomas, pero ello es otra cuestión ajena a la que estamos tratando, esto es a la igualdad en los derechos, o prestaciones sociales, expresada en los arts. 138 y 149.1.1.ª de la Constitución).

Lo que el principio de la igualdad «social» impone es que el Estado garantice (tanto si él posee la competencia normativa del ejercicio del derecho o la competencia ejecutiva de la realización de la prestación como si estas competencias las tienen asumidas todas o parte de las Comunidades Autónomas) que los derechos y prestaciones sociales serán básicamente iguales para todos los ciudadanos. En resumen, la cláusula del Estado social modula la cláusula del Estado autonómico en el sentido de que la autonomía territorial no puede producir «privilegios sociales» para los ciudadanos de una u otras partes del territorio, lo que dicho a la inversa significa que la autonomía territorial no puede producir «discriminación social». Para garantizar que ello sea así se otorga al Estado una competencias homogeneizadora de las condiciones básicas del disfrute de los derechos y prestaciones sociales. La regla contenida en el art. 149.1.1.ª ni tiene por objeto provocar una centralización ni tampoco obligar a una uniformización competencial, sólo viene a asegurar que, sea cual sea la entidad pública encargada de facilitar la prestación social, ésta sea básicamente igual para todos los españoles.

3. El componente estructural del Estado social: las instituciones de participación social en la vida política.

Aunque el ingrediente material del Estado social es el más determinante (cumplimiento de fines «sociales»), como más atrás ya se ha repetido, no cabe olvidar, sin embargo, su componente estructural, componente que, como también se dijo, no viene a modificar sustancialmente el edificio básico del Estado constitucional democrático de Derecho pero sí a complementarlo o enriquecerlo con algunas novedades de tipo organizativo. Ahora bien, la diferencia entre los ingredientes material y estructural del principio del Estado social no es de grado (mayor contenido material y menor estructural), distinción que entonces tendría muy dudosa eficacia jurídica, sino de cualidad. La dimensión material del Estado social «impone» al Estado la realización de fines (la búsqueda de la igualdad social); la dimensión estructural del Estado social, aparte de no poder incidir en la arquitectura básica del Estado constitucional democrático de Derecho, no impone, por sí misma, el establecimiento de órganos, sino que sólo lo «habilita» (es decir, sirve de fundamento para que se creen, pero sin obligación jurídica de hacerlo).

Salvo que la propia Constitución lo haya previsto (disponiendo, por ejemplo, que se cree un consejo económico y social, o cualquier otra institución análoga) queda al pluralismo político, es decir, a la libertad del legislador, la decisión de establecer o no tales órganos. Lo que ocurre es que la decisión positiva del legislador estaría siempre garantizada por su validez, es decir, por la coherencia de esa decisión con el principio constitucional del Estado social.

En resumen, el Estado social se caracteriza, de un lado, por la pretensión de combatir la desigualdad, y ése es el sentido, preferentemente, de garantizar, junto a los derechos individuales, unos derechos sociales (podría decirse que es la contribución del Estado social al Estado de Derecho) y que constituyen un logro difícilmente reversible, pero, de otro lado, también

se caracteriza por el intento (o la posibilidad) de establecer, junto a la participación política, alguna fórmula de participación social en el ejercicio del poder (es lo que podría llamarse contribución del Estado social al Estado democrático).

Dentro de esa fórmula se encuentra la relevancia constitucional que se otorga a los sindicatos y a las organizaciones empresariales, entidades a las que se reconoce un destacado protagonismo no sólo en la vida social y económica sino en la misma vida política, otorgándoles incluso facultades relacionadas con la elaboración de normas jurídicas mediante la contratación colectiva laboral, o reconociéndoseles el derecho a participar en la adopción de acuerdos políticos (concertación) de manera no institucionalizada o a veces también de manera institucionalizada a través de organismos de participación social. A esto último es a lo que obedece la creación de diversos consejos de variada composición y en los que se integran, en unos casos, los interlocutores sociales y los representantes del poder ejecutivo y, en otros, los interlocutores sociales sin la representación gubernamental. A este segundo modelo es al que pertenecen, por lo general, los llamados consejos económicos y sociales².

Mediante estos consejos se pretende hacer partícipes, bien que de manera consultiva y no decisoria, a los llamados «agentes sociales» (sindicatos y organizaciones empresariales, preferentemente) en la actividad estatal, de manera especial en la actividad normativa respecto de materias económico-sociales. No se trata de una representación de intereses, exactamente, o de la creación de cámaras parlamentarias «corporativas», sino de una «participación» consultiva (no decisoria, no importa repetirlo), perfectamente separada de los gobiernos y de los parlamentos y sin funciones sustitutivas de éstos.

II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales

El origen de estos Consejos quizás haya que situarlo en los Consejos Económicos (federal y regionales) previstos en el art. 165 de la Constitución de Weimar, aunque curiosamente no se perpetuaron en la Alemania de la postguerra, pese a que la Ley Fundamental de Bonn proclamaba al Estado como «social»³. De todos modos, aunque no exactamente a través de un consejo, en Alemania en los años sesenta y setenta sí hubo una forma de participación social mediante la integración, por las fuerzas sociales (sindicales, empresariales y expertos) y el Gobierno, de las llamadas mesas de concertación⁴.

En la segunda mitad del presente siglo, cuando se produce lo que podríamos llamar la expansión europea del Estado social, aparecerán consejos económicos y sociales en una diversidad de países, así, entre otros, en Bélgica (donde la experiencia de consejos o comisiones de industria y trabajo se remonta al siglo XIX), con el Consejo Central de Economía de 1948 y el Consejo Nacional de Trabajo de 1952; en Dinamarca, con el Consejo Económico de 1962; en Francia (donde ya en 1925 se había creado un Consejo Nacional Económico, que fue repuesto por la Constitución de 1946, después de la suspensión que sufrió durante la guerra), con el Consejo Económico y Social establecido por la Constitución de 1958, una de

² Vid. J. L. García Ruiz, *El Consejo Económico y Social*, Madrid, 1994, págs. 31-59.

³ El Consejo de Expertos para el estudio del desarrollo económico, creado por la Ley de 14 de agosto de 1963, no tiene las características de un consejo económico y social, en cuanto que no está integrado por representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, sino por profesionales expertos en economía designados por el Gobierno.

⁴ Vid. V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla, *Los consejos económicos y sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid, 1993, págs. 103-108.

las más vigorosas instituciones de este género; en Holanda, con el Consejo Económico y social de 1950; en Irlanda, con el Consejo Nacional Económico y Social de 1973 (cuyo precursor fue el Consejo Industrial Económico y Social de 1963); en Italia, con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, previsto por la Constitución de 1947; en Luxemburgo, con el Consejo Económico y Social de 1966 (cuyos antecedentes pueden hallarse en la Conferencia Nacional de Trabajo, de 1944, y en el Consejo de Economía Nacional de 1945); en Portugal, con el Consejo Económico y Social, previsto en la reforma constitucional de 1989 y creado en 1991 (que vino a sustituir al Consejo Nacional del Plan, de 1976-77, y al Consejo Permanente de Concertación Social, de 1984); en el Reino Unido, con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de 1962 (que fue precedido en los años cincuenta por la Comisión de Planificación Económica y el Consejo de Asesoramiento para la Producción Nacional)⁵. Las Comunidades Europeas también previeron comités económico-sociales, que fueron refundidos (los de la CE y CEEA, no el de la CEECA) en un único Comité Económico y Social⁶.

2. Los Consejos Económicos y Sociales en España

En España será la Constitución, en 1978, la que recogerá la previsión (art. 131.2) de un Consejo para la planificación, que no llegó a instaurarse como tal, entre otras razones porque en los últimos decenios y, sobre todo, a partir de la integración de España en la Europa comunitaria, no parece haber lugar para que el Estado planifique la economía. Por Ley 21/1991, de 17 de junio, se creó el Consejo Económico y Social, con una composición y unas funciones distintas y más amplias de las previstas en el art. 131.2 de la Constitución⁷.

Al mismo tiempo, de manera análoga a lo que ocurrió en otros Estados, que establecieron Consejos Económicos y Sociales regionales (así en Bélgica a partir de 1980 y en Francia a partir de 1972), en España han ido creándose también Consejos Económicos y Sociales en las Comunidades Autónomas. Hoy, quince de ellas y la Ciudad Autónoma de Ceuta cuentan con Consejo Económico y Social (incluso se están creando algunos Consejos provinciales y municipales). Sólo carecen aún de esta institución Andalucía, Baleares y la Ciudad Autónoma de Melilla.

Dada la amplísima descentralización del poder realizada en nuestro Estado autonómico, es coherente que haya esta diversidad de Consejos, ya que gran parte de las normas y de las actuaciones de los poderes públicos en materia económica y social no emanan del Estado sino de las Comunidades Autónomas y, por ello, no puede, respecto de tales normas y actuaciones, entender el Consejo Económico Social estatal, con lo que sólo cabe asegurar en tales casos la participación social si existen Consejos Económicos y Sociales en las propias Comunidades Autónomas.

De una manera bastante práctica, y sin necesidad de haberse tenido que emanar ninguna norma «coordinadora» (como la existente para el Defensor del Pueblo estatal y los Defensores del Pueblo autonómicos), existe una fluida relación de los Consejos autonómicos con el estatal y una excelente coordinación entre todos los Consejos autonómicos (institucionaliza esta última de manera horizontal, mediante acuerdo entre dichos Consejos). Resulta oportuno destacar esa coordinación entre los Consejos autonómicos, en cuanto que pone de manifiesto un buen ejemplo de funcionamiento institucional del Estado de Comunidades Autónomas que no siempre ha sido seguido por otras instituciones. Desde 1997 los Consejos Económicos

⁵ Sobre este proceso de creación de consejos económicos y sociales en los países europeos, vid. obra citada en la nota anterior.

⁶ Vid. R. Serra Cristóbal, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*, Madrid, 1996.

⁷ Vid. J. L. García Ruiz, *op. cit.* págs. 61-129.

y Sociales autonómicos han decidido actuar de forma coordinada, poniendo en común sus medios materiales y beneficiándose unos y otros de sus respectivas actividades. Cada año se ocupa un Consejo de dirigir esa coordinación (y su Presidente de ejercer de coordinador de la conferencia de Presidentes), corriendo ese turno anual por riguroso orden alfabético (según el nombre de cada Comunidad). Sin perjuicio de celebrar las reuniones extraordinarias que fueran precisas, cada año tienen lugar dos reuniones ordinarias de Presidentes (y Secretarios Generales), una a comienzos de la primavera (en la sede del Consejo que ese año coordina) y otra a finales del verano (en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, de Santander).

III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Naturaleza, composición y funcionamiento

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (antes en su art. 1.3, hoy, después de la reforma de 7 de julio de 1998, en su art. 7.4) prevé la participación de los madrileños en la vida política, económica, cultural y social, pero no contiene indicación alguna sobre el Consejo Económico y Social, con lo cual esta institución (como es común en las demás Comunidades Autónomas) carece de rango estatutario. Aunque ya, desde 1984, se instituyó por la Comunidad un Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico y Social hubo de esperar unos cuantos años más (pero menos tiempo que el Consejo estatal). Su creación fue obra de la Ley autonómica 6/1991, de 4 de abril (que ha sido modificada por la D.A. 11.^a de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996). Su composición y funciones se rigen por dicha Ley y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del propio Consejo (aprobado por el Pleno y promulgado por su Presidente) de 12 de noviembre de 1992.

La naturaleza del Consejo es la de ser una institución independiente de carácter consultivo dotada de plena autonomía funcional y financiera. Su composición es tripartita: representantes de sindicatos, de organizaciones empresariales y expertos. Está compuesto por 28 miembros: 27 Consejeros y el Presidente. De los Consejeros, 9 son designados por las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad (hoy los 9 representan a la Confederación Empresarial Independiente de Madrid), otros 9 Consejeros son designados por las organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad de Madrid (hoy 5 representan a Comisiones Obreras y 4 a la Unión General de Trabajadores) y los 9 restantes son designados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de entre expertos de reconocido prestigio en materia económica y social.

El Presidente ha de ser elegido por mayoría absoluta del Pleno de entre una terna presentada por el Consejo de Gobierno formada por personas de reconocida relevancia en el ámbito económico y social. Una vez elegido es nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad. Existen 3 Vicepresidentes, uno por cada grupo de representación, elegidos, de entre los Consejeros, por el Pleno a propuesta de dichos grupos. El Consejo cuenta con un Secretario General, designado por el Pleno y nombrado por el Presidente, que dirige los servicios administrativos y asiste a las reuniones orgánicas del Consejo con voz pero sin voto.

Todos los miembros del Consejo son designados para un periodo de cuatro años sin límite de reelección. El Consejo se renueva, pues, cada cuatro años en su totalidad. No obstante, los Consejeros del grupo de expertos pueden ser cesados libremente por el Gobierno antes de que expire su mandato. Los Consejeros de los otros dos grupos sólo pueden ser cesados por decisión de sus respectivas organizaciones. El Presidente sólo puede ser cesado antes de la terminación de su mandato por acuerdo del Pleno del Consejo adoptado por mayoría absoluta de

sus miembros, a iniciativa de la totalidad de uno de los grupos, que no podrá hacer nuevo uso de la misma hasta que haya transcurrido un año desde la anterior.

El Consejo está organizado en Pleno y en Comisiones. La más importante de éstas es la Comisión Permanente, que, bajo la dirección del Presidente, ejerce las funciones de gobierno del Consejo que no están atribuidas expresamente al propio Presidente. Se compone de 7 miembros: 6 Consejeros (2 por grupo de representación) y el Presidente. Las demás Comisiones, con el nombre de Comisiones de Trabajo, están compuestas por 6 Consejeros (2 por cada grupo) y se dedican a preparar los asuntos e informes de los que ha de entender el Pleno (hay una variedad de Comisiones de Trabajos constituidas por razón de las materias, al modo parlamentario, así, sobre urbanismo, medio ambiente, economía regional, educación y cultura, etcétera).

El Consejo cuenta con una reducida plantilla de funcionarios a cuyo frente está el Secretario General. Además de éste (que tiene la categoría administrativa de alto cargo) esa plantilla la componen en la actualidad 5 técnicos y 3 administrativos.

2. Competencias

Las competencias del Consejo, siempre de carácter consultivo (y nunca decisorias, o vinculantes para otros órganos), son las siguientes:

- Emitir informes preceptivos con carácter previo a la aprobación de todos los proyectos de leyes y de decretos de la Comunidad de Madrid en materia económico-social.
- Emitir informe sobre los criterios y líneas generales del anteproyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informes sobre cualquier cuestión relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquier organismo público de la Comunidad de Madrid.
- Emitir informes, dictámenes o estudios que soliciten las organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas sobre asuntos de su competencia y con trascendencia para la Comunidad de Madrid.
- Elaborar resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa, en materia económica y social.
- Elaborar y remitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico.
- Elaborar y hacer público un informe anual sobre la situación socioeconómica de la región.
- Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales.

Todas esas competencias han de ejercerse por el Pleno, aunque las propuestas que allí se llevan han sido antes elaboradas por las respectivas Comisiones de Trabajo y pasadas por la Comisión Permanente. En el ejercicio de tales competencias, la actividad del Consejo ha sido creciente en los siete años que lleva de existencia, crecimiento que se ha acelerado bastante en los últimos años como consecuencia, entre otras causas, de la ampliación de competencias de la propia Comunidad Autónoma.

Como dato indicativo de esa amplia actividad pueden señalarse algunas cifras del último año. Así, sólo en cuanto a los informes preceptivos sobre Proyectos de Leyes o Decretos se emitieron 40 en 1998. Para cada informe se precisó de una media de tres o cuatro reuniones de la Comisión de Trabajo, una de la Comisión Permanente y una sesión del Pleno. Aparte de esos informes, también se elaboró el Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid (un libro de 415 páginas, cuyo proceso de redacción duró de marzo

a septiembre de 1998), otro Anual sobre la Contratación Coletiva en la Comunidad de Madrid (un libro de 184 páginas), y se realizaron diversos informes más a iniciativa del propio Consejo. Junto a esas actuaciones se llevaron a cabo otras más, dentro y fuera de la sede del Consejo, desde las relativas a las reuniones de coordinación con los demás Consejos autonómicos hasta las jornadas, cursos, presentaciones de libros y demás actividades del Consejo y de las organizaciones en él representadas.

Pero tan importantes como esas funciones expresas son las funciones latentes que el Consejo desempeña por ser lugar de encuentro «permanente» de los interlocutores sociales. El diálogo constante, el trabajo en común, el mismo debate que genera la contraposición de intereses diferenciados, crean un clima de entendimiento que logra aunar voluntades y, cuando ello no es posible, enriquece las discrepancias. Quizás sea un dato bien elocuente el que de los 40 informes preceptivos emitidos en 1998, 30 lo hayan sido por unanimidad (aunque 12 con explicaciones de voto), y de los 15 de la misma especie emitidos en el presente año 1999 hasta mediados de mayo, 13 lo hayan sido por unanimidad (aunque uno de ellos con explicación de voto). En cuanto a los 10 informes de 1998 aprobados por mayoría, 2 de ellos incluyeron votos particulares y de los 2 de 1999 (hasta mediados de mayo, fecha en que se escribe este trabajo) aprobados por mayoría, uno incluye voto particular. Este panorama muestra bien, como antes se dijo, la amplitud del consenso, pero también la dosis de pluralismo, que se manifiestan en la actividad del Consejo Económico y Social.

IV. BALANCE, EXAMEN CRÍTICO Y EXPECTATIVAS

Como ya se dijo más atrás, aunque es coherente con el Estado social la existencia de consejos económicos y sociales, no se trata de estructuras necesarias, en términos jurídicos, es decir, que vengan impuestas como exigencia de la definición del Estado como social. En el plano estatal, si la institución no está constitucionalmente reconocida queda a la libertad de legislador establecerla. En el plano autonómico, si el consejo económico y social no goza de cobertura estatutaria (y ello es lo que ocurre en la Comunidad Autónoma de Madrid) también queda a la libertad del legislador autonómico implantarlo y hacerlo desaparecer. En términos de política legislativa es cierto que resulta una institución muy adecuada para el Estado social, pero en términos de dogmática jurídica hay que admitir que no se trata, como ya se dijo, de una institución estrictamente necesaria.

Por todo ello es la práctica, pues, la que prueba su pertinencia. De ahí que ahora nos ocupemos de explicar cuál ha sido esa práctica del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. En sus siete años de funcionamiento ha elaborado unos informes anuales sobre la situación social y económica de la región que son tenidos y citados (por todos los investigadores solventes) como de gran valor para detectar la realidad económico-social madrileña con objetividad, esto es, con sus logros y sus problemas. Sus informes preceptivos sobre los proyectos de leyes y de decretos no sólo han provocado modificaciones (a ello nos referiremos después) en el texto de esas proyectos, sino que, una vez publicados tales informes, sirven de material importante a efectos de la aplicación de las normas a que se refieren. Los informes y estudios no preceptivos, elaborados por propio impulso del Consejo (y que han versado sobre diversas materias, desde la contratación colectiva —informe anual cuya importancia es sobradamente conocida— hasta la participación de nuestra Comunidad en los fondos comunitarios europeos, por acudir a dos ejemplos), han tenido y tienen influencia notable en los sectores económicos y sociales de nuestra Comunidad y en los estudiosos sobre dichas materias.

Incluso cabe suministrar una apreciación cuantitativa y no cualitativa como la que acaba de hacerse. Desde 1997 se efectúa el seguimiento, por los servicios técnicos del Consejo, de los efectos de sus informes sobre los proyectos de normas objeto de los mismos. Ese seguimiento

ha permitido comprobar que, tanto en 1997 como en 1998, de entre el 50 y el 60 por ciento de las recomendaciones del Consejo Económico y Social fueron recogidas en el texto final de la ley o del decreto cuyo proyecto se informó.

También ha de reconocerse que en la realización de sus tareas el Consejo Económico y Social ha encontrado una buena colaboración por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en cuanto que se han interpretado las competencias del Consejo Económico y Social en sentido amplio y no restrictivo, y por ello se le remiten para informe preceptivo no los proyectos de leyes y de decretos «sobre» la política económica y social, sino los proyectos de leyes y de decretos «que afecten» a la política económica y social (prácticamente todos los proyectos, pues difícil es que la regulación de cualquier materia no tenga efectos económicos o sociales). Es cierto que ha habido algunas excepciones, y así normas que a juicio del Consejo debieran habersele remitido para informe, de acuerdo con esa interpretación de sus competencias, no le fueron enviadas, pero esos casos, muy pocos y de mediana o escasa entidad, es de esperar que, salvo error, no se repitan en el futuro.

Pero esta reflexión sobre el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid quedaría incompleta si, además de sus logros, no se registraran sus deficiencias, que las tiene y grandes. La primera y más importante es la escasez de medios personales. Su escueta plantilla de personal (cinco técnicos y tres administrativos, como ya se dijo) se ve totalmente imposibilitada para atender el ingente y urgente trabajo que sobre el Consejo recae. Los informes los elaboran los Consejeros, organizados en Grupos de Trabajo, pero con la ayuda del personal técnico del Consejo. Y es milagroso (no hay otro nombre) que tanta actividad, tantos informes, puedan elaborarse con tan escueta plantilla. Ese milagro únicamente se logra porque el personal del Consejo trabaja, permanentemente (y no de manera coyuntural) muchas más horas de las que componen su jornada laboral. Eso ni es justo ni es conveniente que continúe así.

La escasez de medios personales tiene otro efecto pernicioso: la tarea de elaboración de los informes preceptivos sobre los proyectos de leyes y de decretos y del también preceptivo informe anual sobre la situación económica y social de la Comunidad absorbe la total capacidad de trabajo del Consejo, con el resultado de que es muy poca la atención que puede dedicar a esa otra gran tarea que tiene encomendada y que es la elaboración de dictámenes, informes y estudios por propia iniciativa sobre problemas económicos y sociales de la región. Y es lamentable que esto ocurra, dada la idoneidad del Consejo para realizar esos trabajos, tan necesarios en nuestra Comunidad, no porque se carezcan de estudios suficientes, sino porque ninguna otra institución de nuestra Comunidad alberga en su seno una representación tan «socialmente» cualificada como el propio Consejo Económico y Social y, en consecuencia, pocas instituciones pueden ofrecer una visión de los problemas económicos y sociales (visión concorde una veces y contrastada y plural otra, que ambas formas son válidas) hecha desde observatorio tan potente y tan completo.

Es de esperar que estos problemas se solucionen pronto. Al fin y al cabo es muy poco (en medios materiales y personales) lo que el Consejo necesita para cumplir mejor sus funciones. En términos económicos se trataría de una cifra muy pequeña en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Quizás al mismo tiempo que se incrementan los medios del Consejo podría aprovecharse para resolver el que, muy probablemente, es otro de los problemas que tiene la institución. Nos referimos a escasa imagen pública del Consejo, que no es sólo imputable al propio Consejo, aunque éste corra con parte de la culpa (en cuanto que está más volcado en su propio trabajo interno y en las relaciones político-institucionales que de él se derivan que en proyectarse hacia fuera sobre la sociedad madrileña), sino que se deriva, principalmente, de la proliferación de consejos también sobre materias económicas y sociales (consejos de tipo sectorial, consejos de asuntos laborales, etc.) donde están representadas las mismas entidades (sin-

dicatos y organizaciones empresariales) que lo están en el Consejo y que ejercen competencias que el propio Consejo Económico Social (quizás dividiéndose a tales efectos en secciones) podría perfectamente asumir, con el beneficio de la desaparición de duplicidades y de la mejor definición del Consejo al dotársele de más neta identidad. Seguir la sabia indicación de Guillermo de Occam de que no deben multiplicarse los entes sin necesidad suele dar buenos resultados.

Ese esfuerzo por mejorar el Consejo merecería la pena, ya que el objetivo lo justifica sobradamente. Sin hacer sombra, como es obvio, a las funciones propias del Consejo de Gobierno y de la Asamblea legislativa, el Consejo Económico y Social se ha mostrado como una institución cuya idoneidad se ha probado en la práctica. Es probable que pudiera decirse de él que si no lo tuviéramos habría que inventarlo. Y no sólo por las funciones expresas que desempeña, sino también por las funciones latentes (como ya se apuntó más atrás) que el propio Consejo desarrolla. Además de ser coherente con el principio constitucional del Estado social, también resulta más beneficioso, tanto desde el punto de vista de la eficacia de la acción de gobierno como desde la perspectiva de la función integradora que las instituciones políticas regionales deben realizar, tener institucionalizada la participación social que dejarla al albur de su realización anómica y dispersa: «*forma dat esse rei*».

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*

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 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 pre-determinadas por la ley. Sólo es posible hablar de acto en sentido estricto cuando los efectos del mismo son obra exclusiva de la norma jurídica¹.

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 escrita sobre el concepto que nos ocupa².

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 esto no significa que carezca de tradición histórica. Al contrario, si se examina con más detalle el asunto,

* 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 actos parlamentarios», expuesta en el Seminario sobre el Acto Parlamentario, organizado por el Parlamento Vasco y que se desarrolló en Vitoria-Gasteiz en enero de 1998. Agradezco muy sinceramente a dicha Asamblea Legislativa y a su Dirección de Estudios la amabilidad de autorizarme a publicar el texto.

¹ La definición es de Díez Picazo, L., Gullón, A. *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, Madrid, 1988, pág. 487.

² Por ejemplo, García Martínez, A.: *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, pág. 67. Para 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”.

cabe afirmar que el acto parlamentario ha sido objeto de reflexiones doctrinales desde épocas tan remotas como los años precedentes a la *Gloriosa Revolución* inglesa.

La peculiaridad que ha marcado el tratamiento de la noción que nos ocupa desde la perspectiva del Derecho Parlamentario no radica, por lo tanto, en su escasa construcción jurídica. La singularidad estriba en que el acto parlamentario se ha enfocado habitualmente desde la concreta, y por ello, limitada óptica de los *interna corporis*. No es éste el momento de entrar a analizar con detalle la teoría de los actos internos del Parlamento, cuestión que por lo demás ha sido tratada en profundidad en reiteradas ocasiones. Me interesa tan sólo resaltar que la identificación de los actos parlamentarios con los *interna corporis* ha condicionado indudablemente la forma de entender la eficacia que les es característica.

Desde un punto de vista histórico, la autonomía del Parlamento se afianza garantizando su independencia respecto al resto de los poderes del Estado, fundamentalmente frente al poder judicial. Para quienes han investigado detenidamente el tema, la doctrina de los «*interna corporis*» se formula por la doctrina jurídica alemana durante la segunda mitad del siglo XIX³, sobre el influjo de la experiencia constitucional británica. Fue en Inglaterra donde, desde antiguo, se reconoció a cada una de las Cámaras el derecho a controlar los *internal proceedings*, entre los que se incluye no sólo el procedimiento legislativo, sino también otras cuestiones relativas al funcionamiento interno del Parlamento⁴.

No puede ponerse en duda el peso de estos precedentes. Pero tampoco es posible olvidar la influencia que, a la hora de construir la independencia de las Cámaras, ejerció la Revolución Francesa sobre los ordenamientos continentales. Como consecuencia de la interpretación estricta del principio de división de poderes, la nueva mentalidad jurídica trató a los actos parlamentarios de forma muy similar a los actos administrativos. Merece la pena recordar que, precisamente, la noción de acto jurídico irrumpe en el campo del Derecho Público de la mano del Derecho Administrativo francés, como forma de delimitar un ámbito exento de control jurisdiccional⁵ y sometido únicamente al de las propias autoridades administrativas. En igual sentido y también como consecuencia de la desconfianza hacia los Tribunales, se interpretó que sólo era posible garantizar la autonomía del Parlamento frente al resto de los poderes si se exoneraba a los actos de las Cámaras de controles de cualquier otra autoridad que no fuese el Parlamento mismo.

³ L. M.^a Díez-Picazo, por ejemplo, es partidario de la tesis que sostiene que fue Gneist quien utilizó la expresión en un informe para el IV Congreso de Juristas Alemanes celebrado en Berlín en 1863, en el que trataba de la competencia de los jueces para fiscalizar la validez formal de las leyes. Aunque la respuesta de Gneist al problema fue afirmativa, el autor germano indicó que el control no podía extenderse a aquellas fases procedimentales que se desarrollaran por completo en el interior de las Cámaras, actos que denominó *interna corporis*. Éstos pertenecerían a la exclusiva competencia parlamentaria, por lo que no serían susceptibles de control por ninguna otra autoridad. (*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pág. 40).

⁴ G. G. Floridaia señala que el momento más elocuente en la evolución de la autonomía de las Cámaras inglesas está quizá constituido por los cincuenta años que transcurren desde la construcción teórica que realiza E. Coke hasta el reconocimiento legislativo operado por las cláusulas del *Bill of Rights*. Para el autor de las *Fourth Institute*, es *lex et consuetudo Parliamenti* que todos los asuntos que afectan a ambas Cámaras deban estar sometidos al propio Parlamento porque, en cuanto Tribunal de Justicia, opera sobre la base de un derecho especial que *hat no higher*. Esta argumentación, característica de un sistema jurídico-constitucional premoderno, se modificará tras la Gloriosa Revolución. La nueva posición del Parlamento, en el centro del sistema político, se recoge en el *Bill of Rights*, cuyo ap. I, 9 reconoce que «*the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*» (*Il Regolamento Parlamentare nel sistema delle fonti*, Milán, 1986, págs. 7-14).

⁵ Santamaría Pastor, J. A.: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público*. Madrid, 1972, pág. 226.

En las dos tradiciones constitucionales que se acaban de reseñar, el principio de los *interna corporis* significa, sobre todo, que los actos del Parlamento no son fiscalizables por los órganos jurisdiccionales. La justificación de dicho principio radica en el carácter eminentemente interno de los actos parlamentarios, que obliga a entender que sólo las Cámaras tienen competencia sobre ellos. Éste es el caso de quienes, como R. Carré de Malberg, defienden la soberanía del Parlamento y su independencia frente a los demás poderes⁶. Pero también es el supuesto de la dogmática jurídica alemana, construida sobre el modelo de una monarquía constitucional, donde la soberanía se comparte por el Rey y el Parlamento. Según los autores que escriben en la época de Bismark, los actos del Parlamento que no inciden sobre posiciones jurídicas externas carecen de naturaleza jurídica. Se construye así una imagen del Parlamento paralela a la del aparato burocrático estatal, ya que, en ambos casos, sólo es enjuiciable aquello que trasciende al ámbito de la sociedad civil⁷.

En definitiva, de lo expuesto hasta el momento cabe concluir no sólo que existe desde antiguo una teoría de los actos parlamentarios, sino además que esta doctrina gozó en su momento de una construcción acabada y de una aceptación generalizada. Todo ello no significa, sin embargo, que la teoría de los actos internos del Parlamento sea de recibo en la actualidad. Aún más, puede afirmarse que las principales conclusiones de dicha doctrina parecen difícilmente compatibles con los presupuestos sobre los que se asientan los ordenamientos contemporáneos.

El perfeccionamiento que ha experimentado el Estado de Derecho desde el final de la Segunda Guerra Mundial obliga a entender que no existen ámbitos exentos al control jurisdiccional o que, de reconocer la existencia de alguno, dichos espacios deben interpretarse en sentido restrictivo⁸. Esta afirmación afecta también al Parlamento, que ha dejado de ser soberano para estar sometido, en muchas de sus actividades, a la fiscalización de órganos que, como el Tribunal Constitucional, desempeñan una función de naturaleza jurisdiccional. Pero igual que es discutible la existencia de actos exentos de control externo, también puede ponerse en tela de juicio la forma en que se justificaba la propia doctrina de los *interna corporis*. Hoy resulta difícil poner en duda que, aunque sean meramente internos y no afecten directamente a la posición jurídica de los ciudadanos, los actos del Parlamento son, en su mayor parte, actos jurídicos, por lo que están sometidos a Derecho.

Lo cierto es que, y en esto tiene razón la doctrina más extendida, son escasos los análisis sobre la eficacia de los actos parlamentarios que tengan en cuenta las profundas modificaciones experimentadas por la posición de las Asambleas. Es más, resulta difícil enfocar dicho objeto de análisis sin dejarse influir por las visiones que caracterizaron el tratamiento del tema durante la existencia del Estado liberal. El influjo de la doctrina de los *interna corporis* puede conducir a mantener, todavía hoy, soluciones que no son compatibles con el Estado de Derecho o, a la contra, a intentar erradicar dichos principios hasta el punto de poner en duda la necesaria autonomía del Parlamento.

La situación que se acaba de describir condiciona, sin duda alguna, el análisis que la eficacia del acto parlamentario puede recibir desde estas páginas. Más en concreto, fuerza a renunciar al análisis de todos los aspectos que suscita el tema objeto de investigación, ya que abordar dichos extremos en su integridad exigiría llevar a cabo más de una monografía. Pero

⁶ *Contribución a la théorie générale de l'Etat*, Tomo I, París, 1920, pág. 453.

⁷ Floridia, G. G., ob. cit. pág. 103. Sobre el tema, también, Torres Muro, I.: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, REDC, n° 17, pág. 194.

⁸ No es éste el lugar ni el momento de entrar en el debate abierto en la doctrina administrativa sobre la existencia de actos políticos. Desde estas páginas, será preciso realizar ciertas referencias a algunas de estas cuestiones, pero será más adelante y en un contexto mucho más concreto.

además, la parquedad de estudios existentes hasta el momento induce a abordar ciertos problemas sin la pretensión de dar una respuesta acabada acerca de los mismos, sino procurando aclarar el estado de la cuestión a través del bosquejo de nuevos interrogantes.

II. LA EFICACIA DEL ACTO PARLAMENTARIO: LOS PRESUPUESTOS DEL ACTO, EL ACTO DE PROCEDIMIENTO Y EL ACTO TOTAL

El análisis de la eficacia del acto parlamentario debe partir, necesariamente, de una determinada concepción de dicho tipo de acto. Es evidente que, desde el contexto de estas páginas, el tratamiento que puede recibir dicho tema ha de ser forzosamente instrumental. En primer lugar, porque la definición del acto parlamentario constituye, de por sí, un objeto específico de investigación. En segundo lugar, porque dicho concepto es un reflejo de la noción de acto jurídico, por lo que necesariamente varía según la visión global que se defiende del Derecho en su conjunto.

El tratamiento que la noción de acto administrativo ha recibido en la doctrina constituye un buen ejemplo de lo que se acaba de afirmar. Aun a riesgo de simplificar excesivamente los planteamientos, cabe señalar que una parte de los autores defienden una visión marcadamente jurídico-formal de dicho tipo de actos, según la cual sólo pueden considerarse como tales las declaraciones de voluntad que generan efectos jurídicos⁹. Esta concepción es, sin duda, tributaria del Derecho Privado¹⁰, origen del que arrancan precisamente las limitaciones que la afectan. Conviene recordar que esa rama del ordenamiento parte de la autonomía de la voluntad, por lo que quizá el único factor para medir la juridicidad del acto sean las consecuencias que es capaz de producir. En el Derecho Público la actuación de los órganos públicos está predeterminada por normas jurídicas, con lo que el camino para identificar los actos jurídicos parece precisamente el inverso. Por ello, como más adelante se podrá analizar, los efectos del acto, que pueden ser de muy variada naturaleza, deben contemplarse como la consecuencia y no la causa de la juridicidad del acto.

Como resultado de ese origen privatista, la concepción que antes se ha reseñado tiene además el inconveniente de ser excesivamente restrictiva, por lo que no es capaz de captar la gran variedad de actos llevados a cabo por la Administración que, aunque no produzcan efectos jurídicos directos, resultan exigidos por el ordenamiento. Tal es el caso de las propuestas, informes, declaraciones, etc. Por ello, tiende a predominar en nuestra doctrina una visión del acto administrativo de carácter marcadamente subjetivo, según la cual acto administrativo serían no sólo las declaraciones de voluntad de la Administración pública, sino también de jui-

⁹ Partidario de una concepción de este tipo es, en España, J. M.^a Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto Administrativo*, Madrid, 1993. Más en detalle, este autor defiende una concepción funcional jurídico-formal del acto administrativo. En su opinión, el acto es fruto del ejercicio de una potestad administrativa, porque crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos, por presumir, con presunción *iuris tantum*, su legalidad. (Ob. cit, pág. 18).

¹⁰ Es, por ejemplo, la que se recoge por L. Enneccerus, para quien "Los actos o bien carecen de importancia jurídica (un paseo, una invitación de simple cortesía) o bien producen, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico, un efecto jurídico. A estos últimos los llamamos actos jurídicamente eficaces o simplemente actos jurídicos" (*Derecho Civil. Parte General*. Decimotercera revisión por H. C. Nipperdey, Barcelona, 1950, pág. 8).

cio, de conocimiento o de deseo siempre que sea en ejercicio de una potestad administrativa¹¹.

Ésta es la concepción que se ha adaptado al Derecho Parlamentario en las contadas ocasiones en que ha sido objeto de análisis. Así, por ejemplo, N. Pérez Serrano define el acto parlamentario como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria¹². La noción que se acaba de transcribir constituye un buen punto de partida para medir la eficacia de los actos parlamentarios, porque se adapta a las peculiaridades de la actividad de las Asambleas.

La utilidad de dicho concepto radica, antes que nada, en que permite enfocar como actos jurídicos determinadas actuaciones parlamentarias que, examinadas a simple vista, podrían parecer meras operaciones políticas carentes de transcendencia para el mundo del Derecho. Éste es el caso, como más adelante se analizará, de determinadas actividades como las mociones y las proposiciones no de ley. Precisamente en atención a estos casos, conviene advertir que la juridicidad de éstos y otros actos no se encuentra en el tipo de efectos que generan, sino que deriva de la forma en que aparecen contemplados por el ordenamiento jurídico.

En este sentido, hay que excluir que sólo puedan considerarse actos jurídicos aquellos que generan una modificación de situaciones jurídicas. Esta concepción, válida para las normas jurídicas, no lo es para los actos porque impide, entre otras cosas, comprender la diferencia entre un acto jurídico y una mera actuación material que, aún no estando prevista en el ordenamiento¹³, puede llegar a generar consecuencias jurídicas. Como actos jurídicos deben entenderse todos aquellos que resultan ser una concreción de normas jurídicas preexistentes, normas que han configurado previamente dichos actos, indicando el procedimiento mediante el cual deben ser elaborados y los efectos que son capaces de generar.

La juridicidad de los actos parlamentarios se confirma con una constatación posterior. Precisamente por estar previstos en el sistema jurídico y con independencia de su contenido, grado de voluntariedad o necesidad, están sometidos a un canon jurídico, parámetro que permitirá en ciertas ocasiones que órganos de control externo (como puede ser el Tribunal Constitucional) u órganos internos (como pueden ser las Mesas de las Cámaras en ejercicio de las funciones que les atribuyen los arts. 31.2 RCD y 36.2 RS) verifiquen su adecuación a lo dispuesto por las normas del ordenamiento.

¹¹ Una definición de este tipo es la que recoge, por ejemplo, J. A. García-Trevijano, *Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 95. Para el autor, acto administrativo es una “declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho Público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa”. (*Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 95). E. García de Enterría y T.-R. Fernández, siguiendo de cerca la concepción de Zanobini, muy generalizada entre la doctrina italiana, afirman que acto administrativo es “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 530).

¹² «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, 1981, pág. 74. El mismo autor recoge esta definición en «El acto parlamentario», incluido en Figueroa Laraudogoitia, A., Silva Ochoa, J. C. da (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 464. En sentido similar, A. García Martínez define el acto parlamentario como “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria” (ob. cit., pág. 69).

¹³ Lo que no ocurre con los hechos jurídicos, que también aparecen previstos en el ordenamiento y que sólo se diferencian de los actos jurídicos en que no contienen una declaración de voluntad.

Antes se ha señalado que el concepto de acto que maneja la mayor parte de nuestra doctrina es marcadamente subjetivo. Conviene ahora señalar que también es una noción de naturaleza funcional. En efecto, el acto parlamentario se caracteriza no sólo por ser un acto del Parlamento, sino también por ser ejercicio de una potestad parlamentaria¹⁴. En consecuencia, al menos en el contexto de estas páginas, no se pretenderá determinar la eficacia de los actos dictados en materia de administración y de personal. Estos asuntos, aunque aparecen mencionados en el propio Texto constitucional (art. 72.1), tienen un carácter meramente instrumental de las funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2. Poseen, en definitiva, una naturaleza y una eficacia más próxima a la de los actos propiamente administrativos, extremo que se confirma en el art. 58.1 de la LOPJ. Recordemos precisamente que este precepto atribuye el control de los actos del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal y administración a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Los actos parlamentarios, al igual que el resto de los actos jurídicos, puede revestir una gran diversidad. Así, sería posible clasificarlos teniendo en cuenta alguno de los elementos que los componen, tales como el sujeto que dicta el acto, el contenido que les caracteriza o la finalidad que intentan alcanzar. Pero estas distinciones, que quizás puedan resultar útiles para un estudio del acto en su conjunto, no resultan de especial relevancia a la hora de medir la eficacia del acto parlamentario porque, por ejemplo, actos de órganos distintos pueden generar similares efectos y, al contrario, actos dictados por un mismo órgano pueden tener consecuencias diferentes.

Cuando se analiza con cierto detalle el funcionamiento del Parlamento es fácil percatarse de que los actos a través de los cuales despliega su actividad no constituyen fenómenos aislados, carentes de conexión entre sí. El hecho de que sea un cuerpo de naturaleza colegial fuerza a establecer cauces específicos a través de los cuales los órganos de gobierno de las Cámaras ordenan la participación de quienes componen las Asambleas. Es a través de este *iter*, integrado a su vez por actos de naturaleza más concreta, como se forma paulatinamente el acto definitivo. Puede en consecuencia afirmarse que casi todos los actos que lleva a cabo el Parlamento se enlazan entre sí formando procedimientos¹⁵.

La doctrina ha puesto de manifiesto, reiteradamente, el relieve que la noción de procedimiento adquiere para el Derecho Parlamentario. Pero, por lo general, esta apreciación se ha ceñido al campo de la elaboración de las leyes. Lo que ahora me interesa resaltar es que la misma consideración puede aplicarse a la formación de todos los actos relevantes que se llevan a cabo en el seno de las Asambleas, por muy sencillos que puedan parecer en un principio¹⁶.

¹⁴ Como tales cabe entender, a efectos de este trabajo, las que se especifican en el art. 66.2 de la Constitución.

¹⁵ Ésta es, en realidad, una característica de todas las funciones estatales, como puso de manifiesto A. Merkl. Para este autor "Todas las funciones estatales... son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Así, la ley es la meta a que nos lleva la vía legislativa, y los actos judiciales y administrativos son metas a que nos conducen el procedimiento judicial y el administrativo" (*Teoría General del Derecho Administrativo*, México, 1980, págs. 277-278).

¹⁶ Sólo por poner un ejemplo, merece la pena traer a colación el supuesto de las preguntas, cuya aparente unilateralidad no debe conducir a engaño. Así, cuando se solicita una respuesta oral en el Pleno, el perfeccionamiento del acto exige un procedimiento a lo largo del cual el Parlamentario que formula la pregunta colabora con la Mesa que califica el escrito y declara su admisibilidad, con el Presidente y la Junta de Portavoces, encargados de decidir su inclusión en el orden del día, y con el conjunto de los Parlamentarios, ante los cuales se debate el asunto.

La consideración que se acaba de exponer tiene importantes repercusiones a la hora de analizar los actos parlamentarios, porque impulsa a enfocarlos desde dos puntos de vista, distintos pero complementarios. El primero de ellos consiste en tener en cuenta la dinámica del propio acto, porque lo examina durante su devenir, a lo largo de su proceso de formación. El segundo reside en tomar en cuenta el acto de forma estática, tal y como aparece en el momento de su producción¹⁷. Desde la óptica que se acaba de explicar, es posible identificar, antes que nada, el acto total¹⁸, que constituye la meta del procedimiento, ya que representa la concreción de alguna de las figuras típicas mediante las cuales las Cámaras desempeñan cualquiera de sus funciones¹⁹. Según dicha perspectiva, actos totales serían, evidentemente, la ley²⁰, que encarna la unidad de referencia del procedimiento. Pero además, y dado que, como antes se ha podido analizar, todo acto parlamentario es fruto de un procedimiento, actos totales serían también, por ejemplo, la investidura del Presidente del Gobierno o la proposición no de ley, porque ambas son el resultado de una sucesión de acontecimientos que culmina en una declaración de la Cámara mediante la cual el Parlamento desempeña otra de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.

El fin al que tiende el procedimiento es, como se acaba de señalar, la elaboración de dicho acto total. No conviene olvidar, sin embargo, que la consecución de dicha meta está condicionada a la realización de una serie de actuaciones más concretas, que se encadenan entre sí formando una serie sucesiva. Junto al acto total es preciso, por lo tanto, tener en cuenta los actos parciales a través de los cuales el procedimiento discurre.

Antes de seguir analizando con más detalle los tipos de actos parlamentarios desde el punto de vista del procedimiento, interesa resaltar que la diferencia entre acto total y acto parcial, entendidos en el sentido que se les ha dado en estas páginas, no coincide con otra que es común en el Derecho Administrativo, por la que se distinguen los actos de trámite de los actos finales. Según esta última clasificación, el acto final coincide con la resolución definitiva que decide sobre el fondo del asunto, mientras que los actos de trámite son aquellos previos e instrumentales a dicha declaración de voluntad. La distinción que se acaba de esbozar puede quizá resultar útil para comprender lo dispuesto en la legislación vigente acerca del régimen de impugnación de los actos administrativos²¹. Pero conviene señalar que ni el acto final coincide con la idea de acto total, ni el acto de trámite se identifica necesariamente con la noción de acto parcial. En efecto, la idea de acto total es más omnicomprendensiva que la de acto final, porque engloba todo lo que se ha ido realizando a lo largo del procedimiento. Desde este punto

¹⁷ Éste es el método propuesto por U. Fragola en *Gli atti amministrativi*, Turín, 1952, pág. 59.

¹⁸ La distinción entre acto parcial y total es la que establece H. Kelsen en su *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, 1979, pág. 234. Más en concreto, el autor considera que las funciones estatales totales pueden descomponerse en varias etapas que constituyen actos parciales incompletos. Es la terminología que, inspirándose en el autor citado, aunque con determinadas reservas, utiliza S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1985, pág. 74 nota 83. Conviene, sin embargo, señalar, que dicho acto recibe las más variadas denominaciones, en razón de la concepción que se tenga del procedimiento, llamándose a veces *fattispecie* (Sandulli), disposición (Giannini) o acto final (Cerri).

¹⁹ Acerca de esta concepción del acto total, Galeotti, S., ob. cit., pág. 74.

²⁰ Conviene puntualizar que, en puridad, la ley no es un acto parlamentario sino una norma. Pero este extremo será objeto de análisis más adelante.

²¹ Acerca de esta clasificación, por ejemplo, García-Trevijano, J. A. *Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 186, y García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 555.

de vista, el acto final, aunque concluya el procedimiento, es sólo uno de los actos del mismo, por lo que constituye un acto parcial más²².

a) *La eficacia de los presupuestos*

Para poder medir adecuadamente la eficacia característica de los actos parlamentarios es preciso realizar una última precisión. Ésta consiste en diferenciar los actos que forman parte del procedimiento de aquellos otros que la doctrina suele denominar actos presupuestos²³. Como tales se consideran, en general, aquellos elementos que, aunque influyen en el acto total, no forman parte del ciclo procedimental que culmina en la elaboración del mismo. Esta autonomía es precisamente el factor que los excluye del procedimiento.

Conviene recordar aquí que sólo pueden considerarse integrados en el procedimiento aquellos actos que están ligados funcionalmente y cuyo fin, mediato o inmediato, está constituido por el propio objeto del procedimiento²⁴. Estos actos que lo componen no pueden jurídicamente subsistir si no es en cuanto tales, por encontrarse en un estado de congénita dependencia funcional respecto al fin del procedimiento²⁵. Frente a lo que ocurre con los actos que forman parte del procedimiento, los presupuestos gozan de relativa independencia porque, además de poder subsistir al margen del acto total, no influyen de forma directa ni inmediata sobre el mismo.

Cada uno de los tipos de actos que se acaban de mencionar, clasificados en relación con el papel que ocupan dentro de los procedimientos parlamentarios, tiene un eficacia distinta, condicionada precisamente por su función dentro del procedimiento de que se trate. Así, a grandes rasgos, puede afirmarse que los actos presupuestos no agotan sus efectos en los procedimientos parlamentarios, sino que contribuyen a crear la situación jurídica necesaria para que éstos puedan desarrollarse. A la hora de concretar esta eficacia, conviene señalar que estos actos pueden ser de distinta naturaleza por lo que la mayoría de la doctrina distingue los presupuestos objetivos de los subjetivos²⁶. Estos últimos son los que cualifican al órgano que debe actuar y comprenden, por lo general, exigencias respecto a su correcta formación²⁷ y consti-

²² La votación en el pleno de la Cámara, por ejemplo, podría considerarse como el acto que pone fin al procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, pero no coincide con la noción de ley, que constituye, en este supuesto, el acto total.

²³ Esta distinción es muy común en la doctrina administrativista italiana y es consecuencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que desde finales del siglo pasado consideró los actos presupuestos como autónomamente impugnables, mientras que los actos que formaban parte del procedimiento no eran recurribles más que a través del acto final. Sobre esta cuestión, Cerri, A., «Sindacato della Corte Costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1965, pág. 422.

²⁴ Galeotti, S., ob. cit., pág. 100.

²⁵ El autor arriba citado señala, como ejemplo de este fenómeno, la relación que existe entre la ley y la proposición de ley. Esta última, sin su conexión con la ley, se transformaría en una simple petición a las Cámaras, con muy distintas y escasas consecuencias jurídicas. Igualmente la promulgación, si se opera de la misma manera, quedaría en nada porque carecería de razón de ser (Ibídem).

²⁶ Partidarios de esta distinción son, por ejemplo, en la doctrina administrativista, Giannini, M. S. *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milán, 1970, pág. 856, y Sandulli, A. M., *Il Procedimento Amministrativo*, Milán, 1959, pág. 60 y ss. También los autores que han tratado el tema del procedimiento legislativo adoptan una distinción similar. Junto a las obras de A. Cerri y S. Galeotti mencionadas en notas anteriores, merece la pena destacar el tratado de F. Modugno sobre *L'invalidità della Legge*, vol. II, Milán, 1970, págs. 156 y ss.

²⁷ Algunos de los presupuestos a los que nos referimos son comunes para toda actuación parlamentaria. Así, por ejemplo, que los Parlamentarios que participen en la elaboración del acto hayan adquirido válidamente la condición de miembro de la Cámara. Otros varían según el órgano u órganos que deben actuar. Así, por ejemplo, si el acto es de la Diputación Permanente, que ésta se haya formado según lo dispuesto en el art. 78 de la Constitución y en los Reglamentos.

tución²⁸, mientras que en otros casos determinan la competencia de dicho órgano para llevar a cabo la tarea que se le asigna²⁹. De otro lado, presupuestos objetivos son aquellos que se refieren a la materia sobre la que versa el acto, y condicionan la actuación del órgano a que se hayan verificado, con carácter previo, determinadas circunstancias³⁰ que, generalmente, son externas a las propias Cámaras.

Este último factor obliga a considerar que, por lo general, los presupuestos de carácter objetivo no constituyen actos parlamentarios en sentido propio³¹ sino que, en la expresión utilizada por N. Pérez Serrano, son actos en el Parlamento³². En efecto, aunque las Cámaras puedan intervenir en algún momento de su proceso de realización o sean las destinatarias de dichos actos, deben imputarse a otros agentes, que son quienes les dotan de contenido.

Distinto es el caso de los presupuestos de carácter subjetivo. En estos supuestos, estamos casi siempre en presencia de otros actos parlamentarios que, a su vez, son fruto de procedimientos más o menos complejos regulados con detalle en los primeros Títulos de los Reglamentos de las Cámaras. Por ello, también estos presupuestos pueden analizarse como actos parlamentarios independientes distinguiendo, como se hará mas adelante, la eficacia de los actos parciales que los integran de la eficacia que debe atribuirse al acto final.

Por ahora, merece la pena destacar que, en su mayor parte, son actos que coinciden con los que, atendiendo a su contenido, pueden configurarse como actos relativos al estatuto de los Parlamentarios y de autoorganización de las Cámaras. En algunos casos, es claro que dichos actos poseen una eficacia meramente interna, afirmación que no excluye en absoluto la posibilidad de que dichos actos estén sujetos al control del Tribunal Constitucional³³. Ésta

²⁸ Así, por ejemplo, que las Cámaras se hayan constituido previamente según lo dispuesto en el art. 68.6 CE y arts. 1 RCD y 2 RS.

²⁹ El presupuesto de la competencia es exigible, especialmente, para el caso de que actúen las Comisiones, permanentes o no permanentes. Aunque la interpretación de la competencia de las Comisiones corresponde a la Mesa de la Cámara (art. 43.1 RCD) o a este órgano y al Pleno (art. 54 RS) los Reglamentos delimitan dicha competencia de forma, a veces, muy detallada, tal y como sucede con la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado (art. 56 RS) o la del Estatuto del Diputado en el Congreso (art. 48.2 RCD). Además, en el caso de las Comisiones no permanentes, como las de Investigación, hay que tener presente que se crean para un trabajo concreto y que se extinguen una vez finalizado éste (art. 51 RCD, art. 50 RS). En caso de que las Comisiones legislativas actúen con competencia legislativa plena también es preciso, como presupuesto subjetivo, la delegación del Pleno de la Cámara (art. 75.2 CE, art. 148 RCD, art. 130 RS).

³⁰ En el caso del procedimiento legislativo, los presupuestos a los que se hace referencia suelen ser previos a la formulación de la iniciativa legislativa (con la que comienza el procedimiento en sentido estricto) y aparecen dotados de cierta autonomía en relación al mismo. Un caso evidente son los trámites previstos para la admisión de la iniciativa legislativa popular y la posterior recogida de firmas, regulados en la LO 3/1984. En el caso de los procedimientos de control, carácter de presupuesto tienen, por ejemplo, los informes que remite el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo. Estos actos tienen autonomía en relación con los procedimientos de control sobre el ejecutivo que, a partir de los mismos, pueden desarrollarse en la Asamblea (art. 199 y 200 RCD).

³¹ Aunque la delimitación del acto parlamentario es objeto de otra de las ponencias, merece la pena señalar que, con carácter instrumental a los objetivos que persiguen estas páginas, sólo se han considerado actos parlamentarios aquellos actos jurídicos llevados a cabo por el Parlamento, las Cámaras o alguno de sus órganos. Acerca de este extremo, Pérez Serrano, N., «Hacia una teoría de los actos parlamentarios» cit., pag. 78.

³² El autor se refiere a este tipo de actos en «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», cit., pág. 72.

³³ En efecto, el hecho de que estos actos sean una manifestación de la independencia de las Cámaras frente a otros poderes y de que posean una naturaleza eminentemente interna no los excluye, sin embar-

es la eficacia que cabe imputar, en primer lugar, a los actos que conducen a la formación de órganos (como las Comisiones, la Mesa de la Cámara, la Junta de Portavoces y el Presidente) a los que, además, se atribuyen determinadas competencias. Pero quizás la misma hipótesis se puede mantener también para la mayoría de los actos que producen efectos sobre la condición de Parlamentario, ya que destinatarios de los mismos son los propios miembros de las Cámaras³⁴.

Es cierto que los actos a los que se hace referencia inciden de manera contundente en el *estatus* jurídico de los miembros de las Cámaras y que, de realizarse en contra de los establecido en la Norma Fundamental y en las disposiciones de naturaleza reglamentaria, pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de los Parlamentarios. Reconocer que también están sujetos al control del Tribunal Constitucional no obliga, sin embargo, a reconocer que posean eficacia externa porque, hoy en día y a diferencia de lo que ocurría en el Estado liberal, los actos internos del Parlamento pueden estar sometidos a fiscalización.

En favor de la eficacia externa de este tipo de actos es también posible argumentar la conexión que existe entre el art. 23.2 y el art. 23.1 de la Constitución, por medio de la cual las facultades de los Parlamentarios se identifican con los derechos de los representados, ya que los primeros son el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores³⁵. Pero este argumento no tiene en cuenta que la relación representativa no transcurre entre sujetos, sino entre órganos³⁶. Por ello, representantes de los ciudadanos no son, en realidad, cada uno de los Parlamentarios sino, como afirma el art. 66.1 de la Norma fundamental, las Cortes Generales en su conjunto.

El debate acerca de la eficacia que se puede atribuir a estos actos cuando se consideran de forma autónoma no debe, sin embargo, conducir a soslayar la que se les debe reconocer en cuanto presupuestos. Es verdad que a través de los actos de autoorganización y los relativos al estatuto de los Parlamentarios se pone de manifiesto la autonomía de gobierno que la Cons-

go, de cualquier control externo. Es cierto que, por respeto a la autonomía de las Cámaras, estos actos no son fiscalizables por los Tribunales ordinarios de justicia sino que están sobre todo sometidos a formas de control interno. Pero también es verdad que la sujeción de las Cámaras al texto constitucional somete algunos de estos actos al control del Tribunal Constitucional, en caso de que, por ejemplo, incidan sobre los derechos fundamentales de los Parlamentarios o en la validez de la ley.

³⁴ Acerca de este extremo, conviene recordar que los actos que determinan la adquisición y la pérdida de la condición de Parlamentario electo, así como aquellos que provocan la mayor parte de los supuestos de suspensión del cargo, no son propiamente actos parlamentarios, sino que son consecuencia de actuaciones llevadas a cabo por órganos ajenos a las propias Cámaras.

³⁵ Esta construcción, como es sabido, ha sido muy frecuente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así se recoge, por ejemplo, en las S. 10/1985, 5/1983, 181/1989, 23/1990, 105/1990. Acerca de la misma, por ejemplo, Caamaño, F., «Mandato parlamentario y derechos fundamentales», *REDC*, n° 36, 1992, quien califica el art. 23 de la Constitución como «un derecho fundamental interactivo» (ob. cit., pág. 132).

³⁶ En efecto, concebir a los Parlamentarios como instrumento de la participación de los electores se aparta, de forma significativa, de otras formulaciones más clásicas y más tradicionales de la misma institución. Quizá este motivo provocó que se elevaran votos particulares en casi todas las Sentencias del Tribunal Constitucional en las que aparece, y que han sido citadas en la nota anterior. En dichos votos particulares se señala que el art. 23 no da base suficiente para que un representante alegue como propio un derecho fundamental sólo reconocido explícitamente para los electores (Voto particular formulado por los Magistrados A. Latorre y L. Díez-Picazo a la STC 5/1983). En efecto, no puede establecerse una relación individualizada entre elector y representante porque «no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos» (Voto particular formulado por los Magistrados anteriormente citados a la STC 10/1983).

titución reconoce a las Cámaras en el art. 72. También conviene mencionar que, como antes se ha señalado, gozan de relativa independencia en relación con otros procedimientos parlamentarios, porque no agotan sus efectos en la realización de los mismos. Pero, por el momento, es preciso reconocer que los actos mencionados no despliegan las funciones sustantivas que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2, sino que desempeñan una eficacia sobre todo instrumental, al determinar los requisitos y las condiciones necesarias para que las Cámaras desempeñen correctamente las potestades que tienen atribuidas.

La eficacia de los actos parciales

Antes se señalaba que los procedimientos parlamentarios, al igual que otros ciclos procedimentales que se desarrollan en órganos de distinta naturaleza, están constituidos por una serie sucesiva de actos parciales, ordenados para alcanzar una meta, que constituye el fin del procedimiento. Al analizar cada uno de estos actos parciales ocurre lo mismo que sucedía en el caso de los presupuestos. En efecto, en algunas ocasiones los actos parciales son capaces de generar efectos autónomos, que varían según las peculiaridades de dichos actos. Pero antes de entrar a analizar este tipo de eficacia, merece la pena señalar, además, que todos los actos parciales despliegan unos efectos jurídicos comunes, derivados de su inserción en la serie procedimental. En palabras de S. Galeotti, dicha eficacia consiste en propulsar jurídicamente las actividades subsiguientes del procedimiento³⁷.

Siempre según el mismo autor, todo acto procedimental constituye, en primer lugar, la condición para la realización del acto posterior. Pero además produce, como efecto más inmediato, la necesidad jurídica de que el acto siguiente se lleve a cabo. De esta manera, en el procedimiento, la realización del primer acto genera la energía jurídica suficiente para que comience a desplegarse todo el ciclo posterior, poniendo en marcha una tras otra, o más exactamente, una como consecuencia de la otra, las actividades que lo constituyen. De esta manera, el primer acto provoca el subsiguiente, y éste genera otro, y así sucesivamente hasta que el procedimiento alcance la meta que el ordenamiento le atribuye³⁸.

La eficacia de los actos parciales se ha examinado con detalle, en varias ocasiones, al examinar el procedimiento legislativo. Pero la misma observación puede realizarse para otro tipo de ciclos procedimentales, como es el caso de aquellos mediante los cuales las Cámaras ejercen la función de control. Así, por ejemplo, las normas previstas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados configuran la moción de censura presentada por el número exigido de Parlamentarios como un acto de iniciativa, que genera en la Mesa de la Cámara la obligación de calificarla y analizar su admisibilidad. En caso de que dicha propuesta reúna los requisitos previstos por el ordenamiento, se produce el deber que tiene dicho órgano de admitirla a trámite, hecho que a su vez impulsa la necesidad de que el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la incluya en el orden del día de la Cámara. Consecuencia obligada de este acto es el comienzo de la fase constitutiva del procedimiento, porque durante el debate y la subsiguiente votación se forma la voluntad de la Cámara. En caso de que, por cumplir los requisitos previstos en el Texto constitucional, la moción de censura prosperase, empieza la fase final del procedimiento que, como ocurre en otras ocasiones, culmina fuera del Parlamento. La comunicación al Presidente del Gobierno y al Rey de la decisión adoptada genera, en el primero, la obligación de presentar su dimisión y en el segundo, el deber de nombrar al nuevo candidato elegido.

³⁷ Ob. cit., pág. 47.

³⁸ Ob. cit., pág. 48

La afirmación que se acaba de realizar, acerca del carácter propulsivo de los actos parciales, es válida como regla general. Aun así, conviene no olvidar que casi ningún procedimiento jurídico es absolutamente rígido. Antes que nada porque, aunque el acto anterior determine la realización del acto posterior, no condiciona su contenido³⁹, que será decidido por el órgano llamado a realizarlo con el grado de libertad que le confieran las normas jurídicas⁴⁰. De otro lado, conviene tener presente que el propio ordenamiento parlamentario atribuye a las Cámaras un cierto grado de disponibilidad sobre algunos actos⁴¹. Pero además, hay que tener en cuenta que, en algunos ciclos procedimentales, junto a los actos estrictamente necesarios, existen otros cuya realización no tienen tal grado de obligatoriedad. En estos supuestos, las normas que regulan el procedimiento atribuyen a la voluntad del agente la libertad de llevar a cabo dicha actuación, limitándose a establecer el camino que deberá seguir para el caso de que se decida en dicho sentido⁴².

En algunas ocasiones los actos parciales generan otros efectos distintos al de crear las condiciones para proceder a la realización del acto siguiente. Así, además de este resultado de naturaleza eminentemente interna, se pueden generar otras consecuencias que exceden el ámbito de la Cámara y de sus propios miembros. El ejemplo más claro de estos tipos de actos es el requerimiento para comparecer que pueden formular las Comisiones de Investigación. Estamos en presencia de un acto que se integra en un procedimiento más amplio, cuya finalidad es elaborar unas conclusiones sobre un asunto de interés público, para lo cual se atribuye a dichos órganos la facultad de decidir acerca de la presencia de cualquier persona que pueda informar sobre el asunto en cuestión⁴³. A pesar de esta naturaleza de acto parcial, la citación, que corresponde a la Presidencia de la Cámara⁴⁴, tiene unos indudables efectos externos en cuanto que despliega sus efectos jurídicos sobre cualquier ciudadano español y los extranjeros que residan en España⁴⁵. Así, el requerimiento produce sobre el afectado no sólo la obligación de comparecer, cuyo incumplimiento está por lo demás tipificado como delito⁴⁶, sino además el deber de testimoniar sin faltar a la verdad⁴⁷. Junto a ello, el mismo acto crea también algún derecho en favor del afectado, como es el de exigir que le sean abonados los gastos que se deriven de la comparecencia⁴⁸.

Existen algunos extremos acerca de la eficacia de los actos parlamentarios que, aunque puedan afectar también a los actos totales y a los presupuestos, inciden sobre todo en los actos

³⁹ Así, evidentemente, la inclusión de una proposición de ley en el orden del día obliga a la Cámara a debatirla, pero no determina el deber de tomarla en consideración.

⁴⁰ Es evidente que, cuando el contenido del acto consiste en emitir una resolución jurídica, la libertad del agente es mucho más limitada que en aquellos casos en los cuales goza de discrecionalidad política. Así, por ejemplo, la decisión de la Mesa acerca de la admisibilidad de un escrito está sometida a un parámetro normativo, mientras que el Pleno de la Cámara forma su propia voluntad libremente en el momento de la votación.

⁴¹ Así ocurre, por ejemplo, en los arts. 67 y 68 RCD en relación con el orden del día del Pleno.

⁴² Un ejemplo de estos casos es la regulación que el RCD realiza de las interpelaciones. En efecto, el art. 184 del RCD atribuye al Grupo Parlamentario interpelante o a aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación la facultad de presentar una moción, regulando acto seguido la vía a seguir en dicho supuesto.

⁴³ Art. 76 CE, art. 52 RCD y art. 60 RS. LO 5/1984, de 24 de mayo.

⁴⁴ Art. 2 LO 5/1984.

⁴⁵ Art. 1 LO 5/1984.

⁴⁶ Art. 502.1 del Código Penal.

⁴⁷ Art. 502.3 del Código Penal.

⁴⁸ Art. 5 LO 5/1984.

procedimentales que se acaban de analizar. Por razones de carácter sistemático, conviene tomarlos ahora en consideración. Los efectos jurídicos de un acto pueden enfocarse no sólo desde el punto de vista de sus destinatarios, sino también desde una perspectiva temporal. Es preciso, por tanto, determinar el momento a partir del cual el acto parlamentario comienza a producir sus efectos. Aunque el ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de las Cámaras no dice nada al respecto, la propia lógica procedimental conduce a aplicar a las Asambleas el mismo principio que, por razones de seguridad jurídica, rige el funcionamiento de otros órganos públicos. Según dicha regla, los actos parlamentarios producen efectos desde el momento en que se perfeccionan, es decir, desde que reúnen los requisitos que establece el ordenamiento jurídico para su completa realización. Es entonces cuando adquieren la capacidad de propulsar el procedimiento o, en su caso, los otros tipos de eficacia interna o externa que les sean característicos.

En este orden de cosas, conviene tener presente que, a veces, no basta con que se produzca la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo que caracteriza a todo acto jurídico. En algunas ocasiones las normas parlamentarias subordinan la producción de efectos a que se cumplan determinados requisitos que pueden consistir en el cumplimiento de plazos⁴⁹, condiciones⁵⁰ o exigencias destinadas a garantizar el conocimiento del acto. Acerca de este último extremo, es preciso recordar que la eficacia puede quedar demorada hasta que se proceda a la notificación al destinatario del acto⁵¹, o bien, a que se produzca la publicación. Aunque el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado contemplan la publicación de los actos parlamentarios con distinto grado de detalle⁵², ambas normas regulan dicho extremo con el mismo espíritu. En efecto, se puede afirmar con carácter general que, en los dos casos, la publicación es una garantía de participación necesaria en todo órgano colegiado, porque permite a los miembros de las Cámaras tomar conocimiento de los asuntos sometidos a examen.

Aunque, como se acaba de señalar, los actos parlamentarios despliegan sus efectos desde el momento en que se perfeccionan, no cabe excluir que, en algunos supuestos, dichos efectos jurídicos se produzcan desde momentos anteriores. En estos casos, la doctrina que ha analiza-

⁴⁹ Así, por ejemplo, la celebración del debate en el Pleno sobre la cuestión de confianza no impulsa inmediatamente la celebración de la votación, sino que obliga a que transcurran 24 horas desde su presentación (art. 174. 4 RCD).

⁵⁰ Esto sucede, por ejemplo, en la tramitación prevista para la concesión de autorización de un tratado internacional. Así, en caso de que se requiera al Tribunal Constitucional para que resuelva las dudas que se hayan suscitado acerca de la constitucionalidad de sus estipulaciones, el procedimiento parlamentario quedará en suspenso y sólo podrá reanudarse en caso de que el criterio de dicho órgano sea favorable (art. 157 RCD).

⁵¹ Los casos en los que las normas que regulan el funcionamiento de las Cámaras exigen la notificación del acto no son muy frecuentes. Uno de ellos, anteriormente analizado, es el requerimiento para comparecer ante una Comisión de Investigación, regulado con detalle en la LO 5/1984 y en el art. 52 del RCD. Pero, en principio, este requisito es exigible siempre que los actos parlamentarios afecten en especial los derechos e intereses de los miembros de las Cámaras. Así sucede, por ejemplo, con la declaración de incompatibilidad que, una vez declarada, deberá ser notificada al Diputado o Senador para que pueda ejercitar su opción (art. 19.3 RCD y art. 17.1 RS).

⁵² Así, el art. 191 del Reglamento del Senado especifica los actos parlamentarios sujetos a publicación, completando dicha enumeración con una remisión a lo dispuesto en otros preceptos de la misma norma. El art. 98 del Reglamento del Congreso de los Diputados contiene una cláusula más abierta porque exige la publicación no sólo cuando ésta sea requerida por algún otro precepto de dicho Reglamento, sino también cuando «sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria o sea ordenada por la Presidencia».

do el acto administrativo, basándose en lo dispuesto en el art. 57 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁵³, suele hablar de eficacia retroactiva. En realidad, la retroactividad es una noción que parece ceñirse al análisis de la eficacia temporal de las normas, en cuanto que permite atribuir las consecuencias jurídicas previstas en la nueva disposición a supuestos de hechos surgidos con anterioridad. Por ello, no parece adecuada hablar de retroactividad en el caso del acto, que carece precisamente de eficacia normativa, tal y como más adelante podrá analizarse. En realidad, lo que la ley antes citada denomina retroactividad es, sobre todo, la eficacia jurídica temporal que se atribuye a los actos que sustituyen a otros previamente anulados. Pero en este supuesto, no estamos en presencia de una auténtica eficacia retroactiva del nuevo acto, sino ante las consecuencias jurídicas inevitables del fenómeno de la sanación, en virtud del cual un nuevo acto, dictando conforme a derecho, colma el vacío jurídico que ha producido previamente la anulación de un acto viciado⁵⁴.

La legislación administrativa atribuye también esos efectos que denomina retroactivos a aquellos actos que produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y éste no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas⁵⁵. Según la mayoría de la doctrina⁵⁶, esta previsión se contiene para aquellos supuestos en los que la Administración, que no ha actuado en el momento oportuno, reacciona para evitar perjuicios a terceros, dictando un acto cuya eficacia jurídica se remonta al tiempo en que habría debido dictarlo. A la hora de extender esta posibilidad al funcionamiento de las Cámaras, conviene tener en cuenta dos consideraciones de distinta índole. En primer lugar, que tampoco estamos en un supuesto de auténtica retroactividad sino de retroacción, en virtud del cual se parte de la ficción jurídica de que el acto se ha llevado a cabo con anterioridad al momento en que realmente se dictó. En segundo lugar, que la naturaleza plural y política de las Asambleas hace difícil que se verifique uno de los requisitos necesarios para atribuir a los actos parlamentarios este tipo de eficacia temporal y que, como antes se señaló, consiste en que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas.

La eficacia del acto total

La eficacia característica de lo que antes se denominaban actos totales obedece a otros criterios distintos a los hasta ahora utilizados. Pero, para llevar a cabo el análisis de dicho extremo es necesario, previamente, intentar determinar cuáles son los actos de las Cámaras que pueden englobarse dentro de ésta categoría. Antes se señalaba que por acto total cabe entender el resultado final al que conduce el procedimiento y que se corresponde con una de las figuras típicas mediante las cuales el órgano que actúa expresa su voluntad. Existen, sin embargo, algunas dificultades a la hora de concretar más esta idea porque basta con ojear los Reglamentos de las Cámaras para tomar conciencia de que los actos totales que las Asambleas llevan a cabo responden a una gran variedad.

⁵³ Precepto que reproduce el derogado art. 45.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

⁵⁴ En sentido similar, en relación con el acto administrativo, Boquera Oliver, J. M.³, «La eficacia en el tiempo de los actos administrativos», *Estudios sobre el acto administrativo*, ob. cit., págs. 409 y ss.

⁵⁵ Art. 57.3 LRJAPYAC.

⁵⁶ Por ejemplo, García de Enterría y Fernández, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 569.

A la hora de ordenar esta diversidad de actos, es posible recurrir a diferentes criterios. Quizá el más usual sea ordenar los tipos de actos a los que se hace referencia teniendo en cuenta su contenido y ordenarlos en actos del procedimiento legislativo, actos de los procedimientos de control, impulso e información, actos relativos al estatuto de los Parlamentarios y actos de la administración parlamentaria. En este contexto, sin embargo, no parece que ésta sea la solución adecuada. En primer lugar, porque el contenido del acto puede incidir, pero no siempre repercute sobre la eficacia del mismo. En segundo lugar, porque, de seguir este camino, se corre el riesgo de reiterar lo que se ha dicho por quienes han analizado previamente cada una de las categorías que se acaban de mencionar.

Para medir la eficacia de los actos parlamentarios tampoco parece conveniente clasificarlos en actos con eficacia jurídica y actos con efectos meramente políticos. En primer lugar, porque la noción de actos políticos no está tan clara como en un principio cabría suponer. Así, dicha expresión puede utilizarse tanto para designar aquellos actos que están exentos de fiscalización, extremo al será necesario volver más adelante, como para referirse a actuaciones en las que el agente actúa a voluntad, conforme a un criterio libre de valoración. En segundo lugar, hay que tener presente que existen actos que entrañan decisiones políticas, como puede ser la elección del Presidente del Gobierno, que poseen una indudable eficacia jurídica. Pero además, por último, conviene recordar que determinados órganos parlamentarios llevan a cabo actuaciones que, aún siendo sobre todo de naturaleza política, pueden generar ciertos efectos jurídicos. El mejor ejemplo de esta afirmación quizá sean las Comisiones de Investigación. Recordemos que el art. 76.1 de la Constitución señala que sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. Pero de esta previsión no cabe deducir que dichas conclusiones produzcan efectos meramente políticos, desde el momento en que el resultado de la investigación puede ser comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Por las razones que se acaban de aducir, parece preciso seguir otro camino a la hora de examinar los actos totales del Parlamento. Antes que nada, conviene recordar que, según el criterio expuesto al inicio de estas páginas, la juridicidad del acto parlamentario no deriva del tipo de eficacia que produce, sino del hecho de haber sido configurado por las normas del ordenamiento, que son las que determinan los efectos que debe atribuirse a cada tipo de acto. Por ello, quizá el método más sencillo de ordenar los actos parlamentarios sea distinguir entre aquellos a los cuales el ordenamiento atribuye eficacia vinculante de aquellos otros actos que no poseen ese tipo de efectos. Aún así, conviene dejar claro que esta clasificación no pretende tener una naturaleza ni exhaustiva ni irrefutable, sino que sus únicas pretensiones son, más bien, de carácter expositivo.

Antes de seguir adelante con esta clasificación conviene, sin embargo, detenerse a realizar algunas reflexiones acerca de la ley⁵⁷, considerada frecuentemente por la doctrina⁵⁸ como uno de los actos más típicos del Parlamento. Es cierto que el conjunto de actos parciales que conducen a la elaboración de la ley son, en sentido estricto, actos parlamentarios, por lo que vale para ellos todo lo que se ha afirmado acerca de dicha categoría. A pesar de ello, la ley no puede considerarse como un acto total, sencillamente porque no reúne las características de los actos jurídicos, sino que, en propiedad, debe concebirse como norma.

⁵⁷ En el contexto de estas páginas, la expresión ley se utiliza más en un sentido material que formal, porque se incluyen dentro de esta categoría no sólo la ley ordinaria, sino también otras normas jurídicas elaboradas por ambas Cámaras a través de los procedimientos previstos en el Título V RCD y en el Título IV y V RS.

⁵⁸ Así, por ejemplo, García Martínez, A., ob. cit., pág. 90; Pérez-Serrano Jáuregui, N., ob. cit., pág. 81.

No es éste el momento de entrar a analizar con detalle el concepto de ley, tarea que, por lo demás, resulta sobradamente compleja como consecuencia de las peculiaridades del sistema normativo previsto en nuestro Texto constitucional y de la propia evolución que la figura ha experimentado desde la consolidación del Estado Social. En razón de éstos y de otros factores, ya no es posible exigir que, para ser tal, dicha norma esté dotada de generalidad y abstracción, tal y como ocurría en el siglo XIX. Aun así, la ley sigue siendo algo más que un mero acto. Por la fuerza que la caracteriza, es capaz de irrumpir en el ordenamiento jurídico no sólo derogando el Derecho existente, sino también resistiendo la derogación de otras normas inferiores⁵⁹.

Los actos jurídicos carecen de esta capacidad normativa. Como ha señalado la doctrina administrativa más destacada, el acto es algo «ordenado», producido en el seno del ordenamiento y previsto por éste como simple aplicación del mismo. Dado dicho carácter consuntivo, los actos jurídicos no crean Derecho, sino que, una vez realizado su contenido, se extinguen⁶⁰.

La diferencia entre actos parlamentarios y la ley tiene una indudable trascendencia práctica, al menos a efectos de control. Recordemos, en este sentido, que el art. 42 de la LOTC reserva la posibilidad de interponer recurso de amparo sólo ante decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Asambleas por lo que, en principio, únicamente podrán llevarse ante el Tribunal Constitucional actos parlamentarios⁶¹. Frente a ello, el control de las leyes y disposiciones enumeradas en el art. 27 de la LOTC deberá realizarse a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad⁶². Pero además, la distinción realizada tiene también consecuencias de orden teórico. En efecto, la eficacia de las leyes, tanto desde el punto de vista los destinatarios como desde la perspectiva temporal, es radicalmente distinta de la que es propia de un acto parlamentario. Por este motivo, dicho asunto no puede ser analizado en el contexto de estas páginas.

Antes se señalaba que, para analizar la eficacia de los actos parlamentarios, no era conveniente ordenarlos según su contenido sino en función del grado de obligatoriedad que des-

⁵⁹ Esta fuerza puede concebirse también la eficacia que caracteriza a las normas y que, sin embargo, está ausente en el caso de los actos. Así, E. Matía se refiere a la misma considerándola como eficacia ordinal, «que es aquella que conoce de los efectos que el surgimiento de una norma jurídica produce en el ordenamiento general del Estado» («La eficacia del Derecho parlamentario», en Silva Ochoa, J. C. da, (Coord), *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 255.

⁶⁰ La definición del acto es de García de Enterría, Fernández, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 201 y ss. y 534. Acerca de dicha teoría y su recepción en nuestra jurisprudencia, Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, 1988, págs. 725-726. El mismo argumento que se acaba de utilizar para distinguir entre acto parlamentario y ley debe servir para excluir de la categoría de actos jurídicos, en sentido estricto, tanto a los propios Reglamentos parlamentarios como a las Resoluciones normativas que dicta el Presidente de la Cámara para interpretar o suplir las lagunas de éstos últimos (art. 32 RCD y art. 37.7 y 8 RS). También en estos casos, estamos en presencia de normas jurídicas que tienen vocación de integrarse en el ordenamiento.

⁶¹ AATC 183/1984 y 244/1986. STC 118/1988. Es preciso tener en cuenta las matizaciones introducidas, primero por la STC 119/1990 y que culminan en la STC 44/1995, acerca de la impugnación a través de recurso de amparo de las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario, especialmente cuando estas últimas vulneren lo establecido en el propio Reglamento.

⁶² Dados los objetivos de este trabajo, no es posible extenderse a analizar con detalle la propuesta realizada por autorizados sectores doctrinales acerca de la necesidad de admitir amparos contra leyes, en el supuesto de que éstas normas, por ser autoaplicativas, pudiesen vulnerar directamente derechos fundamentales. Sobre este tema, por ejemplo, Cruz Villalón, P., «El recurso de amparo constitucional. I. El Juez y el Legislador», Ponencia expuesta en el Segundo Simposio de Derecho Constitucional celebrado en Sevilla, 27 y 28 de septiembre de 1991. Publicado bajo el título *Los Procesos Constitucionales*, Madrid, 1992, pág. 121, y la discusión posterior de dicho texto.

pliegan sobre sus destinatarios. Por ello, es posible determinar, en primer lugar, la existencia de un conjunto de actos cuya eficacia vinculante es difícilmente rebatible.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellos actos parlamentarios mediante los cuales las Cámaras colaboran con otros órganos. La eficacia de estos actos totales, que suelen ser fruto de procedimientos de diferente entidad, obedece básicamente a dos modelos distintos. En algunos casos estamos ante el supuesto de autorizaciones⁶³. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en relación con el Gobierno, cuando se atribuye a las Cortes Generales autorizar la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de los tratados o convenios previstos en el art. 94 CE, o la convocatoria del referéndum consultivo recogido en el art. 92 de la Norma Fundamental. Otros casos de autorizaciones de actos del Ejecutivo son los previstos en el art. 116 CE para la declaración de alguno de los estados de emergencia constitucional diseñados en dicho precepto.

En otros casos, las Cámaras colaboran con las Comunidades Autónomas, expresando su autorización para que estas últimas puedan celebrar acuerdos de cooperación que excedan de la mera gestión y prestación de servicios. Pero además, en última instancia, también el suplicatorio puede entenderse como un caso de colaboración de la Cámara con el Poder Judicial, dado que la concesión del mismo constituye una autorización⁶⁴ de la Cámara, que opera como requisito de procedibilidad para la continuación del proceso⁶⁵.

En estos supuestos que se acaban de describir, los actos de las Cámaras, en cuanto autorizaciones, constituyen en sí actos totales, mediante los cuales culmina algunos de los procedimientos previstos en el ordenamiento parlamentario. Pero la eficacia de los mismos debe medirse teniendo en cuenta que son actos que impulsan⁶⁶ o se integran como actos parciales en las series procedimentales que desarrollan otros órganos. Por ser requisitos recogidos en el ordenamiento jurídico, condicionan la realización de estos otros actos y constituyen por ello elementos de validez para el perfeccionamiento de los mismos.

Existe otro tipo de colaboración de las Cámaras con otros órganos del Estado. Con propiedad, el Reglamento de la Cámara alta incluye, dentro de su Título IX, bajo la rúbrica «De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales», el procedimiento para proceder a elección de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que corresponden a la Cámara, extremo también recogido en el Reglamento del Congreso de los Diputados⁶⁷. Además, hay que tener presente el sistema previsto para que ambas Asambleas procedan a la elección del Defensor del Pueblo, según lo dispuesto en la L.O. 3/1981. En estos casos, y en otros de similar naturaleza que puedan plantearse⁶⁸, los actos

⁶³ Así aparecen recogidos, al menos algunos de ellos, en el Título VII RCD bajo la rúbrica «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa».

⁶⁴ Éste es, precisamente, el término que utilizan el art. 13 y 14 del RCD y 22 del RS.

⁶⁵ Art. 7 de la Ley de competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados, de 9 de febrero de 1912.

⁶⁶ Éste quizá podría ser el caso de la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado, previsto en el art. 102 CE y 169 RCD. En este supuesto, la iniciativa debe partir del Congreso de los Diputados, lo que no impide continuar configurando dicho acto como una autorización para que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo pueda exigir, en este supuesto, la responsabilidad criminal de los miembros del ejecutivo.

⁶⁷ Art. 204 de dicha norma.

⁶⁸ Arts. 205 y 206 del RCD y art. 188 del RS. Hay que tener presente que por ley se ha atribuido a las Cortes la facultad de nombrar o proponer el nombramiento de componentes de otros órganos, como son el Consejo de Administración de RTVE, el Tribunal de Cuentas o la Junta Electoral Central.

de las Cámaras tienen el carácter de propuestas de nombramiento. En virtud de lo establecido en el propio Texto constitucional, dichas proposiciones no sólo son preceptivas, sino que además tienen efectos vinculantes, porque el Rey deberá proceder al nombramiento de las personas designadas, mientras que el Presidente del Gobierno estará obligado a refrendar dichos nombramientos.

Los actos parlamentarios denominados tradicionalmente de control⁶⁹ producen efectos de naturaleza variada. Es evidente que determinadas actuaciones llevadas a cabo por las Cámaras en relación con el Ejecutivo producen efectos vinculantes. Así ocurre cuando el Congreso de los Diputados, siguiendo el procedimiento dispuesto en el art. 99 de la Constitución, aprueba la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno. En este caso, la eficacia jurídica del acto consiste en el deber de la Corona de proceder al nombramiento. Tampoco puede ponerse en cuestión la fuerza de obligar de lo que suele denominarse medios extraordinarios de control. Sirva como ejemplo que, de prosperar, la moción de censura obliga al Gobierno a presentar su dimisión y al Rey a nombrar como nuevo Presidente a la persona incluida en aquélla (art. 114.2 CE).

Efectos jurídicos vinculantes sobre el Ejecutivo tienen también los actos parlamentarios que revisten la forma de preguntas, interpelaciones, peticiones de información o de comparecencia. Esta afirmación resulta en cierta medida polémica, por lo que quizá precise un razonamiento algo más detallado. El propio Texto Constitucional configura, en sus arts. 109 y 110, la solicitud de información o los requerimientos de comparecencias que realicen las Cámaras y sus Comisiones como una facultad atribuida a dichos órganos. Además, en el art. 111, la Constitución declara que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las preguntas e interpelaciones que formulen las Asambleas. Es evidente que, de la redacción de dichos preceptos, sólo cabe concluir que el Ejecutivo tiene el deber jurídico de prestarse a cualquiera de estas actividades. Poner en tela de juicio este carácter vinculante sería negar, al tiempo, la eficacia de la Constitución como norma jurídica fundamental.

Los problemas interpretativos que han creado dicho tipo de actos no afecta en realidad, al tipo de eficacia que los caracteriza. El extremo que se ha puesto en tela de juicio consiste en determinar si el incumplimiento por parte del Gobierno de sus deberes está sometido a control jurisdiccional. El problema al que se hace referencia se suscitó, como es sabido, a raíz de algunas decisiones del Tribunal Constitucional⁷⁰ en las que dicho órgano sostuvo que existen

⁶⁹ Como es sabido, no existe un acuerdo doctrinal acerca del tipo de actos que pueden incluirse dentro de esta categoría, ya que para muchos autores, deberían distinguirse los actos de control en sentido estricto, de otros que son el resultado del ejercicio de otras funciones parlamentarias, como pueden ser las de información, dirección política, o impulso. Cabe, al menos, sospechar que estas diferencias obedecen más a problemas de carácter terminológico que a razones de caracterización jurídica. Pero además, cualquier reflexión acerca de los actos de control debe partir de la obligada relativización que impone la reflexión realizada sobre el tema por F. Rubio Llorente. Para este autor, recordemos, no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control, porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. («El control parlamentario», en *La forma del Poder*, Madrid, 1993, pág. 25). En virtud de estas consideraciones parece que el camino más indicado es el señalado por A. Arce Janariz («Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *REDC*, n.º 29, págs. 52 y ss), quien utiliza la noción en sentido amplio, tanto por razones de carácter sistemático, como por la necesidad de distinguir los actos de control de otros procedimientos que, como el legislativo, aunque puedan servir también para verificar la acción del ejecutivo, producen resultados específicos que no pueden alcanzarse a través de los actos de control.

⁷⁰ STC 196/90 y ATC 426/90.

actuaciones del Gobierno, como la denegación de información solicitada por las Asambleas que, por encarnar el núcleo de las relaciones entre el Ejecutivo y las Cámaras, no están sometidas al Derecho Administrativo. El Tribunal señaló, además, que no le corresponde controlar cualquier alteración en las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, sino que tales anomalías deben dar lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político.

En los casos que se acaban de citar el Tribunal, en definitiva, configura la actuación del Ejecutivo en relación a las Cámaras como actos de carácter político. No es éste el momento de entrar a analizar esta figura, que sigue siendo polémica en el campo del Derecho Administrativo. Sólo es preciso señalar que, a pesar de dichas discusiones, nadie duda que los actos políticos se encuentran, como cualquier otra actuación del Ejecutivo, sometidos a Derecho. El extremo que se discute es el tipo y el grado de control que se puede ejercer sobre ellos. Por estos motivos, en las decisiones que antes se recogían, el Tribunal Constitucional no se limitó a constatar el carácter político de la decisión del Gobierno de no remitir al Parlamento la información que se le había requerido. Además tuvo buen cuidado en afirmar que, a pesar de dicha naturaleza, no están exentas de sujeción a Derecho y se reservó su posible control en caso de que violasen derechos fundamentales.

En resumen, puede afirmarse que las preguntas, interpelaciones, solicitudes de información o requerimientos de comparecencia son, como antes se afirmaba, actos jurídicos del Parlamento con fuerza de obligar sobre su destinatario, ya que la actuación del Ejecutivo se encuentra sometida a los preceptos constitucionales antes citados. Ocurre, sin embargo, que, por tener carácter político, dicha actividad se encuentra parcialmente exenta de control jurídico y sometida al control político que corresponde a las Cámaras y, en última instancia, al electorado.

En contra de esta opinión podría afirmarse que cuando el incumplimiento de un precepto está exento de control jurídico, y por lo tanto de sanción, dicho precepto no contiene una norma jurídica, sino una mera recomendación moral o política. Pero esta tesis es incompatible con los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. Recordemos, en este sentido, que el cumplimiento de muchos artículos constitucionales, especialmente en su parte orgánica, no es fiscalizable por ningún órgano jurisdiccional, sino que tan sólo está sometido a mecanismos de control político o al control social que ejerce la propia opinión pública⁷¹.

Existen otros actos parlamentarios cuya eficacia es distinta. Éste es el caso de lo que suelen denominarse como actos de impulso y que consisten, fundamentalmente, en las proposiciones no de ley, resoluciones y mociones. En estos casos estamos en presencia de actos mediante los cuales las Cámaras, en su conjunto, emiten un juicio que no tiene efectos jurídicos vinculantes, aunque no cabe excluir que puedan incidir en posteriores decisiones de otros órganos. Esta eficacia eminentemente política no priva, sin embargo, a estos actos de naturaleza jurídica. Como se señaló al principio de estas páginas, por actos parlamentarios debe entenderse no sólo aquellos que sean capaces de generar efectos jurídicos, sino además las declaraciones de juicio o de deseo, cuya forma y requisitos de elaboración estén previstos por las normas que regulan la vida de las Cámaras. Las actuaciones a las que se hace referencia tienen, en definitiva, una naturaleza similar a las mociones o propuestas que también existen en Derecho Administrativo y cuyo carácter jurídico suele ser aceptado pacíficamente por la doctrina mayoritaria⁷².

⁷¹ Acerca de estos extremos, Aragón Reyes, M., «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *R.E.D.C.*, n.º 19, 1986, págs. 94 y ss.

⁷² Por ejemplo, Sandulli, A. M.^a, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1978, pág. 437; García-Trevijano, ob. cit., pág. 313.

En virtud de la cláusula de remisión que contiene el art. 66.2 de la Constitución⁷³, no cabe excluir que las Cortes Generales puedan realizar otros actos distintos a los hasta ahora mencionados, a los que quizá pueda atribuirse una diferente eficacia jurídica. Pero más que detenerse en un análisis que, por excesivamente casuístico, impediría alcanzar conclusiones generales, merece la pena concretar la eficacia de los actos totales que se acaban de mencionar y que son, como se ha señalado, el resultado de las principales funciones que corresponden a las Cámaras.

Antes se señaló que los actos parciales tienen, salvo contadas excepciones, una eficacia jurídica eminentemente interna. La deducción a la que debe llegarse acerca de los actos totales con los que culminan los procedimientos parlamentarios es precisamente la opuesta. En efecto, como consecuencia de lo señalado hasta el momento cabe afirmar que dichos actos despliegan, por lo general, su eficacia fuera de las propias Cámaras, afectando a otros órganos del Estado o a la propia sociedad.

La conclusión que se acaba de apuntar confirma el método que se ha utilizado hasta el momento para medir la eficacia de los actos parlamentarios. Así, cabe mantener que dichos efectos varían en función de la posición que los propios actos ocupan en la serie procedimental de la que forman parte. Como se analizó en su momento, los actos parciales despliegan su eficacia en el seno del propio procedimiento, impulsando la realización de los siguientes. Es cierto que esta regla general conoce excepciones, pero éstas se justifican porque, para la correcta formación de la voluntad de la Cámara o de sus miembros, a veces es preciso requerir la colaboración de agentes externos a la Cámara, sean éstos particulares, miembros del Gobierno, autoridades o funcionarios públicos. Frente a ello, los actos totales disfrutan de una eficacia jurídica eminentemente externa. Mediante los mismos, las Cortes Generales o alguna de las Asambleas en solitario ejercen las funciones que les atribuye la Constitución o las leyes, en virtud de las cuales inciden en la actuación de otros órganos del Estado o directamente sobre las relaciones sociales.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la importancia que cabe atribuir hoy en día a esta conclusión es relativa. Quizá durante el siglo pasado la distinción entre actos internos y actos externos podía tener una notable trascendencia práctica. Como se pudo señalar al principio de estas páginas, durante la vigencia del principio de los *interna corporis*, se excluía cualquier forma de control sobre los actos internos de las Cámaras que no procediese de las propias Asambleas. Actualmente, y como consecuencia de la consolidación del Estado de Derecho, se ha quebrado definitivamente dicha equiparación entre actos internos y actos exentos de fiscalización. A lo largo de estas páginas se ha podido examinar cómo existen todavía ámbitos no sujetos a control jurisdiccional, pero conviene recordar que éstos no coinciden necesariamente con la vida interna de las Cámaras. Es más, puede afirmarse que existen actos que, aun siendo jurídicos, no son fiscalizables por su naturaleza política, mientras que existen actos internos que, por afectar a derechos fundamentales o por suponer una invasión competencial, pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional. Pero profundizar acerca de dicho extremo excede de las intenciones de este trabajo, porque este punto no debe enfocarse desde la óptica de la eficacia del acto parlamentario sino desde el punto de vista del control al que se encuentran sujetos.

⁷³ Cláusula que, además, ha sido interpretada de forma elástica por el Tribunal Constitucional, cuando señaló que las Cámaras pueden tener no sólo las funciones expresamente contenidas en la Constitución sino, además, otras que le atribuyan las leyes. Según dicha jurisprudencia, el art. 66.2 de la Constitución no debe interpretarse como un límite a las Cortes Generales sino, más bien, como una reserva de competencias (STC 108/1986).

III. LA PERDIDA DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

A lo largo de lo expuesto hasta el momento se ha podido comprobar cómo la eficacia que caracteriza a los actos jurídicos en general y, más en concreto, a los actos parlamentarios es distinta de la que es propia de las normas jurídicas. Esta idea se confirma si tenemos en cuenta las diversas causas que pueden motivar la extinción de los efectos de los actos parlamentarios.

Las normas jurídicas, por lo general, nacen con la vocación de integrarse en el ordenamiento jurídico, por lo que, salvo en el caso de las leyes de caso único, sus efectos se reiteran durante el tiempo de vigencia de la propia norma. En el caso de los actos parlamentarios la regla general es, precisamente, la contraria. Así, dichos actos nacen para un supuesto determinado por lo que, una vez alcanzados dichos objetivos, se agotan. El cumplimiento del acto supone, por lo tanto, la causa natural de extinción de la eficacia de los actos parlamentarios. Pero, además del supuesto que se acaba de mencionar, existen otros posibles motivos de extinción del acto parlamentario que, si bien siguen formando parte del normal funcionamiento de las Cámaras, tienen un carácter más peculiar. Entre ellos merece la pena citar, en primer lugar, la caducidad, que afecta a todos los asuntos pendientes de examen y resolución una vez que se disuelvan las Cámaras o expire su mandato⁷⁴. Existen, además, determinados actos parlamentarios que nacen con una eficacia temporal limitada, por lo que se extinguirán una vez concluido dicho plazo⁷⁵. Por último puede también ocurrir que determinados actos parlamentarios pierdan sus efectos por la desaparición de aquellos otros que habían impulsado su realización. Éste es, por ejemplo, el resultado que la retirada de una proposición o proyecto de ley puede producir sobre los actos del procedimiento legislativo que se habían sucedido como consecuencia de dichas iniciativas⁷⁶.

La eficacia de los actos parlamentarios puede también extinguirse por otros motivos que pueden considerarse extraordinarios, dado que no son consecuencia, como los anteriores, de la propia naturaleza de acto parlamentario. Entre estas causas cabe destacar la anulación del acto, que puede ser consecuencia del control que corresponde al Tribunal Constitucional o de la función de reconsideración que pueden llevar a cabo las Mesas de las Asambleas. Pero además, y como se examinará por último, la extinción de la eficacia puede ser también consecuencia de la revocación del acto parlamentario.

Es evidente que, desde el contexto de estas páginas, no es posible llevar a cabo el análisis que merecería la nulidad del acto parlamentario, en la que se entrecruzan problemas de tanta entidad y tan variados como la invalidez de los actos jurídicos y el control al que están sometidos. Tan sólo es conveniente poner de manifiesto como no toda disconformidad con el ordenamiento genera siempre la invalidez del acto, ni toda invalidez conducirá obligatoriamente a la ineficacia del mismo.

⁷⁴ Art. 207 del RCD, disposición adicional primera RS. La regla de la caducidad conoce, sin embargo, algunas excepciones. La primera de ellas es la prevista en ambos preceptos citados, en virtud de la cual se excluye de la caducidad aquellos asuntos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente. Junto a ello es preciso recordar que el art. 14 de la LO 3/1984, de 26 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular declara que la disolución de las Cámaras no supondrá la decadencia de las proposiciones de origen popular, sino tan sólo su retrotracción al trámite que decida la Mesa.

⁷⁵ Éste es, por ejemplo, el caso del acto de la Mesa por el que, durante el procedimiento legislativo, se abre el plazo para la presentación de enmiendas.

⁷⁶ Arts. 128 y 129 RCD, art. 109 RS.

Para desarrollar esta idea conviene recordar que la invalidez es un juicio lógico que se realiza entre el modelo de acto y el acto que se ha llevado a cabo. Frente a ello, la ineficacia, en palabras de J. A. Santamaría Pastor, es «un puro *a posteriori* empírico», una situación de hecho, que consiste en la ausencia de efectos jurídicos. Esta tajante distinción entre ambas categorías no impide que exista una estrecha relación entre ambas. En efecto, la invalidez, aunque sólo es una condena potencial del acto irregular⁷⁷, puede generar la ineficacia cuando esté debidamente constatada.

En el caso del acto parlamentario hay que tener presente que la invalidez puede surgir de la disconformidad entre el acto que se ha producido en la realidad con lo dispuesto en el Texto constitucional. Pero el acto parlamentario no sólo está sujeto a la Norma fundamental, sino que también está sometido a lo dispuesto en los Reglamentos y en las normas que los integran y desarrollan. Por ello la invalidez que puede afectar a los actos parlamentarios es distinta de la que incide sobre las leyes. Estas últimas, por estar inmediatamente subordinadas a la Constitución, están sometidas únicamente a los preceptos contenidos en la misma y a las normas que se incardinan directamente a ella⁷⁸. Frente a esto, los actos parlamentarios están sujetos a lo dispuesto en el conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del Parlamento. Es cierto que el Tribunal Constitucional, por ser juez de la constitucionalidad y no de la legalidad, no puede controlar cualquier infracción de las normas de rango reglamentario⁷⁹. Pero también es verdad que esta limitación no reza para otros órganos que, como las Mesas de las Cámaras, pueden verificar con carácter interno que los actos parlamentarios respeten todos los requisitos que impone el ordenamiento.

Así pues, la disconformidad del acto parlamentario con el modelo de acto previsto en el conjunto del ordenamiento parlamentario puede provocar algún tipo de vicio. En el caso de los actos parlamentarios, la importancia que adquiere el procedimiento, podría llevar a secundar la opinión de H. Kelsen según la cual todos los posibles tipos de vicios se pueden reconducir, en último extremo, a vicios formales⁸⁰. A favor de esta opinión cabe argumentar que, como se pudo analizar al inicio de estas páginas, el ordenamiento parlamentario impone a las Cámaras, sobre todo, procedimientos. Además, es posible sostener que las normas con mayor contenido sustantivo, como son las que definen la posición de los parlamentarios, pueden enfocarse también como presupuestos subjetivos del propio procedimiento.

Es cierto que los Reglamentos parlamentarios indican, sobre todo, el camino procedimental que las Cámaras deben seguir para actuar. Pero conviene no olvidar que, por su parte, la Constitución no sólo impone procedimientos sino también contenidos. Por ello, parece más conveniente secundar la clasificación más frecuente en la doctrina y reconocer que los

⁷⁷ Santamaría Pastor, J. A. *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público*, Madrid, 1972, pag. 161.

⁷⁸ STC 101/1983, acerca de la posición del Reglamento Parlamentario. Además, hay que tener presente la sumisión de las leyes ordinarias al bloque de la constitucionalidad recogido en el art. 28.1 de la LOTC.

⁷⁹ Aún así, conviene recordar que el Tribunal Constitucional puede utilizar el Reglamento Parlamentario tanto para determinar la existencia de vicios de procedimiento en la elaboración de la ley, cuando la inobservancia de dicha norma altere de modo substancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (STC 99/1987) como para enjuiciar si la limitación de las facultades que dicha norma atribuye a los Parlamentarios ha producido una violación del derecho fundamental recogido en el art. 23.2.

⁸⁰ «La Garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988, pag. 115.

vicios de los actos parlamentarios pueden ser materiales o formales⁸¹, aun reconociendo que, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del Derecho, esta distinción quizás no tenga excesivas repercusiones en las consecuencias jurídicas que cada uno de estos tipos puede provocar⁸².

En efecto, no toda infracción de las normas del ordenamiento parlamentario que impongan contenidos o procedimientos genera siempre la invalidez y es capaz de provocar, por consiguiente, la ineficacia del acto. En algunos casos, podemos estar en presencia de lo que la doctrina administrativa suele considerar meras irregularidades irrelevantes, mientras que en otras los vicios pueden resultar sanados por alguna de las formas que prevé el ordenamiento parlamentario⁸³ o que cabe deducir del principio de economía del Derecho⁸⁴.

Reconocer que vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios pueden resultar sanados no supone, sin embargo, extender al Derecho Parlamentario la distinción entre actos nulos y anulables. Como es sabido, en otras disciplinas jurídicas la sanación se reserva para los supuestos de vicios menos graves, que pueden provocar sólo la anulabilidad. Por ello, ese tipo de remedio jurídico no se reconoce para los vicios de mayor transcendencia, que originan la nulidad de pleno derecho. Esta concepción, puesta hoy en día en entredicho por destacados sectores doctrinales, no puede secundarse al menos en el campo que nos afecta. En primer lugar, porque existen supuestos de vicios muy graves, como son los que afectan a la votación, que pueden ser convalidados posteriormente por las Cámaras. Pero la distinción antes mencionada debe rechazarse sobre todo por la propia naturaleza de la nulidad y de la anulabilidad.

Acerca de este extremo conviene volver a la concepción expuesta por J. A. Santamaría Pastor. Para este autor, la nulidad y la anulabilidad no son, como tradicionalmente se había considerado, formas que puede adoptar la invalidez, sino que constituyen técnicas procesales que enlazan la invalidez con la ineficacia. Representan, en definitiva, categorías que disciplinan la actividad de enjuiciamiento para conseguir que un acto inválido se expulse del ordenamiento y pierda, de esta forma, los efectos jurídicos que le son propios⁸⁵. De esta naturaleza cabe deducir que la distinción entre nulidad y anulabilidad sólo existe en la medida en que el

⁸¹ La categoría de vicios formales es más amplia que la noción de vicios de procedimiento, porque no sólo incluye a estos últimos sino también los que afectan a los presupuestos. Además, hay que tener presente que para algunos sectores doctrinales, deben considerarse vicios formales los que afectan a actos que, como la publicación, no forman parte del procedimiento en sentido estricto, sino que constituyen la fase integradora de la eficacia.

⁸² No es ésta la circunstancia apropiada para intentar llevar a cabo una teoría acerca de los vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios. Sólo conviene señalar que no parece adecuado el camino seguido por la doctrina civilista y continuado por la teoría administrativista, aunque sometido a sólidas críticas, de poner en relación las varias clases de vicio con la ausencia o defecto de alguno de los elementos del acto. En efecto, ese camino, justificado en dichas disciplinas para poder establecer los criterios de diferenciación entre la nulidad y la anulabilidad, no parece necesario para los actos parlamentarios, ya que el propio ordenamiento no permite distinguir entre ambas categorías.

⁸³ El art. 119 del RCD recoge, por ejemplo, un supuesto de rectificación, al permitir a la Mesa del Congreso de los Diputados enviar nuevamente el texto legislativo aprobado por el Pleno a la Comisión para que lo redacte nuevamente en caso de que, por la aprobación de un voto particular, de una enmienda o de la votación de los artículos, resultase incongruente u oscuro en alguno de sus puntos.

⁸⁴ Así, los vicios que afectan a los actos parlamentarios pueden resultar sanados por aquiescencia de quienes han resultado perjudicados por el vicio o porque, a pesar del defecto, consigan el fin que se habían propuesto. Acerca de estas formas de sanación de los actos, Biglino Campos, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, 1991, pág. 127 y ss.

⁸⁵ *La nulidad...* cit., pág. 170.

ordenamiento jurídico la recoja expresamente, porque los regímenes procesales deben aparecer diseñados por las normas de Derecho positivo.

Volviendo al tema que nos ocupa, cabe afirmar que el régimen procesal al que están sometidos los vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios aparece recogido, sobre todo, en los arts. 42 y 55 de la LOTC. Es cierto que dicho tratamiento parece más propio de las características que se han atribuido tradicionalmente a la anulabilidad, tanto por la legitimación para recurrir, como por los plazos que se imponen, y porque el Tribunal Constitucional carece de poderes de oficio. Pero también es verdad que el art. 55 de la LOTC ha optado por definir dicho régimen jurídico con la expresión nulidad. En cualquier caso, sea cual sea la gravedad del vicio que afecte al acto parlamentario y sus posibilidades de sanación, el tratamiento procesal que recibe es siempre el mismo.

Antes se señalaba que no toda infracción del ordenamiento parlamentario provoca indefectiblemente la invalidez del acto de las Cámaras. Una vez analizado este extremo conviene aclarar por qué también se afirmaba que no siempre la invalidez genera la ineficacia. En este sentido conviene señalar que los actos parlamentarios gozan de la misma presunción de validez que disfrutaban todos los actos públicos. Por ello, para que pierdan los efectos que les son inherentes, deberán ser expresamente anulados, esto es, expulsados del ordenamiento jurídico. Mientras tanto, o en defecto de dicha declaración, los actos parlamentarios continuarán conservando sus efectos, aunque resulten manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico⁸⁶.

La declaración de nulidad de los actos parlamentarios corresponde sobre todo al Tribunal Constitucional a través de las vías que diseña la LOTC. Esta cuestión es objeto de análisis en otra ponencia de estas Jornadas, por lo que no debe ser tratada por quien escribe estas páginas. Conviene sin embargo detenerse a realizar algunas reflexiones acerca de otras de las formas de extinción de la eficacia del acto parlamentario afectado por algún vicio. Ésta consiste en la revisión que pueden resultar de la función de reconsideración que se atribuye a las Mesas de las Cámaras⁸⁷.

A. Arce ha puesto de manifiesto algunas de las limitaciones que afectan a esta vía impugnatoria y que derivan, sobre todo, de la forma de concebir la legitimación para impugnar y de la ausencia de plazos preclusivos⁸⁸. A pesar de estas características, no cabe soslayar que la reconsideración, en caso de prosperar, puede incidir en la eficacia de los actos sometidos a examen. En efecto, mediante el ejercicio de esta función, la Mesa de la Cámara puede proceder tanto a la confirmación como a la revisión de los actos parlamentarios.

La revisión puede actuar en aquellos supuestos en los que el acto esté afectado por un vicio capaz de producir su nulidad. Desde este punto de vista, puede concebirse como el ejer-

⁸⁶ Conviene precisar, sin embargo, que deberán tener al menos la apariencia de acto. En otro caso, de no existir ese mínimo imprescindible, estaríamos en presencia de la inexistencia del acto. Acerca de esta concepción y sus diferencias con las que defienden que en estos supuestos debería hablarse de actos inexistentes, Biglino Campos, P. *La publicación de la ley*, Madrid, 1993, pág. 105.

⁸⁷ Arts. 31.2 RCD y 36.2 RS. Es preciso tener en cuenta que la redacción de ambos preceptos no coincide plenamente. En efecto, el RS es más restrictivo porque permite a los Senadores y Grupos Parlamentarios presentar solicitudes para la reconsideración de aquellas decisiones adoptadas por la Mesa sobre calificación, admisión y tramitación únicamente cuando resulten afectados por la medida. La misma norma prevé además un procedimiento distinto para adoptar la decisión. Mientras que en el caso del RCD, la Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, en el Senado, en caso de que la Mesa no llegue a una decisión unánime, deberá remitir la decisión al Pleno.

⁸⁸ Ob. cit., pág. 85.

cicio de una forma de control jurídico, ya que posee un carácter objetivado, porque el parámetro para llevarlo a cabo está constituido por un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que lo ejerce. Por ello, el juicio o la valoración del objeto sometido a control está también sometido a razones de naturaleza jurídica, sujetas a reglas de verificación. Pero además, el control que lleva a cabo la Mesa tiene un carácter necesario, no sólo porque el órgano controlante ha de ejercerlo cuando es solicitado para ello, sino también porque, si el resultado es negativo, la Mesa debe decidir obligatoriamente la nulidad del acto⁸⁹.

En la medida en que el control que lleva a cabo la Mesa de la Cámara a través de las solicitudes de reconsideración tiene carácter interno, puede concebirse también como una forma de convalidación de los vicios que pueden haber afectado al acto parlamentario, sobre todo cuando los actos sometidos a examen son, en la terminología antes utilizada, actos parciales. En efecto, la anulación de un acto viciado y su sustitución por otro que es conforme al ordenamiento constituye una operación de rectificación llevada a cabo por el mismo órgano que había actuado de forma imperfecta.

Antes se señalaba que la extinción de la eficacia del acto parlamentario puede ser consecuencia de otras causas que, aunque también son extraordinarias, no son debidas a la nulidad. En efecto, es posible sostener que los actos parlamentarios pueden ser también objeto de revocación.

Esta forma de privar de efectos a los actos, común en otras disciplinas jurídicas⁹⁰, no está previsto para el supuesto en que el acto previamente dictado esté afectado por un vicio, sino para aquellos en los que la decisión de suprimir la eficacia de lo previamente realizado se basa en meras razones de oportunidad⁹¹. La revocación debe distinguirse también de la posibilidad que tienen los órganos parlamentarios de dictar actos sucesivos con contenido distinto, porque en este supuesto no se priva de eficacia a un acto anterior sino que, simplemente, ante un supuesto de hecho similar, se actúa de manera distinta. En cualquier caso, la revocación debe ser llevada a cabo por el mismo órgano que dictó el acto, porque en otro caso, más que en el supuesto que analizamos, estaríamos en presencia de una modificación del contenido del acto debida a su formación sucesiva a lo largo del procedimiento⁹².

En definitiva, la revocación permite a los órganos de las Cámaras deshacer determinados actos previamente llevados a cabo. Dadas sus características, consiente modificar actuaciones anteriores que, sin ser opuestas al ordenamiento jurídico, podrían ser contrarias a los nuevos intereses de las Cámaras en su conjunto o de algún sector de las mismas en particular⁹³. Aún así, el respeto a la libertad de decisión de los órganos parlamentarios no debe llevar a olvidar la existencia de principios que también deben ser salvaguardados. También las Cámaras están vinculadas por el respeto al principio de seguridad jurídica, en virtud del cual no resulta posible hacer uso de la revocación cuando mediante la misma se remuevan actos jurídicos, plenamente válidos, que habían atribuido alguna facultad a los miembros de la Asamblea⁹⁴. De otro

⁸⁹ La definición de las notas de control jurídico son de Aragón Reyes, M., «El control jurisdiccional como paradigma del control jurídico», *Constitución y control de poder*, Buenos Aires, 1995, pág. 92.

⁹⁰ Así por ejemplo, se encuentra previsto en el art. 105 de la LRJAPYAC

⁹¹ Sobre la definición de la revocación, Resta, R., *La revoca degli atti amministrativi*, Milán, 1970, páginas. 2 y ss.

⁹² No pueden ser considerados una forma de revocación, por ejemplo, los cambios que el Pleno de la Cámara introduce sobre el dictamen elaborado por una Comisión.

⁹³ No cabe tampoco descartar que los cambios de opinión de los Grupos Políticos o la definición de nuevas alianzas impulse a los órganos del Parlamento a revocar acuerdos previamente adoptados.

⁹⁴ Así, por ejemplo, una declaración de compatibilidad o la admisión a trámite de una pregunta.

lado, parece necesario concluir además que no es posible revocar aquellos actos cuya realización esté impuesta por el ordenamiento parlamentario, dado que los efectos impulsores de dichos actos sobre los sucesivos son la consecuencia de su propia naturaleza procedimental⁹⁵.

Antes de finalizar el tratamiento de estas cuestiones, conviene realizar una última consideración. En páginas anteriores se ha señalado que la posición del acto parlamentario en la serie procedimental afectaba marcadamente a los efectos jurídicos que cabe atribuirle. La misma reflexión debe realizarse a la hora de hablar de la pérdida de la eficacia de los actos parlamentarios. En efecto, cualquiera de las causas que se han examinado en las páginas anteriores actúa de manera distinta según si afecta a uno de los actos parciales que componen el procedimiento o al resultado final del mismo. Así, la pérdida de la eficacia de los actos procedimentales no supone, en todo caso, que resulten afectadas todas las actuaciones llevadas a cabo por las Cámaras. Un buen ejemplo de esta afirmación es la necesidad de aplicar al ordenamiento parlamentario el principio de incomunicación de la invalidez que, por ser otra de las exigencias de la economía del Derecho, es común a todas las ramas del sistema jurídico. Con el principio de incomunicación se intenta restringir la invalidez a las solas partes del procedimiento que hayan resultado alteradas, por lo que dicho principio impone, entre otros extremos, que la invalidez de un acto no implique la de los actos anteriores ni a los posteriores en el procedimiento que sean independientes del primero⁹⁶.

Es evidente que esta última reflexión no agota todas las cuestiones que puede suscitar un enfoque procedimental de la ineficacia de los actos parlamentarios. Tampoco las reflexiones anteriores pretendían ni podían tener un carácter exhaustivo. Como se señaló al principio de este trabajo, un tratamiento detallado de los efectos de los actos parlamentarios exigiría mucho más tiempo y espacio del que se ha podido dedicar al escribir estas páginas. A lo largo de las mismas se ha pretendido enfocar el asunto sometido a examen desde una determinada concepción del acto parlamentario, no exenta de problemas, y utilizando una óptica, la de su posición en el procedimiento, que es tan sólo una de las posibles. Hay ciertas cuestiones que podrían haber sido objeto de un tratamiento más detallado, mientras que muchas otras quedan todavía por tratar. Pero estas limitaciones, que inciden sobre casi toda investigación, no podían dejar de afectar al estudio de la eficacia del acto parlamentario, tema que no ha merecido todavía la atención que precisa. Sirvan estas explicaciones para justificar, si no las lagunas o posibles inexactitudes de este texto, al menos el prudente título que se le ha puesto.

⁹⁵ Por ello no sería posible que la mayoría decidiese repetir una votación que hubiese perdido, en caso de que la primera se hubiese realizado válidamente.

⁹⁶ El principio que mencionamos aparece expresamente recogido, por ejemplo, en el art. 64.1 LRJAPYAC, 127 LJCA y 242 de la LOPJ. Además, inspiró la reforma del art. 113 d) de la LOREG llevada a cabo mediante la LO 8/1991.

III

NOTAS Y DICTÁMENES

La Mesa de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II.-COMPOSICIÓN. 1. Miembros y número. El problema de la representación de los grupos parlamentarios. 2. Elección. Momento de la elección. Forma. 2.1. *Elección*. 2.2. *Momento*. 2.3. *Forma*. 3. Cese. Cobertura de la vacante. 3.1. *Cese*. 3.2. *Cobertura de la vacante*. III.-COMPETENCIAS DE LA MESA. CLASIFICACIONES. 1. Según su participación en el proceso de toma de decisiones. 2. Según se trate de potestades regladas o discrecionales. 3. Por razón de la materia. IV. DE GOBIERNO INTERIOR. V. PODERES DISCIPLINARIOS. VI. DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS. 1. Programación. 2. Distribución de los asuntos. 3. Ordenación de los debates. VII. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN DE ESCRITOS. VIII. LA MESA COMO ÓRGANO RECTOR. IX. FUNCIÓN REPRESENTATIVA. X.-COMPETENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES Y SECRETARIOS. XI.-FUNCIONAMIENTO. XII.-CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La estructura de la Asamblea de Madrid participa, como cabe esperar, de los rasgos característicos del resto de los parlamentos españoles actuales, a su vez buenos ejemplos del estado de evolución organizativa del parlamento contemporáneo. «El esquema de lo parlamentario nacional se repite hoy casi sin variación por arriba del Estado (y muy significativamente en el Parlamento europeo) y con demarcaciones territoriales intraestatales, como ocurre en España con los Parlamentos de las Comunidades Autónomas»¹. Va a serle de aplicación a la Asamblea de Madrid, por tanto, buena parte de las observaciones que se formulan hoy acerca de otras cámaras, o de la institución parlamentaria en general. Más en particular las consideraciones hechas sobre las Cortes Generales o las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas valdrán con pequeñas correcciones, para la institución representativa de Madrid².

Una de las características del parlamento contemporáneo —consecuencia del proceso de creciente racionalización³ que viene operándose desde principios de este siglo— es su estruc-

* Letrado-Director de Gestión Parlamentaria y Comisiones de la Asamblea de Madrid.

¹ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás: «Las Mesa, órganos rectores colectivos de las Cámaras», en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, pág. 210.

² *Ibidem*.

³ Arce Janariz, ocupándose del origen de la técnica de la colegialidad en la dirección parlamentaria refiere tanto su vertiente de «medida de racionalización organizativa», como la de «instrumento de adaptación de la estructura del poder de dirección a Cámaras política y socialmente heterogéneas» («La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo», en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, dirigido por Gil-Robles, Gil-Delgado. PPE. 1997, página 141 y ss.)

tura orgánica compleja, acorde con la «división del trabajo» indispensable para responder a la mayor complejidad y cantidad de las tareas que le ocupan y al fenómeno de integración de los parlamentos en grupos. Es común, en este sentido, iniciar cualquier descripción o crítica de elementos organizativos parlamentarios recordando⁴ que «el Parlamento es hoy un complejo orgánico» (Rubio Llorente)⁵, constitutivo de «una articulación operativa... de elementos organizativos internos instituidos para permitir y facilitar el desenvolvimiento de las actividades parlamentarias» (Cotta)⁶.

- En el marco de esta estructura orgánica de los parlamentos se distinguen, a su vez, los denominados «órganos de dirección y gobierno interior», que son (en palabra de Solé-Tura y Aparicio⁷) «aquéllos que al coordinar y dirigir la actividad parlamentaria constituyen el elemento de conexión y soporte de los órganos más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias». Se identifica⁸ entre aquéllos al Presidente, a la Mesa y a la Junta de Portavoces, mientras que los otros órganos, «más directamente encargados de la realización de las funciones propiamente parlamentarias», a los que se suele denominar como «funcionales», serían el Pleno, las Comisiones, las Ponencias, e incluso la Diputación Permanente.
- A su vez, dentro de los órganos de gobierno se ha distinguido⁹ entre los que han sido dados en llamar respectivamente «órganos rectores» (Presidente y Mesa) y «órganos representativos» (Junta de Portavoces). Los *órganos rectores* son descritos como «instancias fundamentalmente técnico-administrativas encargadas de impulsar los trabajos de la Cámara y que desenvuelven su actividad con objetividad e imparcialidad aplicando normas reglamentarias, frente a los *órganos representativos* de los grupos parlamentarios que pertenecerían al mundo de la lucha política y partidaria y que representarían intereses específicos y fragmentarios de partido o coalición»¹⁰. La Mesa respondería «a una lógica burocrática (Bureau se llama en la Asamblea Nacional Francesa), como órgano de apoyo al Presidente (*Ufficio di Presidenza* se llama en la Cámara de Diputados italiana, *Praesidium*, en el Bundestag alemán) en la dirección administrativa; la Junta de Portavoces (de los grupos parlamentarios) o Conferencia de Presidente (de los Grupos Parlamentarios), según se la conoce generalmente en los Parlamentos de Europa, a una lógica más partidaria como órgano de control sobre el Presidente en los asuntos más propiamente políticos»¹¹.

⁴ Así, Torres Muro, J. : *Los órganos de gobierno de la Cámara*. Congreso de los Diputados, 1987, pág.21; Cano Bueso, J.: «Función y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Derecho: Seminario sobre Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991, pág. 239; Santaolalla López, F.: *Derecho Parlamentario Español*. 2.ª edición, Madrid, 1990, pág. 160; Ojeda Escobar, A.: «La Presidencia de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, pág. 24.

⁵ «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid, 1985, pág. 168.

⁶ «Parlamento», en Bobbio y Mateuci, *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, Madrid, 1983.

⁷ *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid, 1984, pág. 120.

⁸ Fraile, M.: *Introducción al Derecho Constitucional español*. Madrid, 1975, pág. 551. Santaolalla López, F. ob. cit., pág. 160.

⁹ Se hacen eco de esta distinción, entre otros, Recoder de Caso, E.: «Comentarios al artículo 72 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla. 2.ª edición. Madrid, 1985. Torres Muro, ob. cit., Santaolalla López, ob. cit.

¹⁰ Cano Bueso, ob. cit. pág. 240.

¹¹ Arce Janariz. ob. cit. pág. 142.

Ahora bien, una vez apuntada esta distinción los autores se aplican, de inmediato, a matizarla y formular reservas; especialmente expresivo es, en este sentido, Cano Bueso¹² al calificar la distinción referida de «visión dicotómica, tendenciosamente hiperbolizada en su inicial formulación» que «nos presenta dos *tipos ideales* y contrapuestos de órganos parlamentarios que, en cuanto estrictas configuraciones en el sentido weberiano, no existen en la realidad».

- Por lo que respecta a la Mesa, ésta fue definida, gráficamente, por Pérez Serrano¹³ como «el órgano encargado de dirigir los debates, trazar el orden de los debates, velar por el Reglamento, aplicar sanciones disciplinarias y defender a las minorías y a los parlamentarios y aún a la Cámara misma frente a cualesquiera ataques o agresiones». En el proceso de racionalización (influido, a su vez, por el protagonismo de los grupos políticos) del Parlamento se ha operado un incremento de las funciones de la Junta de Portavoces (Conferencia de Presidentes), así como un deslinde en la articulación del órgano rector colegiado (Mesa) y del monocrítico (Presidente). De modo que la definición de la Mesa, desde el punto de vista funcional, va a venir dada, fundamentalmente, por sus competencias respecto a los otros dos órganos de gobierno, y por su posición, respecto a los mismos, en los procesos de toma de decisión¹⁴.
- En torno a esta cuestión, son de especial interés las observaciones formuladas por Arce Janáriz¹⁵, para quien el esquema clásico de los órganos de gobierno al que nos referimos anteriormente (según el cual la Mesa responde a una lógica técnica, mientras la Junta de Portavoces responde a una lógica partidaria), «de haber sido real en algún momento, ha quedado hace ya tiempo ampliamente superado. En el Parlamento actual no hay otra lógica que la partidaria, impuesta por la definitiva dominación de los Grupos Parlamentarios sobre toda estructura interna en la organización de las Cámaras, y aplicada tanto a la Junta de Portavoces en su dirección política como a la Mesa en la dirección más técnica y administrativa. Son los grupos quienes, a través de la Mesa y de la Junta de Portavoces, realmente dirigen a los Parlamentos».

«Quizá, en la medida en que eso es así —prosigue Arce Janáriz— el mantenimiento de los dos órganos por separado pueda juzgarse artificial». Sin embargo, recuerda el autor «que en ninguna Cámara el binomio Mesa/Junta de Portavoces se ha reducido a unidad»¹⁶.

«En todo caso, tal vez no sea enteramente aventurado decir que si el binomio Mesa/Junta de Portavoces se mantiene es no tanto o no sólo porque responda a una necesidad organizatoria objetiva de la dirección parlamentaria, sino en buena medida porque ahora responde sobre todo a una necesidad organizatoria interna de los grupos parlamentarios, que pueden, gracias a esa dualidad orgánica, repartir entre sus diputados las tareas de dirección parlamentaria, confiando a sus representantes en la Mesa la expresión del criterio del Grupo en los asuntos técnicos y administrativos y dejando, en cambio a sus portavoces o presidentes la fijación en la Junta o Conferencia de posiciones en los asuntos de mayor significación política».

Concluye el autor citado aludiendo, agudamente, a una suerte de principio de verticalidad en las relaciones entre Mesa y Junta de Portavoces que ha venido a sustituir al ante-

¹² Ibidem.

¹³ *Tratado de Derecho Político*, pág. 777.

¹⁴ De ello nos ocupamos más adelante, al tratar la clasificación de las funciones de la Mesa en razón de su posición en dichos «procesos».

¹⁵ Ob. cit., pág. 142.

¹⁶ En el Parlamento Europeo, la Mesa ampliada (que fundía la Conferencia de Presidente con la Mesa, sin perjuicio de mantener a ésta como órgano diferenciado) instaurada en 1981 se suprimió en 1993. En Bélgica aunque en la Mesa de la Cámara de Representantes se integran también los portavoces de los grupos que sobrepasan un mínimo de diputados, funciona, además, la Conferencia de Presidentes. Ibidem, pág. 142.

rior principio de horizontalidad explicativo de la relación entre los ámbitos funcionales de ambos órganos.

Ahora el «rango interno en el grupo parlamentario» superior del portavoz (o presidente) del grupo parlamentario sobre los miembros de éste pertenecientes a la Mesa determinan una cierta «jerarquización», de hecho, del órgano en que se integran aquéllos (la Junta de Portavoces) sobre la Mesa; jerarquización que inspira bien fórmulas de «control previo» que —bajo la apariencia de colaboración o concurrencia— obligan a la Mesa (aún en materias de su competencia) a evacuar consultas con la Junta de Portavoces o a obtener su conformidad, bien fórmulas de control «*ex post facto*», que dejan a la Mesa la decisión en primera instancia y a la Junta de Portavoces su eventual revisión».

II. COMPOSICIÓN

1. Miembros y número. El problema de la representación de los grupos parlamentarios

Según dispone el artículo 48.2 del Reglamento: «La Mesa estará compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios».

- Esta composición se ha mantenido inalterada desde el origen de la institución¹⁷; presentando desde entonces un toque de singularidad en el ámbito las asambleas legislativas territoriales, en el cual la solución generalizada es una Mesa compuesta por cinco personas, concretamente: un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios¹⁸. Las excepciones son el Parlamento de Cataluña, donde hay cuatro secretarios, y la Asamblea de Madrid, con tres vicepresidentes y tres secretarios. El caso andaluz también presenta un rasgo original, por cuanto aun estando compuesta la Mesa (según el artículo 27.2 de su Reglamento) por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, el artículo 37.1 dispone que «tendrán derecho a designar un vocal los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones y obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo Parlamentario, no estuvieran presentes en la Mesa»¹⁹.

La funcionalidad y el sentido de las singularidades reglamentarias catalana, andaluza y madrileña atienden al deseo de que estén representados el mayor número de Grupos Parlamentarios. Sobre el número de miembros que han de componer la Mesa de la Cámara se suscitó una polémica con ocasión de la elaboración del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982. Polémica en la que vino a terciar la doctrina; como ejemplo de ello traigamos la opinión de Recoder²⁰: «con la incorporación, en cambio, de todos los grupos políticos se fomenta una integración más efectiva y se evitan las oposiciones sistemáticas». «La exclusión de la Mesa de un determinado grupo provoca normalmente, actitudes obstruccionistas, actitudes que conviene evitar, puesto que entorpecen seriamente el buen funcionamiento de la Asamblea»²¹. El propio

¹⁷ Art. 29 del R.A.M. de 18 enero de 1984, literalmente idéntico al artículo 48.2 del vigente Reglamento

¹⁸ Por ejemplo Reglamento Galicia: art. 29.2, (pero de forma original habla de 1 Secretario y 1 Vice-secretario); R. Cortes Castilla; La Mancha, art. 31.2; Reglamento Parlamento, Cantabria, art. 28.2; R. Parlamento Andalucía, art. 27.2 (vocales 37-1).

¹⁹ Según el artículo 37.2 Reglamento del Parlamento Andalúz estos vocales «serán designados el mismo día y después de la elección de la Mesa»

²⁰ Comentario al artículo 72, en Garrido y otros: *Comentario a la Constitución*, Madrid, 1985, 2.ª edición.

²¹ Torres Muro, ob. cit., p. 169, recordando a su vez el caso de la exclusión de las minorías de la Unión conservadora citado por SOLANA en *Historia parlamentaria del socialismo*, 1975.

Tribunal Constitucional se ha manifestado, si bien tangencialmente, sobre este aspecto; así, en su sentencia 141/90²² se hace notar que «la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa».

- En este sentido, merece la pena referir hasta qué punto las previsiones reglamentarias de la Asamblea de Madrid de una Mesa amplia han proporcionado de hecho esa representación del mayor número de grupos parlamentarios en la misma. En la I Legislatura (con 94 diputados, 54 del G.P. Socialista, 34 del G.P. Popular y 9 del G.P. Comunista) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Socialista), Vicepresidente Primero (G.P. Socialista), Vicepresidente Segundo (G.P. Popular), Vicepresidente Tercero (G.P. Comunista), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Socialista).

En la II Legislatura (con 96 diputados, 40 del G.P. Socialista, 32 del G.P. Popular, 17 del G.P. Centro Democrático y Social y 7 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P.CDS), Vicepresidente Primero (G.P. Socialista), Vicepresidente Segundo (G.P. Popular), Vicepresidente Tercero (G.P. Izquierda Unida), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Socialista).

En la III Legislatura (con 101 diputados, 47 del G.P. Popular, 41 del G.P. Socialista, y 13 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Izquierda Unida), Vicepresidente Primero (G.P. Popular), Vicepresidente Segundo (G.P. Socialista), Vicepresidente Tercero (G.P. Socialista), Secretario Primero (G.P. Socialista), Secretario Segundo (G.P. Popular) y Secretario Tercero (G.P. Izquierda Unida).

En la IV Legislatura (con 103 diputados, 54 del G.P. Popular, 32 del G.P. Socialista, y 17 del G.P. Izquierda Unida) resultó la siguiente composición de la Mesa: Presidente (G.P. Popular), Vicepresidente Primero (G.P. Popular), Vicepresidente Segundo (G.P. Socialista), Vicepresidente Tercero (G.P. Izquierda Unida), Secretario Primero (G.P. Popular), Secretario Segundo (G.P. Socialista) y Secretario Tercero (G.P. Popular).

Vemos que en la I y IV legislatura se ha producido la «composición paradigmática de la Mesa», perteneciendo al primer grupo parlamentario el Presidente, el Vicepresidente Primero y los Secretario Primero y Tercero; al segundo grupo parlamentario el Vicepresidente Segundo y el Secretario Segundo; y al tercer grupo parlamentario el Vicepresidente Tercero. En ambas legislaturas el primer grupo, si hubiese querido, habría obtenido además la Vicepresidencia Tercera, que, sin embargo, se ha dejado ganar al tercer grupo parlamentario.

En la II y III Legislatura, con mayorías gubernamentales simples o complejas, resultaron Mesas de composición singular, como consecuencia de los «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa»²³. En ambos casos coincide que la Presidencia recae en el tercer grupo, la Vicepresidencia Primera en el primer grupo, la Vicepresidencia Segundo en el segundo, el

²² Recaída en el recurso de inconstitucionalidad contra la Disposicional adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 1985. Ver nota número 37.

²³ Sobre estos «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa», Torres Muro, ob. cit. págs. 180 y 181. Dice este autor que: «es tal su importancia que, a menudo, convierte las elecciones «en actos de formalización jurídica de la «previa decisión política».

García-Escudero Marquéz y Pendas García también advierten sobre la incidencia de estos «eventuales pactos entre grupos» que «pueden hacer ineficaz el sistema de voto limitado» previsto por el Reglamento «Comentarios al artículo 72 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas* (Tomo VI, pág. 428) dirigido por Alzaga Villaamil, O., Madrid, 1988.

Secretario Primero en el primer grupo y el Secretario Segundo en el segundo grupo.

- Frente a lo que pudiera considerarse respecto a que el mayor número total de Diputados de la Asamblea de Madrid (102 V, 103 IV, 101 III, 96 II, 94 I) en comparación al de las otras asambleas legislativas regionales como causa determinante del correlativo mayor número de miembros de la Mesa; téngase en cuenta el número total de parlamentarios que integran esas otras asambleas legislativas, a saber, 39 en el Parlamento de Cantabria, 67 en las Cortes de Aragón, 45 la Asamblea Regional de Murcia, 84 en las Cortes de Castilla y León, 75 en el Parlamento Vasco, 135 en Parlamento Catalán, 109 en el Parlamento Andaluz, 89 en las Cortes Valencianas. Vemos que existen parlamentos regionales con un número de diputados similar o próximo al de la Asamblea de Madrid, sin que por ello se haya recurrido a ampliar el número de miembros de la Mesa respectiva (con la excepción, como sabemos, de Cataluña, y con la particularidad andaluza).

Además, ha de advertirse que la pluralidad de grupos parlamentarios a integrar en la Mesa de la Asamblea de Madrid —en situación de normalidad— se ha reducido a tres grupos parlamentarios, salvo en la II Legislatura, en que aquélla pluralidad aumento en un grupo más. Frente a ello, en otros parlamentos regionales, con «Mesas reducidas» (de cinco miembros) conviven un mayor número de grupos parlamentarios, por la presencia de fuerzas políticas regionalistas con grupo parlamentario propio (éstos son los casos de Cantabria, La Rioja, País Vasco, Navarra, Comunidad Valenciana, Baleares, Canarias, Murcia, Aragón, Asturias, Andalucía).

2. Elección. Momento de la elección. Forma

2.1. Elección

La Mesa de la Asamblea de Madrid, al igual que la del resto de los parlamentos territoriales y la de las Cortes Generales, es electiva²⁴; la elige el Pleno de la Cámara.

Sigue la Asamblea de Madrid la regla común al Parlamento nacional y a los regionales de separar en elecciones diferenciadas y sucesivas la elección de los distintos miembros de la Mesa. El artículo 52 del Reglamento²⁵ dispone de la siguiente manera dichas elecciones: en primer lugar su procederá a elegir al Presidente, requiriéndose al efecto mayoría absoluta en primera votación, y si ésta no se obtuviera «se repetirá la elección entre los dos Diputados que hubieran alcanzado mayor número de votos en la votación precedente, resultando elegido el que obtenga más votos en la nueva votación». En segundo lugar serán elegidos simultáneamente los tres Vicepresidentes, resultando elegidos, por orden sucesivo, los tres Diputados que obtengan mayor número de votos. En tercer lugar se elegirán simultáneamente al Secretario Primero y Segundo, aplicándose el mismo criterio que a la elección simultánea de vicepresidentes, y así, resultando elegidos, por orden sucesivo, los dos Diputados que obtengan mayor

²⁴ Pérez Serrano (ob. cit., pág. 776) dice en relación con la elección de la Mesa que «constituye otro privilegio colectivo de la Cámara que, por lo menos con respecto a las Asambleas de origen popular, está reconocido por doquier». Históricamente han existido casos de nombramiento por instancias ajenas a la Cámara. Aún actualmente en el Derecho Parlamentario Comparado encontramos supuestos no electivos; el caso más conocido es el del Presidente del Senado de Estados Unidos, cargo que corresponde al Vicepresidente de la Unión; no obstante sus poderes tendrán un carácter simbólico más bien. Pérez Serrano Jauregui (ob. cit., pág. 206) advierte el influjo neopresidencialista en los supuestos contemporáneos de presidencias de las Cámaras Altas a cargo de Vicepresidentes de la nación.

²⁵ Con idéntica regulación el artículo 36 del Reglamento de 18 de enero de 1984.

número de votos. Por último, se elige al Secretario Tercero. De especial importancia es destacar que en todas y cada una de estas elecciones «cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente» (artículo 52 RAM)²⁶.

A fin de calibrar el sentido de este sistema de elecciones diferenciadas hacemos notar que en las restantes asambleas legislativas —cuyas Mesas se integran por cinco miembros— por un lado, la elección de los vicepresidentes es igualmente única, con el matiz de limitarse a dos los elegidos; y por otro lado, se da una sola elección de los dos secretarios. En comparación con ello, se deduce que el sistema de votación para la elección del tercer vicepresidente de la Asamblea de Madrid —recayendo en el tercer Diputado más votado en una elección única— persigue, en principio, que este puesto recaiga en una minoría, concretamente en el tercer grupo parlamentario en importancia²⁷. Asimismo, en coherencia con lo anterior, y a fin de no descabalar la correlación de fuerzas en la Mesa, la cuarta elección por la que se designa al Secretario Tercero, garantiza que este puesto corresponda a la mayoría. En este sentido podría decirse que la Mesa elegida para la IV Legislatura resulta paradigmática de la composición pretendida por el Reglamento²⁸. Sin embargo, debe advertirse que la misma no se verificó por el puro funcionamiento reglamentario, del que podría haber resultado un tercer vicepresidente perteneciente al grupo mayoritario (GPP) —al que también pertenecían el Presidente, el Vicepresidente Primero, el Secretario Primero y el Secretario Tercero—. Para la consecución del «paradigma de composición», según el cual la tercera vicepresidencia correspondería al tercer grupo en la Cámara, fue necesaria la renuncia de las posibilidades electivas del grupo mayoritario. Merece destacarse este antecedente, que de reiterarse de forma consciente, vendría a sentar una «convención» de la que resultase la composición de la Mesa implícita en el espíritu del Reglamento, pero no garantizada completamente en la letra de éste.

Añadamos, sólo a efectos meramente comparativos, que en el Congreso de Diputados se eligen simultáneamente los cuatro vicepresidentes, y de la misma forma los cuatro secretarios (art. 37. 2 RCD). El sistema del Senado es muy parecido al anterior; los dos vicepresidentes se eligen simultáneamente, sin que cada Senador pueda votar por más de un candidato (art. 8 RS); y los cuatro secretarios también se eligen simultáneamente, pero «con la particularidad de que cada senador puede votar hasta dos candidatos, con lo que se acentúa el principio mayoritario en la composición de la Mesa» (art. 9 RS)²⁹. En el Parlamento de Cataluña, donde —como sabemos— la Mesa se integra por dos vicepresidentes y cuatro secretarios, tantos unos como otros son elegidos en sendas elecciones de forma simultánea, y correspondiendo votar a cada parlamentario sólo por un candidato (art. 32.2 y 3 Reglamento del Parlamento de Cataluña).

2.2. Momento de la elección

El momento de la elección de la Mesa es la sesión constitutiva. Dispone, en este sentido, el artículo 51.2 art. RAM³⁰ que «los miembros de la Mesa serán elegidos por el Pleno en la sesión constitutiva de la Asamblea». En concordancia con ello la regulación del Título I, «De la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid» (concretamente el artículo 11.2 RAM³¹),

²⁶ Ténganse en cuenta que para la elección simultánea de los cuatro secretarios del Senado, cada senador puede escribir hasta dos nombres en su papeleta.

²⁷ Como vimos anteriormente, así sucedió en la I, II y IV Legislatura, no así en la III Legislatura.

²⁸ Presidente (primer Grupo), Vicepresidente Primero (primer Grupo), Vicepresidente Segundo (segundo Grupo), Vicepresidente Tercero (tercer Grupo), Secretario Primero (primer Grupo), Secretario Segundo (segundo Grupo), Secretario Tercero (primer Grupo).

²⁹ Santaolalla: *Derecho Parlamentario Español*, segunda edición, Madrid, 1988, página 168.

³⁰ Art. 35 antiguo RAM.

³¹ Art. 3.2 antiguo RAM.

explícitamente establece que tras la apertura de la sesión constitutiva por el Presidente de la Mesa de Edad y tras la lectura por los Secretarios de dicha Mesa del Decreto de convocatoria, de la relación de Diputados electos y, en su caso, de los recursos contenciosos electorales se procederá seguidamente a la elección de la Mesa de acuerdo con lo previsto en los artículos 51 y 52 de este Reglamento.

En el Derecho parlamentario comparado español la opción por la sesión constitutiva como momento de la elección de la Mesa es la solución dada en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, desde el cual se generalizó en los reglamentos de las asambleas legislativas regionales. Responde dicha solución a una simplificación del proceso de constitución de la Cámara, en contraste con la complejidad de este proceso en el Reglamento provisional del Congreso de 1977³².

2.3. Forma

Para la elección de los miembros de la Mesa se procederá mediante votación secreta por papeleta. Esta forma de votación —generalizada en los parlamentos regionales— se dispone en el artículo 52.1³³, dentro del Capítulo «de la Mesa» (Capítulo I del Título IV «De la organización de la Asamblea»); pero asimismo, y en concordancia, en el Título VI, dedicado a las «disposiciones generales de funcionamiento», en su Capítulo IV, «de las votaciones», se prescribe esa forma de votación concretamente en el artículo 125.3 b) RAM.

3. Cese y cobertura de la vacante

3.1. Cese

En el anterior Reglamento de la Asamblea no se hacía mención alguna a las causas de cese de los miembros de la Mesa, y simplemente se limitaba a dar solución a la hipótesis de vacantes (artículo 37 anterior RAM). Esta regulación (como la de la generalidad de los reglamentos de los parlamentos regionales), una vez más, era transcripción literal de la contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Una excepción a ello es el Parlamento de Cataluña en que sí se ha regulado este aspecto. El artículo 18 de la Ley del Presidente catalana dice: «El presidente y los miembros de la Mesa cesarán en sus funciones por expiración del plazo legal o *por decisión de la mayoría absoluta de los diputados. El Reglamento* puede regular otras causas de cese». Otra excepción está prevista en el Parlamento de Navarra; la Disposición Adicional Primera de su Reglamento establece como causas de pérdida de la condición de miembro de Mesa: la pérdida de la condición de Diputado, la renuncia o dimisión del cargo y el *cese o remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayoría absoluta de los miembros que integran la misma*; regulándose a continuación en detalle el procedimiento para dicha remoción, del que merece destacarse que estarán legitimados para proponer la remoción un grupo parlamentario o una quinta parte de los diputados que integran la Cámara.

³² Donde se preveía una Mesa interina. Incluso en el vigente Reglamento del Senado está prevista la elección de una Mesa interina, si bien para supuestos que rara vez se darán (arts. 4 y 5 R.S.).

³³ En el anterior reglamento no se contenía una disposición explícita como ésta; y así, esta forma de votación (además de deducirse de las menciones en los artículos 36 y siguientes a las *papeletas*) resultaba de lo establecido en las «disposiciones generales de funcionamiento», en su capítulo «de las votaciones», concretamente en el artículo 83.1.2.º: «procederá la votación secreta por papeletas cuando se trate de elección de personas». Ha de reconocerse entre las mejoras del nuevo Reglamento las referencias explícitas a la opción reglamentaria de detalle que corresponde en cada procedimiento parlamentario, tal es el caso de la forma de votación en la elección de la Mesa.

Ante esta ausencia de normativa sobre el cese de los miembros de la Mesa surgieron especulaciones doctrinales sobre cuáles pueden ser tenidas por causa de cese de éstos; todas ellas consideraciones aplicables al caso a la Asamblea de Madrid.

No hay duda que son causas de cese los casos de muerte, pérdida de la condición de parlamentario o dimisión. Más complicada parece la respuesta a la posible exigencia de responsabilidad política al Presidente y a los miembros de la Mesa. En este punto nos interesa traer la distinción que hizo Embid Irujo³⁴, entre el caso del Presidente y el del resto de los miembros de la Mesa. Respecto al Presidente, «frente a opiniones contrarias, me parece que no hay ningún inconveniente en admitir la posibilidad de que el mismo Parlamento que en un determinado momento eligió a un presidente, proceda en otro a su cese. En algunos textos se ha introducido ya esta posibilidad (son los casos referidos de Cataluña y Navarra), exigiéndose, eso sí, siempre la mayoría absoluta para proceder a la destitución, mientras que, recordemos, para el nombramiento en segunda votación podía bastar la simple».

Respecto a los restantes miembros de la Mesa, Embid Irujo niega tajantemente la posibilidad de sustitución por una nueva acción política destinada a cambiar la composición original de la Mesa; por cuanto, el sistema de elección de ésta viene diseñado a fin de obtener presencia de las minorías parlamentarias en la Mesa, mediante sendas votaciones simultáneas de los vicepresidentes y de los secretarios³⁵. Resulta inadmisibles que luego pretenda la remoción singularizada siquiera venga apoyada por una mayoría absoluta; pues, como bien dice el autor citado, «lo que no puede nunca pretenderse es usar la mayoría política contra la voluntad expresa de las normas». Sólo cabría, según Embid Irujo, la posibilidad de sustitución por razones políticas «en bloque» de los cargos elegidos simultáneamente (en nuestro caso los tres vicepresidente, los dos primeros secretarios, o el tercer secretario), puesto que tampoco puede pretenderse «interpretar la norma para petrificar la composición política de una Mesa que sea notoriamente distinta que la existente en el cómputo de la Cámara»³⁶.

La cuestión ha sido zanjada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 141/1990, de 20 de septiembre³⁷, por la que reconoce que la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa «entra dentro de la materia propia de los Reglamentos parlamentarios», en cuanto «aspecto concreto de la organización y funcionamiento interno de la Cámara». Así «en esta materia, la falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos Parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias, quedando a su discreción el disponer la continuidad hasta el agotamiento de la legislatura de los miembros de la Mesa del Parlamento o la posibilidad de remoción de sus miembros, al no existir ninguna regla ni principio constitucional decisiva al respecto» (fundamento jurídico 4.º).

El nuevo Reglamento de la Asamblea (en su artículo 53), consciente de la ausencia normativa existente al respecto, fuente de especulaciones y eventual origen de problemas interpretativos, ha venido a aclarar la cuestión, estableciendo un explícito listado de causas que hace

³⁴ Ob. cit. pág. 232.

³⁵ Caso distinto sería el Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid, al que no podrían aplicársele los reparos formulados aquí contra la remoción. Este caso se parecía más al del Presidente.

³⁶ Ob. cit., pág. 236.

³⁷ Recaída en el proceso iniciado a partir del recurso de inconstitucionalidad (presentado por 55 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso) contra la Disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985, al establecer como causa de cese en el puesto de la Mesa que corresponda la «remoción del cargo acordado por el Pleno de la Cámara por mayorías absolutas de los miembros de la misma».

más difícil la justificación de admitir otras causas distintas de cese. Además de las causas de pérdida de la condición de Diputado y de la renuncia expresa (que parecen fuera de toda duda, aun sin su previsión explícita), el artículo 53 RAM prevé como causa de pérdida del cargo en la Mesa «*dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen por alguna de las causas previstas en los apartados a) y b) del artículo 43.1 del presente Reglamento*»³⁸.

De esta regulación creemos deben destacarse tres aspectos de interés: El primero, la importancia misma de regular este aspecto, de la que debe deducirse una especial conciencia y voluntad del legislador reglamentario respecto al contenido de la normativa, con lo que debe tenderse a deducir el carácter excluyente del listado de causas del artículo 53 RAM. En segundo lugar, tiene especial interés la causa diseñada en la letra c) del artículo 53, esto es la salida del grupo parlamentario de origen por parte del Diputado electo como miembro de Mesa; salida bien por voluntad propia, bien por decisión del Grupo. Respecto a esta causa, debe reconocerse que guarda coherencia con la lógica del sistema electivo —a la que venimos aludiendo reiteradamente— de garantizar, o propiciar al menos, la representación de los grupos parlamentarios en la Mesa, impidiendo que se pervierta esta representación de los grupos parlamentarios en la Mesa. En tercer lugar, y de forma destacada, el artículo 53 RAM define el ámbito subjetivo de aplicación de sus «causas» a «los miembros de la Mesa», sin prever excepción alguna, ni explícita ni implícitamente, por lo que todo lo que anteriormente hemos considerado es de igual manera de aplicación al Presidente de la Asamblea.

3.2. Cobertura de la vacante

El artículo 54 RAM, reproducción literal del antiguo 37 del anterior RAM (a su vez, en su apartado 1, transcripción del artículo 38 del Reglamento del Congreso), dispone la forma de cobertura de las vacantes.

La regulación consiste en la remisión a la forma de elección ya vista, si bien explicitando que la misma ha de «adaptarse a la realidad de las vacantes a cubrir». Asimismo el RAM garantiza (no así lo hace el Reglamento del Congreso) que esta elección sustitutoria venga a realizarse diligentemente, en concreto, «dentro de los quince días siguientes a la producción de la vacante o al comienzo del siguiente periodo de sesiones si aquélla se hubiese producido una vez concluido el anterior».

Vista esta regulación se nos plantea un problema que no queda solucionado por la misma, a saber, cuando un miembro de la minoría pierde, por cualquiera de las causas previstas, su condición de miembro de la Mesa. En este caso, la virtual aplicación del Reglamento conduciría a la elección de un miembro de la mayoría como sustituto del cesante, miembro éste de la minoría. Por las razones que venimos exponiendo ese eventual resultado perturbaría la lógica del «sistema reglamentario de elección y composición de la Mesa»; por lo cual, lo más probable, en condiciones de normalidad³⁹, es que se renuncie por parte de los grupos par-

³⁸ Las causas del 43.1 a y b son: a) por voluntad del Diputado manifestada expresamente ante la Mesa y b) por decisión del Grupo Parlamentario, notificada expresamente a la Mesa por el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente.

³⁹ Como ejemplo de lo contrario («de condiciones de no normalidad»), cabría citar la reciente elección para cubrir la vacante del Presidente del Parlamento de Asturias (sesión plenaria de 18 de marzo 1999).

Las circunstancias de este caso presentan un especial interés para la práctica y el Derecho parlamentario: 1) el artículo 52 del Reglamento del Parlamento de Asturias prevé como causa de pérdida de la condición de miembro de la Mesa la remoción por el Pleno con ciertos requisitos, a saber, que el miembro de la Mesa a remover haya abandonado el Grupo Parlamentario con el que fue elegido, que la propuesta de remoción provenga de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los diputados miembros de

lamentarios a rivalizar por ese puesto vacante con el grupo parlamentario al que pertenece el cesante, respetándose, así, la elección del candidato propuesto por este grupo. Antecedentes en este sentido pueden encontrarse; así, durante la IV Legislatura se produjeron las sustituciones del vicepresidente primero (D. Roberto Sanz Pinacho sustituye a D. Tomás Burgos Beteta —D.S. número 190, 6 de junio de 1996—), del secretario primero (en dos ocasiones: D. Roberto Sanz Pinacho sustituye a D. Pedro Núñez Morgades —D.S. número 135, de 21 de marzo de 1996— y Dña. Esther García-Romero Nieva sustituye a D. Roberto Sanz Pinacho —D.S. número 190, 6 de junio de 1990—) y del secretario tercero (Dña. Pilar Busó Borús sustituye a Dña. Esther García-Romero Nieva —D.S. número 190, 6 de junio de 1990—). En todos estos casos se ha respetado la candidatura del grupo parlamentario al que pertenece el cesante; optando los diputados de los restantes grupos por votar en blanco. Sucede que estos antecedentes vienen referidos a miembros todos ellos de la mayoría parlamentaria, con lo que pudiera relativizarse la verificación de la efectividad de la *convención* parlamentaria según la cual en la elección de los sustitutos de las Mesas se respeta la candidatura propuesta por el Grupo Parlamentario al que pertenecía el cesante. Entendemos que no procede dicha «relativización» atendiendo:

- 1.º Al comportamiento de los grupos de las minorías, que se abstuvieron de competir por los puestos sometidos a elección, limitándose a dejar la papeleta en blanco.
- 2.º A los antecedentes que sobre el mismo caso se han dado en las Comisiones; teniendo en cuenta que la regulación para la sustitución de estas vacantes es la misma que la aplicable a la Mesa de la Asamblea. En la totalidad de los casos de sustituciones de miembros de las minorías en las Mesas de las Comisiones las vacantes han recaído en Diputados del mismo Grupo que el cesante sustituido⁴⁰.

Por último, no debemos olvidar que el propio artículo 53 en su letra c) al establecer como causa de la pérdida de la condición de miembro de la Mesa la salida (voluntaria o

la Cámara, y, por último, que la remoción sea apoyada, al menos, por la mayoría absoluta de la Cámara. 2) Una situación de anomalía determinada por la excisión en el grupo mayoritario (Grupo Popular), si bien mayoría minoritaria al que pertenece el Presidente, convirtiéndose en el segundo grupo en importancia numérica de la Cámara. El Presidente del Parlamento es nominado, entonces, candidato por su partido a las próximas elecciones autonómica y, a su vez, lidera la presentación de una moción de censura al Ejecutivo, controlado por los «excindidos» del antiguo primer grupo. El tercer grupo (GPIU), ante estos antecedentes, presionará para que el Presidente renuncie. Finalmente éste así lo hace ante el Pleno, en los términos establecidos en el artículo 52 de reglamento parlamentario asturiano. 3) Fueron determinantes en la decisión de renunciar y en los resultados de las elecciones para cubrir las vacantes de la Mesa (hablamos de vacantes en plural porque el Vicepresidente primero —del grupo socialista— renunció a su puesto, también, como paso previo a su postulación a la presidencia de la Cámara) los «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa» (de cuya importancia nos hacíamos eco más arriba, al extremo de reconocer que convierten la elección en «actos de formalización jurídica de la «previa decisión política». Ver nota número 23). El resultado del proceso ha conducido a que la nueva «mayoría minoritaria» (el grupo socialista) asuma la presidencia, y que el nuevo segundo grupo (el grupo parlamentario popular) asuma la vicepresidencia primera.

Hacemos notar que para referirnos al órgano legislativo autónomo hemos utilizado la terminología adoptada por su Reglamento tras la última reforma, esto es, *Parlamento de Asturias*. No obstante el Estatuto de Autonomía mantiene la denominación de *Junta General del Principado de Asturias*.

⁴⁰ Como ejemplos: Vicepresidencia de la Comisión de Economía y Empleo: la diputada Sánchez Peral (G.P.I.U.) es elegida en sustitución del diputado Misiego Gascón (G.P.I.U.) (*Diario de Sesiones*, número 628, de 11 de mayo de 1988); Vicepresidencia de la Comisión de Presidencia: la diputada Martín Barrio (G.P. Socialista) es elegida en sustitución de la diputada Almazán Vicario (G.P.S.) (D.S., número 718, 18 de noviembre de 1998).

forzada) del Grupo Parlamentario vienen a reforzar y explicitar la «lógica del sistema de elección y composición de la Mesa», según la cual se propicia la mayor presencia posible de los Grupos Parlamentarios en la Mesa, y se trata de garantizar la estabilidad de dichas presencia.

En todo caso, y a la vista de lo dicho cabe comentar que el problema de la cobertura de las vacantes de la Mesa es paradigma de la inevitable insuficiencia que va a encerrar siempre todo reglamento parlamentario, de modo que, aún en aspectos en los que su voluntad de regulación es cierta y expresa (tal sería el caso del Reglamento de la Asamblea de Madrid respecto a la «elección y composición de la Mesa»), su «letra» deja resquicios para soluciones contrarias, requiriéndose la actuación de la *convención* parlamentaria para salvar aquella *voluntas legislatoris*⁴¹. De nuevo habrán de jugar un papel central los denominados «acuerdos previos sobre la composición de la Mesa».

III. COMPETENCIAS DE LA MESA. CLASIFICACIONES

Las funciones que corresponden a la Mesa vienen relacionadas de forma sistemática por el artículo 49.1 del Reglamento. Este precepto amplía en número y detalle las que se recogían en el artículo 30.1 del anterior Reglamento; precepto éste que, a su vez, reproducía el artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, si bien completándolo con dos subpartados no previstos en este último, relativos, respectivamente, a plantillas de personal y ubicación de los Grupos Parlamentarios en el Salón de Plenos.

Clasificaciones

El elevado y heterogéneo número de competencias que se atribuyen a las Mesas de los parlamentos en España —por inspiración del Reglamento del Congreso de los Diputados— han llevado a la doctrina de formular clasificaciones de las mismas a fin de hacer posible una correcta comprensión del régimen jurídico de estas competencias. Diversos han sido los criterios clasificatorios utilizados. En este sentido el profesor Torres Muro⁴² usa tres, a saber:

- 1) Según su participación en el proceso de toma de decisiones.
- 2) Según se trate de potestades regladas o discrecionales.
- 3) Por razón de la materia

Otros autores han propuesto otros puntos de vista para esta clasificación, o compartiendo alguno de ellos; sin embargo han distinguido categorías distintas. Por ejemplo, Cano Bueso⁴³ en su clasificación en razón de la materia, distingue categorías no exactamente iguales a las propuestas por el autor antes citado.

⁴¹ Dicen García-Escudero Márquez y Pendás García: «La solución ha de venir dada por vía de una *costumbre parlamentaria* que lleve consigo una autolimitación de la mayoría, en virtud de la cual se respete la composición originaria del órgano de gobierno. Hasta ahora (1988), en el vigente régimen constitucional, la reiteración de actos y la *opinión iuris* que su realización refleja parecen apuntar en el sentido indicado, avalado por sólidas razones de estabilidad política e institucional». Ob. cit. pág. 428.

⁴² Ob. cit., págs. 186 y ss.

⁴³ «Función y potestades de la Mesa y Junta de Portavoces», en *Parlamento y Derecho: seminario sobre Derechos Parlamentario*. Vitoria, 1990.

1. Según su participación en el proceso de toma de decisiones⁴⁴

Clasificación en razón de la posición que ocupa la Mesa como órgano más de los que participan en el proceso de toma de decisiones.

Cabe destacar la importancia de esta clasificación de las funciones de la Mesa, en cuanto pone de manifiesto la posición de cada órgano de gobierno en los procesos de toma de decisión, y viene a proporcionar un índice de la relevancia de cada uno de aquéllos en el contexto orgánico parlamentario.

Por nuestra parte, añadimos que, a su vez, pueden resultar deducciones en sentido contrario; esto es, que a la vista de los órganos que se implican en el proceso de toma de decisión se deduce la propia importancia de esta decisión. Así, por ejemplo, en el ejercicio de la función disciplinaria, el artículo 34 RAM atribuye a la Mesa en solitario la competencia de imponer la suspensión temporal de los derechos de los artículos 15 a 21 RAM; mientras que el artículo 35 atribuye a la Mesa únicamente la competencia de propuesta y al Pleno la de decisión para imponer la suspensión temporal de la condición de Diputado.

De acuerdo con este criterio, las competencias de la Mesa pueden clasificarse en tres grandes apartados:

- a) El primero es aquél en que a la Mesa compete adoptar la resolución en el asunto de que se trate. Dentro de este apartado se distingue, a su vez, cuando corresponde en solitario a la Mesa participar y resolver el proceso de toma de decisión y cuando, por otro lado, comparte esta participación con otros órganos, normalmente con el Presidente o con la Junta de Portavoces. Es más frecuente el supuesto de participación conjunta de la Mesa y la Junta de Portavoces; en unos casos requiriéndose el parecer favorable de ésta; en otros casos bastando con darle audiencia. El artículo 61 del nuevo Reglamento ha realizado un esfuerzo destacable de codificación de las competencias de la Junta de Portavoces y de clasificación de las mismas según su actuación implique «acuerdo favorable» o mera «audiencia».

Un tercer supuesto a distinguir dentro del primer gran apartado sería aquél en que la Mesa sólo puede actuar tras la propuesta de otro órgano. Tal es el caso, por ejemplo, de la declaración de urgencia, que se hace por la Mesa, pero necesariamente a petición del Gobierno, de los grupos parlamentarios o de una décima parte de los diputados (artículo 132 RAM).

- b) Un segundo gran apartado es aquél en el que la Mesa lo que hace es proponer a otro órgano (normalmente el Pleno) que tome un determinado acuerdo.
- c) Por último cabe reconocer un tercer gran apartado en el que la Mesa es solamente oída por otro órgano (siempre el Presidente) antes de tomar una decisión; caso que se daba en el artículo 114.2 del RAM de 1984⁴⁵ para ordenar los debates y fijar el tiempo máximo de los mismos. «En principio parece que en estas situaciones la Presidencia puede resolver en el sentido que más le plazca después de haber escuchado la opinión de la Mesa»⁴⁶.

Más adelante, al ocuparnos de las competencias atendiendo a la clasificación en virtud de la materia, precisaremos qué tipo de competencia (en razón del «proceso de toma de decisión») ostenta la Mesa.

⁴⁴ Sobre esta cuestión, ver las notas 15 y 16 en que nos hacemos eco de las observaciones de Arce Jánariz

⁴⁵ Previsión que ha desaparecido en el nuevo Reglamento. Ver artículo 148 del vigente RAM.

⁴⁶ TORRES MURO, ob. cit., pág. 190.

2. Según se trate de potestades regladas o discrecionales

Esta clasificación resulta del traslado al campo del Derecho parlamentario de las categorías generales (que en nuestro país se han visto más desarrolladas en el ámbito del Derecho Administrativo) referentes al sometimiento de los poderes públicos al Derecho.

Por lo que respecta a la Mesa, si bien en algunos casos le son atribuidas potestades discrecionales, mayoritariamente le corresponden potestades regladas: aunque, en un buen número, con base en la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (como por ejemplo, la de admisión: de interpelaciones cuando versen «sobre motivos y propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general», artículo 200.1 RAM; o de mociones si son «congruentes con las interpelaciones, artículo 203.3 RAM).

Precisamente «el carácter institucional de la Mesa se confirma parcialmente por el hecho de que sus competencias discrecionales suelen tener una limitada importancia política»⁴⁷ (por ejemplo, fijar el horario del Registro General, artículo 132 RAM).

Como dijimos con ocasión de la exposición del segundo criterio clasificatorio, al ocuparnos por cada una de las competencias, clasificadas por razón de la materia, haremos mención a esta distribución entre funciones regladas y funciones discrecionales de la Mesa.

3. Por razón de la materia

Seguimos la clasificación de funciones por razón de la materia propuesta por Torres Muro. Deben reseñarse otras clasificaciones por razón de la materia; así la propuesta de Cano Bueso⁴⁸ que distingue entre funciones administrativas, funciones representativas, funciones registrales, funciones disciplinarias y funciones de clasificación y tramitación de escritos.

Se pueden distinguir los siguientes grandes grupos de competencias.

IV. DE GOBIERNO INTERIOR

«En primer lugar, las potestades que pueden considerarse como de gobierno interior, distinguiendo aquí, además, las propiamente de administración de las económicas y presupuestarias»⁴⁹.

La solución adoptada por la Asamblea de Madrid (como la generalidad de las asambleas legislativas regionales) sigue la opción adoptada por el Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados de atribuir este tipo de competencia a la Mesa, a diferencia de lo que sucedía en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977, y de lo que sucede en el vigente del Senado (que mantiene la tradicional Comisión de Gobierno Interior).

En el anterior Reglamento de la Asamblea de Madrid el artículo 30.1 dedicaba a estas funciones los subapartados 1.º, 2.º y 3.º, que decían concretamente:

1. *Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo, el régimen de gobierno interior de la Cámara.*
2. *Elaborar el proyecto de Presupuesto de la Asamblea, dirigir, controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.*
3. *Ordenar los gastos de la Cámara.*

⁴⁷ TORRES MURO, ob. cit., pág. 191.

⁴⁸ «Función y potestades de la Mesa y Junta de Portavoces», en *Parlamento y Derecho: Seminario sobre Derecho Parlamentario*, Vitoria, 1990» págs. 242 y ss.

⁴⁹ Torres Muro, ob. cit., pág. 187.

A estas funciones debían añadirse las otras funciones que sobre esta materia recogía el Reglamento anterior; y que, en todo caso, tenían un anclaje en el artículo 30.1 reglamentario en virtud de la cláusula *residual* del subapartado 9.º referida a «cualesquiera otras (funciones) que le encomiende el presente Reglamento y las que en el mismo no estén atribuidas a un órgano específico». *«Aquellas otras funciones de administración»* eran:

- El nombramiento del Secretario General, a propuesta del Presidente (art. 34.2 anterior RAM).
- La fijación de la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones de cada uno de ellos (art. 37.3 del anterior RAM).
- La fijación del horario de Registro General (artículo 87.2 anterior Reglamento)⁵⁰.
- La adopción de medidas adecuadas... para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de la Asamblea (art. 94.1 anterior RAM) y la regulación de «la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios...» (art. 94.2 anterior RAM).

A su vez el Estatuto de Personal y el Reglamento de Régimen Interior disponían otras funciones de la Mesa sobre esta materia de gobierno interior.

El nuevo Reglamento ha hecho un importante esfuerzo por relacionar detalladamente estas funciones de gobierno interior que corresponden a la Mesa; así, el artículo 49.1 ha dispuesto un penúltimo subapartado⁵¹ dedicado a estas funciones con el siguiente tenor:

- f) *Adoptar cuantas medidas requiera el gobierno y régimen interno de la Asamblea y, en particular:*
- *La aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid*⁵².
 - *La iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid*⁵³.
 - *La aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea de Madrid*⁵⁴.

⁵⁰ En uso de esta competencia se adopta por la Mesa, en su reunión de 14 de junio de 1994. Acuerdo sobre calendario y horario de funcionamiento del Registro General de la Asamblea de Madrid (BOAM, núm. 173 (III), 16 junio 1994).

⁵¹ El último, con la letra g), es el dedicado a la tradicional «cláusula genérica residual de atribución de funciones» («cualesquiera otras funciones que le encomienden el Estatuto de Autonomía, ...»).

⁵² En concordancia, el artículo 85.1 del Reglamento de la Asamblea dice: «Corresponderá a la Mesa la regulación del régimen interior de los servicios administrativos de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid».

⁵³ En concordancia, el artículo 87.2 del Reglamento de la Asamblea. El artículo 87.1 atribuye al Pleno «la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid». Haciendo uso de esta facultad el Pleno aprobó en su sesión de 8 de abril de 1999 la Resolución número 4/1999 por la que se aprueba el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid (BOAM número 214, de 26 de abril de 1999). Con ello queda clarificada la cuestión del valor y fuerza de ley de dicha normativa; téngase en cuenta la jurisprudencia ordinaria —establecida en los Autos del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988 y de 10 de octubre de 1989 y la sentencia del T.S. de 29 de diciembre de 1990— según la cual la aprobación del Estatuto de Personal por la Mesa respectiva en el argumento para negar la fuerza de ley a la misma; no obstante, el Auto del Tribunal Constitucional 298/1985 parece admitir el valor de ley del Estatuto de Personal de alguna Asamblea legislativa autonómica, aun habiendo sido aprobado por la Mesa de la Cámara correspondiente. En todo caso, desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento, en virtud de lo dispuesto en su Disposición transitoria tercera, quedaba clarificada la cuestión del valor de ley del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid entonces vigente (aprobado por la Mesa el 6 de septiembre de 1988), que venía ahora a ser considerado parte integrante del Reglamento de la Cámara.

⁵⁴ En concordancia, el artículo 88 del Reglamento de la Asamblea.

- *La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea*⁵⁵, *la autorización de transferencias de crédito dentro del mismo*⁵⁶, *la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al Pleno de un informe sobre su cumplimiento*⁵⁷.
- *La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea*⁵⁸.
- *La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid*⁵⁹.

Como se puede apreciar, el nuevo Reglamento ha realizado un importante esfuerzo de técnica normativa relacionando de forma ordenada las grandes funciones de gobierno interior de la Mesa en este subapartado f) del artículo 49.1.

Además de estas «grandes funciones» de gobierno interior, hay alguna otra, más específica, que queda atribuida a la Mesa en preceptos distintos del Reglamento⁶⁰; es el caso de:

- La aprobación del Reglamento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid (artículo 235 RAM).
- La libre designación del Secretario General a propuesta del Presidente. (artículo 86.3 del Reglamento).
- «La adopción de las medidas adecuadas en cada caso para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Asamblea» (artículo 99.2 del Reglamento).
- «La regulación de la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios de comunicación...» (artículo 99.3 del Reglamento).
- Fijación del horario del Registro General (artículo 131 del Reglamento).

Dentro de las funciones que hemos llamado de «Gobierno Interior», anunciamos más arriba la distinción entre la propiamente «de administración» y las «económicas y presupuestarias». Concretemos que estas últimas son las referidas en los tres últimos párrafos del artículo 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea, ocupándose respectivamente del presupuesto de la Asamblea (aprobación, transferencias, liquidación, remanente e informe), del gasto (autorización, ordenación y disposición) y de la Cuenta de la Asamblea. El resto de las funciones previstas en el artículo 49.1.f) del Reglamento de la Asamblea, así como las dispersas en el articulado del mismo (artículos 86.3, 99 y 131 del Reglamento) entran dentro de las propiamente administrativas.

V. PODERES DISCIPLINARIOS

En el segundo grupo de funciones se incluyen los *poderes disciplinarios*, que aparecen en apoyo de los que corresponde al Presidente, cuando la situación llega a ser grave, exigiendo sanciones de mayor importancia. Pueden dividirse en dos grandes grupos, según corresponda a la Mesa proponer al Pleno la toma de una decisión o sea ella misma quien lo haga. El Reglamento de la Asamblea prevé estas funciones en el capítulo V, «*De las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados*» (en el Título II, «Del estatuto de los Diputados»).

⁵⁵ En concordancia, el artículo 90.2 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁶ En concordancia, el artículo 90.3 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁷ En concordancia, el artículo 94 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁸ En concordancia, el artículo 93.1 del Reglamento de la Asamblea.

⁵⁹ En concordancia, el artículo 95.2 del Reglamento de la Asamblea.

⁶⁰ Con la excepción de la aprobación del Reglamento de Funcionamiento del Defensor del Menor, son las mismas que vimos en el anterior Reglamento en idéntica ubicación dispersa, fuera de la relación general del artículo 30.1 de aquel texto reglamentario.

1. En el artículo 34 se recoge *la competencia de la Mesa para imponer la suspensión temporal de alguno o de todos los derechos de los Diputados reconocidos en los artículos 15 a 21 del Reglamento* (asistencia a las sesiones, formar parte de las Comisiones, formular peticiones de información, recepción de documentos y actas de los órganos de la Asamblea, asignación económica, abono de las cotizaciones de la Seguridad Social); por supuesto, sin afectar a las prerrogativas parlamentarias (tratamiento y medalla, inviolabilidad y fuero especial).

Las causas están claramente tipificadas en el apartado 1.º del artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en sus tres párrafos: *a)* inasistencia reiterada, injustificada y voluntaria a las sesiones; *b)* quebrantamiento del deber de secreto establecido en el artículo 26.1 del Reglamento de la Asamblea; *c)* no realización de la declaración notarial de bienes, dispuesto en el artículo 29 del Reglamento.

El procedimiento que llevará, en su caso, a la imposición de la sanción, requiere, por supuesto, que la misma se declare mediante «acuerdo motivado» y previa audiencia al interesado. El acuerdo de la Mesa señalará la extensión y duración de la sanción. La sanción podrá extenderse a la parte alícuota de la subvención variable del Grupo parlamentario; no así puede extenderse al abono de las cotizaciones de la Seguridad Social.

2. Por su parte, el artículo 35 recoge la otra función disciplinaria de la Mesa, en este caso, consistente no en imponer la sanción sino en proponerla al Pleno para que éste la imponga.

El procedimiento parlamentario sancionatorio previsto en el Reglamento está rodeado de una serie de garantías, a saber: el acuerdo ha de ser motivado, adoptarse en sesión secreta, previa audiencia del interesado; además, la sanción señalará con precisión su duración. Por otro lado, y como principal garantía material de los sujetos sometidos a la potestad disciplinaria parlamentaria, el artículo 35 en su apartado 1.º tipifica suficientemente las conductas sancionables⁶¹.

3. El apartado 3 del artículo 35 del Reglamento de la Asamblea atribuye a la Mesa la función de juzgar si la actuación sancionadora pudiera ser, además, constitutiva de delito, en cuyo caso el Presidente habrá de trasladar «el tanto de culpa al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas».

Resulta de interés haber incidido en las *garantías* de que se ha rodeado el ejercicio de la potestad disciplinaria parlamentaria en el nuevo Reglamento de la Asamblea, tanto en el artículo 34 —referido al caso en que la Mesa impone por sí la sanción— como en el artículo 35 —supuesto en el que a la Mesa corresponde únicamente la función de

⁶¹ Artículo 35.1: «El Diputado podrá ser suspendido temporalmente en sus derechos y deberes por incumplimiento de los deberes de los Diputados en los supuestos siguientes:

- a)* Cuando, impuesta y cumplida la sanción prevista en el artículo anterior, el Diputado persistiera en su actitud.
- b)* Cuando el Diputado contraviniera lo dispuesto en el artículo 27.1 del Reglamento.
- c)* Cuando el Diputado portare armas dentro del recinto parlamentario.
- d)* Cuando el Diputado hubiere sido sancionado con la expulsión del salón de sesiones y se negare a abandonarlo, sin perjuicio de lo previsto al efecto en el artículo 31.2 del Reglamento.
- e)* Cuando el Diputado, dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, atentare de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria. En este caso, si la conducta del Diputado, de obra o de palabra, provocare desorden, será sancionado por el Presidente con la expulsión del recinto parlamentario y la suspensión temporal de sus derechos y deberes, en los términos previstos en el artículo 33 del Reglamento.

propuesta. Tiene interés destacar esto por cuanto el derecho disciplinario interno de las Cámaras ha venido siendo criticado por constituir (en caso todo el Derecho Parlamentario occidental) un sistema de sanciones muy estricto sin que, consecuentemente, aumentaran las garantías para el posible «reo»⁶². Así, se ha insistido en la aplicabilidad de los principios generales del Derecho sancionador contenidos, entre otros artículos constitucionales, en el 25 de nuestra norma básica.

Cabe reseñar, en este sentido, que las innovaciones introducidas por el nuevo Reglamento en esta materia no han sido muchas:

- La ubicación sistemática de la regulación: en el Reglamento de 1984, los contenidos aludidos se encontraban en el capítulo dedicado a la «disciplina parlamentaria», dentro del Título «De las disposiciones generales de funcionamiento» (artículos 95 y 97, del capítulo VIII del Título IV); mientras que en el vigente Reglamento se encuentran en un capítulo rubricado «De las sanciones por incumplimiento de los deberes de los Diputados», encuadrado en el Título II, «Del estatuto del Diputado» (artículos 34 y 35 del Reglamento de la Asamblea).
- El artículo 34 del nuevo Reglamento, respecto a su antecesor (el artículo 95 del anterior Reglamento de la Asamblea): 1) añade una nueva causa de sanción, el incumplimiento del deber de efectuar declaración notarial de bienes (artículo 29); 2) se regula con detalle las repercusiones de la sanción sobre la subvención variable del Grupo Parlamentario afectado y sobre las cotizaciones de la Seguridad Social.
- El artículo 35 del nuevo Reglamento, respecto a su antecesor (el artículo 97 del anterior Reglamento de la Asamblea): 1) define la sanción como «suspensión temporal *en sus derechos y deberes*», mientras que antes se hablaba de «suspensión temporal *en la condición de Diputado*»; 2) se añade una causa nueva de sanción, recogida en el párrafo e) del artículo 35.1, a saber, «cuando el Diputado, dentro del recinto parlamentario, en sesión o fuera de ella, atentase de modo grave contra la disciplina, el orden o la cortesía parlamentaria. En este caso, si la conducta del Diputado, de obra o de palabra, provocase desorden, será sancionado por el Presidente con la expulsión del recinto parlamentario y la suspensión temporal de sus derechos y deberes, en los términos previstos en el artículo 33 del presente Reglamento».
- El artículo 35.3, respecto a su antecesor (el artículo 99.3 del anterior Reglamento de la Asamblea), determina que el destinatario del «tanto de culpa» juzgado por la Mesa es «el Ministerio Fiscal», en lugar del «órgano judicial competente».

VI. DIRECCIÓN DE LOS TRABAJOS

Siguiendo la clasificación de materias propuestas por Torres Muro⁶³, pasamos a referirnos a las funciones de la Mesa que atienden a la «dirección de los trabajos». En el desarrollo de los trabajos de una Cámara existen dos fases, al menos. Por un lado aquella que precede a los debates parlamentarios propiamente dichos y que incluye actos como remitir un asunto a esta u otra Comisión, etc. (es la fase en la que va a centrar su actuación la Mesa); y por otro, los debates (en esta segunda fase es el Presidente quien tiene atribuidas las funciones de dirección).

⁶² Vid. Solé Tura y Aparicio: *Las Cortes Geneales en el sistema constitucional*. Madrid, 1984, págs. 170 y 171.

⁶³ Ob. cit., 197.

A su vez, en la primera fase —en la que actúa la Mesa— pueden clasificarse las funciones de dirección en tres grandes grupos: uno dedicado a los problemas de la programación de los trabajos parlamentarios; otro, a la distribución de los asuntos entre los diferentes órganos. Y otro, final, que se ocupa de los poderes de la Mesa respecto a la ordenación de los debates.

1. Programación

Como toda organización compleja el Parlamento requiere una racionalización temporal de los trabajos de los distintos órganos que lo integran. Dentro de las tareas llamadas a esta racionalización temporal de los trabajos, cabe situar las siguientes competencias de la Mesa atribuidas en el subapartado *b)* del artículo 49.1 del Reglamento de la Asamblea:

- b) Programar las líneas generales de actuación de la Asamblea y, a tal efecto, aprobar el calendario de trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones, coordinando la actividad de los distintos órganos de la Cámara.*

Esta redacción es idéntica a la del apartado 6.º del artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de donde pasó al apartado 6.º del artículo 30.1 del Reglamento de la Asamblea de 1984. Se trata de un precepto de contenido «genérico», llamado a ser más concretado por otras disposiciones.

En el anterior Reglamento se disponían escasos criterios o instrumentos de programación. Éstos se limitaban a las previsiones de los artículos 58 y 59, referentes a los períodos de sesiones (de septiembre a diciembre, y de febrero a junio) y a los días de la semana en que podían celebrarse sesiones (de martes a viernes). Esta ausencia de criterios e instrumentos reglamentarios de programación, unido a las incertidumbres interpretativas de algunos de ellos (así el caso del cómputo del máximo de cuatro meses de reunión dispuesto en el artículo 58 del Reglamento de la Asamblea⁶⁴) y a la falta de idoneidad de otros (la exclusión de los lunes para celebrar sesiones; tomadas del Reglamento del Congreso de los Diputados, Cámara en la que sí tenía una funcionalidad, ajena a la problemática de la región uniprovincial de Madrid), implicaron la necesidad de desarrollar los criterios e instrumentos de programación, a saber :

- El criterio interpretativo respecto al límite de cuatro meses para la reunión de la Asamblea (dispuesto en el artículo 58 del Reglamento) como 120 días anuales⁶⁵.
- La disposición, consiguiente, de un «calendario de días hábiles» con el límite de 120 días; del cual se excluía, en todo caso, la última semana de cada mes.
- La habilitación de los lunes para celebrar sesiones⁶⁶.
- La fijación del jueves, por la tarde, para la celebración de las sesiones plenarias.
- La fijación del límite de tres sesiones de Comisión cada día.

No obstante tras la experiencia parlamentaria de once años y ante el incremento de la actividad parlamentaria, especialmente la «singular» acumulación de las sesiones de Comisión, (con el problemático resultado de continuas «colisiones de convocatoria» entre las mismas), llevó a la Cámara al propósito de racionalizar aún más la temporalización de los trabajos parlamentarios, especialmente de las sesiones parlamentarias de las Comisiones; y así se aprobó la

⁶⁴ Límite establecido por el artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 3 de junio. Decía este precepto que «la Asamblea se reunirá (en sesiones ordinarias) durante un máximo de cuatro meses al año».

⁶⁵ Resolución de la Presidencia interpretativa sobre el periodo de sesiones de 24 de septiembre de 1987.

⁶⁶ *Ibidem*

«Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre períodos de sesiones y sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara»⁶⁷. Dicha resolución se aprobó previo parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Cabe destacar en ella:

- La consolidación del instrumento del «calendario de días hábiles», con explícita expresión de los criterios que ha de seguir (artículo 3). Calendario que corresponde fijar a la Mesa al inicio de cada período de sesiones.
- La atribución a la Mesa de la facultad de «habilitar» otros días distintos a los previstos en el «calendario» (artículo 4).
- La fijación del jueves como día de la semana para la celebración de la sesión plenaria semanal (artículo 5).
- la habilitación de los lunes para la celebración de sesiones de las Comisiones (artículo 7).
- La aparición de un nuevo instrumento de programación, en este caso para las Comisiones, el llamado «calendario cíclico bisemanal», en virtud del cual se fija el día de la semana en que puede reunirse cada Comisión (artículo 7).
- Se atribuye a la Mesa la posibilidad de excepcionar el «calendario cíclico bisemanal» de Comisiones (artículo 8).
- Se establece el límite máximo de tres sesiones de Comisión al día (artículo 8).

Dicho esto, destacamos dos aspectos de lo referido: por un lado, el protagonismo que se da a la Mesa en la adopción de los acuerdos e instrumentos de programación del trabajo parlamentario; por otro lado, la influencia que esta norma supletoria y la experiencia derivada de ella, durante dos años, va a tener en la configuración de esta materia en el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1997.

En el Reglamento vigente la regulación se contiene en el Capítulo «De las sesiones» (englobado en el Título IV, «De las disposiciones generales de funcionamiento»). Advirtamos que ella parte de la presunción, luego verificada⁶⁸, de una próxima reforma del Estatuto de Autonomía, que incidiría en este terreno, en cuanto vendría a suprimir el límite de días hábiles para celebrar sesiones, fijado en cuatro meses (interpretado curiosamente como ciento veinte días).

1. Refirámonos a los instrumentos y criterios establecidos, sobre esta materia, por el nuevo Reglamento: «Calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias».

Este calendario se aprobará al inicio de cada período de sesiones; y será aprobado por la Mesa; ahora bien, será necesaria la audiencia previa de la Junta de Portavoces (artículo 101.2 del Reglamento de la Asamblea).

No obstante, los criterios para la fijación del calendario le vienen dados ya a la Mesa reglamentariamente en el mismo artículo 101.2 del Reglamento. Vienen a ser los previstos en la Resolución de 1994, con la diferencia de que, respecto al «primer período de sesiones» (septiembre-diciembre) ahora serán tenidos en consideración los días a partir del 1 de septiembre, mientras que en la Resolución de 1994 lo eran a partir del 1 de octubre.

2. Igualmente se fija el jueves correspondiente para la celebración de sesiones plenarias (artículo 101.3 del Reglamento de la Asamblea).

⁶⁷ Publicada en el B.O.A.M. (III) núm. 197, de 24 de noviembre de 1994.

⁶⁸ Ley Orgánica 5/1998, de 3 de julio (B.O.E. 8 de julio de 1998). El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía en su nueva redacción se limita a decir que «los periodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio».

3. Separándose de la Resolución, no se acoge el «calendario cíclico» de sesiones de Comisiones, sino que se remite a unos «criterios generales de ordenación temporal» que establecerá la Mesa (artículo 101.4 del Reglamento de la Asamblea). No obstante, la Mesa a la hora de fijar estos criterios (Acuerdo de 14 de febrero de 1997, sobre criterios generales de ordenación temporal para la celebración de sesiones ordinarias del Pleno y de las Comisiones Parlamentarias), ha venido a acoger un «calendario cíclico» como el de la Resolución, si bien con una periodicidad semanal, en vez de bisemanal.
4. Se prevé (artículo 101.5 RAM) un «calendario de trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones» que se aprobará al inicio de cada período por la Mesa, si bien oída la Junta de Portavoces; y ello en cualquier caso, «de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores» (artículo 101.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea), con lo que, al parecer, este calendario le vendrá prácticamente perfilado ya a la Mesa. A este calendario se refiere el apartado 6 *in fine* del artículo 101, en cuanto prevé su alteración como consecuencia de las puntuales autorizaciones de celebración de sesiones de Pleno o Comisión en días distintos a los prefijados.
5. Como acabamos de avanzar, el apartado 6 del artículo 101 prevé la necesidad de que las Comisiones o el Pleno celebren sesión en día distinto al prefijado, respectivamente, en los apartados 3 y 4 del artículo 101 (por remisión, el Acuerdo de la Mesa de 17 de febrero de 1997, arriba aludido). En ese supuesto la autorización corresponderá a la Mesa, si bien, una vez más, oída la Junta de Portavoces. Precisemos que el supuesto de hecho presenta dos modalidades, según se trate la fecha, en que se pretenda celebrar la sesión no prefijada, de día hábil o de día no hábil; así, en aquel caso el Reglamento habla estrictamente de «autorizar la celebración», mientras que en el otro caso habla de «disponer la habilitación para la celebración». Se utilizan, vemos, términos diferentes; ahora bien los requisitos para adoptar el correspondiente acuerdo son los mismos.

Como conclusión, este artículo 101 del Reglamento de la Asamblea viene a desarrollar la atribución genérica del artículo 49.1.b) del Reglamento respecto a la programación de los trabajos parlamentarios; y de su regulación se desprende el protagonismo de la Mesa en la aprobación de instrumentos y criterios de programación, si bien con la necesidad de oír a la Junta de Portavoces en algunos casos, como hemos visto.

- El instrumento clásico de programación de los trabajos parlamentarios, si bien a corto plazo, ha sido el orden del día; regulado en los artículos 106 a 110 del Reglamento de la Asamblea. Según esta regulación, la Mesa, en principio, queda excluida de la fijación del mismo, tanto respecto a las sesiones del Pleno, como respecto a las sesiones de las Comisiones, correspondiendo respectivamente dicha competencia en un caso: al Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (artículo 106.1); en el otro caso, a la Mesa de la Comisión correspondiente, de acuerdo con el Presidente de la Asamblea (artículo 107.1).

Merece hacerse notar esta asimetría en el órgano de gobierno competente para fijar el orden del día del Pleno y de las Comisiones, por cuanto existe la figura del portavoz del Grupo parlamentario en el seno de las mismas, reproduciendo la operatividad del portavoz llamémosle «general» en el ámbito global de la Cámara. Se aprecia una cierta renuencia en los Reglamentos a reconocer abiertamente⁶⁹ esta figura de los portavoces de los grupos en las

⁶⁹ Con el nuevo Reglamento se ha dado carta de naturaleza a la figura del Portavoz (y del Portavoz Adjunto) del Grupo Parlamentario en la Comisión. Así el artículo 64.

Comisiones; figura que, sin embargo, se ha consolidado de hecho en la vida parlamentaria de nuestra Asamblea. Son estos portavoces quienes materialmente forman el criterio de su grupo respecto al orden del día de las sesiones de Comisión, aunque formalmente éste sigue siendo adoptado por la Mesa de la Comisión.

Ahora bien, aunque a la Mesa no le compete directamente la fijación de los órdenes del día, sin embargo el Reglamento sí le atribuye funciones relacionadas directamente con este «instrumento de ordenación de los trabajos», así:

- El establecimiento de «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno», con especificación de los criterios materiales y formales de inclusión de asuntos y distribución de iniciativas por Diputados o por Grupos Parlamentarios. Competencia ésta para cuyo ejercicio es necesaria la concurrencia de la voluntad favorable de la Junta de Portavoces.

Importa destacar que este instrumento normativo – «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno»– constituye una novedad introducida en el nuevo Reglamento (artículo 106.2), inexistente en el anterior⁷⁰. No obstante, «de hecho», en base a las genéricas competencias de la Mesa para «adoptar cuantas medidas requiera la organización del trabajo parlamentario», y ante la necesidad práctica de una racionalización en ese sentido, la Mesa (de acuerdo con la Junta de Portavoces, en virtud de lo previsto en el artículo 39.1 del anterior Reglamento) adoptó el acuerdo de 4 de julio de 1995 sobre «programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea y calendario de actividades inmediatas del Pleno y de las Comisiones»; cuyos puntos 3, 4 y 5 del acuerdo primero contienen unas normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno.

El último acuerdo sobre esta materia adoptado se refiere a la concreta ordenación de las preguntas de contestación oral en Pleno incluidas en cada orden del día (Acuerdo de la Junta de Portavoces en su reunión de 23 de febrero de 1999)⁷¹. Ahora bien, este acuerdo presenta unas características peculiares⁷², por lo que no cabe asimilarlo formalmente a las «Normas generales» previstas en el artículo 106.2 del Reglamento de la Asamblea.

- La fijación del «calendario de trabajos parlamentarios» previsto en el artículo 101.5 del Reglamento de la Asamblea, al que habrá de ajustarse la fijación del orden del día de las Comisiones (artículo 107.2 del Reglamento de la Asamblea).
- Asimismo, la disposición de unas «normas generales sobre fijación del orden del día de las Comisiones» con las mismas características que las que prevé el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea para el Pleno; e, igualmente, con el requisito de que en el acuerdo concorra el criterio favorable de la Junta de Portavoces. Como en el caso de las «normas para el Pleno», este instrumento constituye una innovación del vigente Reglamento; no existen inspiradores precedentes normativos de este instrumento; ha sido la mera funcionalidad experimentada de estos «criterios» respecto al Pleno los que han llevado a que su reconocimiento reglamentario se extendiera también a las Comisiones.

⁷⁰ El artículo 63 del anterior Reglamento, antecesor del artículo 106 del actual Reglamento no habla de estas «Normas».

⁷¹ Por este acuerdo se dispone: 1) el agrupamiento sucesivo de aquellas preguntas que por razón de su materia han de ser contestadas por un mismo Consejero; y 2) que, a su vez, se ordenen por el orden de prelación de las Consejerías, determinado en el Decreto 71/1995, de 30 de junio, del Presidente por el que se establece el número, denominación y competencias de las Consejerías.

⁷² Fue adoptado exclusivamente por la Junta de Portavoces, y de manera expresa se hizo constar en acta por el Presidente —a iniciativa de algún grupo parlamentario— que no constituiría ni un acuerdo ni un precedente vinculante para la próxima legislatura.

- *Modificación de los plazos.* A la Mesa, en exclusiva, corresponde (conforme al artículo 130.1 del Reglamento de la Asamblea)⁷³ acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el Reglamento. En principio el Reglamento, en el apartado 2 de ese mismo artículo, establece unos criterios a los que ha de atenerse la Mesa en el ejercicio de estas competencias, a saber: las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo, ni las reducciones inferiores a su mitad. Sin embargo, el propio Reglamento permite a la Mesa «en casos excepcionales» apartarse de estos límites. Efectivamente, la Mesa ha hecho uso de estas posibilidades, pero siempre motivando la apreciación de esa circunstancia excepcional⁷⁴. Así, ha de llamarse la atención sobre la utilización verdaderamente inusual y extraordinaria de esta previsión reglamentaria.
- *Procedimiento de urgencia.* Relacionada con la modificación de los plazos procedimentales, está la posibilidad de acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia, previsto en el artículo 132 del Reglamento de la Asamblea⁷⁵. Esta declaración de urgencia conlleva en principio reducir a la mitad la duración de los plazos previstos en el procedimiento de que se trate⁷⁶.

También aquí la competencia para el acuerdo corresponde a la Mesa de la Cámara, en exclusiva, sin requerirse dar audiencia a la Junta de Portavoces. No obstante, en la práctica (y no exclusivamente respecto a las iniciativas de las que ha de conocer el Pleno), se viene dando cuenta formalmente a la Junta de Portavoces de este acuerdo de declaración de urgencia. Es muy frecuente que se haga constar también formalmente en acta el criterio de los Grupos Parlamentarios respecto a la declaración urgencia; motivado, sobre todo, por el cariz polémico que en la mayoría de los casos rodea al uso de esta especialidad procedimental.

2. Distribución de asuntos

En los parlamentos contemporáneos, que presentan una estructura «policéntrica» (en terminología de Manzella), esto es, constituida por una pluralidad de «órganos de producción parlamentaria» (como dirían Solé Tura y Aparicio)⁷⁷, va a ser preciso que se determine el órgano ante el cual se va a tramitar la iniciativa parlamentaria. Así, por ejemplo, una pregunta de contestación oral, una comparecencia o una proposición no de ley van a poder conocerse tanto por el Pleno como por las Comisiones. Aún más, supuesto que la tramitación de estas iniciativas (u otras, como planes o programas, comunicaciones del gobierno, etc.) haya de tener lugar en una Comisión, se planteará una segunda cuestión a la hora de practicar la distribución de asuntos, a saber, a qué Comisión, de entre las existentes, corresponde conocer de la iniciativa.

Esta importante competencia (en su doble vertiente: Pleno o Comisión; qué Comisión) va a corresponder también a la Mesa, coherentemente con su papel de organizador de los traba-

⁷³ Anterior Reglamento de la Asamblea: art. 87.1.

⁷⁴ Por ejemplo, la ampliación del plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley 24/98, de Medidas para la calidad de la edificación (BOAM número 191, 10 de diciembre de 1998); o al Proyecto de Ley 29/98 de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (BOAM número 191, de 10 de diciembre de 1998).

⁷⁵ Nótese que este precepto se encuadra entre las «disposiciones generales de funcionamiento» y es, por tanto, jurídicamente aplicable en principio a todos los procedimientos. Sin embargo, de hecho no es aplicable a aquellos procedimientos que no prevén plazo alguno, y en este sentido se viene pronunciando la Mesa sobre las comparecencias.

⁷⁶ Artículo 89 del anterior Reglamento de la Asamblea.

⁷⁷ Ob. cit., pág. 120.

jos parlamentarios. Está reconocida la misma en el artículo 49.1 c) RAM, cuando dispone que corresponderá a la Mesa «... *decidir la tramitación (de los escritos y documentos de índole parlamentaria), con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento*».

Hemos de llamar la atención sobre este último inciso, «con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento»; no hay ninguna duda acerca de la condición «reglada» de estas potestades, que vienen condicionadas en su ejercicio por las prescripciones reglamentarias. Así, por ejemplo, en el caso de las Propositiones no de Ley (que es el caso en que se pudiera apreciar más discrecionalidad en el marco de actuación de la Mesa) este órgano de gobierno, en todo caso, habrá de resolver «en función de» la voluntad del grupo proponente y de la importancia del tema objeto de la iniciativa, tal y como dispone el artículo 206.1 RAM.

- Respecto a la decisión sobre la tramitación en Pleno o en Comisión de una iniciativa a continuación señalamos algunas previsiones reglamentarias a las que ha de someterse la Mesa en el ejercicio de esta facultad: el artículo 192.3 RAM respecto a las preguntas (que podrán ser escritas, orales en Comisión u orales en Pleno); el ya citado artículo 206.1 respecto a las proposiciones no de ley; el artículo 215.2 respecto a las propuestas de resolución subsiguientes al debate de programas y planes de gobierno.
- Por lo que se refiere a la decisión de distribuir un asunto a una Comisión u otra, ello va a venir determinado por la competencia de cada una de las Comisiones permanentes existentes que se constituyan. A tal efecto el artículo 72.1 RAM prevé que «al inicio de cada Legislatura, la Mesa, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, acordará la constitución de las Comisiones Permanentes y establecerá los criterios de distribución de competencias» entre las Comisiones que se constituyan. En aplicación de este artículo la Mesa adoptó el consiguiente acuerdo en su reunión de fecha 4 de febrero de 1997⁷⁸.

El artículo 69.1 RAM, desde el punto de vista del «agente pasivo», insiste sobre la potestad (aunque reglada) de la Mesa para distribuir los asuntos y entre las Comisiones, cuando dispone que «las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia».

En el mismo sentido, el apartado 2 del artículo 69 RAM, al establecer que «la Mesa de la Asamblea... podrá acordar que sobre una iniciativa o asunto que sea de la competencia principal de una Comisión, informen previamente una u otras Comisiones».

Por otro lado, y en coherencia con la regulación del artículo 72.1 RAM, el artículo 236.1 RAM dispone que será la Mesa el órgano que determine expresamente la Comisión a través de la cual se articulen las relaciones de la Asamblea con el Defensor del Menor. La Mesa ha incluido esta expresa determinación en el Acuerdo previsto en el artículo 72 RAM para la constitución de Comisiones Permanentes y la distribución de competencias entre las mismas⁷⁹. En el párrafo I.f) de este Acuerdo se determina que la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales es la competente al efecto.

- Dentro de esta competencia de decidir sobre la tramitación de las iniciativas parlamentarias, se encuadra la posibilidad que el Reglamento atribuye específicamente a la Mesa de acumular la tramitación de varias iniciativas. Así lo prevé para las preguntas el artículo 192.3.g) RAM, para las interpelaciones el artículo 200.2. d) RAM y, para las pro-

⁷⁸ (BOAM número 84, de 13 de febrero de 1997).

⁷⁹ Este acuerdo que exige el previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, mientras que el artículo 236.1 RAM no requiere tal.

posiciones no de ley el artículo 206.1 *in fine* RAM. En los tres casos se utiliza la misma fórmula reglamentaria, a saber, «podrán acumularse a efectos de tramitación cuando sean relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí».

- Aparte de las competencias propias de la Mesa para decidir sobre la tramitación de los escritos parlamentarios, la Mesa también dispone de una potestad de propuesta ante el Pleno para que sea éste el que decida sobre la tramitación —conforme a las especialidades procedimentales reglamentarias— de las iniciativas legislativas. En estos casos, la transcendencia de la decisión sobre la tramitación parece justificar su remisión al plenario de la Cámara. Estos son los casos:
 - La tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de competencia legislativa plena de las Comisiones, previsto en los artículos 165 y 166. La propuesta compete a la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces (apartado 1 del artículo 165 RAM).
 - La tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de lectura única, previsto en los artículos 167 a 170. La propuesta compete a la Mesa, si bien de acuerdo con la Junta de Portavoces.

Por último debe hacerse notar la ubicación de la potestad a la que nos referimos; la misma se encuentra englobada en un mismo subapartado (letra c) del artículo 49.1 RAM) con las funciones de «calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria» y de «resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos». Recordemos que en el anterior Reglamento, estas dos funciones se agrupaban en un apartado (4.º del artículo 30.1) distinto del que disponía, en solitario, la función de «decidir la tramitación ...» (5.º del artículo 30.1). Esta ubicación acumulada merece un comentario. Doctrinalmente⁸⁰ se han clasificado las funciones de calificación y declaración de admisibilidad por un lado, y por otro distinto la función de decisión sobre la tramitación; esta última (y así lo hemos hecho nosotros mismos en el presente trabajo) ha sido considerada una función particular dentro de la genérica de «dirección de los trabajos», que a su vez integraría —desde una lógica sistemática doctrinal— las funciones de «programación» (de las que no hemos ocupado) y las funciones de ordenación de los debates (de las que nos ocuparemos a continuación). Frente a ello las funciones de «calificación y admisión de escritos» tienen una sustantividad propia para ser considerada por la doctrina como un género de funciones en sí mismas.

Ahora bien, al margen de consideraciones doctrinales, la práctica cotidiana de las Cámaras, y en concreto de la Asamblea de Madrid, muestra que la Mesa, en su reunión periódica semanal, respecto a cada uno de los escritos parlamentarios que integran su «orden del día» resuelve simultáneamente sobre tres aspectos, a saber: calificación, admisión y tramitación. Tres aspectos relacionados y condicionados entre sí, razón de más para requerir de una distinción conceptual en el momento de aplicar la norma. Creemos, en conclusión, que al relacionar las tres funciones en un mismo subapartado ha venido inspirada por esta idea, a fin de evitar la confusión entre «calificación» y «admisión», y a su vez remarcar la contemporaneidad con ellas del acuerdo sobre tramitación.

Dicho lo anterior, advertimos que existe un elemento común de importancia en las tres funciones del artículo 49.1.c) RAM, como es la posibilidad, prevista en el artículo 49.2 RAM (de igual forma a como era previsto en el artículo 30.2 del RAM de 1984), de solicitar a la Mesa la reconsideración de los acuerdos adoptados por la misma en el ejercicio de dichas funciones.

⁸⁰ Buen ejemplo de ello es el trabajo de Torres Muro al que nos venimos refiriendo.

3. Ordenación de los debates

Sobre la base de efectivas atribuciones reglamentarias a la Mesa de los parlamentos españoles (tanto de la Nación como de las regiones) se han destacado por la doctrina las funciones de ordenación de los debates dispuestas por la Mesa y ello sin perjuicio de advertir que: 1.º nuestro Derecho parlamentario vigente ha racionalizado poderosamente los debates, dejando poco margen de discrecionalidad a los órganos de gobierno; 2.º dentro de éstos es la Presidencia quien, en su cometido de dirigir los debates y garantizar el orden en las sesiones, tiene atribuida la mayoría de las funciones de ordenación del debate.

Pese a lo anterior el Reglamento de la Asamblea de 1984 (asumiendo lo dispuesto en el Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados) atribuía a la Mesa considerables funciones de ordenación del debate:

- El artículo 114.2⁸¹, respecto al debate en Pleno de los dictámenes legislativos disponía que «el Presidente, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá: «1.º ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas»; asimismo podrá: «2.º fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas».
- El artículo 123.3⁸³ disponía, respecto al debate en el Pleno del dictamen del proyecto de ley de presupuestos generales, que el Presidente de la Cámara *de acuerdo con la Mesa*, podrá ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto⁸³.
- El artículo 164.3⁸⁴ disponía, respecto a las comparecencias de Consejeros en Pleno⁸⁵, que «en casos excepcionales, la Presidencia podrá, *de acuerdo con la Mesa* y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas...».

El nuevo Reglamento va a suprimir estas atribuciones a la Mesa en materia de ordenación de debates:

- El artículo 148 del nuevo Reglamento es el precepto que disciplina el debate en Pleno de los dictámenes legislativos, y lo hace en forma tal que da un paso más en la racionalización de este debate, limitando reglamentariamente el mismo (apartado 2.º) a una sola intervención global de cada Grupo Parlamentario «por un tiempo máximo de diez minutos cada uno para fijar su posición sobre el contenido del dictamen o sobre sus enmiendas y votos particulares mantenidos».

Queda así suprimida la posibilidad de ordenar los debates conforme a los diversos criterios recogidos en el artículo 114.2 del RAM de 1984.

- El artículo 164 del nuevo Reglamento, respecto al debate en Pleno del dictamen sobre el proyecto de ley de presupuestos generales remite a las disposiciones generales del artículo 148 del RAM sobre dictámenes legislativos, empero añade algunas especialidades entre las que se encuentra, en el párrafo *d)*, la posibilidad del Presidente, *de acuerdo con*

⁸¹ En igual sentido el artículo 118 RCD.

⁸² En igual sentido el artículo 134.3 RCD.

⁸³ Lo mismo disponía este artículo respecto al debate en Comisión, correspondiendo las competencias, de forma paralela, al Presidente y a la Mesa de la Comisión.

⁸⁴ En igual sentido el artículo 203 RCD.

⁸⁵ Lo mismo disponía este precepto para las comparecencias de Consejeros en Comisión, correspondiendo las competencias, de forma paralela, a la Presidencia, a los Portavoces y a la Mesa de la Comisión.

la Mesa, de ordenar los debates y votaciones de la forma que mejor se acomode a la estructura del dictamen. Vemos, así, que en este caso el nuevo Reglamento ha mantenido la regulación de la normativa anterior.

- Por último el artículo 208 del nuevo Reglamento que se ocupa de las comparecencias de los Consejeros ante el Pleno, ha suprimido directamente la posibilidad del turno excepcional de Diputados, con lo que desaparece la facultad que tenía la Mesa respecto a dicho turno⁸⁶.

En conclusión las facultades de la Mesa de ordenación de los debates se han visto notablemente mermadas, al punto de limitarse al caso del debate en Pleno del proyecto de ley de presupuestos.

VII. CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN DE ESCRITOS

El artículo 49.1.c) RAM dice que corresponde a la Mesa la función de «*calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria y resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos*». Recordemos que el Reglamento en su sistematización de las funciones de la Mesa junto a las dos referidas incluye en el mismo apartado la función de «decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento».

Desde el punto de vista procedimental el primer paso de toda iniciativa o escrito parlamentario, una vez presentado en el Registro General de la Cámara, es su conocimiento por la Mesa de la Cámara, a la que cumple actuar de «puerta» parlamentaria. El primer paso procesal consistirá en concreto en la verificación por la Mesa de los requisitos de dicha iniciativa o escrito para ser «admitido a trámite» y ello en virtud de, previamente (desde un punto de vista lógico), haberle reconocido al mismo alguna de las naturalezas típicas previstas en el Reglamento; ambas dimensiones de la iniciativa o escrito van a estar íntimamente condicionadas, y asimismo lo van a estar las respectivas actuaciones de la Mesa, la de decidir la admisión a trámite, y la de, previamente, calificar el escrito o iniciativas.

Como antes referíamos, en este primer momento procesal de los escritos o documentos parlamentarios la Mesa, además de adoptar estos dos acuerdos sobre la calificación y la admisión a trámite, va a adoptar un tercer acuerdo, íntimamente vinculado a los dos anteriores, a saber, el de la decisión sobre la tramitación que ha de darse a dicho escrito o documento.

No vamos a insistir en la importancia de estas tres funciones, de sobra conocida y remarcada; baste destacar como testimonio de ella la posibilidad reglamentaria de solicitar la reconsideración por la Mesa de cualquier de estos tres acuerdos «iniciales», en los términos establecidos en el apartado 2.º del artículo 49 RAM. Aquí, sí conviene observar que ya el anterior Reglamento, en su artículo 30.2⁸⁷, fijaba como «ámbito objetivo» de esta vía impugnatoria los acuerdos adoptados en el ejercicio de las funciones previstas en los puntos 4.º y 5.º del apartado del mismo artículo; que no eran otras que las de calificación y admisión (punto 4.º) y decisión sobre tramitación (punto 5º), explicitándose con ello un «común denominador» bien significativo.

Añadamos brevemente algunas consideraciones sobre el ejercicio de estas funciones por la Mesa de la Asamblea de Madrid durante la IV Legislatura. Concretamente el caso de iniciati-

⁸⁶ Observamos que este turno excepcional de Diputados se mantiene en el debate de las comparecencias de los Consejeros en Comisión, sin embargo —con el artículo 209.2 e) del nuevo RAM— la facultad de abrir este turno corresponderá en exclusiva al Presidente, sin que la Mesa tenga nada que decir al respecto.

⁸⁷ A su vez, reproducción del artículo 30.2 del RCD.

vas presentada como preguntas pero que sin, embargo, no se ajustan estrictamente a los requisitos reglamentarios dispuestos al efecto (arts. 191 y ss.). Por ejemplo, cuando la iniciativa no se limita a referir «una sola cuestión» (art. 192.2 RAM), incluyendo varias cuestiones. En este supuesto viene siendo habitual que la Mesa estime que concurren tantas preguntas como «cuestiones» incluye la iniciativa, a la que califica, en consecuencia, como varias preguntas, admitiendo a trámite todas ellas.

Otras veces la iniciativa de pregunta escrita en realidad versa sobre un objeto propio de una petición de información; ante lo cual, la Mesa suele calificar la iniciativa como tal, admitiendo a trámite así la iniciativa y decidiendo su tramitación conforme a lo previsto para las peticiones de información. También se da, más a menudo aún, el caso contrario, iniciativas de petición de información que acaban siendo calificadas como preguntas escritas.

VIII. LA MESA COMO ÓRGANO RECTOR

Además de las funciones que hemos visto hasta ahora, «los reglamentos atribuyen multitud de poderes a las Mesas que no ha sido posible integrar en los grupos anteriores y que, por tanto, se incluyen en este último». Entendemos que la atribución a la Mesa —en el artículo 48.1 RAM con el que se encabeza la regulación reglamentaria de la Mesa— de la condición de «órgano rector de la Asamblea» puede ser considerado como el «anclaje normativo» que da sentido y coherencia tanto a la multitud de competencias atribuidas por el Reglamento a la Mesa como, sobre todo, a la cláusula residual de atribución de funciones incluida en el artículo 49.1.a) RAM. Por ello bajo su rúbrica vamos a englobar el resto de funciones de la Mesa, con excepción de las «representativas», de las que nos ocuparemos en un apartado final.

- En primer lugar citemos la competencia prevista en el artículo 49.1e) del Reglamento de la Asamblea, en virtud del cual corresponde a la Mesa «tramitar las peticiones individuales y colectivas que sean recibidas por la Asamblea».

Ésta es, sin duda, una de las innovaciones más llamativas de la regulación de competencias dispuesta por el nuevo artículo 49.1 RAM. En el Reglamento de 1984 esta función estaba atribuida, como es tradicional y generalizado, a órganos de naturaleza funcional (no a un órgano de gobierno como es la Mesa), a saber, en dos momentos procesales sucesivos, la Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones y el Pleno, en los términos previstos en el artículo 48 de aquel Reglamento.

La escueta atribución de competencia dispuesta en el artículo 49.1e) del vigente Reglamento se ha visto desarrollada por la «Resolución de la Presidencia de 25 de junio de 1997» (BOAM número 117, de 3 de julio de 1997).

- El apartado d) del artículo 49.1 RAM prevé la competencia de la Mesa para «distribuir los escaños del salón de sesiones entre los distintos Grupos Parlamentarios, asignándolos a los Diputados que correspondan, previa audiencia de la Junta de Portavoces».

Con ocasión de la inauguración de la nueva sede de la Asamblea de Madrid en Vallecas, la Mesa adoptó un nuevo acuerdo de distribución de escaños, previa audiencia a la Junta de Portavoces, en su reunión del día 22 de septiembre de 1998.

- El último punto del apartado 1 del artículo 49 RAM (punto g) recoge una cláusula genérica de especial importancia (prevista en todos los reglamentos parlamentarios) en virtud de la cual corresponden a la Mesa «*cualesquiera otras funciones que... no se encuentren atribuidas a ningún órgano específico*».

- Además, en el mismo punto g) del artículo 49.1 RAM se hace referencia a *cualesquiera otras funciones que le encomiende a la Mesa el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, las leyes y el propio Reglamento*.

Por razón de su importancia cuantitativa y cualitativa procede que nos refiramos a las funciones que «el propio Reglamento atribuye a la Mesa en su calidad de órgano rector».

- Es la Mesa la que recibe casi *todas las declaraciones de voluntad* que se producen en la Cámara —renuncia expresa del Diputado (artículo 14.1.e)—. En materia de Grupos Parlamentarios: recibe los escritos de constitución de los Grupos Parlamentarios (art. 39.1) —los escritos de incorporación de un Diputado a un Grupo Parlamentario (artículo 41.2)— Cano Bueso⁸⁸ se ha referido a estas funciones como «funciones registrales».
- También dentro de esas «funciones registrales» cabría encuadrar aquellas funciones en que corresponde a la *Mesa declarar formalmente determinadas situaciones jurídicas* que se producen en el seno de la Cámara.
 - a) En materia de condición de Diputados: artículo 13.2: suspensión de los derechos y deberes del Diputado; artículo 14.1.f): formalización de renuncia del Diputado en los supuestos previstos en el artículo 30.4 RAM; artículo 14.2: pérdida de la plena condición de Diputado.
 - b) En materia de Grupos Parlamentarios: constitución de los Grupos Parlamentarios (artículo 39.4 RAM); incorporación de los Diputados al Grupo Parlamentario Mixto (artículo 40.2 y 42.2, 43.3 RAM) a otro Grupo Parlamentario (artículo 41.2 RAM); disolución de un Grupo Parlamentario, etc.
 - c) En materia de órganos parlamentarios: la integración de las Comisiones (artículo 64.1 RAM), la integración de la Diputación Permanente (artículo 80.4 RAM).
- Muchas de las funciones «declarativas» de la Mesa recién vistas, están referidas a la *condición de Diputado*. A ellas pueden añadirse otras dos funciones que, en este caso, pudieran decirse, «normativas»:
 - a) Aprobación del modelo de declaración de actividades previsto en los artículos 12.1.b y 28.1 RAM, aprobado, efectivamente, por Acuerdo de la Mesa de 15 de septiembre de 1998.
 - b) Aprobación de las normas de organización y funcionamiento del Registro de Intereses. En su virtud, se aprobó el acuerdo de la Mesa de 22 de abril de 1997 (BOAM número 104, de 8 de mayo de 1997)
- *Respecto a las Comisiones*: además de las funciones de la Mesa ya vistas más arriba en relación con la distribución de asuntos (artículos 69.1 y 2) y con la constitución de las Comisiones Permanentes (artículo 72.1 RAM), este órgano de gobierno tiene la potestad (previo parecer favorable de la Junta de Portavoces) de constituir Ponencias en el seno de las Comisiones Permanentes (artículo 73 RAM). Le corresponde proponer (previo parecer favorable de la Junta de Portavoces) al Pleno la creación de Comisiones de Estudio (artículo 76 RAM). Pero la potestad más importante y original de la Mesa en materia de Comisiones es la de «acordar la creación de Comisiones de Investigación (artículo 75). En el anterior Reglamento esta competencia venía atribuida al Pleno, correspondiendo a la Mesa únicamente la facultad (compartida con otros sujetos legitimados) de propuesta (artículo 50.1 RAM de 1984). Por el contrario sí correspondía a la Mesa (de acuerdo con la Junta de Portavoces) la competencia para acordar la creación de Comisiones de Estudio (artículo 51 RAM de 1984), que en la vigente normativa viene atribuida al Pleno (artículo 76 RAM).

⁸⁸ Ob. cit., pág. 245.

- Una función no reglada de la Mesa (que conviene no confundir con ninguna de las funciones previstas en el punto c) del artículo 49.1 RAM, de calificación, admisión y tramitación) es la relativa a la celebración de debates monográficos, recogida en el artículo 216 RAM. Una vez que la correspondiente iniciativa ha sido calificada, admitida y decidida la forma de su tramitación (que no será otra que la descrita en el artículo 217 RAM) el hecho de celebrarse o no queda a la decisión, discrecional, de la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces.
- Una posición similar, de discrecionalidad, tiene la Mesa en su potestad (reconocida en el artículo 222 RAM) de proponer al Pleno, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la interposición de recurso de inconstitucionalidad, o la personación (y formulación de alegaciones) ante el Tribunal Constitucional.
- Respecto a las «elecciones, designaciones y nombramientos de personas» corresponden a la Mesa la potestad (de acuerdo con la Junta de Portavoces) de fijar el número de Senadores que corresponde designar a la Cámara y el que corresponde proponer a cada Grupo, así como la competencia de recepcionar y revisar las propuestas de los Grupos (artículo 225 RAM). Con un esquema similar es definida la competencia de la Mesa en los procedimientos de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración del ente público «Radio Televisión Madrid» (artículo 230), de elección de miembros del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid (artículo 231 RAM), de elección de los Consejeros Generales miembros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid (artículo 232 RAM) y de «otras elecciones, designaciones y nombramientos de personas» (artículo 234 RAM).

En el proceso de designación de los miembros de la Diputación Permanente (regulado en el artículo 80 RAM) también le cumplen importantes competencias a la Mesa, eso sí, para el ejercicio de todas ellas requiere que se consulte previamente a la Junta de Portavoces. Estas competencias son: primero, establecer el número de miembros que la integran (con un mínimo de veinte); segundo, establecer el número de miembros que corresponde a cada grupo parlamentario (en proporción a su importancia numérica); tercero, elevar al Pleno las propuestas de designación de los grupos parlamentarios, y cuarto, declarar formalmente la integración de la Diputación Permanente.

- Una última función que le corresponde a la Mesa (en cuanto órgano rector de la Cámara) es la de ser la Mesa del órgano de continuidad de la misma una vez ha finalizado su mandato, esto es (y así lo establece el artículo 80.5 RAM): «La Mesa de la Diputación Permanente será la Mesa de la Asamblea».

IX. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

Cano Bueso, en su clasificación de funciones⁸⁹ ha puesto de manifiesto —entendemos acertadamente— la singularidad de esta función, inscrita en el «pórtico normativo» de la reglamentación de la Mesa. Así está generalizado en los reglamentos de los parlamentos españoles, y así también ocurre en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que en su artículo 48.1 dice: «La Mesa ostenta la representación colegiada de la Asamblea en los actos a los que asista».

⁸⁹ Ob. cit., pág. 245.

X. COMPETENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES Y DE LOS SECRETARIOS

«En cuanto a las competencias de los Vicepresidentes y Secretarios, individualmente considerados, debe advertirse —dice Embid Irujo⁹⁰— que los Reglamentos son muy parcos a la hora de tratar esta cuestión y que, normalmente, se acude a fórmulas estereotipadas del estilo de las del Reglamento del Congreso de los Diputados»:

Así, se dice que los Vicepresidentes sustituyen por su orden al Presidente con sus mismos derechos, deberes y atribuciones en los casos de vacante, ausencia o imposibilidad» (en este sentido el artículo 56 RAM).

Los Secretarios, por su parte, supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente las Actas del Pleno, Mesa y Junta de Portavoces, así como los certificados que deben expedirse. Asisten al Presidente y llevan a cabo el computo de las votaciones (en este sentido el artículo 57 RAM).

«Por supuesto, todos ellos pueden recibir delegaciones específicas del Presidente o de la misma Mesa». Así se dispone en los artículos 56 y 57 *in fine* RAM.

XI. FUNCIONAMIENTO

Son pocas las reglas que los reglamentos parlamentarios suelen dedicar al funcionamiento de la Mesa, «dejando este campo a lo que pueda resultar de las costumbres parlamentarias». Esto ha merecido una valoración crítica por algún miembro de la doctrina: «si bien dota de una mayor flexibilidad al sistema, tampoco cabe duda de que, en ciertos casos, supone una disminución de las garantías de los afectados por las decisiones de este órgano»⁹¹.

- La convocatoria (dispone el artículo 50 RAM) corresponde a su Presidente, bien por propia iniciativa, bien a petición de cualquiera de sus miembros, con el requisito en este caso de que venga motivada la petición. Esta competencia de convocar las reuniones de la Mesa «es más un *poder-deber* que una facultad libre de la presidencia porque para el regular funcionamiento de la Cámara resulta imprescindible que se reúna con regularidad, como de hecho sucede al hacerlo todas las semanas»⁹². En la Asamblea de Madrid este aspecto viene recogido en el Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de 4 de julio de 1995 sobre «Programación de las líneas generales de actuaciones de la Asamblea y calendario de actividades inmediatas del Pleno y de las Comisiones». En el punto primero del acuerdo primero («líneas generales de actuación de la Asamblea») se dice: «Con carácter general y salvo circunstancias imprevistas, las sesiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces tendrán lugar, semanalmente, los martes a las 11 horas y 13 horas, respectivamente». El punto tercero dispone que podrán ser incluidos en el Orden del Día de la correspondiente sesión de la Mesa y de la Junta de Portavoces aquellos asuntos que hubieran tenido entrada en la Asamblea antes de las 10 horas del viernes precedente a la correspondiente sesión, a excepción de las preguntas de contestación oral en Pleno, que podrán ser presentadas hasta las 10,00 horas del lunes inmediato anterior.
- «En cuanto a la dirección de los debates en el curso de las reuniones de la Mesa corresponde, como es lógico, al miembro de más categoría —que, en este caso, es el Presi-

⁹⁰ Ob. cit., p. 236.

⁹¹ Torres Muro. ob. cit., pág. 219

⁹² *Ibidem*.

- dente de la Cámara— según una regla universalmente reconocida»⁹³. De forma expresa dice el artículo 48.3 RAM: «El Presidente dirige y coordina la acción de la Mesa».
- En cuanto al *quorum* de constitución del órgano y a la manera en que toma sus decisiones, en la Asamblea de Madrid (como en el Congreso de los Diputados) no hay norma alguna, contra lo que sucede en otros parlamentos autonómicos en donde se exige la presencia, al menos, de la mitad más uno de sus miembros (artículos 29.2 del Reglamento gallego y 25.2 del Reglamento de Castilla-La Mancha).
 - «Respecto a la adopción de acuerdos la regla general es la toma de acuerdos por consenso sin que sea necesario llegar a la votación, excepto en aquellos casos en los que, por su fuerte contenido político, mayoría y otros grupos se enfrentan a través de sus representantes en la Mesa de manera que el recurso a aquélla es absolutamente necesario»⁹⁴.
 - Acerca de la asistencia de facultativos de la Cámara, el artículo 50 RAM dispone que la Mesa «estará asesorada por el Secretario General»⁹⁵, que redactará el acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de sus acuerdos». Como constata Torres Muro⁹⁶ en la práctica de las Cortes Generales, el Secretario General puede, desde luego, ser sustituido por otro letrado de la Cámara. De hecho lo habitual es la presencia de más de un letrado con la misión de redactar el acta y asesorar jurídicamente al organismo. En la práctica de la Asamblea de Madrid, a la Mesa asiste exclusivamente el Secretario General; y en su defecto, el Director de Gestión Parlamentario o un Letrado (conforme a las previsiones sustitutorias del artículo 3.2 del Reglamento de Régimen Interior).

XII. CONCLUSIONES

A) Resumiendo, entre las escasas originalidades que se permitió el primer Reglamento de la Asamblea figura la composición amplia de la Mesa (con un presidente, tres vicepresidente y tres secretarios) que ha propiciado desde entonces la representación en la misma de todos los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea (inclusive los cuatro grupos que convivieron durante la II Legislatura)⁹⁷.

El Reglamento de 1997 representa la formalización de la madurez de la institución, en vísperas, por entonces, de cumplir los quince años de existencia. Hacen acto de presencia en aquél soluciones normativas «personalizadas», bien reconociendo prácticas contrastadas, bien

⁹³ Torres Muro, ob. cit., pág. 220.

⁹⁴ Ibídem. Durante la segunda mitad de la IV Legislatura, con ocasión de la presentación de proyectos de ley con propuesta de tramitación en lectura única (en los términos del artículo 167 RAM), en varias ocasiones ha sido necesario llegar a la votación, tres miembros de los grupos de la oposición (vicepresidente 2.º, secretario 1.º, secretario 3.º) han votado a favor y los miembros del grupo de la mayoría gubernamental a favor, votando en contra de la propuesta gubernamental.

⁹⁵ Dentro de las opciones terminológicas utilizadas en los parlamentos españoles, a saber, «Secretario General» y «Letrado mayor», la Asamblea de Madrid ha elegido, de momento, aquélla. Recordemos otras denominaciones en el ámbito europeo, así «Clerk of the House», Greffier, etc. Sobre ello, Mollinedo Chocano, J. J.: «La autonomía administrativa y financiera de los Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo» (pág. 96) en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Edit. PPE, Madrid, 1997.

⁹⁶ Ob. cit. pág. 222.

⁹⁷ Aún más, podría analizarse hasta qué punto esta amplia composición ha permitido que estén integradas en la Mesa «sensibilidades» distintas dentro de un mismo grupo político.

«reglamentarizando» disposiciones complementarias e interpretativas, bien arriesgándose a la innovación desde el conocimiento de la experiencia parlamentaria comparada, conjugada con la lógica previsión reguladora.

Cabría aplicar a nuestro caso las palabras vertidas por el Tribunal Constitucional, su Sentencia 16/1984, de 6 febrero (en relación con la Comunidad Foral de Navarra), a saber, «el modelo que establece la normativa examinada se configura como *una variante del sistema parlamentario nacional*, con la peculiaridad de que trata de *reglamentar explícitamente su funcionamiento, en sus diversos aspectos...*, en lugar de dejar tales extremos —como es el caso en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad— a la costumbre o a convenciones de diverso origen. Dentro de esta peculiaridad propia de lo que se ha llamado *parlamentarismo racionalizado*».

En aquel momento (enero de 1997) —de normalidad— se acomete por la Cámara la prosecución de remedios reglamentarios a la «amenaza del transfuguismo», entre los cuales uno afecta directamente a la composición de la Mesa, conectándose además este remedio con el problema de la «remoción de los miembros de aquella; se trata de la disposición entre las causas de cese en la condición de miembro de la Mesa (art. 53 RAM) de la siguiente: dejar de pertenecer a su Grupo Parlamentario de origen, tanto si se ha debido a renuncia voluntaria como si ha sido por expulsión del grupo. No se puede negar el automatismo en la operatividad de esta disposición, resolviendo el supuesto fáctico (el transfuguismo de alguno de los miembros de la Mesa) que era esgrimido por algunos para justificar la figura de la remoción (solución adoptada, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento de Asturias).

B) Las funciones de la Mesa han experimentado varias «mejoras» con el nuevo Reglamento:

- 1) Por un lado el artículo 49.1 supone un importante esfuerzo «codificador» de las numerosas funciones de la Mesa dispersas entre el Reglamento de la Cámara, y otras normas parlamentarias (Reglamento de Régimen Interior y Estatuto de Personal), y de las implícitas en los procedimientos parlamentarios.
- 2) En concreto merece reseñarse la formulación de las funciones de gobierno interior (administrativas y presupuestarias). Aparecen recapituladas en el punto f) del artículo 49.1 RAM y en concordancia con su desarrollo normativo en los artículo 85 y siguientes del Reglamento.
- 3) Dentro de estas últimas funciones destaca la limitada atribución a la Mesa de «la iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid», quedando al Pleno la función de aprobar el Estatuto de Personal⁹⁸.
- 4) Se ha hecho un importante esfuerzo, igualmente, de racionalización temporal de los trabajos parlamentarios, disponiéndose un conjunto de «instrumentos de programación», no previstos en muchos casos en el anterior Reglamento, aunque sí algunos en su normativa complementaria.

La aprobación de estos «instrumentos de programación» se atribuye a la Mesa. Éstos son los casos: el «calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias (artículo 101.2 RAM), los «criterios generales de ordenación temporal para la celebración de sesiones» (artículo 101.4 RAM), «el calendario cíclico de sesiones de Comisión» (contenido que puede devenir «necesario» —por efecto de la costumbre— entre los «criterios generales» recién mencionados), «las normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones» (artículo 106.2 y 3 RAM), la autorización y la habilitación de sesiones en fechas distintas a las previstas respectivamente en el «calendario cíclico» o en el «calendario de días hábiles» (artículo 101.6 RAM), etc.

⁹⁸ Con el merito de zanjar la cuestión del valor de ley del mismo. Ver nota 53.

Ahora bien, en tal proceso de aplicación de todas estas medidas de programación va a requerirse la intervención de la Junta de Portavoces, en unos casos con un mero carácter consultivo (aprobación del «calendario de días hábiles», artículo 101.2 RAM; autorización y habilitación de sesiones en días distintos a los previstos en los calendarios, artículo 101.6 RAM; aprobación del «calendario de trabajo parlamentario del Pleno y de las Comisiones para cada período, artículo 101.5 RAM), en otros con el efecto vinculante de su acuerdo favorable (aprobación de las «normas generales sobre fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones», artículo 106 RAM). Es excepcional el caso en que no se requiere intervención de la Junta de Portavoces, así la aprobación de los «criterios generales de ordenación temporal» previsto en el artículo 101.4, dentro de los que se encuentra el «calendario semanal» de sesiones⁹⁹.

- 5) Quedan reducidas las funciones de la Mesa para la «ordenación de los debates» a las previstas en el artículo 164 RAM relativo al debate en pleno del proyecto de ley de presupuestos generales. El debate en Pleno del resto de las iniciativas legislativas ha sido objeto de una absoluta racionalización simplificadora por parte del Reglamento, que lo limita a un turno de intervención para cada grupo parlamentario, no dejando resquicio para la «intervención moduladora» de la Mesa.
- 6) Entre las «otras funciones» que competen a la Mesa, en virtud de su condición de «órgano rector», le corresponde alguna de extraordinaria importancia en «materia de Comisiones».

Tal es el caso, de la competencia (artículo 75.1 RAM) para acordar la creación de una Comisión de Investigación (y la consiguiente aprobación de las «reglas básicas sobre su composición, organización y funcionamiento»). Esta competencia recaía tradicionalmente en el Pleno, dando la medida exacta de la importancia de las Comisiones de Investigación. No obstante, en un acto de innovación normativa, de notable «significado político», se recondujo la competencia al órgano rector con el fin de simplificar la creación de este tipo de Comisión. En una especie de compensación el Reglamento ha atribuido, paradójicamente, al Pleno la función de crear Comisiones de Estudio (que antes correspondía a la Mesa). Hacemos notar que la Junta de Portavoces, curiosamente, no interviene en este proceso de creación de la Comisión de Investigación. Sí será llamada a participar —con acuerdo favorable— en la función de propuesta al Pleno de la creación de la Comisión de Estudio.

Por último, recordemos que corresponde a la Mesa la constitución de las Comisiones permanentes (artículo 72.1 RAM), si bien previo parecer favorable de la Junta de Portavoces.

- 7) Dignas de observar son también las nuevas funciones de la Mesa en relación al Defensor del Menor; así, en materia de gobierno interior, toca a la Mesa la aprobación de su Reglamento (artículo 235), y, en materia de «distribución de asuntos», la determinación expresa de la Comisión competente para la articulación a través suya de las relaciones entre la Asamblea y el Defensor del Menor (artículo 236.1 RAM); determinación expresa que ha recaído en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales (acordado por la Mesa, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces —en ejercicio de lo previsto en el artículo 72.1 RAM— en su reunión del 4 de febrero de 1997¹⁰⁰).
- 8) Brevemente subrayamos la original atribución a la Mesa del ejercicio de la función de tramitar los escritos de petición (artículo 49.1 RAM) y el reforzamiento de la «función

⁹⁹ Como sabemos, estos Criterios (incluido el «calendario semanal») fueron aprobados por Acuerdo de la Mesa en su reunión del día 4 de febrero de 1997, BOAM número 84, de 13 de febrero).

¹⁰⁰ BOAM número 84, de 13 de febrero de 1997.

registral» de la Mesa —prevista en multitud de preceptos reglamentarios— declarando formalmente situaciones, o tomando conocimiento de propuestas o situaciones.

C) La referencia a las «funciones de la Mesa resultaría alejada de la realidad si no se añadiera a continuación de su elenco la advertencia sobre la «modulación» que a las mismas imprime la Junta de Portavoces¹⁰¹.

En el apartado anterior hemos resumido brevemente algunas de las funciones de la Mesa, y, con ocasión de ello, hemos aludido a la intervención de la Junta de Portavoces en el «proceso de decisión» en que se desenvuelve el ejercicio de aquellas funciones de la Mesa. Hemos tenido ocasión, pues, de observar las manifestaciones en la Asamblea de Madrid, en su Reglamento, más concretamente, del «principio de verticalidad» entre la Mesa y la Junta de Portavoces característico del parlamento actual. Recordemos las observaciones de Arce Janáriz —transcritas en la «Introducción» de este trabajo—¹⁰² acerca de una suerte de «jerarquización» de la Junta de Portavoces sobre la Mesa, determinada por la existente, a su vez, en el seno del grupo parlamentario, del portavoz sobre el resto de los diputados integrantes del mismo (incluidos los miembros de la Mesa).

Dicha jerarquización (siguiendo la argumentación del autor citado), será la que venga a inspirar «mecanismos de intervención» y las potestades de la Junta de Portavoces a las que nos referíamos, y que van a consistir bien en «fórmulas de *control previo* que obligan a la Mesa (en materias, incluso, de su competencia) a evacuar consultas con la Junta de Portavoces o a obtener su conformidad», bien en «fórmulas de control *ex post facto*», que dejan a la Mesa la decisión en primera instancia y a la Junta de Portavoces su eventual revisión¹⁰³.

D) Para terminar, y al hilo de la conclusión anterior, refirámonos de nuevo a la posición institucional de la Mesa. En este sentido, resultan procedentes las siguientes palabras del Presidente Lavilla Alsina, primer Presidente constitucional del Congreso de los Diputados:

*«Siempre pensé que la Mesa del Parlamento, y, señaladamente, su Presidente han de lograr un clima de confianza, no tanto personalizado, cuanto vinculado a su posición institucional: tienen el papel de regir la Cámara y los trabajos parlamentarios; no, desde luego, encarnar una instancia para el debate político»*¹⁰⁴.

Qué duda cabe de que este concepto de la Mesa —expresivo de un «tono vital» cotidiano, más allá de la pura letra reglamentaria— estaba llamado a tener tanta influencia sobre los parlamentos territoriales como la tuvo el propio texto reglamentario del Congreso de los Diputados aprobado durante el mandato del presidente Lavilla.

Ahora bien, a su vez, ha de reconocerse la validez de las observaciones que recogíamos en nuestra «Introducción» acerca de la superación, en el parlamento actual, del esquema clásico de los órganos de gobierno parlamentarios según el cual la Mesa responde a una *lógica técnica*, mientras la Junta de Portavoces responde a una *lógica partidaria*. Como quedó dicho al inicio de este trabajo¹⁰⁵, «en el Parlamento actual no hay otra lógica que la partidaria, impuesta por la definitiva dominación de los Grupos Parlamentarios sobre toda estructura interna en la orga-

¹⁰¹ A ello nos referimos en la «Introducción» y también al reseñar la clasificación doctrinal de las funciones de la Mesa en razón de la posición de corresponder a ésta en el proceso de toma de decisiones, en el que, un valor u otro, es habitual la participación de la Junta de Portavoces.

¹⁰² Ver notas números 15 y 16.

¹⁰³ Arce Janáriz: ob. cit., pág. 142.

¹⁰⁴ «La opinión de los protagonistas» en *El Parlamento a debate*. Madrid, 1997, pág. 1993 (citado por Pérez-Serrano Jauregui, N. ob. cit., pág. 201).

¹⁰⁵ Arce Janáriz, ob. cit., pág. 142.

nización de las Cámaras, y aplicada tanto a la Junta de Portavoces en su dirección política como a la Mesa en la dirección más técnica y administrativa. Son los grupos quienes, a través de la Mesa y de la Junta de Portavoces, realmente dirigen a los Parlamentos». Así, «el rango interno» superior del portavoz del grupo parlamentario sobre los miembros de éste pertenecientes a la Mesa determina una cierta jerarquización, de hecho, del órgano en que se integran aquéllos (la Junta de Portavoces) sobre la Mesa».

El problema entonces consiste en cómo resolver la tensión entre la «obediencia» al grupo parlamentario y «el clima de confianza» (al que se refería Lavilla Alsina) que debe necesariamente inspirar la Mesa y su Presidente. Una tensión que con frecuencia conduce a la incompreensión. Nos limitamos a dejar planteado el problema y a citar, al hilo, dos testimonios históricos representativos del mismo:

El Presidente del Gobierno Calvo Sotelo, refiriéndose al Presidente del Congreso Lavilla Alsina: *«En adelante no se consideró ligado por voto de obediencia al partido que le había dado el escaño, aunque procurase servir los ruegos que se le hacían: yo hube de padecer en varios trances apurados las consecuencias de esa actitud»*¹⁰⁶.

Por su parte, deja escrito en su *Diario*¹⁰⁷ el Presidente de la República, don Manuel Azaña, el día 4 de septiembre de 1932: *«Pues bien: en lo que quedaba de sesión se aprobaron tres bases de la ley Agraria, con lo que nos ahorramos una o dos sesiones en la semana próxima. Con los ratos que Besteiro ha perdido levantando las sesiones sin agotar el tiempo, habríamos acortado la temporada parlamentaria lo menos en quince días. No sé qué le ocurre. Fatiga física, porque está muy delicado, o desgana de complacer al Gobierno, del que no parece un amigo. Preside para las oposiciones. Largo y Prieto están incomodos con él»*.

¹⁰⁶ Calvo-Sotelo, L.: *Memoria viva de la transición*. Plaza y Janes, Madrid, 1990, pág. 39.

¹⁰⁷ *Diarios, 1932-1933 (los cuadernos robados* p. 58. Critica, Madrid, 1997.

El régimen económico y presupuestario de la asamblea de Madrid**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1. Concepto. 2. Régimen jurídico aplicable. III. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA. 1. El régimen presupuestario de la Asamblea y sus principios. 2. El Presupuesto de la Asamblea: concepto y contenido. 3. La estructura del Presupuesto. 3.1 El Presupuesto de Gastos; 3.2 El Presupuesto de Ingresos. 4. El ciclo presupuestario. 4.1. El procedimiento de aprobación: A) La fase de elaboración: el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea; B) La fase de aprobación: el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea; C) La fase de tramitación parlamentaria: el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad; D) Fase de aprobación por el Pleno: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. 4.2. Las operaciones de fin del ejercicio presupuestario. 4.3. La Liquidación del Presupuesto y la Cuenta de la Asamblea. 5. La Ejecución del Presupuesto: la gestión presupuestaria. 5.1. Los procedimientos de aprobación del gasto: ordinario y especiales. A) El procedimiento ordinario; B) Los procedimientos especiales: a) Pagos a Justificar; b) Anticipos de Caja Fija. 5.2. El procedimiento de aprobación de los ingresos. 5.3. Las modificaciones presupuestarias y sus límites. IV. LA TESORERÍA. V. EL RÉGIMEN CONTABLE DE LA ASAMBLEA. 1. Los principios contables públicos. 2. La contabilidad presupuestaria. 2.1. La contabilidad de gastos. 2.2 La contabilidad de ingresos. 3. La contabilidad extra-presupuestaria. 4. La contabilidad de Tesorería 5. Los Libros de contabilidad y la información financiera.

I. INTRODUCCIÓN

Dos son los grandes principios reconocidos constitucionalmente y ya profundamente consolidados que constituyen parte del núcleo lógico-jurídico de los regímenes de las Asambleas Legislativas autonómicas: el primero, la autonomía de las Comunidades Autónomas en su proyección política (*ex* artículo 2 CE), gracias al cual éstas han pergeñado como propio —por mor de los artículos 147 y 152 CE y sin perjuicio de la mutación constitucional que en el

* Letrada-Directora de Gestión Económica e Infraestructuras de la Asamblea de Madrid.

** El presente trabajo, por su extensión y por las limitaciones de espacio propias de la Revista ha tenido que dividirse. Lo que ahora se publica constituye la Primera parte del mismo, que se complementará en un número posterior con el estudio de los regímenes de subvenciones, patrimonio, contratación, la información económica, el control del régimen económico y las responsabilidades en materia económica.

ámbito institucional se ha producido¹—, el modelo estatal de forma de gobierno parlamentaria con la adopción estatutaria del esquema de separación de poderes binario, Legislativo-Ejecutivo², al margen de la vía de acceso a la autonomía de que aquéllas en su día se sirvieron. El segundo principio, de rancio origen histórico, es la crucial autonomía del Parlamento proyectada en cuatro ámbitos no estancos ni excluyentes entre sí: normativo, organizativo —tanto en materia de gobierno como de administración—, de justicia y financiero. Sin entrar en el origen histórico del principio, labrado en su momento a fuerza de no pocas disensiones traducidas unas veces en avances y otras en retrocesos, su vigencia pacífica no puede admitir hoy, allá donde se reproduce este modelo, la más leve discusión al ser base de la independencia de las Cámaras y uno de los seguros del principio de separación de poderes, clave del propio sistema político. Por ello, el principio de la autonomía ha sido adoptado por nuestro ordenamiento jurídico para las Cortes Generales en el artículo 72.1 del Texto Fundamental³ e igualmente lo han hecho suyo, a imagen y semejanza del canon estatal, las Comunidades Autónomas para sus Asambleas Legislativas.

Empero, dejando a un lado, en la medida de lo posible, los ámbitos del principio de autonomía reseñados con la sola excepción de la autonomía financiera⁴, en cuyo marco para la

¹ Vid. para un mayor estudio entre otras las siguientes obras: Aja, E.; Tornos, J.; Font, T.; Perulles, J. M.; Alberti, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985. Entrena Cuesta, R.: *Comentarios a la Constitución*; Madrid, 1985, págs. 2290 y 2291. Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*; Vol. 2; Madrid, 1984, págs. 23 y 24; Rodríguez-Zapata Pérez, J.: «Artículo 152, Comentarios a la Constitución española de 1978» (Dir. O. Alzaga) T. XI; Madrid, 1996; Santamaría Pastor, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, págs. 1083 y 1084; Tomás Villarroya, J.: «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, Madrid, 1979, págs. 147 y ss.

² Cfr. en este sentido los artículos siguientes: 8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; 24.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 22 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 8.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias; 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 8.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 29.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 6 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; 18.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 9.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 16.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 6 del Estatuto de Autonomía de Melilla; artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 10 de la Ley Orgánica de Mejoramiento del Fuero de Navarra (LORAFNA); 24.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; y 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

³ Cfr. los artículos 31.1 2.º y 3.º del Reglamento del Congreso de los Diputados; por su parte para la Cámara Alta el Texto Refundido del Senado guarda silencio absoluto sobre la materia.

⁴ El concepto de autonomía financiera difiere del menos amplio de autonomía presupuestaria. En ocasiones se explica la diferencia entre ambos señalando que el segundo sólo alude a la aprobación del presupuesto, en tanto que la financiera se extiende a la totalidad del ciclo presupuestario; para nosotros la autonomía presupuestaria incluye el ciclo presupuestario completo pero deja al margen los ingresos en tanto la autonomía financiera incluiría ambos.

Ténganse en cuenta en este sentido que la regulación de los Estatutos de Autonomía puede sistematizarse en dos grandes grupos: en primer lugar, el de los Estatutos que no reconocen expresamente la autonomía financiera a las Cámaras y sólo mencionan la aprobación por éstas de los Presupuestos de las Comunidades, así: artículos 8 y 61 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; artículos 27.3, 30.4 y 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículos 12.1 e) y 40 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; artículos 19.1 y 24.6 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; artículos 12.1 e) y 40 del Estatuto de Autonomía de Melilla; artículos 22 y 46 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; y artículos 11 a) y 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En segundo término, se encuentran los Estatutos que explícitamente reconocen a los Parlamentos la aprobación de sus presupuestos a la vez que la de los

Asamblea hemos de centrar nuestro presente estudio, debemos proclamar con firmeza que la autonomía financiera ha de concebirse como dogma sagrado que han de respetar los ejecutivos de manera irrefragable, y al que no pueden renunciar las cámaras ya sean estatales o

generales de la Comunidad, además de alguna que otra materia importante, así: artículos 14.1 y 16 h) y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículos 28.1, 23.1, 24.10 y 47.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, modificado el primero por la LO 1/1999, de 5 de enero; artículos 12.2, 13 b) y 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias; artículos 9.6, 12.2 y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; artículos 9.2 b) y j), 11.2 y 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; artículos 12.4, 13.4 y 50 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículos 20 c) y 60 a) del Estatuto de Autonomía de Extremadura; artículos 10.1 b), 12.1 y 53.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; artículos 18.Tres, 17.Uno d) y 56 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificados el primero y el último por la LO 2/1999, de 7 de enero; artículos 11 y 16.1 de la Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero de Navarra; y artículos 25.1 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Asimismo, excluyendo los preceptos relativos a las remuneraciones de los Diputados, considérense los artículos: 49.1 f), 55.2, 84, 89, 90.2 y .3, 93.1 y .2, 94.2, y 95 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997; 25, 28.12.º, 29.1, 61, 63 a) del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 18, 19 y 20 de abril de 1995; 26, 29.1 b), c) y d), y 30.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; 34, 37.b) y c), 246, y 247.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; 26, 59 bis, 173, 174, 175 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, afectado parcialmente en la materia de estudio por la Reforma de 14, 15, y 16 de abril de 1999; artículos 26, 32.1 2.º y 3.º, 33, y 57 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999; 29, 32.1.2.º y 3.º, y 71 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de octubre de 1997; artículos 24, 27.1 2 y 4.º 28, 31, y 59 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, aprobado el 24 de febrero de 1990; artículos 12, 22, 26.1 Tercero, 169, 170.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, Texto Refundido aprobado el 15 de octubre de 1987; artículos 24, y 46 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, publicado el 30 de enero de 1996; 27, 30.1 2.º y 3.º, 31, y 58 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; artículos 24, 27.1 2.º) y 4.º), 28.1, 59.1, y 60 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobado el 6 y 7 de septiembre de 1983; artículos 11, 27, 30.1 3.º y 4.º, 31.1, 60, y 61 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983; 20, 23.1 c) y d), 24.1, 140, y 144 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987; artículos 13, y 22 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de 7 de septiembre de 1995; artículos 27, 28 9º, 31 6, y 52 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, aprobado el 14 de abril de 1988; artículos 17, 35, 37.1 3ª y 5ª, y 68 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; 15.3.º 21, 23.1 2ª y 3ª, 24.1 y 49 del Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado el 11 de febrero de 1983; y artículos 11, 27, 29.1, 32.1 Tercero y Quinto y 104.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994.

Sobre autonomía financiera pueden consultarse las siguientes obras: Buscema, S.: *Autonomia contabile degli organi costituzionali*; Padua, 1958; Cazorla Prieto L. M.: *La función económica del Parlamento*; Vitoria, 1990; Contreras, P de: *Un aspecto de la autonomía contractual de los Parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario*» Valencia, 1986. Coombes, D.: *El Poder Financiero del Parlamento*, Madrid, 1981. Díez-Picazo, L. Mª: *La Autonomía Administrativa de las Cámaras*, Zaragoza, 1985. Finzi, C.: *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*; Roma, 1980. García-Escudero Márquez, P.: Artículo 72.1 Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*; dir. por O.Alzaga, Madrid. A Lombardi, G.: *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, Giurisprudenza Costituzionale, 1981. Mazzoni Honorati, M. L.: *Osservazioni sul alcune discusse prerogative parlamentari: L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milán, 1987. Montejo Velilla, S.: *La Autonomía Financiera de las Cámaras, en especial, el caso español*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Madrid, 1985. Montejo Velilla, S.: *El régimen económico del parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera*; Madrid, 1990. Ordoqui Urdaci, L.: El control de los fondos públicos parlamentarios por los tribunales de cuentas: referencia a la Cámara de Comptos de Navarra; *Revista Jurídica Navarra*, 1986. Pérez Jiménez, P.: El procedimiento presupuestario; *Revista de Derecho Político*. Recoder de Casso, E.: Comentario al Artí-

autonómicas, so pena de perder no sólo uno de sus mayores privilegios: la independencia, sino la garantía de su libertad al no existir in esse poder sin poder económico. En este mismo sentido muy certeramente fundamenta el profesor SANTAOLALLA LÓPEZ⁵: «Mal podrían los cuerpos representativos ejercer sus funciones constitucionales» —añadimos nosotros para el caso que nos ocupa o estatutarias— «si en este extremo estuviesen sujetos a la voluntad de los órganos que formalmente le están sometidos. Las Cámaras difícilmente podrían controlar y fiscalizar al Gobierno y a la Administración pública si no contasen con los recursos materiales y financieros precisos. Una limitación que en este aspecto les colocaría bajo la voluntad de estas otras instancias llamadas precisamente a ser controladas. Como suprema institución estatal, corresponde a las Asambleas legislativas determinar el volumen de ingresos necesarios para ejercer sus tareas. Al no haber instancia superior, es impensable otra forma de fijar su Presupuesto: una dejación en este punto equivaldría a la propia renuncia a este carácter supremo.»

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (desde ahora EAM), modificada por las posteriores 2/1991, de 13 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio, opta en su artículo 8, precisamente redactado por la última de éstas, por el mismo modelo Legislativo-Ejecutivo: «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.» Sin embargo, frente al reconocimiento expreso de la autonomía presupuestaria que efectúa la Constitución para las Cortes Generales⁶, el EAM no acoge explícitamente este principio de autonomía financiera para la Asamblea al que, a nuestro juicio no obstante, puede darse acomodo por la remisión a otras normas efectuada por la cláusula residual de la letra ñ) del artículo 16.3 que, asimismo con nueva literalidad, dictamina: «Corresponde(n), igualmente, a la Asamblea: [...] ñ) Cuantos otros poderes, competencias y atribuciones le asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes⁷.»

Nada atribuye en esta materia la Constitución a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y mudo es el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el que como declaración de principios no hubiera sobrado, bien una mención a la aprobación de su Presupuesto por la Asamblea en el artículo 9; o bien, en el artículo 61, la atribución en favor de la Asamblea de la potestad de elaborar y aprobar su Presupuesto junto a las otras competencias de examen, enmienda, aprobación y control del Presupuesto de la Comunidad. Ahora bien, pese a ese aparente silencio estatutario podría vislumbrarse con la actual letra de la Ley Orgánica una interpretación abiertamente contraria al principio de autonomía financiera de la Cámara: el artículo 61.1 EAM reconoce al Gobierno *la facultad de elaborar el Presupuesto de la Comunidad* en sentido genérico; por su parte, el artículo 61.2

culo 72. En Comentarios a la Constitución; dir. F. Garrido Falla; Madrid, 1990. Specchia, C.: *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*; Roma, 1982. Torres del Moral, A. Artículo 72.1 La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios. En Comentarios a las leyes políticas, T. VI; Madrid, 1989. Treves, G.: «Autarchia, autogoverno, autonomia»; Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico, 1957. Varios Autores.: *Funciones financieras de las Cortes Generales*; Madrid, 1985. Zárate y Pérez de Ayala, B. de: *La autonomía financiera de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*; Santa Cruz de Tenerife, 1986.

⁵ Vid. Santaolalla, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990.

⁶ Consagra el artículo 72.1 CE: «Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos [...]»

⁷ La anterior redacción del artículo 14 EAM señalaba también como cajón de sastre: «Corresponde(n), en todo caso, a la Asamblea: [...] 15. Las que se deriven del presente Estatuto y del Reglamento».

asevera que el *presupuesto será único*, tendrá carácter anual e *incluirá la totalidad de los ingresos y los gastos* de la Comunidad y de los organismos⁸, *instituciones* y empresas⁹ de ella dependientes y, por último, el artículo 8 otorga la naturaleza de *instituciones* «al Gobierno, al Presidente de la Comunidad y a la *Asamblea*». Sin duda alguna, habría sido más acertado que el Estatuto hubiese perdido cierta timidez y que, calcando los categóricos términos empleados por el artículo 72.1 CE, hubiese reconocido sin ambages la autonomía financiera a su Asamblea.

La tercera alternativa para conferir «poderes, funciones y atribuciones», además de la Constitución y del Estatuto, es la ley. Resulta así imprescindible acudir a las disposiciones con fuerza de ley y a las de rango inferior a ella, para verificar si se reconoce a la Asamblea, de alguna forma y en alguna medida, autonomía financiera.

I) Dentro de las disposiciones con fuerza de ley hemos de destacar sobre todo dos:

A) *Speciali modo* el *Reglamento de la Asamblea de Madrid* (aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de enero de 1997 —en adelante RAM—) que de forma reiterada y con no poco énfasis predica la autonomía financiera parlamentaria:

a) En el Título IV, bajo la rúbrica «De la organización de la Asamblea», Capítulo VII «De los medios personales y materiales», al proclamar que 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 (*ex* artículo 84).

b) En el Capítulo I, «De la Mesa», al aludir como funciones propias de la Mesa en el artículo 49.1 f):

— Guión cuarto: «La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea, la autorización de transferencias dentro del mismo, la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al pleno de un informe sobre su cumplimiento» (también de forma pareja *cfr.* la redacción de los artículos 90.2 y 3; 93.1 y 94.2 RAM).

— Guión quinto: «La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea» (reiterado *ad litteram* por el artículo 93.2 RAM).

— Y, guión sexto: «La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid» (*ad verbum* artículo 95 RAM).

c) Igualmente en el Capítulo II, «Del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Secretarios», el artículo 55.2 dicta: «Corresponde al Presidente [...] el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al Presupuesto de la Asamblea, así como el compromiso de los ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos a favor de la Asamblea.»

d) Y, por último, en el artículo 89, «La Asamblea, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid».

B) La segunda disposición con fuerza de ley que ha de destacarse junto con el RAM, es la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM). Su artículo 2.2 con una terminología similar a la estatutaria, aunque incorporando un relevante y significativo inciso de carácter excluyente, estipula: «A

⁸ *Vid.* el artículo 4 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

⁹ *Vid.* el artículo 5 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

las *Instituciones*¹⁰ de la Comunidad de Madrid, *sin perjuicio de su normativa propia*, les será de aplicación el régimen establecido para la Administración de la Comunidad en la presente Ley en lo no previsto en aquélla». *A fortiori*, la Disposición Adicional Primera 1 de la LHCM reincide en señalar que *sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía organizativa y financiera de la Asamblea y de lo que disponga su normativa específica, se adaptará al régimen económico financiero regulado en la LHCM*, quedando pues el régimen-económico presupuestario de la Administración de la Comunidad como supletorio.

II) Respecto a las disposiciones con rango inferior a la ley, sólo mencionaremos la más relevante para nosotros: el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12 de septiembre de 1988 (desde ahora RRIAM), que acoge firmemente en su innovador artículo 1 el principio de autonomía financiera al sostener que la Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le están atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el Reglamento.

No deben albergarse de este modo dudas sobre la lealtad de las normas al postulado de la autonomía financiera parlamentaria —reverenciado con desigual resultado en la vida práctica—, ni sobre su juridicidad, ni, en definitiva, sobre la potestad exclusiva de la Asamblea para determinar con el debido acatamiento a la Constitución, su Estatuto y las demás leyes orgánicas, su propio régimen económico en cuanto que Poder Legislativo libre e independiente y máximo representante del pueblo de la Comunidad de Madrid.

II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID

1. Concepto

Bajo la terminología de régimen económico se encierra un concepto de carácter muy amplio comprensivo del régimen presupuestario en el que a grandes rasgos se incluyen: primero, la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los gastos presupuestarios y extra-presupuestarios; segundo, la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los ingresos presupuestarios y extra-presupuestarios; tercero, la Tesorería; cuarto las subvenciones; quinto, el régimen patrimonial de la Asamblea conformado por la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los bienes muebles e inmuebles; y, por último, el régimen jurídico-económico de la contratación.

Ahora bien, este concepto del régimen jurídico-económico no queda protegido en su totalidad por la autonomía financiera que afecta únicamente a la estimación y disposición de los ingresos y a la elaboración, aprobación, ejecución y control de los gastos, y la disponibilidad de líquido para ejecutar los pagos y contar con los bienes materiales muebles e inmuebles que le posibiliten al Parlamento el desarrollo de sus funciones, según los casos, constitucionales, estatutarias y reglamentarias. Aplicar de forma la general autonomía económica en lugar de la financiera implicaría excederse del fundamento originario del principio, la Asamblea y los demás Parlamentos quedan, como el resto de los poderes públicos, sometidos al principio de legalidad (artículo 9.1 CE); por otro lado, aplicar sólo la autonomía presupuestaria sería, como ya expusimos, pecar por defecto.

¹⁰ Téngase en cuenta sobre el concepto legal de instituciones el artículo 8 EAM

2. Régimen jurídico aplicable.

La autonomía financiera no existe sin autonomía normativa, sin una regulación propia que determine o fije el propio régimen jurídico-económico, que en el caso de la Asamblea¹¹ está constituido por la siguiente normativa propia:

- a) El Reglamento de la Asamblea, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el 30 de enero de 1997, en sus artículos 20, 49.1 f), 84, y 89 a 95 —ambos inclusive—.
- b) El Estatuto de Personal de la Asamblea, aprobado mediante la Resolución del Pleno 4/99, de 8 de abril, en sus artículos 5 d) y h); 6.2 a), h), e i); 7.2 d); 8.2 d) y l); 11.1 y 2; 35; 36.1; 38.6; 48 a), b), f) y k); 56; y Disposición Transitoria Octava.
- c) El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12 de septiembre de 1988 (modificado en numerosas ocasiones, la más reciente mediante Acuerdo de 26 de junio de 1997), en sus artículos 1; 6.1 3.º, 4.º y 6.º; 6.4, 6.5 y 6.7; 23 a 25 —ambos inclusive—; 27 a) y b); 28 a) y b); 30 a 35 bis a) —ambos inclusive—; y 44 a 59 —ambos inclusive—.
- d) Otros acuerdos de la Mesa de la Asamblea de carácter general o específicos en la materia; así: Acuerdo de 27 de octubre 1998, de aprobación del Proyecto de Presupuesto de la Asamblea para el ejercicio presupuestario de 1999; Acuerdo relativo a las subvenciones y medios materiales de los Grupos Parlamentarios, de 22 de diciembre de 1998; Acuerdo de la Mesa de 22 de diciembre de 1998, sobre asignaciones y cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados; Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de 19 de enero de 1999, sobre actualización de retribuciones de altos cargos y personal al servicio de la Asamblea; Acuerdo de la Mesa de 13 de abril de 1999, sobre Liquidación del Presupuesto de la Asamblea para 1998; Acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 1999, sobre asignaciones y cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados —que no deroga el anterior—; Acuerdo de 13 de mayo de 1999, sobre incorporación del Remanente del 98 al Presupuesto de gastos para 1999; o Acuerdo de la Mesa, de 20 de mayo de 1999, sobre Régimen de Seguridad Social de los Diputados.
- e) Las Instrucciones de la Secretaría General de la Asamblea: entre otras, Instrucción de 8 de febrero de 1999, sobre indemnizaciones por razón de servicio del personal de la Asamblea; Instrucción de 11 de febrero 1999, acerca de determinados aspectos concernientes a la contabilidad y tesorería de la Cámara; existiendo otras sobre temas muy específicos.
- f) Las Instrucciones que pudiese emitir la Intervención en el ejercicio de las funciones que le atribuyen en materia contable el artículo 31.1 c) RRIAM para la Asamblea, así como para el Defensor del Menor el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid —desde ahora ROFDM—, aprobado por la Mesa de la Asamblea mediante Acuerdo de 18 de noviembre de 1997, que envía al anterior.
- g) La Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, —que citaremos como LDMCM— en sus artículos 27, 36.4, 39 y 41.
- h) El ROFDM en sus artículos 3.2, 4 k) y m), 14.1 c) y d), y 24 a 28 —ambos inclusive—.

¹¹ Entiéndase hecha esta mención en sentido amplio englobando no sólo la Asamblea sino además el Defensor del Menor. Ambos mantienen estrechas relaciones e indisolubles vínculos en numerosos ámbitos que resultan especiales en materia económica, por lo que le prestaremos especial atención al régimen jurídico-económico del Defensor y a sus relaciones con la Asamblea a lo largo del presente trabajo.

- i) Las Instrucciones de orden interno que al amparo del artículo 4 m) y n) ROFDM pueda dictar el Defensor del Menor para esta institución.
- j) Las Instrucciones de la Secretaría General del Defensor del Menor que curse con carácter interno en la materia.

Este régimen jurídico-económico propio que acabamos de exponer presenta, a nuestro modo de ver, tres características principales:

- Frente a lo que inicialmente pueda pensarse a la vista de lo reseñado, la primera característica del régimen jurídico-económico de la Asamblea es la *parquedad*. La escasez normativa es paliada gracias al principio de supletoriedad que, con base en las competencias y con las modificaciones organizativas y procedimentales propias, permite la aplicación efectiva de la ley autonómica de la Comunidad (así sucede, por ejemplo, en materia presupuestaria, o en materia de tasas y precios públicos, o tangencialmente al margen de nuestro objeto de estudio en materia de la Función Pública), sólo en defecto de la anterior se estará a lo dispuesto por la ley estatal. Sin embargo, hemos de cuestionarnos un problema que por esta característica que indicamos se plantea habitualmente en la práctica diaria de la gestión administrativa. ¿Cabe aplicar directamente con base en el principio de supletoriedad decretos, órdenes o resoluciones del Ejecutivo autonómico o estatal en el ámbito legislativo? No cabe duda de que desde el punto de vista de la gestión, las notables lagunas existentes se salvan de forma rápida y práctica con la automática trasposición de estas disposiciones reglamentarias ejecutivas adaptadas a las peculiaridades domésticas; sin embargo, desde un punto de vista teórico y profesando rendida veneración por el principio de autonomía de las Cámaras, ciertamente no sería ortodoxo el acogimiento de aquéllas salvo cuando se tratase de disposiciones reglamentarias estatales con naturaleza o carácter de básicas —como más adelante veremos—, o cuando lo determinase la propia Cámara de forma voluntaria y explícita mediante ley (como hace, por ejemplo, en materia patrimonial el artículo 44 RRIAM), o mediante acuerdo de la Mesa *ad hoc*, en virtud de la competencia que ésta ostenta (*ex* artículos 49.1 f) RAM; y 37.1, 39.2 b) y 53.2 RRIAM) para adoptar cuantas medidas requieran el gobierno y régimen interno de la Asamblea.

Por consiguiente dentro de este orden de cosas, en el ámbito presupuestario, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, la Asamblea se someterá al régimen presupuestario previsto por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (*vid.* el artículo 89 RAM y la Disposición Adicional Primera LHCM), pero no a su normativa de desarrollo; y, con la salvedad de los preceptos básicos, en defecto de aquélla —según lo dispuesto por el artículo 1.2 y la Disposición Adicional Primera de la propia LHCM— se regirá por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

De igual manera, en materia de contabilidad pública la Asamblea habrá de acomodarse, con adaptación a sus peculiaridades administrativas, por mandato del artículo 89 RAM y de la Disposición Adicional Primera y los artículos 113 y siguientes LHCM, a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, pero no así al Plan de Contabilidad de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante la Orden 2277/96 del Consejero de Hacienda, de 9 de octubre —basado en el Nuevo Plan General de Contabilidad, aprobado mediante el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre—, que incorpora a la Comunidad de Madrid a los cauces uniformes u homogéneos impulsados, como es de sobra conocido, desde finales de 1991 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con el fin de normalizar la

información preceptiva que han de rendir las personas jurídico-públicas para elaborar la Cuenta General del Estado.

En materia de subvenciones regirán la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid —LSCM— y la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (artículo 75 LHCM). Tiene carácter supletorio de las anteriores el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria —TRLGP—.

En materia patrimonial, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público de la Asamblea de Madrid se regulará por la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y *disposiciones que la desarrollen o complementen* (ex artículo 44 RRIAM), y en caso de eventuales carencias por la normativa estatal.

Finalmente, para cada ámbito aludido en defecto de todas estas normas supletorias o en todo lo que no esté regulado por ellas, habrán de advertirse las demás normas de Derecho Administrativo autonómico y estatal, y en ausencia de todas las anteriores las normas del Derecho Privado civil y mercantil.

Pensemos, finalmente, en la repercusión de cuanto señalamos para el Defensor del Menor en el que rige, conforme a los artículos 24, 26.1 y 28.1 ROFDM, la normativa de la Asamblea, entrando en juego para el caso de carencias legales un complejo sistema de remisiones, grados y regímenes supletorios que puede convertir en ardua la labor de búsqueda del Derecho aplicable al caso.

- La segunda característica básica del régimen jurídico-económico de la Asamblea es que se trata de una regulación *obsoleta* que desde el año 1988 no ha sufrido más que reformas puntuales. Por una parte, la aprobación del vigente Reglamento en 1997 introdujo modificaciones aisladas; por otra, al Reglamento de Régimen Interior se han incorporado cambios solamente en la distribución de competencias y funciones mediante Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, que modela la nueva estructura orgánica de la Cámara. Esta obsolescencia ha provocado que en numerosos casos resulten de imposible cumplimiento ciertos preceptos (así, por ejemplo, en materia del procedimiento de autorización de gastos), o que existan contradicciones entre disposiciones (por ejemplo en relación con las transferencias que ha de librar preceptivamente la Comunidad en favor de la Asamblea o en el ámbito de las funciones y competencias orgánicas), o que, como en el ejemplo anterior de los libramientos, se mantengan en el texto derogaciones introducidas por otras disposiciones de rango superior, o que se altere el régimen de supletoriedad frente a lo dispuesto por otras normas jerárquicamente superiores, o incluso que subsistan o emerjan notables lagunas normativas y problemas subsiguientes que dificultan y hacen, si cabe, más ingrata la ya de por sí árida labor diaria de gestión.
- La tercera nota propia del régimen jurídico de la Asamblea es que es *materialmente limitado*, debiendo acatar la Constitución, las leyes orgánicas, el Estatuto de Autonomía, y en determinadas materias la legislación básica del Estado (así, *ad exemplum*, en materia contractual la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y su correspondiente normativa de desarrollo; o, para el caso de las indemnizaciones por comisión de servicios en favor de los funcionarios públicos, la normativa de desarrollo del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, constituida por el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio y las disposiciones que lo desarrollan: Orden de 8 de noviembre de 1994, sobre justificación y anticipos de indemnizaciones por razón del servicio; Orden de 31 de julio de 1995, sobre gastos de viaje

y utilización de vehículos particulares; y, Resolución conjunta de las Subsecretarías de Economía y Hacienda de 16 de julio de 1998, por la que se dispone la publicación de la revisión del importe de las indemnizaciones por razón del servicio en países extranjeros).

III. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA

1. El régimen presupuestario de la Asamblea y sus principios.

La Asamblea de Madrid, al igual que el resto de las Administraciones Públicas, somete su actividad económica y financiera a un régimen presupuestario específico. Como ya apuntamos más atrás, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, para la Cámara rige la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (artículo 89 RAM) y su normativa de desarrollo; en su defecto, ajustará su actuación —*ex* artículo 1.2 LHCM— por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el TRLGP, y las demás normas públicas y privadas.

Los artículos 47.1 inciso final y 54.2 TRLGP, y en idénticos términos el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas —*ad inum* LOFCA—, reafirman que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. La agregación de las cifras requiere e impulsa la uniformidad de los regímenes presupuestarios haciendo válidos para todos los sujetos públicos los principios presupuestarios de carácter político, económico y contable, a todos los cuales, como reglas básicas, se somete la Asamblea de Madrid:

1. Así resultan directamente aplicables los siguientes principios presupuestarios de carácter político:
 - a) El *principio de unidad*: El RAM en su artículo 90.1 y el artículo 44.1 LHCM acogen este principio del presupuesto único al reconocer que el Presupuesto es la expresión conjunta de ingresos y gastos. Constituye uno de los fundamentos de la incorporación del Anteproyecto presupuestario de la Asamblea al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.
 - b) El *principio de universalidad*: Según el cual el Presupuesto debe integrar la totalidad de los gastos e ingresos sin que quepan presupuestos especiales, complementarios o extraordinarios. Este principio está reconocido expresamente por los artículos 90.1 RAM y 44.1 LHCM, antes mencionados, así como por el artículo 21.1 LOFCA.
 - c) El *principio de competencia*: La Asamblea es la única que tiene competencia para elaborar y aprobar su propio Presupuesto. Como si no quisiese el RAM que quedasen dudas sobre esta cuestión reitera este principio en diversos preceptos; así, en el artículo 49.1 f) guión cuarto inciso primero, al señalar las funciones de la Mesa de la Asamblea, le atribuye «La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea»; en parecidos términos, refiriéndose a su ámbito material debe tenerse en cuenta el artículo 5.2 h) EPAM; por su parte, el artículo 90.2 asiente: «*El proyecto de Presupuesto de la Asamblea para cada ejercicio económico será elaborado por la Mesa y se integrará como Sección independiente, en el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid*». Y, en igual sentido, ratifica el artículo 49.1 RRIAM: «*La Mesa de la Asamblea elaborará el Proyecto de Presupuesto de la misma para su remisión al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad*». Por ello, deben ser plenamente conscientes los poderes Legislativo y Ejecutivo de que cualquier cesión o inje-

rencia que altere o quiebre este principio pone en serio peligro la autonomía parlamentaria.

Finalmente, para el Defensor del Menor debe advertirse que el artículo 4 k) ROFDM, deposita en la Mesa de la Asamblea la competencia para aprobar el Proyecto de Presupuesto del Defensor.

- d) El *principio de especialidad*: Los créditos presupuestarios quedan afectados al destino o finalidad especificados en el presupuesto (*especialidad cualitativa*); por la cuantía máxima que éste menciona sin perjuicio de la desagregación a que se refiere el artículo 54.2 LHCM y su concreción en la ley de presupuestos anual (*especialidad cuantitativa*); y únicamente por el correspondiente ejercicio presupuestario (*especialidad temporal*).

El RRIAM refrenda la primera versión del principio (*especialidad cualitativa*) al especificar que «Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados».

La segunda vertiente de la especialidad (*cuantitativa*), por el contrario, hay que buscarla dentro del ordenamiento parlamentario en el artículo 90.1 RAM al definir el Presupuesto como «[...] expresión conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se pueden reconocer[...]». Es tal su relevancia a la hora de garantizar el control, la contención del gasto público y la esencia del propio instituto presupuestario, que el ordenamiento ha remarcado los efectos dimanantes del incumplimiento de esta vertiente del principio de especialidad comprometiendo gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos en el nivel de vinculación jurídica preestablecido por la ley presupuestaria anual. Pese a que la regulación interna omite los efectos de este tipo de actuaciones, la LHCM concreta en primer término, que los actos administrativos y las disposiciones administrativas que infrinjan esta prescripción son nulos de pleno derecho, no pudiendo salvarse esta consecuencia con una eventual y ulterior convalidación del defecto por la Mesa de la Asamblea como superior órgano contratante; y en segundo lugar, cumplido el presupuesto de hecho pueden derivarse responsabilidades contra las autoridades y personal de la Asamblea o del Defensor que adopten resoluciones o desarrollen actos que infrinjan este principio (*vid.* los artículos 130.1 c), 130.2, 131, y 132 a 134 LHCM).

La última (*especialidad temporal*) se refleja en el artículo 45 LHCM: «Al ejercicio presupuestario se imputarán: a) los derechos reconocidos durante el mismo cualquiera que sea el período del que se deriven; b) las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizadas dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos». El Presupuesto de la Asamblea de cada ejercicio se liquida, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el treinta y uno de diciembre del año natural correspondiente (artículo 94.1 párrafo primero RAM). La consecuencia fundamental de la Liquidación es que los créditos para gastos que en el último día de ejercicio corriente no se hayan afectado a obligaciones reconocidas se anulan de pleno derecho. No tienen sentido para la Asamblea, dada su naturaleza, los artículos 56 y 67 LHCM, que serían válidos, sin embargo, para el Defensor en los casos: de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, de transferencias aprobadas en el último mes y no utilizadas por causas justificadas, de créditos que amparen compromisos de gastos contraídos y no realizados por causas justificadas, de créditos para operaciones de capital, de créditos autorizados en función de la efectiva recaudación, y de aportaciones, enajenaciones de bienes, prestaciones de servicios y activos financieros.

Por otro lado, resulta tolerable para el ámbito parlamentario la extensión de gastos a anualidades futuras en los supuestos del artículo 55.2 de la LHCM y, aunque tampoco son todos importables por la misma razón, entendemos que son válidos cuando se trate de: inversiones y transferencias de capital; contratos de suministro, consultoría y asistencia, de servicios y trabajos específicos y no habituales que no puedan estipularse o que resulten anti-económicos por el plazo de un año, arrendamientos de bienes inmuebles a realizar por la Asamblea, contratación de personal laboral eventual por un tiempo mínimo que exceda del ejercicio presupuestario; subvenciones y ayudas concedidas en el ejercicio y cuyo pago se difiera a otro u otros ejercicios futuros, y convenios con otros sujetos públicos o privados para la gestión y financiación.

Por último, la excepción más relevante del principio presupuestario de especialidad temporal es la incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior correspondientes a los dos Programas, 010 y 011, al nuevo Presupuesto sin que, por mandato de los artículos 49.1 f) guión cuarto y 94.2 RAM; y 24.5 ROFDM, sea precisa su devolución a la Consejería de Hacienda. En el caso del Defensor el remanente presupuestario queda a disposición de la Tesorería de la Asamblea.

- e) El *principio de publicidad*: El Presupuesto no es una especie de *arcana imperii* que debe permanecer oculto y secreto. La transparencia debe acompañar a todas las fases integrantes del ciclo presupuestario desde los debates y discusiones hasta la contabilidad en los libros. Este principio resulta de especial relevancia por cuanto el Presupuesto se nutre de ingresos públicos.
 - f) El *principio de temporalidad o anualidad*: La temporalidad del Presupuesto de la Asamblea se apunta vagamente y en sentido muy genérico en ciertas alusiones que hacen diversos preceptos: «correspondiente ejercicio económico» (artículo 90.1 último inciso RAM); «de cada ejercicio» (artículo 94 RAM), sin especificar cuál sea su extensión. Mucho más descriptivo y concluyente resulta el artículo 45 LCHM: «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural», e igualmente expeditivo es el 21.2 LOFCA por el que si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, queda automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.
2. Por el contrario, no son aplicables al ámbito parlamentario todos los principios presupuestarios de carácter económico por imposibilitar la naturaleza propia de la Asamblea su posible traslación, éste es el caso de los principios de neutralidad en la imposición o de la emisión de deuda pública excepto para la financiación de inversiones auto-liquidables. Pero son plenamente válidos los siguientes:
- a) El *principio de gasto público mínimo*.
 - b) El *principio de nivelación presupuestaria o equilibrio anual*: según este principio no puede existir ni déficit ni superávit presupuestario inicial, de modo que los gastos corrientes y de capital han de financiarse con los ingresos reconocidos para el ejercicio por la Asamblea que libra la Comunidad; sólo correspondería a la Asamblea la financiación de los gastos financieros con sus propios ingresos. No está reconocido por la normativa parlamentaria y es el artículo 44.3 de la LHCM el que se encarga de recogerlo con absoluta claridad: «*Todos y cada uno de los Presupuestos integrantes de los Generales de la Comunidad deberán presentarse y aprobarse equilibrados*».
3. Por último, en cuanto a los principios presupuestarios de carácter contable, sin perjuicio de aparcar el examen de los principios de la contabilidad pública para más adelante, son directamente aplicables:
- a) El *principio de unidad*: No es más que la versión contable del principio de unidad presupuestaria de carácter político.

- b) El *principio de especialidad o especificación*: Es la vertiente contable del principio político de especialidad cualitativa. Prohíbe las transferencias entre créditos de partidas presupuestarias salvo en los casos en los que sea posible y estén debidamente autorizadas por el órgano competente. La aprobación de las transferencias dentro del Presupuesto de la Asamblea y del Defensor, y de ambos entre sí, corresponde a la Mesa de la Asamblea (*ex* artículos 49.1 *f*) guión cuarto, 90.3 RAM; 49.6 RRIAM; y 25.2 ROFDM), con las limitaciones que determina la LHCM y anualmente impone el articulado de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad como nivel vinculación jurídica de artículos, conceptos o subconceptos presupuestarios.
- c) El *principio de anualidad o ejercicio cerrado*: Según el cual únicamente pueden imputarse al ejercicio corriente los ingresos y gastos que se produzcan a lo largo del mismo. Está ligado al principio de especialidad en su vertiente temporal.
- d) El *principio de unidad de caja*: Los ingresos y gastos deben contabilizarse en una caja única. La Asamblea, sin perjuicio del principio de unidad de caja, contará con tesorería propia (artículo 92 párrafo primero RAM). En el caso del Defensor del Menor la cuestión se hace algo más compleja; *de lege data* (artículo 24.3 ROFDM) solamente para el Capítulo 1 del Programa 011, tiene la consideración de Tesorería del Defensor del Menor la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras de la que depende la Sección de Contabilidad y Caja; ahora bien, consideramos que *de iure* constituyendo también es válido lo señalado para el Capítulo 8. En el caso de los Capítulos 2 y 6 del Programa 011, la labor de Tesorería corresponde a la Secretaría General del Defensor y se ejerce por la Jefatura de Servicio Económico y Administrativo.
- e) El *principio de presupuesto bruto*: Es la expresión presupuestaria de los principios contables de la universalidad y de la no compensación entre ingresos y gastos, debiendo todos los ingresos y los gastos quedar reflejados contablemente. No se hace eco de este principio la normativa de la Asamblea, pero en su defecto asume el artículo 53.1 LHCM: «*Los derechos y obligaciones reconocidos se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que se autorice por la Ley de modo expreso*». Por su parte, el apartado 3 señala que por importe íntegro se entiende el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes y que serán objeto de contabilización independiente; y, el propio artículo en su punto 2, fija como excepción el caso de las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por el tribunal o la autoridad competente.
- f) Y, por último, el *principio de no afectación*: implica que los ingresos derivados de la actividad de la Asamblea se destinan al cumplimiento de las obligaciones de la correspondiente Sección presupuestaria (artículo 92 párrafo segundo RAM).

2. El Presupuesto de la Asamblea: concepto y contenido

El artículo 90.1 RAM, tomando como base la redacción de los artículos 44.1 LHCM y 48 TRLGP, cristaliza la definición legal del Presupuesto de la Asamblea disponiendo que éste constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se pueden reconocer y de los derechos que se prevea liquidar por la Cámara durante el correspondiente ejercicio económico.

El Proyecto del Presupuesto de la Asamblea se integra en el Proyecto de los Presupuestos Generales de la Comunidad, tras ser aprobado por la Mesa de la Asamblea, como una Sección independiente: la 01, «Asamblea». Esta Sección, desde la promulgación de la Ley de la Asam-

blea 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid se escinde, a su vez, en dos Programas: el 010, «Actividad Legislativa» y el 011, «Defensa del Menor», sin que la reciente creación de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid haya afectado a este contenido a pesar de que el órgano fiscalizador depende de la Asamblea de Madrid (artículo 1 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid —en adelante LCCCM—). En materia presupuestaria se han entregado a la Cámara las competencias necesarias para elaborar y aprobar anualmente el proyecto de su presupuesto que se integrará en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, constituyendo una sección específica y diferenciada, para su tramitación y, en su caso, aprobación por la Asamblea (artículo 3.3 de la LCCCM).

Por primera vez la Asamblea en el ejercicio corriente ha incorporado al Programa 010 un Presupuesto de Ingresos al hasta ahora único Presupuesto de Gastos, lo que obligaba a atribuir a los ingresos la consideración de extra-presupuestarios. En la actualidad, por tanto, la Asamblea es fiel al contenido global cristalizado por los artículos 90.1 RAM y 44.1 a) y 46 a) y b) de la LHCM, quedando integrado su Presupuesto por:

- a) El Presupuesto de Gastos que determina, con la debida especificación de los créditos, las obligaciones que como máximo puede reconocer la Asamblea durante el correspondiente ejercicio.
- b) El Presupuesto de Ingresos que contiene los derechos que conforme a las estimaciones para la cobertura financiera se prevean reconocer y recaudar durante el correspondiente ejercicio.

Por su parte el Programa 011, «Defensa del Menor», pese a lo reseñado por el artículo 24.2 ROFDM, sigue contando únicamente con un Presupuesto de Gastos.

3. La estructura del Presupuesto

El artículo 21.3 LOFCA determina que los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas deben ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos del Estado, la LHCM en su artículo 47 recoge este mismo mandato para *Instituciones*¹², Administración de la Comunidad, Organismos Autónomos, Empresas y demás Entes Públicos integrantes del sector público de la Comunidad.

Corresponde a la Secretaría General de la Cámara, a propuesta de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, la elaboración de la estructura de los Presupuestos de la Asamblea teniendo en cuenta la organización de la Institución, la homogeneidad presupuestaria, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con ellos se pretendan conseguir.

Para el Defensor del Menor la situación varía; la gestión de su Presupuesto, incluido como Programa 011 en la Sección 01, Asamblea, es doble: por un lado, corresponde a los servicios de la Asamblea la gestión del Capítulo 1, «Gastos de Personal», en tanto que los Capítulos 2, «Gastos Corrientes», y 6, «Inversiones Reales», se gestionan directamente por los servicios del Defensor del Menor (Secretaría General a propuesta del Jefe del Servicio Económico y Administrativo). Esta escisión provoca que la elaboración y las propuestas de eventuales modificaciones del Capítulo 1 correspondan a los Servicios de la Asamblea y las de los Capítulos 2 y 6 al Defensor. La Mesa de la Asamblea en su reunión de 13 de mayo del presente año aprobó, mediante la correspondiente modificación presupuestaria (2/99-011) la creación del Capítulo 8, «Activos financieros», dentro del Programa 011, correspondiendo, a

¹² Téngase en cuenta el concepto legal de *instituciones* que hace el artículo 8 EAM, transcrito al analizar el principio de autonomía financiera en el Estatuto.

nuestro juicio *de lege ferenda* su gestión a los servicios de la Asamblea. En todo caso, corresponde a la Mesa de la Asamblea la aprobación del Proyecto de Presupuesto que engloba ambos programas con los Presupuestos de la Asamblea y del Defensor del Menor, e igualmente comparten el ejercicio de la función fiscalizadora llevada a cabo por la Intervención de la Asamblea (*gfr.* los artículos 31 y siguientes RRIAM y 26.2 ROFDM), unidad con nivel de Dirección, dependiente funcional y orgánicamente de la Secretaría General de la Asamblea (artículo 6.1.6 RRIAM).

3.1. *El Presupuesto de Gastos*

El estado de gastos se estructura conforme a las típicas clasificaciones que toma del TRLGP para la Comunidad el artículo 47.1 LHCM:

- a) Clasificación orgánica, que agrupa los créditos para gastos en la Sección 01, «Asamblea».
- b) Clasificación funcional, que agrupa los créditos para gastos según la naturaleza de las actividades a realizar «Alta Dirección de la Comunidad» y «Acción Social».
- c) Clasificación económica, que agrupa los créditos con arreglo a la estructura contable que se determina por la naturaleza de los propios gastos. La estructura económica por la que la Asamblea determina su Presupuesto es la clasificación aprobada por la Consejería de Hacienda; ello no obsta a que la Asamblea pueda crear Partidas, así para el ejercicio corriente la Asamblea introdujo en su Anteproyecto dos partidas 17000 «Retribuciones Básicas Diputados» y 17010 «Otras remuneraciones Diputados», que no figuraban en la Clasificación Económica de la Comunidad. Esta dinámica facilita de forma importante la propia gestión presupuestaria.
- d) Clasificación por programas, conforme a los objetivos pretendidos: Programa 010 «Actividad Legislativa» y 011 «Defensa del Menor».

Combinando estas clasificaciones la vigente estructura presupuestaria de los gastos en la Asamblea podría sintetizarse del modo siguiente:

SECCIÓN 01: ASAMBLEA

I. Programa 010: Actividad Legislativa.

1.º Presupuesto de Gastos:

A) Gastos corrientes:

Capítulo 1. *Gastos de personal:* A él se imputan las retribuciones o indemnizaciones que ha de abonar la Asamblea a su personal dependiente, las cotizaciones y otros regímenes de previsión social, las prestaciones sociales y otros gastos de carácter social deriven de acuerdos celebrados entre la Asamblea y los representantes de los trabajadores.

Capítulo 2. *Gastos corrientes en bienes y servicios:* Al que se aplican los gastos que sean necesarios para la Asamblea, siempre y cuando no supongan ni incremento de capital ni de patrimonio o sean fungibles, su duración sea inferior al ejercicio presupuestario, no deban incluirse en el Inventario o sean gastos reiterativos tanto de índole material como inmaterial.

Capítulo 3. *Gastos financieros:* Sobre intereses que deba abonar la Asamblea, diferencias de cambio por fluctuaciones de monedas extranjeras, u otros gastos financieros.

Capítulo 4. *Transferencias corrientes:* A este Capítulo se imputan los pagos sin contrapartida que correspondan a la Asamblea en favor de terceros siempre que financien operaciones corrientes.

B) Gastos de capital:

Capítulo 6: *Inversiones reales:* Comprende los gastos derivados de la creación o adquisición de bienes de capital que sean inventariables, necesarios para el funcionamiento de los servicios y unidades y los de naturaleza inmaterial de carácter amortizable.

C) *Gastos financieros:*

Capítulo 8. *Activos financieros:* Se imputan a este Capítulo los gastos relativos a los préstamos y anticipos que realiza la Asamblea en favor de su personal.

Capítulo 9: *Pasivos financieros:* Se aplican a este Capítulo las devoluciones de garantías y fianzas constituidas por terceros que lleve a cabo la Asamblea.

I. *Programa 011: Defensa del Menor.*

1.º Presupuesto de gastos:

A) *Gastos Corrientes:*

Capítulo 1. Gastos de personal.

Capítulo 2. Gastos corrientes.

B) *Gastos de capital:*

Capítulo 6. Inversiones reales.

C) *Gastos financieros:*

Capítulo 8 Incorporado a la estructura presupuestaria por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de mayo del presente año.

3.2. *El Presupuesto de Ingresos*

El Presupuesto de Ingresos tiene carácter estimativo, en función del cálculo de ingresos previsto. Los ingresos de la Asamblea están fundamentalmente constituidos por:

- a) Las *asignaciones presupuestarias* del Presupuesto de Gastos de la Asamblea (Sección 01 de los Presupuestos Generales de la Asamblea, Programas 010 y 011) que se hacen efectivas mediante los pertinentes libramientos. El Presupuesto de la Asamblea se nutre fundamentalmente de estas transferencias cursadas por la Comunidad por orden de la Consejería de Presidencia y ejecutadas por la Tesorería de la Comunidad dependiente de la Consejería de Hacienda. Las dotaciones del Presupuesto de la Asamblea deben librarse en firme, a nombre de la Asamblea y semestralmente de forma que el primer libramiento se realiza en la primera semana de enero y el segundo la primera semana de julio. Esta nueva regulación reglamentaria del artículo 91 deroga lo hasta ahora dispuesto por el artículo 49.2 RRIAM, que establecía que los libramientos debían hacerse trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre. Empero, derogado o no, lo cierto es que tan ineficaz es el uno como el otro, puesto que la práctica es otra muy distinta: los libramientos suelen hacerse de forma ordinaria a finales de cada mes (sin que ello signifique la partición de la cifra global de los gastos corrientes y de capital en doce libramientos), y extraordinariamente en el caso de que la Asamblea precise de liquidez para hacer frente a importantes pagos la remesa, por la cuantía requerida, se transfiere por la Comunidad a instancia o impulso de la propia Asamblea¹³. En todo caso, las dotaciones libradas nunca están sujetas a justificación.

¹³ Frente a este sistema implantado en la práctica, entendemos que debería requerirse la ejecución, por ser más conveniente para los intereses de la propia Cámara, del sistema ordenado por el Pleno en el artículo 92 RAM, esto es, libramientos semestrales; de esta manera, los ingresos de la Asamblea se elevarían con el abono de intereses bancarios. La cuestión no es baladí puesto que como vimos corresponde a la Asamblea la financiación de los Activos financieros del Presupuesto de Gastos, Capítulo 8), cuya dotación global va creciendo progresivamente por causa del incremento de personal y de la nueva reglamentación de Prestaciones Sociales actualmente vigente.

En el caso del Defensor del Menor el artículo 24.2 ROFDM reconoce que la dotación presupuestaria de todos los Capítulos, salvo el 1 —creemos que, como hemos reiterado, debería incluirse *de lege ferenda* el 8—, se librará en firme en las mismas condiciones en que se produzcan los libramientos en favor de la Asamblea de Madrid. Los libramientos en este caso los envía la Asamblea, no sin algún problema, mediante dos pagos: el primero en enero y el segundo en julio.

- b) Los recursos propios: *remanentes de ejercicios cerrados* de los Programas 010 y 011.
- c) Los *rendimientos de sus propios tributos*: por el abono de precios públicos (así los que correspondan por venta de publicaciones de la Asamblea o por suscripción a ellas, o por reproducción de ejemplares agotados), o, en su caso, por abono de tasas (por ejemplo cabrían los ingresos por reproducción de documentos que hubieren ingresado o no en el archivo de la Asamblea o la tasa por emisión de certificados, tasas por acceso a ficheros de datos personales de la Asamblea).
- d) Los *ingresos por venta de bienes* que sean de titularidad de la Asamblea.
- e) Los *intereses de cuentas bancarias* cuya titularidad corresponda a la Asamblea o al Defensor del Menor en la Comunidad.
- f) Los *reintegros de préstamos o anticipos* en favor del personal de la Asamblea que presten sus servicios tanto en la Asamblea como en el Defensor del Menor.
- g) Los *ingresos por constitución de depósitos o garantías*.
- h) Los eventuales *reintegros por pagos indebidos*.
- i) *Otros de Derecho Privado* que pudieren corresponderle y que, en todo caso, deberían hacerse efectivos conforme a lo que estipulen las normas de Derecho Privado.

Todos estos derechos económicos y cuantos otros puedan reconocerse en favor de la Asamblea no son susceptibles de enajenación, gravamen, transacciones ni arrendamiento. La prescripción de los derechos se aplica de oficio transcurridos cinco años, salvo que pudiese disponerse otra cosa por las leyes especiales de cada recurso, y se interrumpe conforme al régimen general dispuesto por la Ley General Tributaria (*ex* artículos 27.1, 35.1 y 36 LHCM).

La estructura presupuestaria de los ingresos se sistematiza del modo siguiente:

SECCIÓN 01 ASAMBLEA

I. Programa 010 Actividad legislativa.

2.º Presupuesto de Ingresos

A) Ingresos corrientes:

Capítulo 3. *Tasas, precios públicos y otros ingresos*: Comprende los ingresos derivados de la prestación de servicios que sean solicitud de los administrados y que no puedan realizarse por el sector privado, así como las contraprestaciones en dinero obtenidas por la utilización del dominio público, la prestación de servicios o entregas de bienes complementarias a las realizadas por otros servicios públicos y la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público si los servicios no deben preceptivamente solicitarse o recibirse por parte de los administrados, o si son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado. La Asamblea prevé ingresos por derechos de examen, cursos, venta de bienes que no tengan la consideración o naturaleza de capitales, suscripciones y venta de ejemplares del BOAM, reintegros por operaciones corrientes del ejercicios cerrados y del ejercicio abierto, reintegros de pagos indebidos que deben dar lugar a una reposición automática de crédito en la aplicación presupuestaria correspondiente según se determine reglamentariamente (artículo 66 LHCM) y otros ingresos (por ejemplo, los derivados de la depuración de cuentas extra-presupuestarias o de devoluciones de primas de seguros).

Capítulo 4. *Transferencias corrientes*: Corresponde aplicar al presente Capítulo los recursos que debe recibir la Asamblea de la Comunidad con cargo al Programa 300 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, destinados a financiar operaciones corrientes y por devoluciones de remesas realizadas por la Asamblea a favor, por ejemplo, del Defensor del Menor.

Capítulo 5 *Ingresos patrimoniales*: Comprende los ingresos correspondientes a intereses de depósitos y cuentas bancarias.

B) Ingresos de capital:

Capítulo 6. *Enajenación de inversiones reales*: Recoge los ingresos derivados de eventuales enajenaciones de bienes de capital de la Asamblea.

Capítulo 7 *Transferencias de capital*: Corresponde aplicar al presente Capítulo los recursos que debe recibir la Asamblea de la Comunidad con cargo al Programa 300 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad destinados a financiar operaciones de capital.

C) Ingresos financieros:

Capítulo 8 *Activos financieros*: Incorpora los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y de depósitos y fianzas constituidas.

Capítulo 9 *Pasivos financieros*: Se aplican a este Capítulo los ingresos obtenidos por constitución de depósitos y fianzas.

4. El ciclo presupuestario

4.1. El procedimiento de aprobación

La aprobación de Presupuesto de la Asamblea se desarrolla en cuatro fases: *a)* elaboración del Anteproyecto, *b)* su aprobación como Proyecto; *c)* la tramitación; y *d)* la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad.

A) La fase de elaboración: el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea

Corresponde al Servicio de Asuntos Económicos dependiente de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, conforme a lo dispuesto por el artículo 24.1 c) RRIAM, la preparación del Anteproyecto de Presupuesto de la Asamblea remitiéndolo al Secretario General; por su parte, en el Defensor del Menor esta competencia está asignada al Secretario General (*ex* artículo 14.1 c) ROFDM) debiendo elevar el Anteproyecto al Defensor del Menor (artículo 4 k) ROFDM). No existe en el ordenamiento interno de la Asamblea un calendario que especifique las fases o los plazos a los que deba ajustarse la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto, laguna que debería ser solventada por un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1 f) RAM), aunque si sólo afectase a la primera fase del Anteproyecto entendemos que bastaría con una Instrucción de la Secretaría General (artículo 15 i) RRIAM). La inexistencia de regulación sobre el procedimiento de confección del Anteproyecto y su presentación a la Mesa otorga a la fecha de presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad a la Asamblea una especialísima relevancia como referencia límite, condicionando toda la elaboración presupuestaria. El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad y su documentación anexa han de remitirse a la Asamblea según dispone la nueva redacción dada al artículo 61.1 EAM por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio, de forma que el Proyecto debería trasladarse antes del día 1 de noviembre de cada año para su examen, enmienda y aprobación (artículo 50 LCHM). Ya señalamos que el RAM especifica que el Proyecto de la Asamblea, ya aprobado por la Mesa, debe incluirse en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad, con lo cual ha de enviarse al Gobierno de la Comu-

nidad con el suficiente margen de tiempo para que la documentación pueda integrarse y publicarse con la que *a posteriori* se entrega a la Cámara. Todo lo anterior provoca que en la práctica se genere por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras un primer borrador del Anteproyecto en el mes de julio que es remitido a la Secretaría General para su estudio y consideración. En la actualidad, la indefinición en la materia para la Asamblea es grande y aún mayor para el Defensor del Menor, siendo necesario corregir esta importante carencia elaborando un calendario para la confección del Proyecto del Presupuesto de la Asamblea (Sección 01). El procedimiento que seguidamente exponemos no es sino una propuesta que consideramos ordenaría los plazos conforme a la organización y peculiaridades funcionales de la propia Asamblea y del Defensor:

Primero.— Antes del día 30 de junio el Gabinete de la Presidencia, la Secretaría General y sus Direcciones, así como el Defensor del Menor deberían remitir sus previsiones de gastos e ingresos con documentación, en su caso, y justificación detallada a la propia Secretaría General de la Cámara.

Segundo.— Durante los meses de agosto y septiembre debería ir elaborándose por el Servicio de Asuntos Económicos la propuesta de Anteproyecto de la Asamblea con la antedicha documentación.

Tercero.— El Defensor del Menor debería remitir su Anteproyecto de Presupuesto a la Asamblea, con excepción de los Capítulos 1 y 8, antes del día 20 de septiembre.

Cuarto.— Con base en la documentación obtenida se elevaría por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General la Propuesta de Anteproyecto —debidamente justificada y con la Memoria correspondiente— en la que se contendrían tanto los datos de la Asamblea como los correspondientes al Defensor del Menor.

Quinto.— Con el Informe de la Intervención, la Secretaría General debería presentar antes del 1 de octubre a la Mesa de la Asamblea el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea.

B) La fase de aprobación: el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea

El órgano competente para transformar el Anteproyecto en Proyecto mediante su aprobación es la Mesa de la Asamblea (*vid.* los artículos 49.1 f) guión cuarto y 90.2 RAM), 49.1 RRIAM). Una vez aprobado por la Mesa será publicado en el BOAM (para la Asamblea considérense los artículos 87 RAM; 37.1 y 38.2 RRIAM; para el Defensor del Menor debe tenerse en cuenta el artículo 24 ROFDM y artículos 37.1 y 38.2 RRIAM).

Completando la propuesta de calendario del procedimiento de aprobación que efectuábamos en el punto anterior, consideramos que *la Mesa de la Asamblea debería aprobar los Anteproyectos de los Programas 010 y 011 entre los días 1 a 10 de octubre, remitiéndose, en todo caso, antes del día 15 de octubre, al Gobierno el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea.*

A nuestro juicio no cabría, por ser contraria a ciertos principios presupuestarios y por la imposición del artículo 21.3 LOFCA trasladada al inciso final del artículo 47.1 LHCM, la posibilidad de remitir al Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad únicamente los créditos globales sin los correspondientes detalles por capítulos, conceptos, subconceptos y partidas; estimamos que el principio de autonomía no tiene por qué ser contrario al principio de publicidad. En todo caso, sí consideramos que la Asamblea no se somete al mandato del artículo 49 LCHM sobre incorporación de numerosa documentación anexa que debe acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad (memoria de la actividad desarrollada, memoria explicativa de los contenidos, estados consolidados de los Presupuestos, plantilla presupuestaria del personal, anexo de proyectos de inversión, créditos de gastos plurianuales, liquidación del Presupuesto del año anterior, estado de ejecución del mes anterior a la aprobación del Anteproyecto, informe económico-financiero, o presupuesto de capital, entre otros), bastando con la sola remisión de los estados de gastos e ingresos del propio Proyecto.

C) La fase de tramitación parlamentaria: el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Proyecto del Presupuesto de la Asamblea será remitido al Gobierno, quien deberá incorporarlo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad como una sección independiente (*cf.* artículo 90.2 RAM). La inclusión del Proyecto de Presupuesto de la Asamblea en el Proyecto de Ley de Presupuestos se fundamenta de forma plural: en primer lugar, así se da cumplimiento al principio de unidad presupuestaria; en segundo lugar, confiere al Presupuesto de la Cámara vestidura de ley formal aprobada por el Pleno por el procedimiento legislativo especial; y tercero, por garantizar, desde que se aprueba por la Mesa y se incluye en el Proyecto de Ley, la reserva de crédito necesaria para sufragar los gastos reflejados por el Proyecto presupuestario parlamentario.

El Proyecto de Ley se presenta para su ulterior tramitación parlamentaria antes del día 1 de noviembre, según ya señalamos, en virtud de los artículos 61.1 EAM y 50 LHCM. No corresponde desarrollar un estudio de la tramitación del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la Comunidad en sede parlamentaria hasta su publicación (artículos 158 a 164, 165.2 d) y 169.1 c) RAM), pero sí es relevante apuntar cuáles sean las bases del respeto a la autonomía financiera durante aquélla. Destacaremos las siguientes:

- Primero, a nuestro juicio no resulta posible la introducción de enmiendas parciales ni a la totalidad a la Sección 01, «Asamblea», del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Asamblea. En todo caso, únicamente cabría la introducción de enmiendas cuya finalidad sea subsanar errores o incorrecciones (*vid.* los artículos 144.3, 145.2 c), y 148.4 RAM) que se hubieren podido producir y que alteren el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de aprobación del Proyecto del Presupuesto de la Asamblea publicado en el BOAM. Es cierto que todos los artículos que atribuyen a la Mesa la competencia para aprobar el Presupuesto de la Asamblea lo hacen anteponiendo el término proyecto tal vez como respeto del legislador por las propias vestiduras jurídico-formales que confiere el procedimiento legislativo, y, por ello, sólo una vez que el Pleno ha aprobado el Proyecto de Ley estamos ante el Presupuesto como ley. Sin embargo, consideramos que hubiese sido más correcto disponer que la Mesa aprobase el Presupuesto de la Asamblea incorporado como sección independiente en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. De esta forma, no sólo se hubieran garantizado los principios de legalidad y unidad presupuestaria sino, además, por la rigidez que introduce el principio de procedimiento, se hubiera asegurado la propia autonomía financiera.
- Segundo, consideramos en todo caso, que las posibles enmiendas aludidas en el artículo 162.3 RAM que se presentasen y que afectasen a la Sección 01, «Asamblea» no habrían de remitirse al Gobierno para que éste prestase su conformidad o disconformidad.

D) Fase de aprobación por el Pleno: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad

La aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad en el que se integra el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea le confiere rango de ley. Desde este momento se iniciará la fase de gestión presupuestaria con la aplicación de la normativa aplicable conforme al rango referido por los artículos 2.1 y 1.2 LHCM: normativa propia de la Asamblea, en su defecto el régimen establecido para la Administración de la Comunidad; en ausencia de ellas el TRLGP, las normas del Derecho Administrativo y a falta de otro Derecho Público aplicable las normas del Derecho Privado civil y mercantil.

4.2. Las operaciones de fin del ejercicio presupuestario.

Las operaciones de cierre del ejercicio están constituidas por:

- La *redistribución de los créditos presupuestarios*. En la práctica es realizada por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras y remitida a la Intervención; emitido el oportuno Informe por ésta es, en su caso, elevada por la Secretaría General como propuesta a la Mesa, a la que corresponde su aprobación (artículo 49.6 RRIAM). La redistribución de créditos consiste en el cotejo de eventuales variaciones en la cuantía de los créditos que pese a ser negativos no afectan a los límites globales en función de la vinculación jurídica predispuesta por la ley presupuestaria anual.
- Las *operaciones de cierre de la Tesorería* cifrando el remanente de Tesorería por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones netas que se hallen pendientes de pago a corto plazo, todos ellos tanto se deriven de operaciones presupuestarias como extra-presupuestarias.
- Las *adecuaciones de saldos* de las cuentas y de los elementos patrimoniales a su situación real.
- La *realización de los asientos de cierre y apertura*. Estas operaciones tienen naturaleza contable.

4.3. La Liquidación del Presupuesto y la Cuenta de la Asamblea.

Dispone el RAM en su artículo 94 que la Liquidación del Presupuesto en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, debe realizarse el día treinta y uno de diciembre del año natural correspondiente.

En la Asamblea, corresponde a la Secretaría General su elaboración por medio la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la que compete la gestión presupuestaria, especialmente en lo que se refiere al proyecto de su presupuesto, sus eventuales modificaciones y su liquidación (artículo 23 c) RRIAM). La Dirección supervisa la preparación de la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea confeccionada por el Servicio de Asuntos Económicos (artículo 24.1 d) RRIAM). Por su parte, en el Defensor del Menor esta competencia corresponde a la Secretaría General, quien debe remitir, por medio del Defensor, a la Mesa de la Asamblea la Liquidación en el curso del primer trimestre natural del ejercicio siguiente al que se refiera (artículo 24.5 párrafo primero ROFDM).

Pese a que no lo mencionan el RAM, RRIAM ni el ROFDM, las dos liquidaciones y la refundición de los datos que forma la Dirección de Gestión Económica a través de su Servicio de Asuntos Económicos. Una vez han sido fiscalizadas favorablemente por la Intervención, se elevan por la Secretaría General de la Asamblea a la Mesa como Liquidación conjunta de la Sección 01, «Asamblea». La aprobación de la Liquidación es competencia de la Mesa de la Asamblea en virtud de los artículos 49.1 f) guión cuarto y 94.1 párrafo segundo RAM y 24.5 ROFDM.

Elaborada y aprobada la Liquidación, tres son las principales tareas que deben acometerse: primero, la incorporación del remanente del ejercicio presupuestario cerrado al corriente; segundo, la elaboración del Informe de ejecución anual; y, tercero, la elaboración de la Cuenta de la Asamblea.

Primero: Incorporación del remanente de crédito presupuestario. El artículo 94.2 RAM establece: «Practicada la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea, se determinará el resultado, así como los remanentes del ejercicio que, con la consideración de recursos propios, serán incorporados por la Mesa, a propuesta de la Secretaría General, al Presupuesto de la Asamblea del ejercicio siguiente». Nuevamente la competencia de la Mesa para la incorporación

del remanente se reitera en el artículo 49.1 f) guión cuarto RAM y Disposición Adicional Primera 2 LHCM. No cabe duda de que la Liquidación ha de efectuarse una vez se ha cerrado el ejercicio presupuestario para poder contar con los datos definitivos relativos al resultado presupuestario anual y de la cifra de remanente a incorporar; por ello, el inciso final del 94.2 resulta incorrecto; cerrado el ejercicio liquidado a 31 de diciembre ya se ha abierto el nuevo o corriente ejercicio presupuestario al que deben incorporarse los remanentes y no al siguiente.

La propuesta formal de incorporación se deja en manos de la Secretaría General, sin que el RRIAM expresamente imponga a ninguna unidad la competencia de formación o elaboración del documento de incorporación de créditos que deberá ir acompañado, en la medida de lo posible, de la oportuna justificación. Empero, por la conexión material con la letra c) del artículo 23 RRIAM, no cabe duda de que aquélla labor se deposita, y de hecho así sucede en la práctica, en la Dirección de Gestión Económica. Prestada la conformidad a la propuesta por la Intervención procede entonces la Secretaría General. La aprobación de la Liquidación por la Mesa mediante Acuerdo, genera de forma automática que:

- Una vez se ha cerrado el ejercicio presupuestario, la cifra del remanente se aplica en su totalidad al Presupuesto de la Asamblea, por lo que no resulta de aplicación la anulación de los créditos ni sus excepciones dispuestas por los artículos 56 y 67 LHCM.
- La incorporación de los remanentes supone una excepción a lo preceptuado por el artículo 76.2, de modo que para la Asamblea todos los derechos reconocidos y pendientes de pago a su favor y las obligaciones pendientes de pago que le correspondan no quedan a cargo de la Tesorería de la Comunidad, sino de la propia Asamblea tanto para el Programa 010 como para el 011 (Disposición Adicional Primera 4 LCHM).
- Creemos que a los remanentes no les es predicable la limitación temporal del artículo 67.2 LHCM: primero, porque no proceden para la Asamblea los supuestos tasados para incorporación de créditos del 67.1. Pero, *a fortiori*, no tendría sentido y afectaría gravemente a la autonomía financiera la limitación de la posibilidad de incorporación de los remanentes únicamente al ejercicio presupuestario en el que se acordare la incorporación de los créditos.
- Finalmente sería preciso acometer una reforma legislativa por la que se suprimiera la Disposición Adicional Primera 3 LHCM. Según ésta, los acuerdos que adopte la Mesa de la Asamblea en relación a las transferencias de crédito y a la distribución de las incorporaciones de los remanentes de crédito del Presupuesto de la Cámara serán comunicados a la Consejería de Hacienda para su formalización. Esta redacción válida en su momento no tiene hoy ningún sentido. En el momento de la entrada en vigor de la LHCM a finales de 1990, la Asamblea no contaba con un sistema de gestión presupuestaria informatizado, la incorporación de la Asamblea al «Sistema de Información Económico Financiero» (SIEF) no se produce hasta el año 1993; desde entonces este precepto carece de todo fundamento, pues tanto las transferencias como la distribución de los remanentes adoptados mediante acuerdo de la Mesa se ejecutan y formalizan por el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos de la propia Cámara.
- Los ingresos reconocidos y recaudados se desafectan del destino que tenían y quedan sujetos a la nueva afectación que fija el Presupuesto del ejercicio corriente.
- Los ingresos reconocidos y pendientes de recaudación se trasladan al nuevo ejercicio presupuestario.
- El remanente del Presupuesto del Defensor del Menor se ajusta a las normas que rigen para la Asamblea (artículo 24.5 párrafo segundo ROFDM), lo que, por lo demás, no significa que la cifra del remanente quede en su Tesorería, sino en la de la Asamblea.

Segundo: Aprobada por la Mesa se remitirá al Pleno un informe sobre el cumplimiento del Presupuesto. ¿A qué informe se refiere el artículo 94.3 RAM? No cabe duda de que el informe mencionado es el aludido en el inciso final del artículo 49.1 f) guión cuarto: «Corresponden a la Mesa [...] f) [...] y la elevación al Pleno de un Informe sobre su cumplimiento», entendemos pese a la confusa redacción que se refiere a la ejecución del Presupuesto. Si acudimos al RRIAM para buscar mayor claridad, sin embargo, tropezamos con tres artículos que nos introducen en nuevos problemas:

- Dispone el artículo 49.4 RRIAM: No obstante lo dispuesto en el apartado anterior —se refiere al principio de especialidad cualitativa—, la Mesa podrá proponer al Pleno de la Cámara al presentar ante la misma el informe anual previsto en el artículo 30.2 de su Reglamento, la incorporación de remanentes al Estado de gastos del ejercicio siguiente.
- Por su parte, el artículo 24.2 g) RRIAM con la nueva redacción introducida por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, al enumerar las competencias de la Sección de Contabilidad y Caja atribuye a ésta: «El seguimiento y control del estado —parece que debería añadirse aquí *de ejecución*— del presupuesto de la Asamblea y remisión a la Mesa de informe anual, al finalizar el ejercicio».
- Finalmente, el artículo 31.3 e) RRIAM con la nueva redacción introducida por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, al referirse a la función interventora resalta que comprende entre otras: «La intervención del informe anual sobre ejecución del Presupuesto a que se refiere el artículo 30.2 del Reglamento de la Asamblea.»

Por un lado, los artículos mencionados no señalan cuál debe ser el contenido de este informe; por otro, la aprobación del vigente RAM a comienzos de 1997 hace preciso acudir al anterior texto de 18 de enero de 1984, en cuyo artículo 30.2 se disponía «*Si un Diputado o Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.º y 5.º del apartado anterior, podrán solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada*». Así pues, la mención al 30.2 constituye un error en la concordancia, y donde decía artículo 30.2, debería haber señalado 30.1.2.º precepto en el que, con una redacción en este punto más clara que la actual de los artículos 49.1 f) y 94.3 RAM, se reconocía: «Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: [...] Elaborar el proyecto de Presupuesto de la Asamblea, dirigir, controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.» En conclusión, sería aconsejable la corrección de la mención del artículo 30.2 del Reglamento por la referencia a los vigentes artículos 49.1 f) guión cuarto inciso final y 94.3 RAM. Sin perjuicio de todo lo anterior, en la actualidad la información sobre el grado de ejecución presupuestaria se incorpora en la Memoria de la Liquidación que constituye un completo informe sobre los resultados presupuestarios, el grado de ejecución por partidas y capítulos, la cifras de remanente, y otras cuestiones relativas a su cumplimiento, tanto en materia de ingresos como de gastos presupuestarios y extra-presupuestarios. Por último, comprendemos el sentido de la facultad que se abre a la Mesa para, según considere, proponer al Pleno de la Cámara, al presentar ante la misma el informe anual previsto en los artículos 49 y 94 de su Reglamento, la incorporación de remanentes al Estado de gastos del ejercicio siguiente, dado que aquélla no tiene facultad de proponer o no, sino que sólo a ella le corresponde aprobar la incorporación; por ello, consideramos que la facultad debe ser más informar que proponer y a lo que se faculta es nada más que hacerlo en este momento o *a posteriori*.

En el caso del Defensor del Menor la regulación es parca limitándose la LDMCM a señalar en su artículo 36.4, refiriéndose al Informe Anual, que la institución ha de presen-

tar anualmente ante la Asamblea preceptúa que el informe contendrá también información económica en la que se recoja la Liquidación del Presupuesto de la institución.

Tercero. La formación de la Cuenta de la Asamblea. La Cuenta de la Asamblea refleja la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea y los resultados, la situación de la tesorería y de sus anticipos, el endeudamiento de la Cámara y de las operaciones extra-presupuestarias (artículos 95.1 RAM y 124 LHCM).

La Cuenta se forma por la Secretaría General para su lógica incorporación por la Mesa, a propuesta de aquélla, a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid (49.1 f) guión sexto y 95.2 RAM) y de ésta junto con las demás Comunidades agrega sus cifras a las del Estado (23.1 LOFCA). La determinación de la estructura y desarrollo de cada uno de los contenidos de la Cuenta General corresponderá en exclusiva a la Cámara, y entendemos que a la Mesa en virtud de la cláusula residual que se dispone en su favor en el artículo 49.1 g) RAM. Sobre la competencia para elaborar la Cuenta, la única regulación que existe es la Disposición Adicional Primera 5 LHCM que, con términos muy genéricos atribuye la competencia a los servicios administrativos de la Asamblea. Aun cuando no se concreta la atribución competencial de forma expresa ni en el RAM ni en el RRIAM —olvido que convendría salvar en ulteriores reformas— en la práctica la elaboración ha correspondido a la Intervención. A mayor abundamiento, en otros ámbitos comunmente se atribuye esta competencia a las Intervenciones generales o delegadas (*cf.* para el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 126 HCM y para el Estado el artículo 126 a) TRLGP). La Cuenta de la Asamblea se une con las demás a la Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y su coste correspondiente. La Intervención de la Comunidad elaborar los estados generales agregados que permitan ofrecer una visión real de conjunto sobre la gestión realizada en el ejercicio. Finalmente, no debe olvidarse que la Cuenta de la Comunidad en la que se integra la de la Asamblea por mandato de la Disposición Adicional Primera 5 LHCM, se remite antes del 31 de octubre siguiente al Tribunal de Cuentas (127.1 LHCM).

5. La Ejecución del Presupuesto: La gestión presupuestaria

En esta materia la regulación de la Asamblea requiere una inmediata remodelación normativa. El RAM no contiene sino algunos preceptos sobre esta materia y el RRIAM, con arreglo a cuyas normas (*cf.* el artículo 53.1 RRIAM) han de tramitarse los procedimientos que establece y aprobarse todos los gastos que se realicen con cargo al Presupuesto de la Asamblea, ha quedado completamente desfasado o es insuficiente o calla; en otras ocasiones la práctica ha convertido los preceptos en mero papel sin trascendencia real, abriéndose un panorama en ocasiones ciertamente desalentador.

5.1. *Los procedimientos de aprobación del gasto: ordinario y especiales*

A) El Procedimiento ordinario

La ejecución del gasto público comprende tres fases diversas: la propuesta de gasto; la ordenación del gasto, a su vez integrada por la autorización, la disposición o compromiso, el reconocimiento y la propuesta; y la ordenación del pago compuesta por dos etapas: la ordenación de pago y su realización material.

Fase de propuesta del gasto

Corresponde efectuar la propuesta de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea a los Directores, Jefes de Servicio y Jefes de Sección de la Asamblea conforme a los asuntos o áreas

que tuvieren atribuidos o encomendados (artículo 54.1 RRIAM). No se especifica nada sobre la competencia de propuesta de gasto para la institución del Defensor del Menor.

Fase de ordenación del gasto

Como señalamos la ordenación del gasto, se desarrolla en diversas y sucesivas etapas que pueden ser, no obstante, acumuladas y emitidas en un único acto: la autorización, la disposición o compromiso, el reconocimiento y la propuesta. La definición legal de estas fases se encuentra en el artículo 68.1 de la LHCM.

- La autorización es el acto de previsión, en virtud del que la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y la naturaleza económica.
- Se entiende por disposición según el artículo 68.1 b) LHCM, el acto en virtud del cual la autoridad competente acuerda, concierta o determina, según los casos, después de cumplir los trámites que conforme a Derecho procedan, la cuantía concreta que debe alcanzar el compromiso económico para la realización de todo tipo de actuaciones para un tercero. Con los actos de disposición o compromiso queda formalizada la reserva de crédito por el importe y condiciones exactamente determinadas.
- El reconocimiento de la obligación que es la operación por la que se contraen en cuentas los créditos exigibles contra la Asamblea, reconociendo que ésta queda obligada frente a un tercero a cumplir una prestación dineraria.
- La propuesta de pago es la operación por la que el representante autorizado reconoce la existencia de la obligación para la Asamblea de pagar a un tercero, solicitando a la persona que tenga encomendadas las funciones de ordenación de pagos, en la Asamblea el Presidente (55.2 y 93.2 RAM), la realización de pagos con arreglo a la normativa vigente.

En el ámbito de la Asamblea la competencia para la ordenación del gasto corresponde:

- A la Mesa (artículos 49.1 f) guión quinto y 93.1 RAM) que puede autorizar, ordenar y disponer gastos con cargo a la Asamblea;
- Al Presidente de la Asamblea (artículos 55 y 93.2 RAM) quien puede reconocer obligaciones y proponer y ordenar pagos con cargo al Presupuesto de la Asamblea
 - Contrariamente a la facultad que sin delegación le confieren los artículos 55 y 93.2 RAM, se atribuye al Presidente en el RRIAM por delegación, la aprobación, dentro del límite de los créditos autorizados por el Presupuesto de la Asamblea, de gastos comprendidos entre las 500.001 y 5.000.000 de pesetas cuando se deriven de la actividad de la Asamblea no tengan el carácter de fijos, ni sean de vencimiento periódico, o su cuantía no pueda ser previamente determinada (50.2 a) RRIAM).
 - Contrariamente a la facultad que sin delegación le confieren los artículos 55 y 93.2 RAM, se atribuye al Presidente en el RRIAM por delegación, la aprobación, cuando se trate de gastos, dentro del límite de los créditos autorizados por el Presupuesto de la Asamblea, derivados de la actividad de la Asamblea que tengan el carácter de fijos, sean de vencimiento periódico, o su cuantía pueda ser previamente determinada el Presidente puede aprobar los gastos cualquiera que fuere su importe (50.2 a) RRIAM).
- Los órganos en favor de los cuales hubiesen delegado los anteriores (artículo 93.3 RAM). El RRIAM señala que, sin perjuicio de la avocación o modificación del contenido de la delegación que asiste a la Mesa, se consideran permanentemente delegadas por la misma las siguientes atribuciones:

- En el Secretario General: la aprobación de gastos derivados de la actividad de la Asamblea hasta 500.000 pesetas.
- En el Director del Gabinete de la Presidencia y los Directores dependientes de la Secretaría General se faculta la aprobación de gastos hasta una cuantía de 100.000 pesetas. La aprobación de gastos derivados de la actividad propia de sus áreas de responsabilidad. En la práctica esta facultad no se ejercita salvo por la Dirección Económica e Infraestructuras para centralizar los procedimientos de contratación y de gasto.

En el ámbito del Defensor del Menor el régimen de autorización de gastos se regula por el artículo 27.1 ROFDM. La competencias en materia de autorización de gastos corresponden a la Mesa de la Asamblea, al Defensor del Menor y al Secretario General siempre en función de la cuantía:

- A la Mesa a partir de 5.000.001 pesetas.
- Al Defensor del Menor entre las 500.001 y los 5.000.000 de pesetas, dentro de los límites autorizados por el Programa 01, así como los gastos fijos de vencimiento periódico o de cuantía previamente determinada cual fuere su importe.
- Al Secretario General del Defensor hasta las 500.000 pesetas.

Fase de ordenación del pago

El proceso de pago comprende dos fases sucesivas la ordenación del pago y la realización del pago (artículo 51.2 RRIAM). En todo caso, todos los actos de ordenación de pagos han de ser intervenidos y fiscalizados por la Intervención dice el artículo 51.3 RRIAM «previo informe del Servicios de Asuntos Económicos acerca de la existencia de crédito disponible y aplicación presupuestaria correspondiente, según se deduzca de los datos de la contabilidad».

La primera, a tenor del artículo 111.1 a) LHCM, es el acto de adecuación del ritmo de cumplimiento de las obligaciones de la Asamblea a las disponibilidades liquidas de la Tesorería en cada momento. En la Asamblea la ordenación de pagos corresponde en exclusiva a la Presidencia de la Asamblea (*vid.* los artículos 55.2 párrafo segundo y 93.2 RAM). No obstante, el RRIAM en su artículo 51.1 abre con poca claridad la posibilidad de delegaciones «que puedan conferir», para después reiterar de nuevo en el apartado 2 del mismo artículo que la ordenación de pagos y su realización corresponden al Presidente. La disposición de los fondos de la Asamblea tiene lugar mediante talón o a través de orden de transferencia bancaria individual o colectiva. Uno y otra deben llevar la firma conjunta del Presidente de la Asamblea y el Jefe del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos (artículo 51.4 RRIAM).

Por su parte, en el Defensor del Menor la ordenación de pagos corresponde al propio Defensor del Menor (artículo 27.2 ROFDM). La disposición de los pagos puede cumplimentarse por las dos vías antes descritas para la Asamblea.

Fase realización del pago

La realización de pagos es el acto por el cual se produce la salida material o virtual de fondos de Tesorería (artículo 111.1 b) LHCM).

Una vez ha sido fiscalizado materialmente el pago 31.1 y 31.3 c) RRIAM) por la Intervención, la realización material del pago se realiza por el Jefe del la Sección de Contabilidad y Caja (*ex* artículo 24.2 b) RRIAM). La expedición de los libramientos se hará, según dispone el artículo 52.1 RRIAM conforme a lo dispuesto por la Ley General Presupuestaria. Hoy esta mención debería suprimirse e incorporar la mención a la Ley de Hacienda de la Comunidad, puesto que la que se hace a la Ley estatal no hace sino introducir una alteración en la prelación supletoria de fuentes al ser la aplicación de la LHCM previa.

Para el caso del Defensor del Menor la realización de pagos no se atribuye expresamente a órgano alguno, aunque entendemos que puede incluirse en la competencia atribuida para los Capítulos 2 y 6 por el artículo 14.1 d) ROFDM al Secretario General del Defensor al que así correspondería administrar los créditos para gastos del presupuesto del Defensor. Por su parte, para los Capítulos 1 y 8 a causa del texto del artículo 24.3 ROFDM debe ser el Servicio correspondiente de la Asamblea el que desempeñe la función de Tesorería del Defensor del Menor: Sección de Contabilidad y Caja directamente dependiente del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos, integrado a su vez, en la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras.

Como analizaremos al ver la contabilidad más adelante, el procedimiento de pagos ha quedado anquilosado. La práctica seguida hasta la fecha iniciada por los entonces escasos procedimientos de pago que permitían a la Presidencia con su firma aprobar la autorización y disposición de gastos y la ordenación de gastos de todos los expedientes no tiene en la actualidad sentido. La multiplicación de los asuntos gestionados obligan a la Presidencia a firmar innecesariamente montañas de portafirmas repletos de expedientes cada uno de los cuales debe rubricar, además, por triplicado; todo ello, provoca un incesante ir y venir de carpetas, papeles y expedientes ralentizándose a la postre la tramitación y produciendo una seria confusión entre quienes tienen la competencia conferida para cada una de las correspondientes fases por la poco clara terminología empleada por el RRIAM. Por ello, creemos que debería contemplarse la revisión de estos procedimientos acoplándolos a la letra de los preceptos o, en caso contrario, si se estimase más adecuado seguir con el actual sistema, habrían de modificarse los artículos del RRIAM.

Cuadro 1. **APROBACIÓN DEL GASTO EN LA ASAMBLEA**¹⁴

Fase	Sub-fase	Mesa	Presidente/ defensor del menor	Secretario Gral. Asamblea y D. menor	Directores	J. Servicio	J. Sección
Propuesta del gasto					X	X	X
Ordenación del gasto	Autorización	X	X	X	X		
	Disposición o compromiso	X	X	X	X		
	Reconocimiento	□	X	X	X		
	Propuesta	□	X	X	X		
Ordenación del pago	Ordenación						
	Realización		□				

B) Los Procedimientos especiales

En materia de procedimientos especiales de gasto la normativa interna es prácticamente inexistente.

a) Pagos a Justificar

Los pagos a justificar constituyen un excepción a la imposición normativa reconocida por el artículo 39.2 LHCM, que prohíbe el pago en tanto el acreedor no haya cumplido o pres-

¹⁴ En el cuadro que se inserta se reseña con una cruz la competencia, dentro de las cuantías y límites materiales, conferida con una correcta terminología; con un cuadrado vacío se detallan las competencias con una inadecuada terminología aun cuando se le reconoce por la práctica habitual.

tado los bienes o los servicios contratados, admitiéndose la expedición de las órdenes de pago sin que se adjunte la documentación que la justifica y sin que se haya producido la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación. La orden de pago tiene naturaleza presupuestaria y se ejecuta mediante una transferencia de la Caja de la Asamblea en favor del perceptor previa la aprobación del gasto por el órgano competente y la conformidad por la Intervención.

La regulación de estos pagos se encuentra en el artículo 52.2 RRIAM, según el cual, podrán librarse cantidades a justificar únicamente en los supuestos legalmente autorizados. Estos supuestos se definen por el artículo 74 de la LHCM, procediendo la expedición de este tipo de pagos en los casos siguientes:

- Cuando no resulte posible aportar los documentos justificativos antes de formular la propuesta de pago.
- Cuando los servicios o prestaciones de los que dimanen los pagos hubieren tenido lugar en territorio extranjero.
- Cuando por razones de oportunidad, u otras debidamente ponderadas se considera necesario su utilización para agilizar la gestión de créditos.
- En los supuestos de tramitaciones de emergencia previstas por el artículo 73 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En todo caso, el perceptor del pago pendiente de justificación está obligado a justificar el destino dado a las cantidades percibidas ante la Intervención en el término de tres meses como máximo. *Se prohíbe el libramiento de nuevas cuantías en tanto haya más de un libramiento pendiente de justificar.* En caso de que el perceptor no pudiese justificar total o parcialmente el importe recibido quedará obligado a reintegrarlo respectivamente en su totalidad o en la parte correspondiente. El reintegro se realiza ante la Sección de Contabilidad y Caja de la Asamblea a la que se encomienda la competencia por el artículo 24.2 c) RRIAM. En la práctica las facturas originales, justificantes de los gastos, son entregadas en la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, en la que por medio del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos se liquida el expediente con las cantidades justificadas y lo reintegrado, remitiéndose entonces a la Intervención para su pertinente fiscalización o reparo.

En todo caso, con cargo a estos pagos a justificar sólo pueden satisfacerse obligaciones del ejercicio corriente (artículos 57 y 74.6 LHCM).

b) Anticipos de Caja Fija.

Los Anticipos de Caja Fija son abonos realizados por medio de una cuenta restringida de pagos a la que ha de dotarse previamente con la cantidad íntegra de la cifra del Anticipo. El control de esta cuenta es muy sencillo, puesto que los pagos efectuados pendientes de abono y la cifra por el importe que existe en la cuenta deben coincidir con la cifra íntegra del Anticipo.

Pese a que son ignorados por la normativa interna de la Asamblea, sí los regula, sin embargo, la LHCM en su artículo 74.7. En todo caso, lo más destacable es que su puesta en marcha facilitaría en gran medida la gestión y aceleraría la realización de ciertos pagos al permitir contar con provisiones de fondos de carácter extra-presupuestario y permanente en favor de la Caja de la Asamblea, y facultando al Cajero a extender la oportuna justificación mediante la rendición de cuentas reponiendo nuevamente las dotaciones sin necesidad de esperar al agotamiento de la provisión. El efecto sería la atención inmediata de los gastos corrientes, periódicos o repetitivos como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, los de tracto sucesivo (teléfono, agua, gas, energía eléctrica, combustible) y otros análogos debiendo ser posteriormente aplicados al presupuesto de gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo 2) del Presupuesto de la Asamblea del año en que se realizan. Cabe

señalar a su favor, además, que se trata de un procedimiento empleado por casi todas las Administraciones Públicas.

La implantación de este tipo de pagos en el ámbito de la Asamblea precisaría un Acuerdo de la Mesa, en virtud de la competencia residual que le reconoce el artículo 49.1 g) RRIAM, en dicho acuerdo deberían especificarse entre otras materias: el porcentaje límite de los créditos del Capítulo 2 del Presupuesto que podrían destinarse como Anticipos de Caja Fija; el límite máximo del pago individualizado y sus excepciones; los perceptores; la Caja Pagadora y sus funciones; en su caso el destino de una cuenta para provisiones de fondos; el procedimiento de gestión de los fondos; las cuentas justificativas; la disposición de los fondos; la reposición y aplicación al Presupuesto; el procedimiento para contabilizar; la documentación a llevar por la Tesorería; las prohibiciones; y el control a que hubieran de someterse las cuentas y el procedimiento.

5.2. *El procedimiento de aprobación de los ingresos.*

El RRIAM silencia casi por completo, frente a lo que hace para los gastos, el procedimiento de aprobación de los ingresos.

Fase de reconocimiento de derechos

Los artículos 55 y 93.2 RAM atribuyen al Presidente de la Asamblea la competencia de compromiso de ingresos y el reconocimiento de derechos económicos a favor de la Asamblea. Los ingresos que se deriven de la actividad de la Asamblea se afectan al cumplimiento de las obligaciones del Presupuesto de Gastos de la propia Asamblea. Los ingresos reconocidos no recaudados se liquidan a 31 de diciembre del año natural incorporándose por separado al Presupuesto en curso.

Fase de recaudación

Los artículos 55 y 93.2 RAM atribuyen al Presidente de la Asamblea la competencia de ordenación de ingresos a favor de ingresos de la Asamblea. Es la Sección de Contabilidad y Caja a la que corresponde —artículo 24.2 c) RRIAM— la percepción de los ingresos.

5.3. *Las modificaciones presupuestarias y sus límites*

A lo largo del ejercicio presupuestario puede sobrevenir la necesidad de acometer por insuficiencia de los créditos en las partidas o por causa de gastos imprevistos necesarios ciertas operaciones que permitan nutrir de crédito a las partidas. Nada señala la normativa interna salvo para atribuir a la Mesa de la Asamblea la competencia sobre transferencias de créditos entre las partidas del Presupuesto de la Asamblea. (49.1 f) guión cuarto y 90.3 RAM), aprobar créditos extraordinarios y suplementos de crédito (49.5 RRIAM), y acordar las transferencias y redistribución de créditos (49.6 RRIAM); competencias que también predicables para el Presupuesto del Defensor y entre ambos Programas de la Sección 01 (artículo 25 ROFDM) y para encomendar las competencias de gestión presupuestaria especialmente en lo que se refiere a sus eventuales modificaciones a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras (artículo 23 c) RRIAM), de preparación de las eventuales modificaciones presupuestarias al Servicio de Asuntos Económicos (artículos 24.1 c) RRIAM), su contabilización a la Sección de Contabilidad y Caja (artículo 24.2 a) RRIAM), y su fiscalización a la Intervención (artículo 31 RRIAM). Por consiguiente, se precisa acudir a la supletoria LHCM para comprobar cuál sea el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias. La Sección 2.^a del Capítulo I del Título II diseña el régimen de los créditos y sus modificaciones, teniendo esta consideración: los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (artículo 58.1 y 59 LHCM), las transferencias de crédito (artículos 61 a 63 —ambos inclusive— LHCM), las

ampliaciones de crédito (artículo 60 LHCM), y las generaciones de crédito e incorporaciones de crédito (artículos 92 RAM; y 65 y 67 LHCM).

- Los *créditos extraordinarios*, para gastos concretos, específicos o determinados que no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en el Presupuesto crédito y éste no sea ampliable, y *suplementos de crédito* para gastos concretos, específicos o determinados que no puedan aplazarse ni satisfacerse por resultar insuficiente el crédito existente o no caber la ampliación del consignado. El crédito extraordinario o el suplemento de crédito serán aprobados por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de los que se dará seguidamente traslado al Gobierno para la elaboración, si lo estimase oportuno el Consejero de Hacienda, y subsiguiente presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea. La aprobación por la Mesa vincula, a nuestro juicio, al Gobierno sin que precise el acuerdo del órgano parlamentario conformidad por parte del Ejecutivo ni pueda quedar sujeto a condiciones suspensivas. Asimismo y con carácter excepcional, la Mesa podría autorizar del mismo modo, fijando previamente cómo haya de contabilizarse, la apertura provisional de créditos en el estado de gastos del Presupuesto para atender gastos inaplazables que requieran un crédito extraordinario o un suplemento de crédito (artículo 59 LHCM) cuando:
 - a) La necesidad del gasto se produzca como consecuencia de situaciones de urgencia o extremas. En este caso será precisa la elaboración y tramitación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea, no siendo precisa su presentación para la apertura del crédito.
 - b) De una ley se deriven obligaciones para la Asamblea de cumplimiento imperativo. La presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea será requisito necesario para la apertura del crédito.
 - c) La notificación de una sentencia judicial que genere el cumplimiento de obligación de pago (artículo 40.2 LHCM). La presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea será requisito necesario para la apertura del crédito.
- La *ampliación de créditos* permite, cuando no resultase posible prever el gasto, la progresiva consumición de crédito hasta tanto no exista o sea insuficiente éste, de forma que, pese a lo determinado por los artículos 54 y 55 LHCM, excepcionalmente puede incrementarse el saldo disponible hasta el límite de las obligaciones específicas del ejercicio en curso. Su empleo se debe al menor formalismo que requiere frente a la rigidez de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. La ampliación de créditos debe corresponder a la Mesa de la Asamblea (49.1 g) RAM), previa fijación en el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea de los créditos que vayan a tener la consideración de ampliables durante el ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, las ampliaciones se someterán a los límites que se fijen por el articulado de la ley de presupuestos anual¹⁵.
- Las *transferencias de crédito* entre gastos corrientes y de capital del Programa 010 como entre los Programas 010 y 011 pueden ser aprobadas la Mesa (artículos 49.1 f) guión cuarto y 90.3 RAM; 49.6 RRIAM; y 25 ROFDM). Las transferencias estarán

¹⁵ Sin perjuicio de la potestad de las Mesa, para evitar discordancias entre la Sección y el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea debería conocerse durante la fase de elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea cuáles serán los límites que fijará el articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad.

sometidas a los límites que fija la LHCM y el articulado de la ley de presupuestos anual¹⁶. Así:

- a) La vigente Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1999 en su artículo 10¹⁷ estipula las limitaciones a que están sujetas las transferencias, que no podrán incrementar cualquiera que sea el programa afectado los créditos de las Partidas 22000 «Material de Oficina», 22610 «Atenciones protocolarias y representativas», y 22760 «Trabajos realizados por empresas de estudios y trabajos técnicos».
- b) No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio (artículo 64.1 a) LHCM).
- c) No minorarán créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias (artículo 64.1 b) LHCM).
- d) No incrementarán créditos que, como consecuencia de transferencias anteriores, hayan sido minorados (artículo 64.1 c) LHCM).
- e) Las transferencias no podrán minorar créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos de ejercicios anteriores (artículo 63.2 LHCM).

Las limitaciones anteriores no son aplicables cuando los créditos modificados se deban a reestructuraciones orgánicas (artículo 10.2 como excepción al 10.1 b) de la Ley 25/1998, y 64.2 como excepción al 64.1 LHCM), correspondan a gastos de personal o se destinen a la cobertura de insuficiencias (artículo 64.2 como excepción al 64.1 LHCM).

Finalmente es preciso señalar que, lógicamente, no se hace precisa la transferencia en los casos en los que por la homogeneidad de la naturaleza del gasto el nivel de vinculación jurídica permita sustraer crédito hasta el límite de las agrupaciones determinadas por ley. La Ley 25/98 fija, en su artículo 6, para el ejercicio en curso la vinculación de los créditos y su vinculación según los siguientes niveles de la clasificación económica:

- a) Artículo: Capítulo 1.
- b) Concepto: Capítulos 2, 3, 4, 8 y 9.
- c) Subconcepto: Capítulo 6 y 1310 «Retribuciones básicas laboral eventual», 1800 «Previsión para ajustes técnicos», 1801 «Previsión para crecimiento de plantilla», 2020 «Arrendamiento edificios y otras construcciones», 2210 «Energía eléctrica», 2213 «Combustible», 2220 «Servicios telefónicos», 2261 «Atenciones protocolarias y representativas» y 2276 «Trabajos realizados por empresas de estudios y trabajos técnicos».

La creación de nuevos artículos, conceptos y subconceptos corresponde a la Mesa, al igual que la determinación del nivel de vinculación que pueda existir entre ellos. Igualmente entendemos que con base en la autonomía presupuestaria de la Cámara, la Mesa en el Proyecto de Presupuesto podría indiscutiblemente determinar los niveles de vinculación que considere han de aplicarse en su propio Presupuesto (Sección 01) o alterar los cualquier elemento o aspecto de las clasificaciones presupuestarias bajo la forma de modificaciones técnicas.

¹⁶ Sin perjuicio de la potestad de la Mesa, debería conocerse durante la fase de elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea cuáles serán los niveles de vinculación que previsiblemente fijará el articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad para poder confeccionar aquél debidamente.

¹⁷ Entendemos que no resultan de aplicación al ámbito parlamentario los requisitos de los apartados 1 (ajustes técnicos) y 3 (informe preceptivo) del artículo 9 de la Ley 25/98, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1999.

- *Generación de créditos e incorporación de crédito*: pueden incorporarse al Presupuesto de Gastos, a tenor de los artículos 92 párrafo segundo RAM y 65 y 66 LHCM, ciertos ingresos ya recaudados como los derivados de su propia actividad, las enajenaciones de bienes, los activos financieros o los ingresos obtenidos por reintegros de pagos indebidos.

IV. LA TESORERÍA

La Asamblea, sin perjuicio del principio de unidad de caja, contará con tesorería propia (artículo 92 RAM). Cuando hablamos de Tesorería podemos hacer referencia a dos conceptos diferentes: por un lado el aspecto orgánico o subjetivo de la Tesorería, esto es, los órganos que tienen encomendadas las competencias en la materia, y, por otro, el aspecto objetivo que estaría integrado por la totalidad de los recursos financieros de la Asamblea bien sean monetarios, en valores o mediante créditos, y por operaciones presupuestarias o extra-presupuestarias.

Atendiendo al primer aspecto la Tesorería de la Asamblea está conformada: por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a quien corresponde la gestión de tesorería de la Asamblea (artículo 23 c) RRIAM); y por la Sección de Contabilidad y Caja a la que compete la realización material de pagos, la percepción de los ingresos, el control de Caja y de cuentas corrientes, la custodia de los fondos, valores y efectos depositados en la Caja y la tramitación de todos los gastos y pagos (artículo 24.1 RRIAM). Curiosamente, probablemente por omisión, no se ha incluido en la modificación del RRIAM ninguna atribución en la materia de tesorería al Servicio de la OCP y Asuntos Económicos. Por su parte, en el ámbito del Defensor del Menor para los Capítulos 1 y 8 del Presupuesto del Programa 011 se considera Tesorería la de la Asamblea; para los restantes Capítulos 2 y 6 la Tesorería no se encomienda a órgano alguno por lo que estimamos que se confía a la Secretaría General del Defensor a través de su Jefatura de Servicio Económico y Administrativo.

En relación con el segundo de los aspectos, el objetivo, la Tesorería para cada una de las instituciones (Asamblea y Defensor) comprende dos elementos:

- a) Las cuentas corrientes bancarias y sus saldos disponibles en cada momento, con independencia de que tengan la consideración de operativas, restringidas de recaudación, restringidas de pagos o financieras. La apertura de las cuentas corrientes en entidades bancarias se hace en nombre de la Asamblea, previo Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, a propuesta de la Intervención (*ex* artículo 51.5 RRIAM).
- b) Y la Caja con el líquido disponible en cada momento.

Tanto los ingresos como los pagos a favor y contra la Tesorería pueden hacerse efectivos, previa la preceptiva fiscalización material de la Intervención (*ex* artículo 31.3 c) RRIAM) mediante dinero, transferencias, talones, giros, domiciliaciones bancarias, u otros análogos legalmente admisibles y de los que quede constancia documental o a través de otro medio.

No estaría de más completar la regulación propia en esta materia de Tesorería (información periódica, presentación de un completo informe anual, conciliaciones ordinarias y extraordinarias, por sólo poner algunos ejemplos).

V. EL REGIMEN CONTABLE DE LA ASAMBLEA

La Asamblea de Madrid, al igual que la casi totalidad de las Cámaras, no ha implantado la contabilidad económico-patrimonial, y por el momento se limita cumplimentar la

llevanza de la contabilidad presupuestaria y extra-presupuestaria y la contabilidad de Tesorería.

El régimen contable de la Asamblea se regula por lo dispuesto en los artículos 54 a 57 RRIAM. Al igual que en las restantes materias la regulación es anticuada en materia de gasto e inexistente en materia de ingresos. No obstante lo anterior, el empleo del Sistema de Información Económico Financiero (SIEF) creado para la gestión de la Administración de la Comunidad de Madrid e implantado en la Asamblea en 1993 por el Organismo Autónomo «Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid» (ICM), ha solventado los silencios a través de la adhesión a los procedimientos más o menos predeterminados y dirigidos por el propio sistema (elaboración, propuesta, fiscalización, aprobación, contabilización y pago).

Desde el punto de vista estrictamente competencial y funcional, la Asamblea presenta una peculiar estructura al convertir a una unidad: la Sección de Contabilidad y Caja en el eje de la gestión contable (artículo 24.2 a) RRIAM). La Sección depende orgánicamente de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras y del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos (Sección 4.ª del Capítulo III del Título II RRIAM) a los que —pese a la práctica ordinaria no les se reconoce reglamentariamente competencias en la materia—. La Sección de Contabilidad y Caja desempeña las funciones de organización y elaboración de la Contabilidad de la Asamblea bajo la dependencia funcional de la Intervención (artículos 24.2 a) y 31.1 c) RRIAM). Además, este esquema, a primera vista centralizado, quiebra en ciertas fases del procedimiento contable para gastos, salvo en la fase de contabilización que es ejecutada sin excepción por la Sección de Contabilidad y Caja, por cuanto algunas unidades administrativas elaboran, o hasta hace muy poco elaboraban, o hasta hace muy poco elaboraban, documentos contables con asiduidad, éste es el caso de:

- a) La Dirección del Gabinete de la Presidencia de la Asamblea que en materia de gastos propios derivados de la actividad protocolaria e institucional de la Cámara, elabora documentos contables ADOP posteriormente contabilizados en el sistema por los órganos gestores.
- b) La Dirección de Análisis y Documentación que en materia de gastos de adquisición de libros y publicaciones que constituyen los fondos de la Biblioteca, elabora documentos contables ADOP posteriormente contabilizados en el sistema por los órganos gestores.
- c) La Dirección de Gobierno Interior a la que corresponde a través del Negociado de Personal, elaborar los documentos contables la gestión de las nóminas y otros abonos en materia de personal como cuotas sociales, cuotas patronales, anticipos al personal, o prestaciones sociales.

Por su parte en el ámbito del Defensor del Menor, presupuestariamente integrado en la Sección 01 la contabilidad se lleva a cabo por el Jefe del Servicio Económico y Administrativo dependiente del Secretario General del Defensor. La fiscalización contable corresponde al Interventor de la Asamblea.

1. Los Principios contables públicos

El ordenamiento de la Cámara no dispone nada sobre la adaptación de su contabilidad a los principios rectores de la contabilidad pública, tampoco resulta en la materia posible acudir a la LHCM por el mismo motivo; asimismo, no es posible la aplicación directa de las normas reglamentarias salvo cuando una ley o un acuerdo de la Mesa vinculen a la Cámara de modo explícito. La agregación de todas las cuentas de las organizaciones que cumplen fines de carácter y que emplean fondos públicos sólo puede asegurarse a través de la aceptación de los principios básicos en materia de contabilidad que pergeña el Nuevo Plan General de Contabilidad

Pública; por dicha causa la Secretaría de Estado de Hacienda en reiteradas ocasiones ha recomendado su extrapolación como reglas generales básicas¹⁸, de modo que de su cumplimiento se extrae una importante dosis de seguridad jurídica. Sin perjuicio de que abogamos por la incorporación expresa de estos principios a las normas escritas reguladoras de su gestión contable, entendemos que son de aplicación directa en la Asamblea puesto que en la mayoría de los casos son resultado de la pura lógica racional. No obstante a pesar de ello su aplicación es desigual, dado que la Asamblea, como la mayoría de los Parlamentos autonómicos, no ha implantado un verdadero sistema de contabilidad económico-patrimonial, sino que se limita a la contabilidad presupuestaria de ingresos y gastos, extra-presupuestaria y de Tesorería. Así, entendemos que cabe discernir entre:

- 1.º Principios de aplicación directa en el ámbito de la Asamblea que, según nuestro parecer, serían los siguientes:
 - a) *Principio de entidad contable*: La Asamblea constituye una entidad independiente con personalidad jurídica y Presupuesto propio a la que corresponde formar y rendir cuentas. Además posibilita la coordinación entre las contabilidades de la Asamblea y del Defensor del Menor que se consideraría como sub-entidad de aquélla.
 - b) *Principio de gestión continuada*: Presume la permanencia de la actividad sin que exista necesidad en ningún momento de determinar el valor liquidable de la Asamblea o sus instituciones dependientes.
 - c) *Principio de uniformidad*: Adoptado un criterio en la aplicación de los principios, debe mantenerse uniformemente en el tiempo y en el espacio mientras no se alteren las circunstancias concurrentes que motivasen su empleo. Las eventuales alteraciones habrán de motivarse con especificación de las causas, incidencia cualitativa y cuantitativa en los estados contables periódicos.
 - d) *Principio de importancia relativa*: Admite la no aplicación estricta de algún principio cuando la variación tenga una escasa la importancia relativa en términos cuantitativos sin que se produzca la alteración de la imagen relativa a la situación patrimonial y de los resultados.
 - e) *Principio de registro*: Todos los hechos contables deben ser registrados cronológicamente con los procedimientos técnicos más adecuados, sin que puedan existir saltos, lagunas o vacíos en la información.
 - f) *Principio del precio de adquisición*: Todos los bienes, obligaciones y derechos deben figurar por su precio de adquisición o coste de producción. Las obligaciones se contabilizan por el valor de reembolso. Las rectificaciones a este principio se deben formalizar a través de una disposición dándose cumplida información.
 - g) Y, *Principio de desafectación*: Con carácter general los ingresos de carácter presupuestario se destinan a financiar la totalidad de los gastos de dicha naturaleza, sin que exista relación directa entre ambos. En caso de que algunos gastos presupuestarios se financiasen con ingresos presupuestarios específicos a ellos afectados el sistema contable deberá reflejarlo permitiendo su permanente seguimiento.
- 2.º Principios de aplicación parcial, categoría en la que se encontrarían los siguientes principios:
 - a) *Principio de devengo*: La imputación de gastos e ingresos se hará en función de la corriente real de bienes y servicios que representan y no en el momento del flujo monetario o de la corriente financiera que se derive de ellos. Los gastos e ingresos

¹⁸ Vid. las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Hacienda de 29 de septiembre de 1989 y de 28 de diciembre de 1990.

debidos a la ejecución presupuestaria se imputan cuando se dicten, según los casos, los correspondientes actos administrativos. Si no se hubiesen dictado éstos a la fecha de cierre, se reconocerán en la cuenta del resultado económico patrimonial los gastos efectivamente realizados hasta la fecha. Si no resultase posible identificarse la corriente real de bienes y servicios se entenderán producidos los gastos e ingresos cuando se reconozcan los incrementos de obligaciones o derechos o correcciones valorativas que afecten a los elementos patrimoniales.

- b) *Principio de prudencia*: Sólo se contabilizarán los ingresos efectivamente realizados a la fecha del cierre del ejercicio; por contra, en el caso de los gastos deben contabilizarse además de los efectivamente realizados los que supongan riesgos previsible o pérdidas eventuales con origen en el ejercicio o en otro anterior; a tal efecto han de distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles. Esos gastos contabilizados no realizados, los riesgos y las pérdidas no tendrán incidencia presupuestaria repercutiendo únicamente en el cálculo del resultado económico-patrimonial lo que, como hemos señalado, por el momento resulta irrelevante.
- c) *Principio de correlación de ingresos y gastos*: El sistema contable reflejará la relación entre gastos e ingresos. La diferencia entre ambos constituirá el resultado económico patrimonial.
- d) *Principio de no compensación*: En ningún caso deben compensarse las partidas del activo y del pasivo, ni las de ingresos y gastos que integran la cuenta del resultado patrimonial, ni los gastos e ingresos que integran el estado de liquidación del Presupuesto. Se valorarán separadamente los elementos integrantes de las distintas partidas del activo y del pasivo.

3.º Y, finalmente, como Principio no aplicable hasta tanto no se implante un auténtico plan de contabilidad integral o general permanece el *Principio de imputación de la transacción*: La imputación de las transacciones o hechos contables ha de efectuarse a activos, pasivos, gastos o ingresos anuales o plurianuales conforme a las reglas que se determinasen por la Mesa (*ex* artículo 49.1 g) RRIAM). Para la imputación deben considerarse los siguientes criterios:

- Los gastos se imputan conforme a su naturaleza económica y los gastos con arreglo a ésta y a su finalidad.
- Las obligaciones presupuestarias derivadas de adquisiciones, obras y servicios, prestaciones o gastos en general se imputarán al presupuesto del ejercicio en que éstos se realicen y con cargo a los respectivos créditos; los derechos se imputan al presupuesto del ejercicio en que se reconozcan. En caso de conflicto de este principio con lo restantes prevalecerán los otros, en especial los de registro y devengo.

2. La contabilidad presupuestaria

La contabilidad presupuestaria engloba la totalidad de operaciones relativas a la contabilidad de ingresos y gastos. La llevanza de esta contabilidad se hace gracias al SIEF, con estricta escisión entre la contabilidad de ingresos y la contabilidad de gastos, salvo cuando se permita por autorización legal expresa el principio contable de no compensación.

2.1. La contabilidad de gastos

La contabilidad de gastos constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones que afectan a la ejecución presupuestaria por las diferentes operaciones que afectan a este presupuesto al margen de que se trate de gastos deri-

vados del presupuesto corriente, de presupuestos cerrados, que se trate de gastos plurianuales o de Anticipos de Tesorería.

Todas las operaciones se anotan mediante los correspondientes documentos contables. A tal efecto, conviene apuntar la necesidad de adaptar a la realidad actual la mención que hace el RRIAM a los documentos contables «jurásicos» ADOP (54.3 y 57), CD (55.2), OP (55.5 y 57), por los actualmente empleados.

En la fase de ordenación del gasto pueden expedirse los documentos siguientes en los que se contienen además de la fiscalización previa las etapas de propuesta, aprobación, y contabilización:

- RC, para efectuar retenciones de crédito.
- A, para formalizar las autorizaciones de gasto.
- D, para anotar las disposiciones o compromisos de gasto.
- O, soporte para el reconocimiento de obligaciones.
- y K, con el que se formalizan las propuestas de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, podrán acumularse en un solo acto la anotación y contabilización con el empleo de los documentos AD, OK, o ADOK.

- Todas las modificaciones presupuestarias se contabilizan a través de los documentos MC.
- Los pagos a justificar se contabilizan mediante los documentos OPJ.
- Las anulaciones de las operaciones se contabilizan mediante los mismo documentos pero barrados (/).
- Las ampliaciones se contabilizan mediante los correspondientes documentos complementados (').

En cuanto a su contenido, los documentos contables deben por imposición del artículo 54.2 RRIAM determinar la obra, suministro o servicio de que se trate con el mayor detalle posible, los datos identificativos del proveedor y su DNI o CIF, así como el importe exacto adjuntando la documentación pertinente. Los documentos contables se cumplimentan por triplicado quedando uno de ellos en la Intervención otro en el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos y el tercero en el servicio proponente o en la unidad de contratación, el Servicio de Contratación, al que se hará llegar para que tenga constancia de la aprobación de la obra, suministro o servicio.

El RRIAM señala dos procedimientos diversos, que en la práctica se están invirtiendo siguiéndose para los no periódicos el de los gastos periódicos y viceversa:

- 1.º *Pagos Periódicos*. Frente a lo que categóricamente señala el artículo 54.3 RRIAM acerca de que cuando el gasto tenga carácter periódico, cualquiera que fuese su cuantía, no procederá la apertura de expediente de contratación, bastando la citada propuesta documento ADOP —que hemos de entender sustituido por el ADOK— que deberá pasar a la Intervención para su informe y posteriormente a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras para su tramitación y pago, si existiera crédito disponible en la aplicación presupuestaria asignada, se ha ido imponiendo, sin embargo, en la práctica otro procedimiento diverso consistente en la elaboración del documento AD con cargo al cual se imputan los OK correspondientes. En aras de la seguridad de la gestión debería modificarse el precepto o bien el procedimiento en cumplimiento de la legalidad interna.

Por su parte la mención a la legislación estatal para tramitar gastos no periódicos debería referirse a la legislación autonómica vigente (LHCM) o la que pudiera determinar la Asamblea en virtud de la competencia que se reconoce en el artículo 53.2 RRIAM.

Consideramos, además, que convendría actualizar los procedimientos incorporando mediante un eventual acuerdo de la Mesa el procedimiento de pago por domiciliación bancaria para contratos de suministro y demás obligaciones periódicas de cuantía determinada *ex ante* o las de gastos de suministro eléctrico, agua, teléfono, gas u otros análogos. El acuerdo de la Mesa debería delimitar, entre otras cuestiones, los gastos que pudieren abonarse por esta vía, el procedimiento, el control, o su duración.

- 2.º *Pagos no Periódicos* (55 RRIAM). La propuesta se formaliza mediante documento RC que inicia el expediente de contratación formalizado por el Servicio proponente. Adjudicada la obra, servicio o suministro se formaliza el documento AD para la contratación del gasto. El acto de adjudicación, salvo disposición en contrario, lleva implícita la aprobación del gasto. Ejecutada la obra, servicio o suministro se conformará la factura por el proponente del gasto y el acta de recepción —debe comprenderse o certificación del servicio—. Recibida la documentación la formalizará la unidad de Contratación el documento OK remitiéndolo a la Intervención y ésta a Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras que lo traslada, si se hubiese fiscalizado favorablemente, al Servicio de la OCP y Asuntos Económicos para su pago. Pese a lo dispuesto por este precepto la necesidad de controlar el Presupuesto hace que lo elabore el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos y lo firme el servicio proponente.

Si se hubiese autorizado un gasto y durante la ejecución del suministro obra o servicio se incrementase el precio antes de ser autorizado habrá de someterse al informe de la Intervención y la autorización del órgano competente el presupuesto adicional según la cuantía tramitándolo con arreglo al artículo 55 (gastos no periódicos, sin que se especifique el procedimiento a seguir para el caso de que este presupuesto de hecho se diese en los gastos periódicos). No se necesita conforme al artículo (58.1 RRIAM) la previa autorización en los supuestos de:

- Gastos de personal, Seguridad Social, remuneraciones de Diputados; en estos casos elaborada y formalizada la orden de pago en el modelo oficial se acompañará de las nóminas sometándose a la aprobación del gasto y a la orden de pago conjuntamente al Presidente de la Asamblea.
- Las subvenciones y ayudas a los Grupos Parlamentarios.
- Los gastos cuyo importe sea de difícil determinación previa.
- Los de reconocida urgencia. Se consideran gastos de esta naturaleza aquéllos por cuya demora puedan derivarse graves perjuicios para la Asamblea. Su declaración corresponderá a la Presidencia a propuesta de la Secretaría General y una vez efectuado el encargo o solicitud de suministro, obra o servicio se pondrá en conocimiento de la Intervención especificando el precio. Aunque nada concreta el RRIAM estimamos que tanto la declaración, como la comunicación y la indicación deben efectuarse formalmente por escrito a efectos de su constancia en el correspondiente expediente administrativo.
- Los que sean mera ejecución de un acuerdo en el que constaren los precios unitarios.

Las operaciones correspondientes a ejercicios cerrados se deberían contabilizar con cargo al llamado Capítulo 0 por la necesidad que existe de separar los gastos del Presupuesto corriente y de Presupuestos cerrados.

2.2 La contabilidad de ingresos

La contabilidad de ingresos constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones de reconocimiento y recaudación de los dere-

chos en favor de la Asamblea. Comprende dos fases la de reconocimiento y la de recaudación (ésta propia de Tesorería). El procedimiento contable de ambas fases predispone la fiscalización previa a la contabilización. Todas las operaciones se anotan mediante los correspondientes documentos contables. Los más importantes en fase de reconocimiento son:

- C, para registrar los compromisos de ingresos.
- R, para documentar el reconocimiento de derecho.

Sin perjuicio de lo anterior podrán acumularse en un solo acto el reconocimiento y la recaudación mediante el empleo del documentos RI.

- Las anulaciones de las operaciones se contabilizan mediante los mismos documentos pero barrados (/).
- Las ampliaciones se contabilizan mediante los mismos documentos pero complementados (/).

3. La contabilidad extra-presupuestaria.

Las numerosas operaciones de naturaleza heterogénea¹⁹ que no se derivan de la ejecución del Presupuesto pero que afectan a la estructura económica de constituyen las operaciones extra-presupuestarias. Las operaciones extra-presupuestarias se anotan mediante los documentos contables:

- MP, o Mandamiento de Pago extra-presupuestario.
- y MI, o Mandamiento de Ingreso extra-presupuestario.

4. La contabilidad de Tesorería

a) Contabilización de las operaciones presupuestarias de Tesorería

La contabilidad de Tesorería constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones de salida o entrada de recursos monetarios de o en la Caja y Bancos.

1.º En materia de GASTO:

Finalizada la fase de ordenación de gasto comienza la de ordenación del pago propia de la Tesorería.

Recibidas las propuestas de pago, corresponde al Servicio de Asuntos Económicos, por medio de la Sección de Contabilidad y Caja, la elaboración de la relación de pagos ordenados al que se da el carácter de documento contable P para la ordenación de pagos. Todo acto de ordenación de pagos debe ser intervenido y fiscalizado materialmente por la Intervención. Aprobada la realización del pago por el Presidente cabe, bien elaborar un mediante el documento L, o, en otras ocasiones, como sucede en nuestro caso, pueden simultanearse las fases contables de ordenación (P) y realización material del pago (L) en la misma orden de transferencia.

2.º En materia de INGRESOS:

Para los ingresos la contabilidad de lo recaudado tiene lugar a través del documento I y el de Remesa de Documentos de Recaudación. Otros documentos de ingresos escasamente

¹⁹ Entre ellas son destacables: los anticipos de caja fija, los anticipos de Tesorería, las aplicaciones provisionales de ingresos, contabilizaciones del IVA, retenciones por cuenta de terceros (IRPF, cotización de derechos pasivos, retenciones de cuotas obrera y patronal, cotización a Mutualidades, cuotas sindicales voluntarias o retenciones judiciales).

empleados en fase de tesorería son: DII, para formalizar las devoluciones de ingresos indebidos; el Documento de Corrección de Errores; y el de Presupuesto de Ingresos.

También para el caso de los ingresos se admite la fusión de las fases de reconocimiento con las de ingreso o pago mediante el documento RI.

5. Los Libros de contabilidad y la información económica.

Corresponde a la Sección de Contabilidad y Caja la llevanza y custodia de los Libros de contabilidad dentro de la competencia encomendada en el artículo 24.2 a) RRIAM. A tal efecto, deberá cumplir el mandato que realiza la LHCM en el artículo 118: La contabilidad pública se llevará en libros, registros y cuentas según los procedimientos técnicos que sean más convenientes según la naturaleza de las operaciones de que se trate. El SIEF permite prestar numerosa información tanto para el caso de ingresos como de gastos presupuestarios y extra-presupuestarios, así como de Tesorería (Listado de gastos o ingresos; Diario de operaciones; Mayor de conceptos, siendo posible la agrupación de listados por presupuestos cerrados, futuros, presupuesto corriente y créditos provisionales; Estado de ejecución del Presupuesto por centros, secciones, capítulos, artículos, subconceptos, partidas y mixtos; Seguimiento de Gastos o Ingresos; Listado de Modificaciones presupuestarias; Listado de Acreedores Listado de Gastos Plurianuales; Ejecución de Gastos de Presupuestos Cerrados; Liquidación del Presupuesto de gastos; Detalles de cobros y pagos, entre otros).

Todas las cuentas y documentación que deban rendirse periódicamente se presentarán trimestralmente. Por último, es preciso remarcar que la información que presten los gestores en materia económica deberá someterse en todo momento a los principios de regularidad financiera legalidad, claridad, y uniformidad.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Las leyes de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. LAS LEYES AUTONÓMICAS.— 1. La recepción de la potestad legislativa por las Comunidades Autónomas. 2. Rasgos definidores de la fuerza de ley autonómica: sus singularidades respecto de las leyes estatales. 2.1. La fuerza de ley. 2.2. Las notas definidoras de la fuerza de ley autonómica. II. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.— 1. Su reconocimiento estatutario: la Asamblea de Madrid como órgano legislativo de la Comunidad. 2. Las reservas de ley estatutarias. 3. Los títulos competenciales de la Comunidad. III. CUADRO COMPARATIVO DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA.— IV. GRÁFICOS DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA.— 1. Las leyes de la I^a Legislatura. 2. Las leyes de la II^a Legislatura. 3. Las leyes de la III^a Legislatura. 4. Las leyes de la IV^a Legislatura. 5. Comparativo de las cuatro legislaturas por periodos de sesiones. 6. Comparativo global de las cuatro legislaturas. V. RELACIÓN DE LEYES DE LA I^a LEGISLATURA (1983-1987).— VI. RELACIÓN DE LEYES DE LA II^a LEGISLATURA (1987-1991).— VII. RELACIÓN DE LEYES DE LA III^a LEGISLATURA (1991-1995).— VIII. RELACIÓN DE LEYES DE LA IV^a LEGISLATURA (1995-1999).—

I. LAS LEYES AUTONÓMICAS

1. La recepción de la potestad legislativa por las Comunidades Autónomas

Como es bien sabido, la implantación del modelo de organización territorial pluralista y policéntrico diseñado por la Constitución española de 1978 comportó la distribución competencial de la potestad normativa, de tal forma que, al margen de la atribución de la potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, se procedió al reconocimiento en favor de aquéllas de la capacidad de dictar normas con rango de ley a efectos de disciplinar, de acuerdo con los títulos competenciales asumidos estatutariamente, sus respectivos intereses.

Es cierto que la potestad legislativa —inherente a la descentralización política que es propia de este escalón territorial (autonomía política constitucionalmente garantizada, predicada de «entes autónomos», en la conocida expresión de Santi Romano) frente a la meramente administrativa que corresponde a las Entidades Locales (autonomía administrativa institucionalmente garantizada, otorgada a «entes autárquicos», siguiendo al genial jurista siciliano)— no se encuentra, explícitamente y de forma general, reconocida por la *lex superior*¹. Empero, no menos cierto es que al ampa-

* Letrado. Director de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid.

¹ Sí reconocía expresamente la potestad legislativa de las regiones autónomas el texto de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, en su artículo 16, del siguiente tenor: «En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes», y su artículo 19, que disponía: «El Estado podrá fijar, por medio de una Ley, aque-

ro de la norma suprema la dinámica política del proceso autonómico determinó su atribución a todas las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivas normas institucionales básicas².

El fundamento de esta asunción de la potestad legislativa por las Comunidades Autónomas, hoy pacífica en la doctrina³, se encuentra en las referencias que a la misma efectúan diversos preceptos de la Constitución; en concreto, sus artículos 66.2, *a sensu contrario* —«Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado...»—, 149.3 —«... La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»—, 150.1 —«Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas»—, artículo 150.3 —«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad»—, 152.1 —«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio...»—, y 153.a) —«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley».

Con posterioridad, esa interpretación vendría a ser ratificada por la propia Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su artículo 27.2.e) —«Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto de los casos de delegación legislativa»—, prescripción que encontró reflejo en todos los Estatutos de Autonomía.

llas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».

Al respecto, puede consultarse Castro Somoza, Juan Luis: «Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones Españolas de 1931 y de 1978», en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, páginas 461 a 491.

² El reconocimiento estatutario de la potestad legislativa se dispone, de forma expresa, en los siguientes preceptos: artículos 30.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 12.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 23.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, 19.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 13.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León, 12.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias, 9.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 9.2.a) del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 20.1.a) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 10.1.a) del Estatuto de Autonomía de Galicia, 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 22 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 17.1.a) del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 10 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y 11 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

³ Una referencia doctrinal de las distintas aportaciones entre nosotros y de la polémica en la doctrina italiana puede verse en Balaguer Callejón, Francisco: *Fuentes del Derecho*, II, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, notas a pie de página 10 y 11 en páginas 161 y 162.

En todo caso, y al margen de esas puntuales y concretas referencias del bloque de la constitucionalidad, no puede ignorarse que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas tiene en nuestro ordenamiento un específico fundamento constitucional, como se desprende de la combinación del reparto territorial del poder regulado en los artículos 148 y 149 con la remisión —*ex* artículo 147.2.d)— a los Estatutos de Autonomía de la asunción de competencias —por tanto, también las de índole legislativa— «en el marco establecido en la Constitución»⁴. Y es que en la lógica del proceso de descentralización política late el reconocimiento por parte del Estado a los entes territoriales de los que se predica la autonomía de la facultad de dictar su propio ordenamiento jurídico, de autonormarse.

Al amparo del reconocimiento constitucional-estatutario, consecuentemente, han surgido, como normas de producción parlamentaria emanadas de las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma, las denominadas «leyes autonómicas»; normas conformadoras de los distintos y particulares ordenamientos autonómicos, las cuales han quebrado el monopolio estatal de creación del Derecho por medio de leyes.

Estas normas coexisten con las propias del ordenamiento estatal, determinando que nuestro sistema de fuentes pueda ser caracterizado como extraordinariamente complejo, si bien ese pluralismo legislativo no contradice la necesaria unidad del ordenamiento jurídico global.

2. Rasgos definidores de la fuerza de ley autonómica: sus singularidades respecto de las leyes estatales

2.1. La fuerza de ley

La distribución competencial de la potestad normativa que ha verificado la Constitución, consecuencia del reparto territorial del poder político, determina que las leyes autonómicas sean disposiciones normativas de la misma naturaleza que las leyes estatales, las cuales gozan de la misma fuerza de ley —es decir, posición y límites en el sistema de fuentes—, y ocupan en la pirámide normativa idéntico escalón jerárquico —esto es, tienen el mismo rango o comportamiento ante el fenómeno derogatorio⁵—.

En efecto, entre las leyes estatales y las leyes autonómicas, en su respectivo ámbito, se da una identidad sustancial —de tal forma que la ley estatal y la ley autonómica al ocupar la misma posición no pueden derogarse recíprocamente—. Podemos sintetizar esa identidad en las notas caracterizadoras que seguidamente se relacionan; notas propias tradicionalmente de las normas estatales de este rango y ahora extendidas a las emanadas de los legislativos autonómicos —en los términos que ulteriormente veremos—:

1.º Las normas con rango de ley ostentan, en todo caso, la condición de norma escrita cabecera del ordenamiento jurídico, en el sentido de norma general y primaria del sistema normativo, sólo sometida a la norma fundamental, la Constitución, jerárquicamente superior a las restantes normas del ordenamiento, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza.

Consecuentemente, esa posición de primacía que corresponde a las leyes comporta que sólo corresponda a ellas innovar el Derecho ya existente, lo que no ocurre con el resto de las normas escritas de rango inferior que, o bien son concreciones de la norma legal, o bien se destinan a su ejecución, sin poder sobrepasar los límites cifrados en la misma.

⁴ Cfr., Parejo Alfonso, Luciano, en la obra conjunta con los profesores Jiménez Blanco y Ortega Álvarez: *Manual de Derecho Administrativo*, volumen 1, Ariel Derecho, 5.ª edición, página 240.

⁵ Resultaría inútil no remitirse aquí al excelente trabajo de Rubio Llorente, Francisco: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», en *Revista de Administración Pública*, número 100-102, volumen I, páginas 417 y siguientes. Asimismo, ineludible sigue resultando al respecto la consulta de Garrorena Morales, Ángel: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Madrid, 1980, especialmente páginas 45 y siguientes.

De lo anterior se colige que las leyes disfrutan de fuerza activa y pasiva respecto de las normas inferiores. Activa —capacidad de innovación o irresistibilidad de su eficacia— por cuanto la dimensión vertical, propia de todo ordenamiento jurídico en cuanto estructura, determina que, como regla, sus prescripciones resulten irresistibles para las normas de inferior rango, las cuales, sin precisar declaración expresa, resultan modificadas, suspendidas o, en su caso, derogadas por la nueva norma con rango de ley que entra en vigor —«norma irresistible»—. Pasiva —o resistencia— habida cuenta de que no pueden resultar afectadas por las determinaciones de una norma de inferior rango, las cuales siempre ceden ante las prescripciones legales —«norma resistente»—; es decir, la norma inferior que contradiga otra de rango superior carece de validez, de acuerdo con el clásico criterio que acertara a sintetizar el redactor del vigente artículo 1.2 del Código Civil.

2.º El legislador, en su ámbito, opera con plenitud competencial la potestad normativa, con expresa interdicción constitucional de invasión de competencias por otro poder normativo.

En el ejercicio de esa potestad el legislador opera, además, con libertad de configuración, habida cuenta de que la ley no es mera ejecución de la Constitución, lo cual singulariza radicalmente esta fuente respecto de las disposiciones reglamentarias, cuya sumisión a la ley es absoluta; esto es, en palabras del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 14 de junio de 1982: «La distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución), y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y, salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita».

3.º La doble fuerza de las leyes no significa, empero, que se trate de disposiciones normativas ajenas por completo a cualquier tipo de control.

En efecto, es cierto que la fuente material de las normas con rango de ley por *antonomasia* radica en las instituciones representativas, únicos órganos que, en el marco de los modelos de democracia parlamentaria, deben su existencia directa al pueblo. Esa legitimidad determina que el Parlamento sea la fuente de las decisiones políticas primarias, escapando sus actos al control de los Tribunales ordinarios. Empero, lo anterior no implica que sus poderes sean ilimitados. Y no son ilimitados sus poderes por la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos en la que ha insistido el Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto—, afirmando que a él le corresponde, como intérprete supremo de la Constitución, custodiar esta «permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél». Por la misma razón, tampoco es ilimitado el propio ejercicio de la potestad legislativa, sometido, a imagen de los países de nuestro entorno cultural, al control de constitucionalidad —*ex* artículo 161.1.a) de la Constitución—. Suficientemente expresivo a este respecto es el tenor del artículo 27.1 de la meritada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados».

Partiendo de esta premisa, lo que sí resulta cierto es, como apuntábamos, que las normas con rango de ley están excluidas del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que constitucionalmente corresponde revisar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (*ex* artículo 106.1). Lo anterior, sin perjuicio del papel indirectamente reconocido a la jurisdicción ordinaria a tenor del artículo 163 de la

Constitución, en cuya virtud «Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos».

4.º No existe en nuestro vigente Derecho positivo, ni en el ordenamiento estatal ni en los ordenamientos autonómicos, reserva material de reglamento, de tal forma que, en su ámbito, puede regularse cualquier materia mediante un norma con rango de ley.

Lo que sí existe en nuestro ordenamiento es una reserva de ley respecto de determinadas materias, de tal manera que esas concretas materias determinadas por el constituyente sólo pueden ser reguladas por una norma con rango formal de ley.

5.º La traslación del eje del poder político, en el marco de la sociedad postindustrial, desde las instituciones representativas hacia los órganos gubernamentales ha tenido una de sus manifestaciones más significativas en el ámbito de la potestad normativa —de la cual, conforme al principio de división de poderes, base orgánico estructural del Estado constitucional liberal a partir de la interpretación de la formulación de Montesquieu, el Poder Ejecutivo era su mero ejecutor—.

En efecto, sabido es que el liberalismo clásico, fiel al dogma de la división de poderes, considera a la legislación como la función esencial del Parlamento, hasta el punto de que, como señalara Pérez Serrano, “no en balde suele ser llamado Poder Legislativo”. Pero no menos conocido es que esta identificación es el resultado de un criterio más bien formal que político, resultando inexacta no ya sólo en la actualidad, sino en sus propios orígenes históricos, pues el Parlamento nace sobre la base de otra función anterior, la presupuestaria. A partir de aquí la identificación ideal clásica entre el Poder Legislativo y la Función Legislativa no ha pasado de ser una ilusión teórica, sustancialmente afectada por el establecimiento del Estado Social. En efecto, resultaría ocioso ignorar que las sociedades de nuestro entorno han observado un proceso en cuya virtud el Poder Ejecutivo ha ido asumiendo, cada vez en mayor medida, un significativo protagonismo en el ejercicio de la potestad normativa. Así, del originario reconocimiento de la potestad reglamentaria —circunscrito a la ejecución normativa de las leyes; paso previo y necesario para su ejecución material, presupuesta la generalidad, en cuanto a sus destinatarios, y abstracción, en cuanto a su contenido, del concepto clásico de ley propio del primer liberalismo—, se pasó al protagonismo del ejecutivo en el ejercicio de la iniciativa legislativa —hasta el punto que, *hic et nunc*, constituye un hecho incuestionable el abrumador predominio de las iniciativas legislativas gubernamentales frente a las debidas a los grupos parlamentarios, cuyo éxito no suele superar, en el mejor de los casos, el 5 % del total de la producción legislativa de un Parlamento—, y desde la segunda mitad del presente siglo se ha ido afirmando, incluso, su capacidad para dictar directamente normas con rango de ley —tanto por la vía de la legislación delegada, conforme establece entre nosotros el texto de la Constitución, en sus artículos 82 a 85, como por la de la legislación de urgencia, a tenor del artículo 86 de nuestra *lex superior*.

6.º Obviamente, el marco territorial al que se extiende la eficacia de las leyes es aquel sobre el cual la organización autora de la norma extiende su ámbito de competencias, 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 normas de extraterritorialidad.

2.2. Las notas definidoras de la fuerza de ley autonómica

Presupuesta esa identidad sustancial, sin embargo, ha de constatarse que las leyes autonómicas se caracterizan por ciertas notas peculiares respecto de las leyes estatales.

Estas notas singularizadoras, de acuerdo con los criterios que ha destacado la doctrina⁶, pueden sintetizarse, siguiendo la ordenación sistemática inmediatamente formulada, como sigue:

A) Las leyes autonómicas —lo mismo que ocurre con las leyes estatales— ostentan la condición de norma escrita cabecera del respectivo ordenamiento jurídico, estando jerárquicamente subordinadas a la Constitución.

Empero, esa relación de subordinación concurre también en las relaciones de las leyes autonómicas con la correspondiente norma institucional básica de la Comunidad, es decir, su Estatuto de Autonomía.

Existe, por ende, una doble vinculación jerárquica.

En ambos casos, la contradicción de la *lex superior* comporta la nulidad de la ley autonómica —por resultar contraria a la Constitución o al respectivo Estatuto de Autonomía—.

Esta posición compele, operativamente, a una interpretación de sus prescripciones conforme con el bloque de las normas constitucionales y estatutarias. En este sentido, ha de insistirse en los principios de unidad de la nación española y solidaridad —artículo 2—, equilibrio económico —artículo 138—, igualdad y libre circulación de personas y bienes —artículo 139— establecidos por el constituyente y, por ende, vinculantes como principios generales, de rango constitucional, para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, para el ejercicio de la potestad legislativa que les corresponde.

B) En segundo lugar, ha de destacarse que el legislador autonómico —como el legislador estatal— opera con plenitud competencial, resultando vetada cualquier invasión de sus competencias por otro poder normativo.

Asimismo, resulta indudable que la ley autonómica —como la ley estatal— no es una mera norma ejecutiva o de desarrollo de la Constitución ni, tampoco, de su respectivo Estatuto de Autonomía. El legislador tiene libertad de configuración en el marco de la Constitución y del Estatuto, es decir, en cuanto manifestación capital de la autonomía política el legislador autonómico goza de libertad en la selección de fines, esto es, de transformación en Derecho de opciones y, por tanto, decisiones políticas en el respectivo ámbito competencial.

⁶ Sobre el particular, de la extensa bibliografía existente, y presupuestas las pioneras aportaciones de Muñoz Machado, Santiago, sintetizadas en su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Editorial Civitas, Madrid, 1982, páginas 385 a 439, nos remitimos, por todos, al tratamiento que, desde diversas perspectivas y orientaciones, realizan Balaguer Callejón: *Fuentes del Derecho*, II, *op. cit.*, páginas 161 a 172; Díez-Picazo Giménez, Luis María: «Ley autonómica y ley estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 25, enero-abril, 1989, páginas 63 a 86; García Ruíz, José Luis: «Notas sobre el ámbito y la validez de las normas autonómicas. Con especial referencia a Andalucía», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 15, mayo-agosto 1986, páginas 105 a 119; García de Enterría y Martínez Caramde, Eduardo: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relaciones», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, páginas 283 y siguientes; De Otto Pardo, Ignacio: *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel Derecho, 2.^a edición, Barcelona, 1988, especialmente páginas 247 a 249, 275 y 276; Parejo Alfonso: *Manual de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, páginas 240 y 241; Pérez Royo, Javier: *Las Fuentes del Derecho*, Editorial Tecnos, 2.^a edición, Madrid, 1985, páginas 151 a 154; Pizarro Moreno, Manuel: «Control de la legalidad de la legislación autonómica», Segunda Ponencia en la *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, editada por la Asamblea Regional de Murcia, páginas 73 a 93; y, sobre todo, la precisa y sistemática exposición de Santamaría Pastor, Juan Alfonso, cuya consideración resulta ineludible, en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, páginas 616 a 621; una versión resumida nos la ofrece el propio autor en sus *Principios de Derecho Administrativo*, volumen I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2.^a edición, Madrid, 1998, páginas 251 a 253.

No obstante, dicha libertad de configuración no es idéntica a la del legislador estatal, habida cuenta de que se restringe a la regulación de las materias atribuidas a la Comunidad Autónoma, debiendo apoyarse en un apoderamiento concreto de su Estatuto para regular una materia o sector.

Presupuesto lo anterior —y aunque lo que sigue resulta ciertamente cuestionable desde el punto de vista dogmático, mas posee un innegable valor propedéutico—, podría decirse que en nuestro sistema normativo varía el propio concepto de la ley autonómica respecto del clásico concepto formal de ley. En efecto, el concepto de ley es, en nuestra cultura jurídica, un concepto estrictamente extrínseco o formal, de tal modo que ley es lo que, como tal y de acuerdo con el proceso de nomogénesis legal o procedimiento legislativo previamente establecido, se aprueba por el órgano que está investido de la potestad legislativa, incorporándose al ordenamiento tras su pertinente publicación en el correspondiente diario oficial⁷. En el caso de las leyes autonómicas es cierto que rige ese concepto formal. Empero, las mismas no pueden ser exclusivamente definidas con arreglo al mismo, pues responden, además, a un concepto material de ley⁸, de tal forma que ley autonómica es lo que aprueba formalmente como tal un Parlamento autonómico de acuerdo con el pertinente procedimiento legislativo —concepto formal—, siempre que la materia disciplinada se enmarque dentro de los títulos competenciales asumidos por la Comunidad, es decir, que exista en el Estatuto de Autonomía un apoderamiento concreto para regular esa materia o sector, o que se haya producido por el Estado una descentralización de la misma mediante los mecanismos previstos por el artículo 150.1 y 2 de la Constitución —concepto material—.

De lo anterior se colige que el legislador autonómico está limitado *ratione materiae*⁹, de tal forma que sus disposiciones sólo pueden versar sobre aquellas materias que en los Estatutos hayan asumido la titularidad de la potestad legislativa, con el alcance con que esta potestad haya sido perfilada estatutariamente.

C) Como vimos, las normas con rango de ley están sometidas al control de constitucionalidad que corresponde al intérprete supremo de la Constitución y excluidas del control de la jurisdicción ordinaria, lo cual ratifica específicamente para las leyes autonómicas el artículo 153.a) de la Constitución, en relación con sus artículos 161.1.a) y 106.1¹⁰ —artículo 27.2.e) de la Ley Orgánica 2/1979 y preceptos estatutarios anteriormente citados—.

⁷ La imposibilidad de la tarea de caracterización de la posición de la ley con base, de forma exclusiva, en elementos formales ha sido acreditada por Díez-Picazo Giménez: «Concepto de ley y clases de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 24, 1988, páginas 47 a 43.

⁸ En esta idea ha insistido Pérez Royo: *Las Fuentes del Derecho*, op. cit., páginas 151 y 152.

⁹ Conforme se advierte en el texto, nos permitimos la licencia de recoger esta caracterización dada la naturaleza de estas líneas —introducción en el marco de una Crónica de actividad parlamentaria— y con una finalidad meramente propedéutica. Buena prueba de que sus postulados no resultan asumibles es el hecho, incuestionable, de que también el legislador estatal está limitado *ratione materiae*, no gozando en absoluto de una potestad legislativa ilimitada, conforme ha acreditado lapidariamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de veinte de marzo, con su delimitación de la supletoriedad del Derecho estatal. Y es que, como ha enseñado la Teoría General del Derecho —baste ahora con remitirse a la «Introducción al Derecho» de Reale—, junto a la legitimidad subjetiva y a la legitimidad del procedimiento, es precisa, como requisito esencial en el proceso de nomogénesis la legitimidad *ratione materiae*.

¹⁰ En este sentido, véase la precisión expresa de la mayoría de los Estatutos de Autonomía excluyendo su control vía contencioso-administrativa. Cfr. artículos 45.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 20.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 52 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, 43.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 11.8 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 38 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 12.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 13.7 del

En el supuesto de las leyes autonómicas¹¹, y a diferencia de lo que ocurre con las leyes estatales —sometidas, únicamente, al criterio definitivo que el Alto Tribunal pronuncie al dictar la correspondiente sentencia, de tal forma que su vigencia y consecuente eficacia determinan que la ley despliegue normalmente sus efectos desde el momento de la impugnación y hasta el acto de resolución definitiva—, debe recordarse que, en virtud del artículo 161.2 de la Constitución: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses». El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, precisa al efecto: «La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades autónomas»¹².

En consecuencia, concurre una posibilidad de suspensión de la eficacia normativa de las leyes emanadas de las Comunidades Autónomas que no encuentra paralelo en el supuesto de las leyes estatales, cuya eventual impugnación no comporta la suspensión de su eficacia normativa. Como se ha señalado gráficamente, “la ley de la Comunidad Autónoma, expresión de un legislador limitado, puede verse afectada por la decisión política del Gobierno del Estado, quedando suspendida temporalmente por la simple decisión tomada por éste al recurrirla”.

La apuntada suspensión —auténtico control preventivo en manos del Gobierno— debe, además, ponerse en relación con la técnica de las leyes de armonización, prevista en el artículo 150.3 de la Constitución como remedio —todo lo residual que se quiera¹³, pero vigente— frente a una excesiva disparidad normativa, así como con la propia regla de prevalencia del Derecho estatal que consagra su artículo 149.3.

Todo ello al margen de recordar que los conflictos en torno al ejercicio de las competencias legislativas estatal y regional deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional —*ex artículo 161.c)*—.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 40.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 49.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 13.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 43 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, 53.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 37 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 29.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 38.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 29.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

¹¹ Sigue resultando de utilidad en esta materia la consulta de las reflexiones tempranamente formuladas por Mendizábal Allende, Rafael de: «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen II, editado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, páginas 1439 a 1468.

¹² Sigue resultando de consulta inexcusable Fernández Farreres, Germán: «La impugnación prevista en el artículo 161.2.º de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 13, 1985.

Vid., asimismo, Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime: «La suspensión de resoluciones y disposiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 16, 1986, páginas 45 y siguientes; y Navarro Munuera, A. E.: «La suspensión de las disposiciones y resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», en *Revista de Administración Pública*, número 114, 1987, páginas 218 y siguientes.

¹³ Exonera de cualquier comentario al respecto remitirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de cinco de agosto, respecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

D) En cuarto lugar, y presupuesto que tampoco los sistemas autonómicos han dispuesto reservas materiales de reglamento¹⁴ pero sí reservas de ley respecto de las competencias estatutariamente asumidas, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional —por todas su temprana Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre— ha reiterado que la paridad de naturaleza jurídica entre las distintas normas con rango de ley tiene como consecuencia que la ley autonómica sea instrumento idóneo para cumplir la exigencia de rango inherente al principio de reserva de ley establecido por la Constitución —excepción hecha, obviamente, de las reservas de ley orgánica o de otras reservas específicas que realiza la propia Constitución—.

La reserva de ley *ope constitutiones*, por ende, no es en sí misma un título atributivo de competencia material en favor del legislador estatal, sino un mero requerimiento de un concreto y determinado rango normativo formal para la disciplina en cuestión.

Recuérdese que el intérprete supremo de la Constitución ha extendido su razonamiento incluso a la reserva de ley establecida por el artículo 53.1. En consecuencia, y presupuesto el título competencial que al Estado reconoce el artículo 149.1.1.º, “cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de los derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyen competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitutivamente garantizados” (Fundamento Jurídico 12 de la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre).

E) El fenómeno de traslación del eje del poder político ha tenido eco en las Comunidades Autónomas desde su propio proceso de constitución. En consecuencia, resulta hoy generalmente admitida la potestad legislativa de los distintos ejecutivos autonómicos, aunque la misma se circunscribe a la técnica de la legislación delegada, articulada a través de los pertinentes Decretos Legislativos, sin que, en el estado actual, resulte viable la aprobación de normas de urgencia, recogiendo el modelo estatal del artículo 86 de la Constitución.

F) Finalmente, ha de añadirse respecto del ámbito territorial a que se extiende la eficacia de las leyes autonómicas que, en principio y al igual que las leyes estatales, extienden su eficacia a todo el territorio sobre el cual la organización respectiva ostenta competencias.

No obstante, a este respecto ha de recordarse que el Tribunal Constitucional ha reiterado que la eficacia de las leyes autonómicas no se circunscribe, necesariamente, al ámbito territorial propio de la Comunidad autora de la ley, habida cuenta de que, como afirmara en su reiterada Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, “la privación a las Comunidades Autónomas de 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”.

II. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Su reconocimiento estatutario: la Asamblea de Madrid como órgano legislativo de la Comunidad.

¹⁴ El Tribunal Constitucional ha precisado al respecto que los límites competenciales de las Comunidades Autónomas «hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma». *Vid.* la STC 35/1982, de catorce de junio, de cuyo Fundamento Jurídico 2 se ha extraído la cita.

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁵ 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 normativa¹⁶.

Presupuesto lo anterior, ha de subrayarse que en su redacción vigente —tras la última de las reformas, la operada en 1998—, 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.»

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»¹⁷.

Finalmente, el artículo 15, en su apartado 3, admite expresamente la potestad legislativa

¹⁵ El texto originario del Estatuto de la Comunidad de Madrid fue publicado en el BOE número 51, de 1 de marzo de 1983. Desde ese momento ha sido objeto de diversas modificaciones, en concreto por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo (BOE de 14 de marzo), por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (BOE de 25 de marzo; *corrección de errores* en BOE de 15 de abril), por la Ley Orgánica 33/1997, de 4 de agosto (BOE de 5 de agosto) y por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE de 8 de julio).

¹⁶ De consulta fructífera sigue resultando el trabajo de Villar Palasí, José Luis: «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva, coordinada por Gómez-Ferrer Morant, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, editada por la Consejería de Presidencia de la Comunidad en Civitas, Madrid, 1988, páginas 221 a 252.

Sobre el procedimiento legislativo, en la misma obra colectiva, *vid.* el estudio descriptivo de Saínz Moreno, Fernando: *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 1984, hoy derogado y sustituido por el vigente Reglamento, de 30 de enero de 1997.

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 prologada por García de Enterría, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, especialmente páginas 75 a 86.

¹⁷ 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.

del ejecutivo, si bien circunscrita a los supuestos en que concurra una previa delegación de la Asamblea Legislativa. En su virtud:

«La Asamblea solamente podrá delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.»

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*¹⁸.

Finalmente, ha de tenerse presente la Disposición Transitoria Primera:

«Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias. Todo ello, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad, en los casos así previstos.»

2. Las reservas de ley estatutarias

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad establece de forma expresa diversas reservas de ley, que resulta ineludible conocer.

En primer lugar, en materia de organización territorial, en el Título Preliminar su artículo 3, en los apartados 2 y 3, dispone:

«2. Los Municipios podrán agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado.

3. Por Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica».

¹⁸ Sobre el particular, *vid.* Arévalo Gutiérrez, Alfonso: «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.

En el propio Título Preliminar, el artículo 4.2 establece:

«El Escudo de la Comunidad de Madrid se establece por ley de la Asamblea»¹⁹.

Y añade el apartado 3 del propio artículo 4:

«La Comunidad de Madrid tiene Himno propio, siendo éste establecido por ley de la Asamblea»²⁰.

Ya en el título Primero, al establecer la disciplina de las instituciones de autogobierno de la Comunidad, respecto de la propia Asamblea Legislativa determina el artículo 10.4:

«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»²¹.

El artículo 11.1 dispone respecto del estatuto de los Diputados:

«Los Diputados de la Asamblea recibirán de cualesquiera autoridades y funcionarios la ayuda que precisen para el ejercicio de su labor y el trato y precedencia debidos a su condición, en los términos que establezca una ley de la Asamblea»²².

Y añade el artículo 11.4:

«La Asamblea determinará por ley las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados»²³.

Su artículo 15.2, ulteriormente reproducido, establece reserva de ley respecto de la iniciativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad²⁴.

Por lo que respecta al Gobierno de la Comunidad y, en concreto, al estatuto de sus miembros, el artículo 23.1 determina:

«Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras actividades laborales, profesionales o empresariales que las derivadas del ejercicio de su cargo. El régimen jurídico y administrativo del Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley de la Asamblea»²⁵.

Reserva de ley tradicional y de primera relevancia es la que, al disciplinar en el Título III el régimen jurídico de la Administración, establece el artículo 37.2:

«El régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado»²⁶.

¹⁹ Por Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de la Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad, se ha cumplido esta previsión estatutaria.

²⁰ *Vid.* nota anterior.

²¹ Esta previsión fue desarrollada por la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

²² La previsión estatutaria fue cumplimentada por la Ley 8/1986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado.

²³ A este respecto, ha de estarse a lo dispuesto por la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, concretamente sus artículos 5 y 6.

²⁴ Dicha reserva fue cumplimentada por la Ley 6/1986, de 25 de junio, ya citada.

²⁵ Ha de estarse a lo dispuesto por la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, considerando, asimismo, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

²⁶ La previsión fue cumplimentada por la Ley 11/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y por la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Y añaden los artículos 38 y 39:

«La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan, pudiendo delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.»

«En los términos previstos en este Estatuto, y de acuerdo con la legislación básica del Estado, la Comunidad de Madrid, mediante Ley, podrá crear otras entidades de carácter institucional para fines específicos»²⁷.

Otro supuesto particular es el relativo a la configuración de la Cámara de Cuentas, a tenor del párrafo segundo del artículo 44, del siguiente tenor:

«Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas»²⁸.

Respecto de la Administración de Justicia ha de tenerse en cuenta el número 2 del artículo 49:

«En relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde: A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid, y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.»

En el Título V, regulador de la Economía y Hacienda, el artículo 52.2 determina:

«Una ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa»²⁹.

El artículo 53.2, en relación con el artículo 16.3.f) y el artículo 59, que posteriormente se reproduce, establece:

«Los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre impuestos estatales, en los términos que establezca la Ley reguladora de los mismos.»

En materia de crédito público, el artículo 55.4, reservando su disciplina específicamente a la Ley de Presupuestos, determina:

«El Gobierno podrá realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. La Ley de Presupuestos de la Comunidad regulará anualmente las condiciones básicas de estas operaciones.»

El artículo 59 dispone:

«Se regularán necesariamente, mediante Ley de la Asamblea de Madrid, las siguientes materias:

- a) El establecimiento, la modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y de las exenciones y bonificaciones que les afecten.
- b) El establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del

²⁷ Esta previsión se desarrolló por la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional.

²⁸ *Ibid.* Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

²⁹ Esta previsión se desarrolló en la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

- c) El régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado»³⁰.

De conformidad con la clásica prescripción presupuestaria, el artículo 61.1 establece:

«Corresponde al Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad de Madrid, y a la Asamblea, su examen, enmienda, aprobación y control. El Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio.»

La Disposición Adicional Primera, tras concretar los tributos cuyo rendimiento total o parcial resulta cedido a la Comunidad, preceptúa en sus apartados 2 y 3:

«2. El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad de Madrid, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto.

3. El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta mencionada en la Disposición transitoria segunda que, en todo caso, los referirá a rendimientos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de Ley».

No puede cerrarse este apartado sin hacer referencia a dos reservas de ley que formula el Estatuto, pero no de ley autonómica sino de ley estatal. En concreto, se trata de la ansiada «Ley de capitalidad», ex artículo 6, y de la delimitación del porcentaje de participación anual de la Comunidad de Madrid en los ingresos del Estado, concretamente respecto de los impuestos estatales no cedidos, a tenor del artículo 54.2. Disponen los dos preceptos citados:

«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómica y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»

«El porcentaje de participación se establecerá por ley».

3. Las competencias legislativas asumidas por la Comunidad de Madrid.

Han de considerarse como títulos atributivos de competencia legislativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15.1, los establecidos por los artículos 26, 27 y 29.1 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 26 del Estatuto dispone:

«1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1.1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

1.2. Creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto.

³⁰ Hemos de remitirnos a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y a la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

- 1.3. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.
- 1.4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 1.5. Obras públicas de interés de la comunidad, dentro de su propio territorio.
- 1.6. Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discurra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.
- 1.7. Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.
- 1.8. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.
- 1.9. Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza.
- 1.10. Tratamiento singular de las zonas de montaña.
- 1.11. Instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22.ª y 25.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- 1.12. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1.ª, 6.ª y 8.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- 1.13. Ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones.
- Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.
- 1.14. Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil.
- 1.15. Artesanía.
- 1.16. Denominaciones de origen en colaboración con el Estado.
- 1.17. Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 1.18. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.
- 1.19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.
- 1.20. Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.
- 1.21. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 1.22. Deporte y ocio.
- 1.23. Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación.
- 1.24. Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.
- 1.25. Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social económico y cultural.
- 1.26. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid.

1.27. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.

1.28. Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.

1.29. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

1.30. Espectáculos públicos.

1.31. Estadística para fines no estatales.

1.32. Servicio meteorológico de la Comunidad de Madrid.

2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

3.1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

3.1.1. Ordenación y planificación de la actividad económica regional.

3.1.2. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

3.1.3. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

3.1.4. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.

3.1.5. Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro.

3.1.6. Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.

3.2. La Comunidad de Madrid participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.»

La norma institucional básica, en su artículo 27, establece:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

1. Régimen local.

2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.

3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.

4. Sanidad e higiene.

5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.

7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.

8. Régimen minero y energético.

9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.

10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.^a, 13.^a y 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

13. Bienes de dominio público y patrimonio cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias.»

Finalmente, el artículo 29.1 del Estatuto determina:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 3.^a del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.»

El ámbito de la potestad legislativa resulta delimitado por dos preceptos, los artículos 33 y 34.1, en cuya virtud:

«El Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid.»

«Las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio».

III. CUADRO COMPARATIVO

LEYES DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Legislaturas Períodos de sesiones	I LEGISLATURA		II LEGISLATURA		III LEGISLATURA		IV LEGISLATURA	
Primer período	Oct-Dic 1983:	2	Oct-Dic 1987:	2	Jul-Dic 1991:	7	Oct-Dic 1995:	5
Segundo período	Ene-Jun 1984:	13	Feb-Jun 1988:	2	Feb-Jul 1992:	6	Feb-Jul 1996:	7
Tercer período	Oct-Dic 1984:	4	Oct-Dic 1988:	2	Oct-Dic 1992:	2	Oct-Dic 1996:	8
Cuarto período	Ene-Jun 1985:	6	Feb-Jun 1989:	8	Ene-Jun 1993:	9	Ene-Jul 1997:	20
Quinto período	Oct-Dic 1985:	5	Oct-Dic 1989:	3	Oct-Dic 1993:	2	Oct-Dic 1997:	20
Sexto período	Feb-Jul 1986:	8	Feb-Jun 1990:	7	Feb-Jul 1994:	9	Feb-Jul 1998:	14
Séptimo período	Oct-Dic 1986:	4	Oct-Dic 1990:	3	Oct-Dic 1994:	6	Oct-Dic 1998:	12
Octavo período	Feb-May 1987:	2	Feb-May 1991:	10	Feb-May 1995:	16	Feb-May 1999:	20
TOTALES		44		37		57		94
TOTAL TODAS LAS LEGISLATURAS					232			

IV. GRÁFICOS DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA³²

GRÁFICO 1: LAS LEYES DE LA I LEGISLATURA

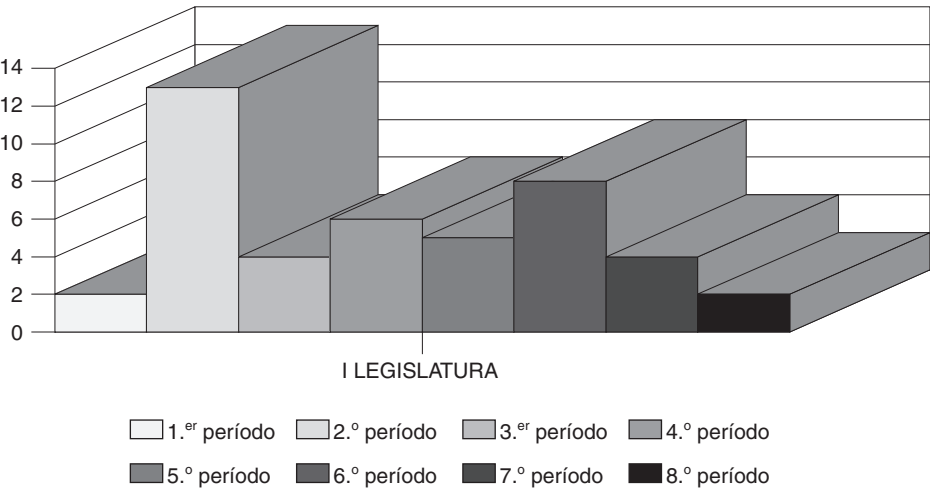
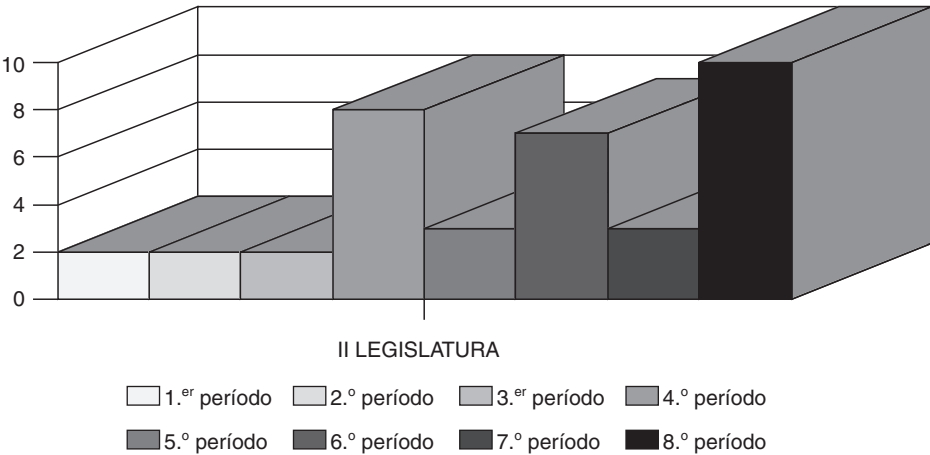
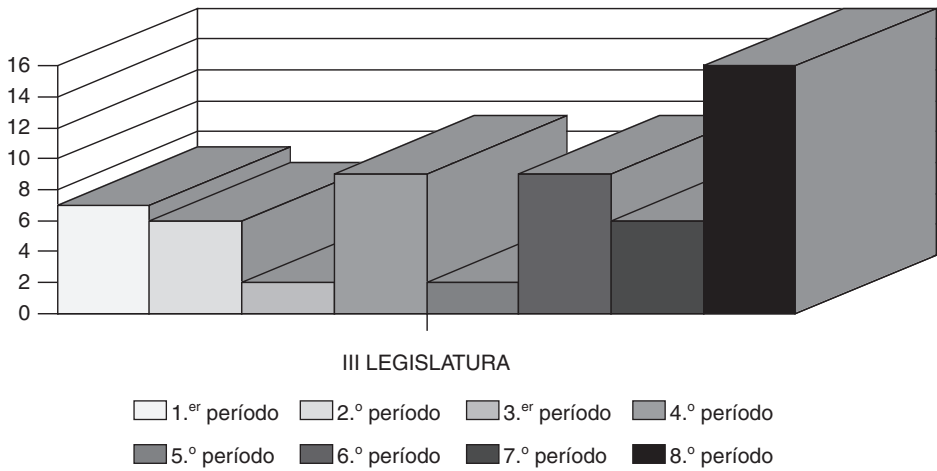
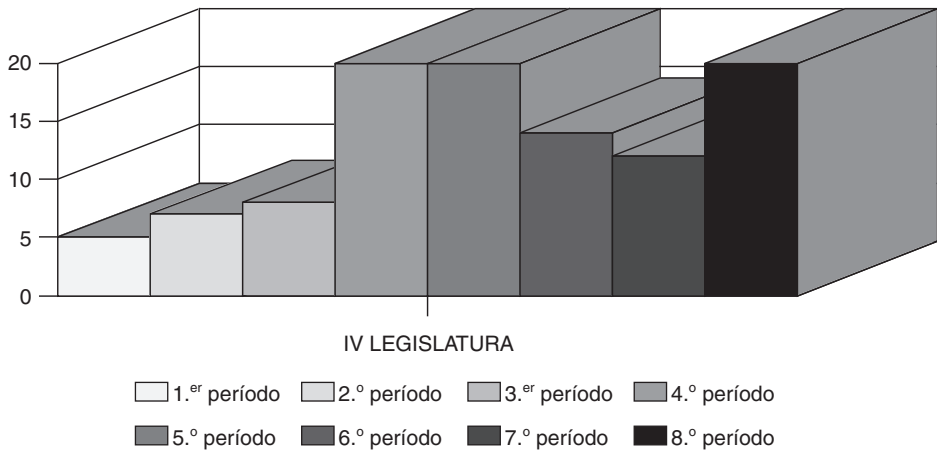


GRÁFICO 2: LAS LEYES DE LA II LEGISLATURA



³² Resulta obligado por mi parte dejar constancia expresa de mi agradecimiento a Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez y a D.^a Angeles Nieto Lozano por su inestimable colaboración, una vez más, en la elaboración de los epígrafes que siguen. Sin su colaboración la labor de sistematización hubiera resultado materialmente imposible.

GRÁFICO 3: LAS LEYES DE LA III LEGISLATURA**GRÁFICO 4: LAS LEYES DE LA IV LEGISLATURA**

**GRÁFICO 5: COMPARATIVO DE LAS CUATRO LEGISLATURAS
POR PERIODOS DE SESIONES**

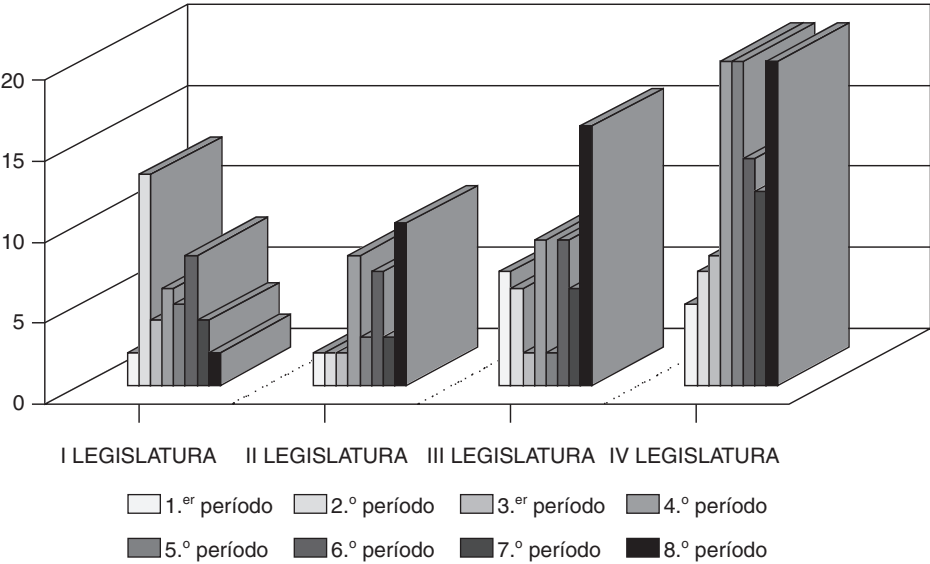
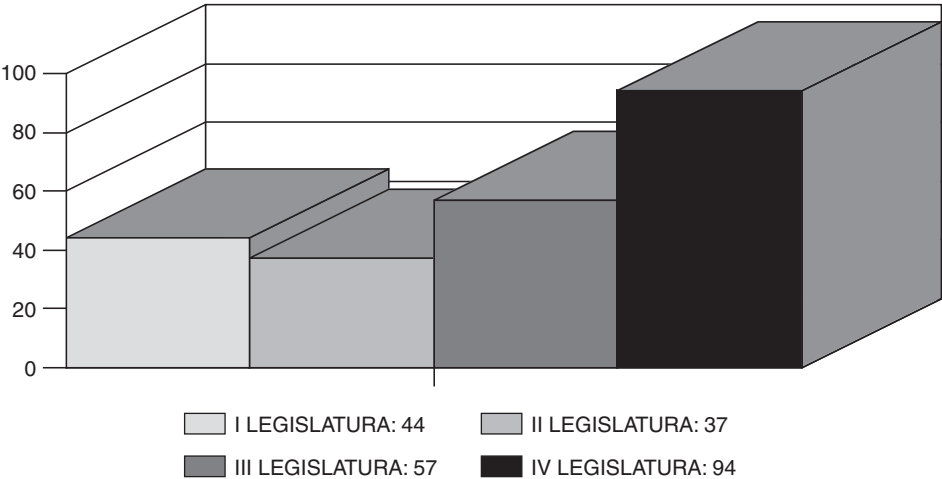


GRÁFICO 6: COMPARATIVO GLOBAL DE LAS CUATRO LEGISLATURAS



V. RELACIÓN DE LEYES DE LA I.^a LEGISLATURA (1983-1987).

Las cuarenta y cuatro disposiciones legales aprobadas por la Asamblea de Madrid durante la I.^a Legislatura son las siguientes, distribuidas por períodos de sesiones:

PRIMER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1983

Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.
BOAM: 24, de 28-12-83, *texto articulado de la Ley*. **BOAM:** 28, de 23-1-84, *anexos I y II de la Ley*.
BOCM: 161, de 20-12-83. **BOCM:** 8, de 10-01-84, *corrección de errores*. **BOE:** 51, de 29-2-84.

Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de la Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid.
BOAM: 26, de 09-01-84. **BOCM:** 165, de 24-12-83. **BOCM:** 8, de 10-01-84, *corrección de errores*. **BOE:** 33, de 08-02-84.

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ENERO-JUNIO 1984

Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 30, de 13-02-84. **BOCM:** 29, de 03-02-84. **BOCM:** 37, de 13-02-84, *corrección de errores*. **BOE:** 53, de 02-03-84.

Ley 2/1984, de 9 de febrero, de Modificación de Crédito en el Presupuesto de Inversiones por importe de 22.500.000 pesetas.

BOAM: 34, de 14-03-84. **BOCM:** 49, de 27-02-84. **BOE:** 83, de 06-04-84.

Ley 3/1984, de 9 de febrero, de Modificación de Crédito en el Presupuesto por un importe de 659.725.268 pesetas.

BOAM: 34, de 14-03-84. **BOCM:** 49, de 27-02-84. **BOE:** 83, de 06-04-84.

Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

BOAM: 34, de 14-03-84. **BOCM:** 49, de 27-02-84. **BOCM:** 61, de 12-03-84, *corrección de errores*. **BOE:** 83, de 06-04-84.

Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 38, de 07-04-84. **BOCM:** 65, de 16-03-84. **BOCM:** 106, de 4-05-84, *corrección de errores*. **BOE:** 121, de 21-05-84.

Ley 6/1984, de 9 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1984.

BOAM: 35, de 29-03-84. **BOCM:** 69, de 21-03-84. **BOCM:** 78, de 31-03-84, *corrección de errores*. **BOE:** 167, de 13-07-84.

Ley 7/1984, de 14 de marzo, de Incompatibilidades de los Miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 39, de 10-04-84. **BOCM:** 74, de 27-03-84. **BOCM:** 106, de 4-05-84, *corrección de errores*. **BOE:** 113, de 11-03-84.

Ley 8/1984, de 25 de abril, declarando Fiesta de la Comunidad de Madrid la jornada del 2 de mayo.
BOAM: 42, de 14-05-84. **BOCM:** 114, de 14-05-84. **BOE:** 155, de 29-06-84.

Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social y del Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 51, de 19-06-84. **BOCM:** 138, de 11-06-84. **BOE:** 152, de 26-06-84.

Ley 10/1984, 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 51, de 19-06-84. **BOCM:** 143, de 16-06-84. **BOCM:** 172, de 20-07-84, corrección de errores. **BOE:** 191, de 10-08-84.

Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales.

BOAM: 52, de 27-06-84. **BOCM:** 149, de 23-06-84. **BOE:** 176, de 24-07-84.

Ley 12/1984, de 13 de junio, de creación del Instituto Madrileño de Desarrollo.

BOAM: 53, de 04-07-84. **BOCM:** 150, de 25-06-84. **BOCM:** 159, de 5-07-84, corrección de errores. **BOE:** 165, de 11-07-84.

Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público Radio Televisión Madrid.

BOAM: 55, de 11-07-84. **BOCM:** 158, de 04-07-84. **BOCM:** 165, de 12-07-84, corrección de errores. **BOE:** 181, de 30-07-84.

TERCER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1984

Ley 14/1984, de 30 de noviembre, de modificaciones de créditos en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid para 1984, por importe de 860.355.631.- pesetas.

BOAM: 72, de 13-12-84. **BOAM:** 88, de 25-03-85, corrección de errores. **BOCM:** 292, de 07-12-84. **BOCM:** 63, de 15-03-85, corrección de errores. **BOE:** 133, de 4-06-85.

Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

BOAM: 76, de 07-01-85. **BOCM:** 308, de 27-12-84. **BOE:** 14, de 16-1-85.

Ley 16/1984, de 20 de diciembre, de modificación de la Disposición Adicional 50 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 76, de 07-01-85. **BOCM:** 309, de 28-12-84. **BOCM:** 35, de 11-02-85, corrección de errores. **BOE:** 33, de 07-02-85.

Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del Abastecimiento y Saneamiento de Agua en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 77, de 08-01-85. **BOAM:** 91, de 09-04-85, corrección de errores. **BOCM:** 311, de 31-12-84. **BOCM:** 74, de 28-03-85, corrección de errores. **BOE:** 33, de 07-02-85.

CUARTO PERÍODO DE SESIONES ENERO-JUNIO 1985

Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

BOAM: 80, de 07-02-85. **BOAM:** 80.bis, de 05-03-85, corrección de errores. **BOAM:** 88, de 25-03-85, corrección de errores. **BOAM:** 90, de 03-04-85, corrección de errores. **BOCM:** 33, de

08-02-85. **BOCM:** 136, de 10-06-85, *corrección de errores*. **BOE:** 109, de 7-05-85, y 110, de 8-05-85.

Ley 2/1985, de 25 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1985.

BOAM: 87, de 25-03-85. **BOAM:** 94, de 25-04-85, *corrección de errores*. **BOCM:** 49, de 27-02-85, y 50, de 28-02-85. **BOCM:** 64, de 16-03-85, *corrección de errores*. **BOE:** 110, de 08-05-85, 111, de 9-05-85, 112, de 10-05-85, 113, de 11-05-85, 114, de 13-05-85, y 115, de 14-05-85.

Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 90, de 03-04-85. **BOCM:** 71, de 25-03-85. **BOE:** 172, de 19-07-85.

Ley 4/1985, de 18 de abril, por la que se Suspende la Aplicación de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

BOAM: 95, de 26-04-85. **BOCM:** 93, de 20-04-85. **BOE:** 202, de 23-08-85.

Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

BOAM: 100, de 17-05-85. **BOAM:** 103, de 10-06-85, *corrección de errores*. **BOCM:** 124, de 27-05-85. **BOE:** 250, de 18-10-85.

Ley 6/1985, de 26 de junio, por la que se Modifica Parcialmente el apartado 1 del artículo 22 de la Ley 2/1985, de 25 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1985.

BOAM: 107, de 11-07-85. **BOCM:** 158, de 05-07-85. **BOE:** 242, de 09-10-85.

QUINTO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1985

Ley 7/1985, de 8 de octubre, de concesión de un Crédito Extraordinario por importe de 8.400.000.000 pesetas para la Financiación de un Programa de Inversiones de Carácter Municipal.

BOAM: 116, de 10-10-85. **BOCM:** 244, de 14-10-85. **BOE:** Pendiente de publicación.

Ley 8/1985, de 4 de diciembre, por la que queda sin Aplicación en el Ámbito de la Comunidad de Madrid la figura de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, regulada en el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre.

BOAM: 129, de 14-12-85. **BOCM:** 300, de 18-12-85. **BOE:** 65, de 17-03-86.

Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 129, de 14-12-85. **BOCM:** 302, de 20-12-85, y 303, de 21-12-85. **BOCM:** 14, de 17-01-86, *corrección de errores*. **BOCM:** 50, de 28-02-86, *corrección de errores*. **BOE:** 114, de 13-05-86.

Ley 10/1985, de 12 de diciembre, de creación del Organismo Autónomo Imprenta de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 131, de 09-01-86. **BOCM:** 301, de 19-12-85. **BOE:** 66, de 18-03-86.

Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986.

BOAM: 132, de 16-01-86. **BOCM:** 306, de 26-12-85 y 307 de 27-12-85. **BOCM:** 12, de 15-01-86, *corrección de errores*. **BOE:** 138, de 10-06-86.

SEXTO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JULIO 1986

Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 152, de 03-05-86. **BOCM:** 96, de 24-04-86. **BOE:** 211, de 03-09-86.

Ley 2/1986, de 5 de junio, de la Cultura Física y el Deporte de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 162, de 16-06-86. **BOCM:** 141, de 16-06-86. **BOE:** 244, de 11-10-86.

Ley 3/1986, de 12 de junio, de Ayudas a la Prensa Local y Comarcal de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 164, de 24-06-86. **BOCM:** 149, de 25-06-86. **BOE:** 245, de 13-10-86.

Ley 4/1986, de 12 de junio, de Modificación del artículo 1.3 de la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 164, de 24-06-86. **BOCM:** 149, de 25-06-86. **BOE:** 276, de 18-11-86.

Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 168, de 09-07-86. **BOCM:** 161, de 09-07-86. **BOCM:** 240, de 9-10-86, *corrección de errores*. **BOE:** 287, de 01-12-86.

Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 168, de 09-07-86. **BOCM:** 161, de 09-07-86. **BOE:** 39, de 14-02-87.

Ley 7/1986, de 23 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 175, de 05-08-86. **BOCM:** 179, de 30-07-86. **BOCM:** 183, de 4-08-86, *corrección de errores*. **BOE:** 56, de 06-03-87.

Ley 8/1986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado.

BOAM: 175, de 05-08-86. **BOCM:** 179, de 30-07-86. **BOCM:** 183, de 4-08-86, *corrección de errores*. **BOE:** 34, de 14-02-87.

SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1986

Ley 9/1986, de 20 de noviembre, de creación del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.

BOAM: 190, de 01-12-86. **BOCM:** 284, de 29-11-86. **BOCM:** 50, de 28-02-87, *corrección de errores*. **BOCM:** 53, de 4-03-87, *corrección de errores*. **BOE:** 59, de 10-03-87.

Ley 10/1986, de 4 de diciembre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 193, de 23-12-86. **BOCM:** 300, de 18-12-86. **BOCM:** 15, de 19-01-87, *corrección de errores*. **BOE:** 41, de 17-02-87.

Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 195, de 08-01-87. **BOCM:** 306, de 26-12-86. **BOCM:** 5, de 7-01-87, *corrección de errores*. **BOE:** 41, de 17-02-87.

Ley 12/1986, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1987. **BOAM**: 196, de 10-01-87. **BOCM**: 307, de 27-12-86. **BOCM**: 13, de 16-01-87, corrección de errores. **BOE**: 81, de 04-04-87.

OCTAVO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-MAYO 1987

Ley 1/1987, de 5 de marzo, de Cementerios Supramunicipales de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 209, de 21-03-87. **BOCM**: 64, de 17-03-87. **BOE**: 108, de 06-05-87.

Ley 2/1987, de 23 de abril, de Ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. **BOAM**: 215, de 30-04-87. **BOCM**: 107, de 07-06-87. **BOE**: 144, de 17-06-87.

VI. RELACIÓN DE LEYES DE LA II.^a LEGISLATURA (1987-1991).

Las treinta y siete leyes que resultaron aprobadas durante la II.^a Legislatura de la Cámara autonómica, por períodos de sesiones, son las siguientes:

PRIMER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1987

Ley 3/1987, de 18 de diciembre, por la que se Prorroga de la Vigencia de la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 23, de 23-12-87. **BOCM**: 302, de 21-12-87. **BOE**: 31, de 05-02-88.

Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988. **BOAM**: 25, de 05-01-88. **BOCM**: 309, de 30-12-87. **BOCM**: 66, de 18-03-88, corrección de errores. **BOE**: 119, de 18-05-88.

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JUNIO 1988

Ley 1/1988, de 20 de abril, de concesión de Crédito Extraordinario para Sufragar los Gastos Electorales de las Elecciones a la Asamblea de Madrid, celebradas en el pasado mes de junio de 1987. **BOAM**: 40, de 29-04-88. **BOCM**: 98, de 26-04-88. **BOCM**: 107, de 6-05-88, corrección de errores. **BOE**: 146, de 18-06-88.

Ley 2/1988, de 20 de abril, de Modificación de los artículos 7 y 8.2 de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. **BOAM**: 40, de 29-04-88. **BOCM**: 98, de 26-04-88. **BOCM**: 106, de 5-05-88, corrección de errores. **BOE**: 146, de 18-06-88.

TERCER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1988

Ley 3/1988, de 13 de octubre, de Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 61, de 20-10-88. **BOCM**: 249, de 19-10-88. **BOCM**: 269, de 11-11-88, corrección de errores. **BOE**: 19, de 23-01-89.

Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1989. **BOAM:** 76, de 16-01-89. **BOCM:** 311, de 30-12-88. **BOCM:** 16, de 19-01-89, corrección de errores. **BOE:** 78, de 01-04-89.

CUARTO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JUNIO 1989

Ley 1/1989, de 2 de marzo, de Control Parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 86, de 16-03-89. **BOCM:** 68, de 21-03-89. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 2/1989, de 2 de marzo, de Modificación del artículo 11.1 de la Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 86, de 16-03-89. **BOCM:** 68, de 21-03-89. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 3/1989, de 16 de marzo, de Modificación del artículo 14 de la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 87, de 30-03-89. **BOCM:** 78, de 03-04-89. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 89, de 13-04-89. **BOCM:** 105, de 04-05-89. **BOCM:** 109, de 9-05-89, corrección de errores. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 5/1989, de 6 de abril, por la que se establecen los Criterios Básicos por los que han de regirse las Relaciones de Empleo del Personal al Servicio de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 89, de 13-04-89. **BOCM:** 105, de 04-05-89. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 6/1989, de 6 de abril, de Modificación de determinados artículos de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 89, de 13-04-89. **BOCM:** 105, de 04-05-89. **BOE:** 127, de 29-05-89.

Ley 7/1989, de 11 de mayo, de Modificación del artículo 12 de la Ley 12/1984, de creación del Instituto Madrileño de Desarrollo.

BOAM: 95, de 24-05-89. **BOCM:** 124, de 26-05-89. **BOCM:** 127, de 30-05-89, corrección de errores. **BOCM:** 135, de 8-06-89, corrección de errores. **BOE:** 152, de 27-06-89.

Ley 8/1989, de 8 de junio, de Modificación del artículo 12.1.3 de la Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 98, de 15-06-89. **BOCM:** 151, de 27-06-89. **BOE:** 169, de 17-07-89.

QUINTO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1989

Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Modificación parcial de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 112, de 26-10-89. **BOCM:** 254, de 25-10-89. **BOE:** 284, de 27-11-89.

Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 110, de 11-10-89. **BOCM:** 254, de 25-10-89. **BOE:** 283, de 25-11-89.

Ley 11/1989, de 5 de diciembre, de Capitalidad de los Partidos Judiciales de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 119, de 15-12-89. **BOCM:** 300, de 18-12-89. **BOE:** 9, de 10-01-90.

SEXTO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JUNIO 1990

Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de Animales Domésticos.

BOAM: 127, de 08-02-90. **BOCM:** 39, de 15-02-90. **BOE:** 53, de 02-03-90.

Ley 2/1990, de 15 de febrero, de Modificación del artículo 4.1 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público Radio Televisión Madrid.

BOAM: 129, de 21-02-90. **BOCM:** 52, de 02-03-90. **BOE:** 93, de 18-04-90.

Ley 3/1990, de 15 de febrero, de Modificación del artículo 6, puntos 1 y 2 de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 129, de 21-02-90. **BOCM:** 52, de 02-03-90. **BOCM:** 64, de 16-03-90, corrección de errores. **BOE:** 93, de 18-04-90.

Ley 4/1990, de 4 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1990.

BOAM: 136, de 30-04-90. **BOCM:** 86, de 11-04-90. **BOCM:** 95, de 23-04-90, corrección de errores. **BOE:** 141, de 13-06-90.

Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la Facultad de Disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad.

BOAM: 140, de 24-05-90. **BOCM:** 126, de 29-05-90. **BOE:** 234, de 29-09-90.

Ley 6/1990, de 10 de mayo, de declaración del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Laguna de Peñalara.

BOAM: 143, de 15-06-90. **BOCM:** 141, de 15-06-90. **BOE:** 234, de 29-09-90.

Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid.

BOAM: 147, de 05-07-90. **BOCM:** 163, de 11-07-90. **BOE:** 234, de 29-09-90.

SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1990

Ley 8/1990, de 10 de octubre, reguladora de las Actuaciones Inspectoras y de Control de los Centros y Servicios de Acción Social.

BOAM: 155, de 17-10-90. **BOCM:** 261, de 02-11-90. **BOE:** 288, de 01-12-90.

Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 161, de 22-11-90. **BOCM:** 277, de 21-11-90. **BOCM:** 296, de 13-12-90, corrección de errores. **BOE:** 8, de 09-01-91.

Ley 10/1990, de 4 de diciembre, de Derogación de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

BOAM: 164, de 13-12-90. **BOCM:** 308, de 28-12-90. **BOE:** 137, de 08-06-91.

OCTAVO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-MAYO 1991

Ley 1/1991, de 7 de febrero, de *Modificación de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares*.

BOAM: 174, de 28-02-91. **BOCM:** 62, de 14-03-91. **BOCM:** 69, de 22-03-91, *corrección de errores*. **BOE:** 99, de 25-04-91.

Ley 2/1991, de 14 de febrero, de *Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres en la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 174, de 28-02-91. **BOCM:** 54, de 05-03-91. **BOCM:** 83, de 9-04-91, *corrección de errores*. **BOE:** 102, de 29-04-91.

Ley 3/1991, de 7 de marzo, de *Carreteras de la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 176, de 14-03-91. **BOCM:** 68, de 21-03-91. **BOCM:** 95, de 23-04-91, *corrección de errores*. **BOE:** 127, de 28-05-91.

Ley 4/1991, de 21 de marzo, de *Modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 178, de 04-04-91. **BOCM:** 71, de 25-03-91. **BOE:** 102, de 29-04-91.

Ley 5/1991, de 21 de marzo, de *concesión de Crédito Extraordinario para la cobertura de los gastos electorales de carácter institucional y los anticipos de subvenciones previstas en la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 178, de 04-04-91. **BOCM:** 71, de 25-03-91. **BOE:** 102, de 29-04-91.

Ley 6/1991, de 4 de abril, de *creación del Consejo Económico y Social*.

BOAM: 180, de 18-04-91. **BOCM:** 91, de 18-04-91. **BOE:** 128, de 29-05-91.

Ley 7/1991, de 4 de abril, de *Ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares*.

BOAM: 180, de 18-04-91. **BOCM:** 91, de 18-04-91. **BOCM:** 94, de 22-04-91, *corrección de errores*. **BOE:** 128, de 29-05-91.

Ley 8/1991, de 4 de abril, de *creación del Instituto Madrileño para la Formación*.

BOAM: 180, de 18-04-91. **BOCM:** 91, de 18-04-91. **BOE:** 128, de 29-05-91.

Ley 9/1991, de 4 de abril, de *concesión de un Crédito Extraordinario por importe de 2.000 millones de pesetas para la financiación de la aportación de la Comunidad de Madrid a IFEMA*.

BOAM: 178, de 04-04-91. **BOCM:** 91, de 18-04-91. **BOE:** 128, de 29-05-91.

Ley 10/1991, de 4 de abril, de *Protección del Medio Ambiente*.

BOAM: 180, de 14-04-91. **BOCM:** 91, de 18-04-91. **BOCM:** 94, de 22-04-91, *corrección de errores*. **BOE:** 128, de 29-05-91.

VII. RELACIÓN DE LEYES DE LA III.^a LEGISLATURA (1991-1995).

Las cincuenta y siete leyes que fueron aprobadas en la III.^a Legislatura, por periodos de sesiones, son las siguientes:

PRIMER PERÍODO DE SESIONES JULIO-DICIEMBRE 1991

Ley 11/1991, de 16 de julio, de *Modificación del artículo 4.6 de la Ley 13/1984 de creación, organización y control parlamentario del Ente Público R.T.V.M.*

BOAM 3, de 25-07-91. **BOCM**: 172, de 22-07-91. **BOE**: 208, de 30-08-91.

Ley 12/1991, de 16 de julio, de *Modificación de los artículos 6.2 y 10 de la Ley 13/1984 de creación, organización y control parlamentario del Ente Público R.T.V.M.*

BOAM: 3, de 25-07-91. **BOCM**: 172, de 22-07-91. **BOE**: 208, de 30-08-91.

Ley 13/1991, de 16 de julio, de *Modificación del artículo 4.1 de la Ley 13/1984 de creación, organización y control parlamentario del Ente Público R.T.V.M.*

BOAM: 3, de 25-07-91. **BOCM**: 172, de 22-07-91. **BOE**: 208, de 30-08-91.

Ley 14/1991, de 16 de julio, de *Modificación del artículo 6.1 de la Ley 5/1984, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid.*

BOAM: 3, de 25-07-91. **BOCM**: 172, de 22-07-91. **BOE**: 208, de 30-08-91.

Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de *Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 1991.*

BOAM: 28, de 20-02-92. **BOCM**: 301, de 19-12-91. **BOCM**: 304, de 23-12-91, *corrección de errores*. **BOE**: 50, de 27-12-92.

Ley 16/1991, de 18 de diciembre, de *Recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas.*

BOAM: 20, de 19-12-91. **BOCM**: 304, de 23-12-91. **BOCM**: 12, de 15-01-92, *corrección de errores*. **BOE**: 54, de 03-03-92.

Ley 17/1991, de 18 de diciembre, de *aprobación de un Crédito Extraordinario, por importe de 292.428.331 pesetas, para sufragar los gastos electorales de las Elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas el 26 de mayo de 1991.*

BOAM: 20, de 19-12-91. **BOCM**: 304, de 23-12-91. **BOCM**: 12, de 15-01-92, *corrección de errores*. **BOE**: 55, de 04-03-92.

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JULIO 1992

Ley 1/1992, de 12 de marzo, de *Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.*

BOAM: 34, de 18-03-92. **BOCM**: 77, de 31-03-92. **BOCM**: 84, de 8-04-92, *corrección de errores*. **BOCM**: 163, de 10-07-92, *corrección de errores*. **BOE**: 190, de 08-08-92.

Ley 2/1992, de 30 de abril, de *Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1992.*

BOAM: 41, de 05-05-92. **BOCM**: 109, de 08-05-92. **BOE**: 192, de 11-08-92.

Ley 3/1992, de 21 de mayo, de *por la que se establecen Medidas Excepcionales para la regulación del Abastecimiento de Agua en la Comunidad de Madrid.*

BOAM: 46, de 04-06-92. **BOCM**: 121, de 22-05-92. **BOE**: 192, de 11-08-92.

Ley 4/1992, de 8 de julio, de *Coordinación de Policías Locales.*

BOAM: 52, de 09-07-92. **BOCM:** 172, de 21-07-92. **BOCM:** 175, de 24-07-92, *corrección de errores*. **BOCM:** 185, de 5-08-92, *corrección de errores*. **BOCM:** 239, de 7-10-92, *corrección de errores*. **BOE:** 200, de 20-08-92.

Ley 5/1992, de 15 de julio, de Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 60, de 31-07-92. **BOCM:** 173, de 22-07-92. **BOCM:** 177, de 27-07-92, *corrección de errores*. **BOCM:** 258, de 29-10-92, *corrección de errores*. **BOE:** 200, de 20-08-92.

Ley 6/1992, de 15 de julio, de creación del Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 59, de 30-07-92. **BOCM:** 174, de 23-07-92. **BOCM:** 179, de 29-07-92, *corrección de errores*. **BOE:** 201, de 21-08-92.

TERCER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1992

Ley 7/1992, de 4 de noviembre, de Renovación de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

BOAM: 74, de 12-11-92. **BOCM:** 274, de 17-11-92. **BOCM:** 280, de 24-11-92, *corrección de errores*. **BOE:** 14, de 16-01-93.

Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1993.

BOAM: 85, de 30-12-92. **BOCM:** 311, de 31-12-92. **BOE:** 58, de 09-03-93.

CUARTO PERÍODO DE SESIONES ENERO-JUNIO 1993

Ley 1/1993, de 14 de enero, de Reordenación de Funciones y Organización del Organismo Autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid.

BOAM: 89, de 21-01-93. **BOCM:** 16, de 20-01-93. **BOE:** 59, de 10-03-93.

Ley 2/1993, de 23 de marzo, de aprobación de un Crédito Extraordinario, por importe de 73.000.422 pesetas, para sufragar las liquidaciones definitivas de las subvenciones por gastos electorales de las Elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas el 26 de mayo de 1991.

BOAM: 104, de 01-04-93. **BOCM:** 78, de 02-04-93. **BOCM:** 86, de 13-04-93, *corrección de errores*. **BOE:** 132, de 03-06-93.

Ley 3/1993, de 2 de abril, de creación del Consejo de la Mujer en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 104, de 01-04-93. **BOCM:** 99, de 28-04-93. **BOE:** 138, de 10-06-93.

Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 108, de 29-04-93. **BOCM:** 101, de 30-04-93. **BOCM:** 110, de 11-05-93, *corrección de errores*. **BOE:** 138, de 10-06-93.

Ley 5/1993, de 21 de abril, de Modificación de la Ley 7/1991, de 4 de abril, de ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

BOAM: 108, de 29-04-93. **BOCM:** 101, de 30-04-93. **BOE:** 137, de 09-06-93.

Ley 6/1993, de 21 de abril, sobre *Concesión de Aval a la empresa «La Seda de Barcelona, S.A.»*.
BOAM: 105, de 15-04-93. **BOCM:** 101, de 30-04-93. **BOE:** 137, de 09-06-93.

Ley 7/1993, de 22 de junio, de *Adecuación a la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de las normas reguladoras de los Procedimientos Propios de la Comunidad de Madrid, y de Modificación de la Ley de Gobierno y Administración y de la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 117, de 01-07-93. **BOCM:** 149, de 25-06-93. **BOE:** 197, de 18-08-93.

Ley 8/1993, de 22 de junio, de *Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas*.
BOAM: 116, de 24-06-93. **BOCM:** 152, de 29-06-93. **BOE:** 203, de 25-08-93.

Ley 9/1993, de 30 de junio, de *Autorización de Endeudamiento al Instituto de la Vivienda de Madrid*.
BOAM: 117, de 01-07-1993. **BOCM:** 163, de 12-07-93. **BOCM:** 171, de 21-07-93, *corrección de errores*. **BOE:** 225, de 20-09-93.

QUINTO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1993

Ley 10/1993, de 2 de octubre, sobre *Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento*.

BOAM: 131, de 27-10-93. **BOCM:** 269, de 12-11-93. **BOCM:** 307, de 27-12-94, *corrección de errores*. **BOE:** 312, de 30-12-93.

Ley 11/1993, de 30 de diciembre, de *Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1994*.

BOAM: 142, de 13-01-94. **BOCM:** 310, de 31-12-93. **BOCM:** 19, de 24-01-94, *corrección de errores*. **BOE:** 42, de 18-02-94.

SEXTO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JULIO 1994

Ley 1/1994, de 28 de marzo, de *Autorización para el Otorgamiento de Aavales a la Institución Ferial de Madrid (IFEMA)*.

BOAM: 157, de 14-04-94. **BOCM:** 85, de 12-04-94. **BOE:** 107, de 05-05-94.

Ley 2/1994, de 19 de abril, de *Autorización para Otorgamiento de Aavales a la sociedad mercantil «La Seda de Barcelona, S.A.»*.

BOAM: 159, de 21-04-94. **BOCM:** 96, de 25-04-94. **BOE:** 123, de 24-05-94.

Ley 3/1994, de 19 de mayo, del *Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 165, de 12-05-94. **BOCM:** 121, de 24-05-94. **BOE:** 151, de 25-06-94.

Ley 4/1994, de 6 de junio, de *Calendario de Horarios Comerciales*.

BOAM: 171, de 09-06-94. **BOCM:** 141, de 16-06-94. **BOE:** 167, de 14-07-94.

Ley 5/1994, de 23 de junio, de *Modificación de los artículos 33 y 50 de la Ley 5/1992, de 15 de julio, de Órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid*.

BOAM: 175, de 30-06-94. **BOCM:** 152, de 29-06-94. **BOE:** 185, de 04-08-94.

Ley 6/1994, de 28 de junio, del Parque Regional en torno a los ejes de los Cursos Bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

BOAM: 176, de 07-07-94. **BOCM:** 163, de 12-07-94. **BOE:** 206, de 29-08-94.

Ley 7/1994, de 6 de julio, de Reforma del artículo 2 de la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales.

BOAM: 176, de 07-07-1994. **BOCM:** 164, de 13-07-94. **BOE:** 206, de 29/08/94.

Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre Planes y Programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

BOAM: 176, de 07-07-94. **BOCM:** 164, de 13-07-94. **BOE:** 206, de 29-08-94.

Ley 9/1994, de 6 de julio, sobre Autorización de Otorgamiento de Avaless a la entidad «Promoción Social de Viviendas, sociedad cooperativa de viviendas» y a la entidad «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, S.A.».

BOAM: 176, de 07-07-94. **BOCM:** 164, de 13-07-94. **BOE:** 206, de 29-08-94.

SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1994

Ley 10/1994, de 22 de noviembre, para el Otorgamiento de un Aval a la sociedad mercantil Información y Prensa Sociedad Anónima.

BOAM: 199, de 07-12-94. **BOCM:** 283, de 29-11-94. **BOE:** 3, de 04-01-95.

Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 18-01-95. **BOCM:** 310, de 30-12-94. **BOCM:** 17, de 20-01-95, corrección de errores. **BOCM:** 31, de 6-02-95, corrección de errores. **BOE:** 70, de 23-03-95.

Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de Tributación sobre los Juegos de Suerte, Envite y Azar.

BOAM: 209, de 18-01-95. **BOCM:** 310, de 30-12-94. **BOE:** 70, de 23-03-95.

Ley 13/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1995.

BOAM: 205, de 29-12-94. **BOCM:** 310, de 30-12-94. **BOCM:** 17, de 20-01-95, corrección de errores. **BOCM:** 31, 6-02-95, corrección de errores. **BOE:** 70, de 23-03-95.

Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 18-01-95. **BOCM:** 9, de 11-01-95. **BOCM:** 31, de 6-02-95, corrección de errores. **BOE:** 85, de 10-04-95.

Ley 15/1994, de 28 de diciembre, de Deporte de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 18-01-95. **BOCM:** 9, de 11-01-95. **BOE:** 85, de 10-04-95.

OCTAVO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-MAYO 1995

Ley 1/1995, de 21 de febrero, de concesión de un Crédito Extraordinario para la cobertura de los gastos electorales de carácter institucional y los anticipos de subvenciones previstas en la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 222, de 13-03-95. **BOCM:** 49, de 27-02-95. **BOE:** 101, de 28-04-95.

Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 222, de 13-03-95. **BOCM:** 68, de 21-03-95. **BOE:** 119, de 19-05-95.

Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Modificación del artículo 8 de la Ley 12/1984, de 13 de junio, de creación del Instituto Madrileño de Desarrollo.

BOAM: 222, de 13-03-95. **BOCM:** 68, de 21-03-95. **BOE:** 119, de 19-05-95.

Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

BOAM: 227, de 23-03-95. **BOCM:** 74, de 28-03-95. **BOCM:** 87, de 12-04-95, *corrección de errores*. **BOE:** 119, de 19-05-95.

Ley 5/1995, de 28 de marzo, de Modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 231, de 04-04-95. **BOCM:** 76, de 30-03-95. **BOCM:** 93, de 20-04-95, *corrección de errores*. **BOE:** 161, de 07-07-95.

Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 231, de 04-04-95. **BOCM:** 83, de 07-04-95. **BOCM:** 108, de 8-05-95, *corrección de errores*. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 7/1995, de 28 de marzo, de Participación de los Agentes Sociales en las Entidades Públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 231, de 04-04-95. **BOCM:** 85, de 10-04-95. **BOCM:** 108, de 8-05-95, *corrección de errores*. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 231, de 04-04-95. **BOCM:** 85, de 10-04-95. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 232, de 06-04-95. **BOCM:** 86, de 11-04-95. **BOCM:** 152, de 28-06-95, *corrección de errores*. **BOE:** 186, de 05-08-95.

Ley 10/1995, de 21 de abril, de creación de la Sociedad de Capital Riesgo de la Comunidad de Madrid, Sociedad Anónima (CADECAM).

BOAM: 237, de 27-04-95. **BOCM:** 100, de 28-04-95. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 11/1995, de 21 de abril, para el Otorgamiento de un Aval a la sociedad mercantil Edica, S.A.

BOAM: 238, de 28-04-95. **BOCM:** 100, de 28-04-95. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 238, de 28-04-95. **BOCM:** 104, de 03-05-95. **BOCM:** 132, de 5-06-95, *corrección de errores*. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del Uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales por la Comunidad de Madrid.

BOAM: 237, de 27-04-95. **BOCM:** 105, de 04-05-95. **BOCM:** 141, de 15-06-95, *corrección de errores*. **BOE:** 170, de 18-07-95.

Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 238, de 28-04-95. **BOCM**: 105, de 04-05-95. **BOCM**: 141, de 15-06-95, *corrección de errores*. **BOE**: 170, de 18-07-95.

Ley 15/1995, de 21 de abril, de Modificación del artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 238, de 28-04-95. **BOCM**: 105, de 04-05-95. **BOE**: 170, de 18-07-95.

Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 239, de 04-05-95. **BOCM**: 127, de 30-05-95. **BOCM**: 152, de 28-06-95, *corrección de errores*. **BOE**: 190, de 10/08/95.

VIII. RELACIÓN DE LEYES DE LA IV.^a LEGISLATURA (1995-1999).

La IV.^a Legislatura ha sido, con mucho, la que mayor producción normativa ha registrado. Sus noventa y siete leyes, por períodos de sesiones, son las siguientes:

PRIMER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1995

Ley 17/1995, de 16 de octubre, para la Modificación de la Ley 16/1991, de 18 de diciembre, del Recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas. **BOAM**: 9, de 19-10-95. **BOCM**: 253, de 24-10-95. **BOE**: 29, de 02-02-96.

Ley 18/1995, de 1 de diciembre, de Modificación parcial de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 19, de 07-12-95. **BOCM**: 294, de 11-12-95. **BOE**: 29, de 02-02-96.

Ley 19/1995, de 18 de diciembre, de concesión de un Suplemento de Crédito para la liquidación provisional, a cuenta de la definitiva, de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de la elecciones de 28 de mayo de 1995 a la Asamblea de Madrid. **BOAM**: 21, de 21-12-95. **BOCM**: 303, de 21-12-1995. **BOE**: 29, de 02-02-96.

Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996. **BOAM**: 22, de 10-01-96. **BOCM**: 310, de 30-12-95. **BOE**: 84, de 06-04-96.

Ley 21/1995, de 22 de diciembre, por la que se Modifica la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. **BOAM**: 22, de 10-01-96. **BOCM**: 307, de 27-12-95. **BOCM**: 9, de 11-05-95, *corrección de errores*. **BOE**: 207, de 27-08-96.

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JULIO 1996

Ley 1/1996, de 19 de abril, para el Otorgamiento de un Aval a la sociedad mercantil «Editorial Católica, S.A.».

BOAM: 39, de 25-04-96. **BOCM:** 98, de 25-04-96. **BOCM:** 109, de 08-06-96, *corrección de errores*. **BOE:** 255, de 22-10-96.

Ley 2/1996, de 24 de junio, de creación del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

BOAM: 151, de 04-07-96. **BOCM:** 156, de 02-07-96. **BOE:** 261, de 29-10-96.

Ley 3/1996, de 24 de junio, de Modificación del artículo 8 de la Ley 8/1991, de 4 de abril, de Creación del Instituto Madrileño para la Formación.

BOAM: 151, de 04-07-96. **BOCM:** 156, de 02-07-96. **BOCM:** 164, de 11-06-96, *corrección de errores*. **BOE:** 284, de 25-11-96.

Ley 4/1996, de 1 de julio, de creación del Consejo Asesor de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 52, de 11-07-96. **BOCM:** 161, de 08-07-96. **BOE:** 284, de 25-11-96.

Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 52, de 11-07-96. **BOCM:** 169, de 17-07-96. **BOCM:** 195, de 16-08-96, *corrección de errores*. **BOE:** 284, de 25-11-96.

Ley 6/1996, de 8 de julio, por la que se Autoriza al Consejo de Gobierno a la Celebración de un Convenio de Transacción con el Canal de Isabel II para la Cancelación de una Deuda con el expresado ente público, por un importe máximo de 3.757.102.245 pesetas, mediante la dación en pago de la titularidad de determinados bienes inmuebles.

BOAM: 52, de 11-07-96. **BOCM:** 169, de 17-07-96. **BOCM:** 223, de 18-09-96, *corrección de errores*. **BOE:** 284, de 25-11-96.

Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad «Rey Juan Carlos».

BOAM: 52, de 11-07-96. **BOCM:** 169, de 17-07-96. **BOCM:** 195, de 16-08-96, *corrección de errores*. **BOE:** 284, de 25-11-96.

TERCER PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1996

Ley 8/1996, de 11 de octubre, por la que se establece el régimen jurídico de las Ayudas Financieras íntegramente por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía.

BOAM: 61, de 18-10-96. **BOCM:** 245, de 14-10-96. **BOE:** 304, de 18-12-96.

Ley 9/1996, de 25 de octubre, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para el Otorgamiento de un Aval a la sociedad mercantil «Información y Prensa, S.A.».

BOAM: 63, de 31-10-96. **BOCM:** 259, de 30-10-96. **BOE:** 304, de 18-12-96.

Ley 10/1996, de 29 de noviembre, por la que se Modifica la composición del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras prevista en el art. 46.2 de la Ley 8/1993, de 22 de junio.

BOAM: 70, de 05-12-96. **BOCM:** 295, de 12-12-96. **BOE:** 75, de 28-03-97.

Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 75, de 26-12-96. **BOCM:** 307, de 27-12-96. **BOCM:** 13, de 16-01-97, *corrección de errores*. **BOE:** 76, de 29-03-97.

Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo.

BOAM: 75, de 26-12-96. **BOCM:** 307, de 27-12-96. **BOCM:** 14, de 17-01-97, *corrección de errores*. **BOE:** 93, de 18-04-97.

Ley 13/1996, de 19 de diciembre, de concesión de un Crédito Extraordinario para la liquidación definitiva de las subvenciones a Partidos, Federaciones y Coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las Elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas el 28 de mayo de 1995.

BOAM: 75, de 26-12-96. **BOCM:** 306, de 26-12-96. **BOE:** 93, de 18-04-97.

Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1997.

BOAM: 76, de 27-12-96. **BOCM:** 309, de 30-12-1996. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

BOAM: 77, de 30-12-96. **BOCM:** 309, de 30-12-96. **BOE:** 150, de 24-06-97.

CUARTO PERÍODO DE SESIONES ENERO-JULIO 1997

Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la Venta Ambulante en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 77, de 30-12-96. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOCM:** 41, de 18-02-97, *corrección de errores*. **BOE:** 199, de 20-08-97.

Ley 2/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid.

BOAM: 77, de 30-12-96. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOCM:** 52, de 03-03-97, *corrección de errores*. **BOE:** 199, de 20-08-97.

Ley 3/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia Financiera de Madrid.

BOAM: 77, de 30-12-96. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOE:** 214, de 06-09-97.

Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid.

BOAM: 77, de 30-12-96. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOE:** 207, de 29-08-97.

Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid.

BOAM: 77, de 30-12-1996. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOCM:** 52, de 03-03-97, *corrección de errores*. **BOE:** 207, de 29-08-97.

Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 78, de 09-01-97. **BOCM:** 10, de 13-01-97. **BOCM:** 93, de 21-04-97, *corrección de errores*. **BOE:** 207, de 29-08-97.

Ley 7/1997, de 17 de febrero, de Modificación de la Ley 12/1996, de Ayudas a las Víctimas del Terrorismo.

BOAM: 91, de 20-03-97. **BOCM:** 42, de 19-02-97. **BOE:** 207, de 29-08-97.

Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del Consejo Social de las Universidades de Madrid.

BOAM: 94, de 03-04-97. **BOCM:** 83, de 09-04-97. **BOE:** 207, de 29-08-97.

Ley 9/1997, de 14 de abril, de creación del Colegio Profesional de Podólogos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 99, de 18-04-97. **BOCM:** 95, de 23-04-97. **BOE:** 48, de 25-02-98.

Ley 10/1997, de 14 de abril, de creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 99, de 18-04-97. **BOCM:** 95, de 23-04-97. **BOE:** 48, de 25-02-98.

Ley 11/1997, de 28 de abril, de Modificación de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en los aspectos relativos a la financiación y explotación de las mismas, así como a la función de vigilancia y control.

BOAM: 104, de 08-05-97. **BOCM:** 109, de 09-05-97. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las Acciones Inspectoras y de la Potestad Sancionadora en materia de Depósitos de Fianzas de Arrendamientos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 109, de 12-06-97. **BOCM:** 137, de 11-06-97. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 13/1997, de 16 de junio, de Modificación de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del Uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales por la Comunidad de Madrid.

BOAM: 111, de 19-06-97. **BOCM:** 148, de 24-06-97. **BOCM:** 141, de 15-06-97, corrección de errores. **BOCM:** 185, de 06-08-97, corrección de errores. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 14/1997, de 19 de junio, por la que se Autoriza la Suscripción de Acciones procedentes de una ampliación de capital de la Empresa Pública Deporte y Montaña, S.A.

BOAM: 113, de 26-06-97. **BOCM:** 150, de 26-06-97. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 15/1997, de 25 de junio, de ordenación de Actividades FERIALES de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 117, de 03-07-97. **BOCM:** 159, de 07-07-97. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 16/1997, de 27 de junio, por la que se Autoriza a la Comunidad de Madrid para la Renovación de los Avals otorgados a «Promoción Social de Viviendas, sociedad cooperativa de viviendas» y a «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, Sociedad Anónima».

BOAM: 117, de 03-07-97. **BOCM:** 153, de 30-06-97. **BOE:** 80, de 03-04-98.

Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

BOAM: 118, de 10-07-97. **BOCM:** 159, de 07-07-97. **BOE:** 98, de 24-04-98.

Ley 18/1997, de 11 de julio, de concesión de un Crédito Extraordinario para llevar a cabo la campaña de vacunación contra la enfermedad Meningocócica por Serogrupo «C» en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 119, de 17-07-97. **BOCM:** 166, de 15-07-97. **BOE:** 109, de 07-05-98.

Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 119, de 17-07-97. **BOCM:** 167, de 16-07-97. **BOE:** 109, de 07-05-98.

Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 119, de 17-07-97. **BOCM:** 169, de 18-07-97. **BOCM:** 190, de 22-08-97, corrección de errores. **BOCM:** 249, de 20-10-97, corrección de errores. **BOE:** 109, de 07-05-98.

QUINTO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1997

Ley 21/1997, de 12 de noviembre, por la que se Autoriza al Canal de Isabel II a la Suscripción de Acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública Madrid 112, S.A.

BOAM: 134, de 20-11-97. **BOCM:** 275, de 19-11-97. **BOE:** 145, de 18-06-98.

Ley 22/1997, de 12 de noviembre, por la que se Autoriza al Canal de Isabel II a la Adquisición de Acciones de la Sociedad mercantil «Multipark, S.A.»

BOAM: 134, de 20-11-97. **BOCM:** 275, de 19-11-97. **BOE:** 145, de 18-06-98.

Ley 23/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

BOAM: 136, de 27-11-97. **BOCM:** 282, de 27-11-97. **BOCM:** 297, de 15-12-97, corrección de errores. **BOE:** 145, de 18-06-98.

Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998.

BOAM: 144, de 23-12-97. **BOCM:** 309, de 30-12-97. **BOE:** 203, de 25-08-98.

Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2.

BOAM: 144, de 23-12-97. **BOCM:** 309, de 30-12-97. **BOCM:** 19, de 23-01-98, corrección de errores. **BOE:** 151, de 25-06-98. **BOE:** 206, de 28-08-98, corrección de errores.

Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 144, de 23-12-97. **BOCM:** 309, de 30-12-97. **BOCM:** 19, de 23-01-98, corrección de errores. **BOE:** 191, de 11-08-98.

Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 144, de 23-12-97. **BOCM:** 1, de 02-01-98. **BOCM:** 21, de 26-01-98, corrección de errores. **BOE:** 205, de 27-08-98.

Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 144, de 23-12-97. **BOCM:** 1, de 02-01-98. **BOCM:** 125, de 28-05-98, corrección de errores. **BOE:** 205, de 27-08-98.

SEXTO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-JULIO 1998

Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 153, de 05-03-98. **BOCM:** 57, de 09-03-98. **BOCM:** 245, de 15-10-98, corrección de errores. **BOE:** 192, de 12-08-98.

Ley 2/1998, de 2 de marzo, por la que se Modifica el artículo 188 de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 153, de 05-03-98. **BOCM:** 57, de 09-03-98. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 3/1998, de 17 de marzo, por la que se Modifica la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo.

BOAM: 156, de 26-03-98. **BOCM:** 71, de 25-03-1998. **BOE:** 194, de 14-08-98.

Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 159, de 23-04-98. **BOCM:** 93, de 21-04-98. **BOE:** 194, de 14-08-98.

Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica.

BOAM: 163, de 14-05-98. **BOCM:** 117, de 19-05-98. **BOCM:** 150, de 26-06-98, corrección de errores. **BOE:** 194, de 14-08-98.

Ley 6/1998, de 28 de mayo, de régimen jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 165, de 28-05-98. **BOCM:** 130, de 03-06-98. **BOCM:** 159, de 07-07-98, corrección de errores. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 7/1998, de 28 de mayo, de modificación de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998.

BOAM: 166, de 04-06-98. **BOCM:** 128, de 01-06-98. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 168, de 18-06-98. **BOCM:** 147, de 23-06-98. **BOCM:** 150, de 26-06-98, corrección de errores. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 9/1998, de 22 de junio, por la que se establece una Tasa por Emisión de Informe sobre el Valor de los Bienes Inmuebles que vayan a ser Objeto de Adquisición o de Transmisión.

BOAM: 169, de 25-06-98. **BOCM:** 153, de 30-06-98. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 172, de 16-07-98. **BOCM:** 167, de 16-07-98. **BOCM:** 186, de 07-08-98, corrección de errores. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 172, de 16-07-98. **BOCM:** 167, de 16-07-98. **BOCM:** 178, de 29-07-98, corrección de errores. **BOCM:** 298, de 16-12-98, corrección de errores. **BOE:** 206, de 28-08-98.

Ley 12/1998, de 9 de julio, por la que se Modifica el artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 172, de 16-07-98. **BOCM:** 164, de 13-07-98. **BOCM:** 164, de 13-07-98, corrección de errores. **BOCM:** 191, de 13-08-98, corrección de errores. **BOE:** 281, de 24-11-98.

Ley 13/1998, de 9 de julio, por la que se Autoriza al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para Disponer de Bienes Inmuebles por cuantía superior a 500 millones de pesetas, como pago de la compensación que corresponda abonar al concesionario con motivo de la extinción de la concesión administrativa ferroviaria de Vicálvaro a Morata de Tajuña.

BOAM: 172, de 16-07-98. **BOCM:** 167, de 16-07-98. **BOE:** 281, de 24-11-98.

Ley 14/1998, de 9 de julio, de Modificación parcial de los artículos 30.1 y 31.1 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 172, de 16-07-98. **BOCM:** 167, de 16-07-98. **BOE:** 281, de 24-11-98.

SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES OCTUBRE-DICIEMBRE 1998

Ley 15/1998, de 23 de octubre, por la que se Modifican los artículos 39.1 y 44 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 182, de 29-10-98. **BOCM:** 258, de 30-10-98. **BOE:** 31, de 05-02-99.

Ley 16/1998, de 27 de octubre, de creación del Instituto de Realojamiento e Integración Social.

BOAM: 182, de 29-10-98. **BOCM:** 258, de 30-10-98. **BOCM:** 298, de 16-12-98, corrección de errores. **BOE:** 56, de 06-03-99.

Ley 17/1998, de 16 de noviembre, de concesión de un Suplemento de Crédito por importe de 1.000.000.000 de pesetas destinado a fomento de empleo y dos créditos extraordinarios por importes de 4.000.000.000 y 15.000.000.000 destinados, respectivamente, a mejora del medio natural y educación no universitaria.

BOAM: 187, de 19-11-98. **BOCM:** 279, de 24-11-98. **BOCM:** 303, de 22-12-98, corrección de errores. **BOE:** 56, de 06-03-99.

Ley 18/1998, de 20 de noviembre, de reconocimiento de la Universidad Privada «Camilo José Cela».

BOAM: 188, de 26-11-98. **BOCM:** 285, de 01-12-98. **BOCM:** 303, de 22-12-98, corrección de errores. **BOE:** 91, de 16-04-99.

Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 188, de 26-11-98. **BOCM:** 287, de 03-12-98. **BOCM:** 40, de 17-02-98, corrección de errores. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 189, de 03-12-98. **BOCM:** 287, de 03-12-98. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 21/1998, de 30 de noviembre, de Ordenación, Protección y Promoción de la Artesanía de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 189, de 03-12-98. **BOCM:** 292, de 09-12-98. **BOCM:** 71, de 25-03-99, corrección de errores. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 22/1998, de 10 de diciembre, de concesión de un Crédito Extraordinario por importe de 4.000.000.000 de pesetas destinado al Plan de Saneamiento de la Deuda del Hospital General Universitario «Gregorio Marañón».

BOAM: 192, de 17-12-98. **BOCM:** 297, de 15-12-98. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el Acceso de las Personas Ciegas o con Deficiencia Visual Usuarías de Perro Guía al Entorno.

BOAM: 193, de 21-12-98. **BOCM:** 2, de 04-01-99. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 24/1998, de 21 de diciembre, de Modificación del artículo 6.1. de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 193, de 21-12-98. **BOCM:** 308, de 29-12-98. **BOE:** 124, de 25-05-99.

Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1999.

BOAM: 193, de 21-12-98. **BOCM:** 309, de 30-12-98. **BOE:** 128, de 29-05-99.

Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

BOAM: 193, de 21-12-98. **BOCM:** 309, de 30-12-98. **BOE:** 128, de 29-05-99.

OCTAVO PERÍODO DE SESIONES FEBRERO-MAYO 1999

Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 206, de 18-03-99. **BOCM:** 69, de 23-03-99. **BOCM:** 101, de 30-04-99, *corrección de errores*. **BOE:** 128, de 29-05-99.

Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación.

BOAM: 206, de 18-03-99. **BOCM:** 74, de 29-03-99. **BOE:** 128, de 29-05-99.

Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 08-04-99. **BOCM:** 85, de 12-04-99. **BOE:** 128, de 29-05-99.

Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 08-04-99. **BOCM:** 87, de 14-04-99. **BOE:** 131, de 02-06-99.

Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y Lectura de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 08-04-99. **BOCM:** 88, de 15-04-99. **BOE:** 131, de 02-06-99.

Ley 6/1999, de 30 de marzo, de Modificación del párrafo cuarto del artículo 27.6 de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de Regulación del Uso de la Informática en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 209, de 08-04-99. **BOCM:** 88, de 15-04-99. **BOE:** 127, de 28-05-99.

Ley 7/1999, de 30 de marzo, Autorizando la Enajenación de los Inmuebles sitos en la c/ General Diez Portier, 35, y Avda. de los Madroños, 29, de esta capital.

BOAM: 209, de 08-04-99. **BOCM:** 88, de 15-04-99. **BOE:** 127, de 28-05-99.

Ley 8/1999, de 9 de abril, de Adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley Estatal 4/1999, de 13 de enero, de Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 86, de 13-04-99. **BOE:** 127, de 28-05-99.

Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 210, de 15-04-99. **BOCM:** 94, de 22-04-99. **BOE:** 127, de 28-05-99.

Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid.

BOAM: 215, de 29-04-99. **BOCM:** 97, de 26-04-99. **BOE:** 127, de 28-05-99.

Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 112, de 13-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 112, de 13-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 112, de 13-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación de Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 112, de 13-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 15/1999, de Academias de ámbito de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 131, de 04-06-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 215, de 29-04-99. **BOCM:** 116, de 18-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 17/1999, de 29 de abril, sobre Aprovechamiento de Pastos y Rastrojeras para la Protección de la Ganadería Extensiva.

BOAM: 215, de 29-04-99. **BOCM:** 115, de 17-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 117, de 19-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 19/1999, de 29 de abril, de Modificación de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 117, de 19-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno.

BOAM: 212, de 22-04-99. **BOCM:** 121, de 24-05-99. **BOE:** Pendiente publicación.

V

DOCUMENTACIÓN

Alfonso Arévalo Gutiérrez*
Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez**
Ángeles Nieto Lozano***

Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid

Sumario: I. LA CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1. El nivel de conflictividad constitucional. 2. Preceptos legales autonómicos declarados inconstitucionales. 3. La doctrina constitucional fijada en materia parlamentaria. 3.1. La distribución de puestos en las comisiones parlamentarias y las subvenciones de los grupos: la STC 214/1990. 3.2. La designación de senadores por el Parlamento autonómico: la STC 4/1992. II. RELACIÓN DE LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD. III. RELACIÓN DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. IV. RELACIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO.

I. LA CONFLICTIVIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ASAMBLEA DE MADRID

1. El nivel de conflictividad constitucional

Puede afirmarse que la Asamblea de Madrid no es una institución representativa que haya generado un elevado índice de conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Antes al contrario, de los actos que se analizan en el presente trabajo se colige que el funcionamiento de la Cámara frente a la Constitución y el Estatuto de Autonomía ha sido, desde esta perspectiva, modélico.

En efecto, el número total de procesos ante el intérprete supremo de la Constitución que han tenido por objeto disposiciones y actos de la Asamblea de Madrid se reduce a un total de diecinueve. En concreto, nueve recursos de inconstitucionalidad —números 434/1984, 243/1985, 257/1985, 404/1985, 544/1988, 2446/1992, 1313/1995, 2544/1998 y 2564/1998—, siete cuestiones de constitucionalidad —números 1173/1987, 1288/1987, 624/1988, 1515/1988, 133/1995, 134/1995 y 135/1995— y tres recursos de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos de la Cámara —194/1986, 827/1988 y 1724/1991—.

* Letrado. Director de Análisis y Documentación.

** Jefe de la Sección de Biblioteca y Documentación.

*** Jefe del Negociado de Actividad Parlamentaria y Archivo.

De los meritados procesos, uno, el correspondiente al recurso de amparo 194/1986, no llegó a tramitarse, al declararse mediante Auto —número 244/1986— la no admisión a trámite del recurso por falta de jurisdicción del Tribunal. Por su parte, mediante la pertinente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en lo que sigue) se ha dado resolución a un total de doce procesos, seis recursos de inconstitucionalidad —los números, con sus respectivas sentencias, 434/1984 (STC 258/1988), 243/1985 (STC 150/1990), 257/1985 (STC 150/1990), 404/1985 (STC 170/1989), 544/1988 (STC 103/1997) y 2466/1992 (STC 52/1993)—, cuatro cuestiones de inconstitucionalidad —las números 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988, resueltas todas ellas mediante la STC 46/1992—, y dos recursos de amparo —el número 827/1988 (STC 214/1990) y el número 1724/1991 (STC 4/1992)—. Consecuentemente, restan por resolver seis procesos; en concreto, están pendientes de fallo tres recursos de inconstitucionalidad —los números 1313/1995, 2544/1998 y 2564/1998— y tres cuestiones de inconstitucionalidad —las números 133/1995, 134/1995 y 135/1995—.

Los referidos datos, a efectos de aprehender correctamente el nivel de conflictividad constitucional de la obra de la Cámara autonómica, han de ser oportunamente precisados, habida cuenta de que, en primer lugar, por lo que respecta a los recursos de inconstitucionalidad, los números 243/1985 y 257/1985 fueron objeto de tramitación acumulada, resolviéndose mediante una única Sentencia, la 150/1990, de cuatro de octubre, al tener el mismo objeto —la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal—. De otra parte, dicho fenómeno se constata igualmente, y en toda su intensidad, respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad, de tal forma que las siete concurrentes pueden reducirse en realidad a dos. En efecto, por un lado, las cuestiones números 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988 se tramitaron y resolvieron de forma acumulada, mediante la Sentencia 46/1992, de dos de abril, al tener por objeto todas ellas el artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística, y, por otro, las cuestiones números 133/1995, 134/1995 y 135/1995, todas ellas pendientes de fallo, tienen por objeto el número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y el artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid, siendo objeto de tramitación acumulada.

Presupuesto lo anterior, y conforme se anticipó, puede concluirse el ciertamente reducido nivel de conflictividad generado por la Asamblea de Madrid.

A mayor abundamiento, ha de tenerse presente que, a tenor de los fallos de las sentencias recaídas, esa conclusión se reafirma. De las cinco sentencias dictadas en los seis procesos de inconstitucionalidad ya resueltos, una procedió a la desestimación del recurso —la número 170/1989, en relación con el recurso 404/1985—, una procedió a estimar el recurso en su integridad —la número 258/1988, en el recurso 434/1984—, y las otras tres asumieron el recurso parcialmente, desestimándolo en lo demás —en concreto, las números 150/1990, en los recursos 243/1985 y 257/1985, 103/1997, en el recurso 544/1988 (en cuanto que sentencia interpretativa respecto de uno de los preceptos impugnados), y 52/1993, en el recurso 2466/1992—. Por su parte, la única sentencia dictada vía cuestión de inconstitucionalidad estimó el recurso —la STC 46/1992, en los recursos 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988—. Finalmente, los tres pronunciamientos vía recurso de amparo resultaron favorables a la Asamblea de Madrid, uno ya en la fase de admisión a trámite —el recurso 194/1986, a través del Auto 244/1986— y los otros dos en la sentencia definitiva, al denegarse el amparo solicitado —en la STC 214/1990, respecto del recurso 827/1988, y en la STC 4/1992, en relación con el recurso 1724/1991—.

De lo anterior se colige que de las ocho sentencias dictadas tres han ratificado la actuación de la Cámara, mientras que en otras tres se ha estimado parcialmente el recurso y sólo en dos se ha estimado el *petitum* en su integridad.

2. Preceptos legales autonómicos declarados inconstitucionales

En las referidas cinco sentencias en que la Asamblea de Madrid ha visto cuestionado su actividad se declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los siguientes preceptos legales:

- Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística: artículo 26.3.
- Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid: artículo 3 c) y Disposición Transitoria.
- Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal: artículos 6 y 7, y la Disposición Adicional Cuarta.
- Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988: artículos 12 y 13.1 a) y b).
- Se declara —fallo interpretativo— la constitucionalidad de los párrafos 2.º y 3.º del artículo 13.1.d) si se interpreta en los términos contenidos en el Fundamento Jurídico Cuarto de la STC 103/1997.
- Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales: artículos 25.4, en su inciso «e informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal», 26 y 29, párrafo tercero.

3. La doctrina constitucional en materia parlamentaria

Algunos de los pronunciamientos del intérprete supremo de la Constitución con ocasión del análisis de los actos de la Asamblea de Madrid exceden, en bastante, el ámbito particular del ordenamiento autonómico y gozan de notable relevancia.

De estos pronunciamientos dedicamos las líneas que siguen a lo destacado singularmente en materia parlamentaria, vía recurso de amparo.

3.1. *La distribución de puestos en las comisiones parlamentarias y las subvenciones de los grupos: la STC 214/1990.*

El intérprete supremo de la Constitución, en el recurso interpuesto por *D. José Luis Ortiz Estévez*, Diputado del Grupo Parlamentario Mixto, contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de veintiocho de enero y dos de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, respectivamente, relativos a la distribución de puestos en las comisiones parlamentarias y las subvenciones establecidas en beneficio de los grupos parlamentarios, resolvió lo siguiente:

1. Si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si los *interna corporis acta* han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del artículo 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985 [Fundamento Jurídico (en adelante FJ.) 2]).
2. El derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley al Reglamento de la Asamblea en este caso, establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades, que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos [FJ. 5].

3. El derecho que confiere el Reglamento de la Asamblea de Madrid consiste en la posibilidad de obtener tantos puestos en las Comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara y no en disponer de puestos en todas las Comisiones Permanentes. La proporcionalidad resulta, pues, decisiva a la hora de establecer esa distribución.
4. Resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños [FJ. 7].

3.2. *La designación de senadores por el Parlamento autonómico: la STC 4/1992*

Con motivo del recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid al comienzo de la III Legislatura, impugnando los Acuerdos de la Mesa de fecha ocho de julio de mil novecientos noventa y uno y del Pleno del siguiente día dieciséis, relativos a distribución del número de senadores que corresponde a cada Grupo parlamentario y a su designación, el Tribunal Constitucional fijó la siguiente doctrina, partiendo de lo afirmado en la precedente STC 76/1989:

1. No puede entenderse que «la adecuada representación proporcional» que exige el artículo 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas deba ser una proporcionalidad estrictamente matemática, sino que sólo puede ser, por definición, imperfecta, y resultar exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad, siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia [FJ. 2].
2. Ni la Constitución ni el Estatuto de la Comunidad de Madrid ni el Reglamento de la Asamblea (artículo 165) ni Ley autonómica alguna concretan el procedimiento de designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid hasta el punto de predeeterminar una regla concreta de proporcionalidad. En consecuencia, la ausencia de previsión normativa en el ordenamiento autonómico no puede suponer la necesaria aplicación subsidiaria de la regla *D'Hondt* prevista para las elecciones generales y autonómicas, pero no para una designación de senadores por parte de la Asamblea de una Comunidad Autónoma [FJ. 3].
3. La Mesa y la Asamblea de Madrid no están constitucional ni legalmente obligadas a la utilización de la regla *D'Hondt* y pueden, en suma, distribuir libremente los senadores de designación automática entre los diversos grupos parlamentarios conforme a cualquier técnica y, en concreto, la fórmula proporcional de reparto de los restos, siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional del sistema electoral y, por tanto, cumpla la exigencia constitucional de una «adecuada representación proporcional» [FJ. 5].

II. RELACIÓN DE LOS RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los nueve recursos de inconstitucionalidad pueden sistematizarse del siguiente modo:

- 1) **NÚMERO:** 434/1984.

ACTOR: Promovido por el Presidente del Gobierno.

OBJETO: *Contra el artículo 3 c) y la Disposición Transitoria de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid.*

ACUERDO DE SUSPENSIÓN: 15-06-1984.

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 26-06-1984. **BOE:** núm. 162, de 07-07-1984.

LEVANTAMIENTO DE SUSPENSIÓN: 29-11-1984.

SENTENCIA: 258/1988, de 22-12-1988. **BOE:** núm. 19, de 23-01-1989.

FALLO: Declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos el artículo 3 c) y la Disposición Transitoria de la Ley.

2) **NÚMERO:** 243/1985.

ACTOR: Promovido por D. José María Ruiz Gallardón, comisionado por cincuenta y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Popular.

OBJETO: *Contra la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 10-04-1985. **BOE:** núm. 100, de 26-04-1985.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con el Recurso núm. 257/1985.

SENTENCIA: 150/1990, de 04-10-1990. **BOE:** núm. 266, de 06-11-1990.

FALLO: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los artículos 6 y 7 y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley.

3) **NÚMERO:** 257/1985.

ACTOR: Promovido por el Defensor del Pueblo.

OBJETO: *Contra la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 10-04-1985. **BOE:** núm. 100, de 26-04-1985.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con el Recurso núm. 243/1985.

SENTENCIA: 150/1990, de 04-10-1990. **BOE:** núm. 266, de 06-11-1990.

FALLO: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los artículos 6 y 7 de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley.

4) **NÚMERO:** 404/1985.

ACTOR: Promovido por D. José María Ruiz Gallardón, comisionado por cincuenta y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Popular.

OBJETO: *Contra la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 22-05-1985. **BOE:** núm. 138, de 10-06-1985.

SENTENCIA: 170/1989, de 19-10-1989. **BOE:** núm. 267, de 07-11-1989.

FALLO: Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

5) **NÚMERO:** 544/1988.

ACTOR: Promovido por el Presidente del Gobierno.

OBJETO: *Contra los artículos 12, primer párrafo, 13.1 a); 13.1 b) y 13.1 d), párrafos 2.º y 3.º, de la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988.*

ACUERDO DE SUSPENSIÓN: 23-03-1988.

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 07-04-1988. **BOE:** núm. 92, de 16-04-1988.

MANTENIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN: 05-07-1988.

- SENTENCIA:** 103/1997, de 22-05-1997. **BOE:** núm. 137, de 09-06-1997
FALLO: Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 12, 13.1 a) y 13.1 b) de la Ley y declarar que el artículo 13.1 d) párrafos 2º y 3º, de la Ley no es inconstitucional si se interpreta en los términos contenidos en el Fundamento Jurídico cuarto de la Sentencia.
- 6) **NÚMERO:** 2446/1992.
ACTOR: Promovido por el Presidente del Gobierno.
OBJETO: *Contra los artículos 25.4, 26, 27 letras b) y c), 28 y 29, párrafo tercero, de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales.*
ACUERDO DE SUSPENSIÓN: 09-10-1992.
PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 27-10-1992. **BOE:** núm. 265, de 04-04-1992.
SENTENCIA: 52/1993, de 11-02-1993. **BOE:** núm. 60, de 11-03-1993.
FALLO: Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos el artículo 25.4, en su inciso «e informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal», el artículo 26 y el párrafo tercero del artículo 29 de dicha Ley. Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 7) **NÚMERO:** 1313/1995.
ACTOR: Promovido por el Presidente del Gobierno.
OBJETO: *Contra los artículos 15.1 a), en su inciso final; 15.2, en su inciso final, y la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.*
ACUERDO DE SUSPENSIÓN: 10-04-1995.
PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 09-05-1995.
MANTENIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN: 18-07-1995.
SENTENCIA: Pendiente de Fallo.
- 8) **NÚMERO:** 2544/1998.
ACTOR: Promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista.
OBJETO: *Contra los artículos 11.1, 11.2, 17.2, inciso final, 24.3 y 28.1, inciso final, de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones.*
AMPLIACIÓN OBJETO (Artículo 27.2): 07-07-1998. **BOE:** núm. 165, de 11-07-1998.
PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 16-08-1998. **BOE:** núm. 155, de 30-06-1998.
TRAMITACIÓN ACUMULADA: con el Recurso núm. 2564/1998.
SENTENCIA: Pendiente de Fallo.
- 9) **NÚMERO:** 2564/1998.
ACTOR: Promovido por el Presidente del Gobierno.
OBJETO: *Contra el artículo 9.3 y los apartados 1, inciso final, y 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones.*
ACUERDO DE SUSPENSIÓN: 09-06-1998.
PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 16-06-1998. **BOE:** núm. 151, de 25-06-1998.
TRAMITACIÓN ACUMULADA: con el Recurso núm. 2544/1998.
SENTENCIA: Pendiente de Fallo.

III. RELACIÓN DE LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los siete cuestiones de inconstitucionalidad pueden sistematizarse del siguiente modo:

1) **NÚMERO:** 1173/1987.

ACTOR: Promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

OBJETO: *Supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 09-09-1987. **BOE:** núm. 225, de 19-09-1.987.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988.

SENTENCIA: 46/1992, de 02-04-1992. **BOE:** núm. 109, de 06-05-1992.

FALLO: Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 26.3 de la Ley.

2) **NÚMERO:** 1288/1987.

ACTOR: Promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

OBJETO: *Supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 26-10-1987. **BOE:** núm. 225, de 19-09-1.987.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 1173/1987, 624/1988 y 1515/1988.

SENTENCIA: 46/1992, de 02-04-1992. **BOE:** núm. 109, de 06-05-1992.

FALLO: Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 26.3 de la Ley.

3) **NÚMERO:** 624/1988.

AUTOR: Promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

ASUNTO: *Supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 18-04-1988. **BOE:** núm. 102, de 28-04-1988.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 1173/1987, 1288/1988 y 1515/1988.

SENTENCIA: 46/1992, de 02-04-1992. **BOE:** núm. 109, de 06-05-1992.

FALLO: Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 26.3 de la Ley.

4) **NÚMERO:** 1515/1988.

ACTOR: Promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid.

OBJETO: *Supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 26-09-1988. **BOE:** núm. 240, de 06-10-1988.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 1173/1987, 1288/1987 y 624/1988.

SENTENCIA: 46/1992, de 02-04-1992. **BOE:** núm. 109, de 06-05-1992.

FALLO: Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984.

5) **NÚMERO:** 133/1995.

ACTOR: Promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

OBJETO: *Respecto al concurso de los epígrafes I, apartado C-2-C, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y al Concurso de las Tarifas I, apartado 3.2,b, y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 08-02-1995. **BOE:** núm. 44, de 21-01-1995.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 134/1995 y 135/1995.

SENTENCIA: Pendiente de Fallo.

6) **NÚMERO:** 134/1995.

ACTOR: Promovida por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

OBJETO: *Respecto al concurso de los epígrafes I, apartado A-3, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1.986, y al Concurso de las Tarifas I, apartado 1.3, y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 08-02-1995. **BOE:** núm. 44, de 21-02-95.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 133/1995 y 135/1995.

SENTENCIA: Pendiente de Fallo.

7) **NÚMERO:** 135/1995.

ACTOR: Promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

OBJETO: *Respecto al concurso de los epígrafes I, apartado C-2-C, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y al Concurso de las Tarifas I, apartado 3.2,b y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.*

PROVIDENCIA DE ADMISIÓN: 08-02-1995. **BOE:** núm. 44, de 21-02-95.

TRAMITACIÓN ACUMULADA: con las Cuestiones 133/1995 y 134/1995.

SENTENCIA: Pendiente de Fallo.

IV. RELACIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO.

Los tres recursos de amparo pueden sistematizarse del siguiente modo:

1) **NÚMERO:** 194/1986.

ACTOR: Interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid.

OBJETO: *Contra dos Resoluciones dictadas por la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 17 de enero de 1986, en virtud de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento de la Cámara, relativas a la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno y de las Comisiones de la misma.*

AUTO DE ADMISIÓN: 244/1986, de 12-03-1986.

ACUERDO: Declarar la falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional, acordando el archivo de las actuaciones en el procedimiento.

2) **NÚMERO:** 827/1988.

ACTOR: Interpuesto por D. José Luis Ortiz Estévez, Diputado del Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid.

OBJETO: *Contra Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente, sobre composición del Grupo Mixto y otros extremos.*

AUTO DE ADMISIÓN: 975/1988, de 21-07-1988.

ACUERDO: Denegar la suspensión de la ejecución de los acuerdos parlamentarios impugnados.

SENTENCIA: 214/1990, de 20-12-1990. **BOE:** núm. 9, de 10-01-1991.

FALLO: Denegar el amparo solicitado.

3) **NÚMERO:** 1724/1991.

ACTOR: Interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid.

OBJETO: *Contra Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma, del día 16 de julio del mismo año, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación.*

AUTO DE ADMISIÓN: 369/1991, de 10-12-1991.

ACUERDO: Denegar la suspensión de la ejecución de los acuerdos parlamentarios impugnados.

SENTENCIA: 4/1992, de 13-01-1992. **BOE:** núm. 38, de 13-02-1992.

FALLO: Denegar el amparo solicitado.

VI

RECENSIONES

Ruiz-Huerta Carbonell, Alejandro: *Iniciativa Legislativa no Gubernamental en España*. Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 144 páginas

La obra de Alejandro Ruiz-Huerta, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Burgos, presenta un amplio recorrido por la iniciativa legislativa existente en nuestro ordenamiento constitucional, tanto la gubernamental como la parlamentaria (ya sea procedente de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o la popular.

A pesar de que el centro de gravedad de la obra recae sobre la iniciativa legislativa procedente de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, no hurta el autor un concienzudo análisis preliminar en el que expone, con un amplio seguimiento de los autores más reconocidos en el ámbito doctrinal especializado en la materia objeto de estudio, las diversas causas a las que se atribuye el déficit de iniciativa legislativa no gubernamental en nuestro sistema constitucional en cuanto a su funcionamiento real y efectivo, ya que no en nuestro ordenamiento constitucional en cuanto que ordenamiento jurídico.

Así, la obra de Ruiz-Huerta Carbonell, prologada por Cazorla Prieto, se divide en seis partes, de las que destacaremos de forma especial la cuarta, titulada «Apéndice documental: la práctica parlamentaria de las Propositiones de Ley: 1977-1996», y ello por la novedad que supone, en cuanto a metodología empleada, la inclusión de este Apéndice que ilustra de forma estadística la utilización empírica del instrumento de participación legislativa objeto de estudio, y que asimismo ayuda y contribuye a confirmar los planteamientos teóricos que expone Ruiz-Huerta Carbonell.

En la Parte Primera el autor plantea diversos aspectos acerca del Parlamento y la función legislativa.

Comenzando, como no podía ser de otro modo, por el papel del Ejecutivo en dicha función, el autor estudia esta cuestión desde un punto de vista interesante, pues no lo trata, como es habitual, como limitaciones gubernamentales a la actividad parlamentaria, sino como limitaciones a la iniciativa legislativa del Ejecutivo.

Realiza el autor una distinción acerca de la evolución histórica del parlamentarismo mostrando cómo en la actualidad no se cumplen muchos de sus supuestos teórico-formales: comenzando por la hegemonía del Parlamento frente al Ejecutivo tras establecerse la división de poderes, hegemonía que nunca ha sido tal, salvo en los sistemas políticos de Asamblea, pero no en sistemas en los que en el Parlamento exista una mayoría absoluta o una mayoría suficiente como para conseguir lo que ahora se denomina «pacto de legislatura», en los que la mayoría parlamentaria (absoluta o no) que controla al Gobierno está liderada por los líderes

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

políticos que se encuentran al frente del propio Gobierno. En virtud de ello el autor considera que el predominio del Ejecutivo en la actividad legislativa es una «consecuencia» de la evolución de parlamentarismo, que ha conducido a que el Gobierno, legitimado por la investidura de su Presidente, cambie de funciones y, citando a Garrorena Morales, «se controle a sí mismo a través de su mayoría parlamentaria».

Por otro lado, una de las principales funciones del Ejecutivo, la de dirección política, también determina su participación en la función legislativa. Sin olvidar que el Parlamento también asume la función de dirección política, Ruiz-Huerta Carbonell manifiesta que la estructura de la función legislativa en la Constitución Española se fundamenta en un «parlamentarismo cooperativo», no sólo con el Ejecutivo, también con otras instituciones (Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) y con el pueblo (a través de la iniciativa legislativa popular).

Ciñéndose a la iniciativa legislativa, Ruiz-Huerta Carbonell entiende que hay que señalar que la *summa divisio* viene impuesta por la distinción entre los Proyectos de Ley (iniciativa legislativa gubernamental) y las Propositiones de Ley (iniciativa legislativa no gubernamental).

En el ámbito gubernamental, el autor se ratifica en la consideración de que la función legislativa del Gobierno trae causa de la función de la dirección política, y que en el parlamentarismo actual se trata más bien de una «decisión extra-parlamentaria legitimada en el Parlamento». El autor no olvida otras manifestaciones de la función legislativa del Ejecutivo, como lo son los Decretos Leyes y los Decretos legislativos, que contempla como otra manifestación del parlamentarismo cooperativo, ya que necesitan para su perfeccionamiento la convalidación o el control del Parlamento.

En el ámbito extra-gubernamental hay una remisión al artículo 87 C. E. para delimitar a los otros titulares de la iniciativa legislativa y, por tanto, de la función legislativa: internos (del propio Parlamento), como el Congreso de los Diputados y el Senado, y externos (según terminología del propio autor), como las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa popular. Todos ellos con una tramitación parlamentaria diversa a la de los Proyectos de Ley. Ruiz-Huerta concluye que el sistema legislativo se articula en torno al Gobierno completado con la iniciativa no gubernamental de forma subsidiaria.

Seguidamente distingue el distinto alcance de los Proyectos de Ley, que son directamente asumidos por el Parlamento y suponen la apertura del procedimiento legislativo, en relación con las Propositiones de Ley, que necesitan el previo trámite de toma en consideración, por lo que no abren el procedimiento legislativo directamente. En virtud de ello, citando a Aragón Reyes, las considera «propuestas de iniciativa» pero no iniciativa en el sentido estricto.

Una vez determinado por el autor que las Propositiones de Ley son una iniciativa «residual» y «subsidiaria», indica también que sólo el Congreso de los Diputados y el Senado tienen realmente iniciativa, que se manifiesta en la toma de consideración y los trámites anteriores sólo son, como ya dijimos, propuesta de iniciativa, pese a los procedimientos y requisitos exigidos para la iniciativa legislativa popular y pese al hecho de que la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas sea ya un texto articulado y tramitado parlamentariamente.

Para Ruiz-Huerta Carbonell el significado constitucional de las Propositiones de Ley es completar el programa legislativo del Gobierno y reciben diferente tratamiento y posibilidad de prosperar según esté configurado el arco parlamentario.

La Parte Segunda se ocupa de la tramitación parlamentaria, que es común a la de los Proyectos de Ley a partir de la toma en consideración, por lo que cual hay una mayor incidencia en los trámites previos, comenzando por la calificación y admisión a trámite, que suponen, citando Arce Janáriz, el «derecho al procedimiento reglamentariamente establecido». En este sentido hay que destacar que es un trámite reglado, de mero control de legalidad y de cumplimiento de los requisitos exigidos (Exposición de Motivos y Antecedentes) que abre el

derecho a ser sustanciada; ahora bien, este derecho dependerá de su inclusión en un orden del día del Pleno, cuya fijación es una actuación política y puramente discrecional.

No obstante, antes de la toma en consideración, existen otros trámites: en primer lugar las prerrogativas gubernamentales, ya que el Gobierno al que es preceptivo consultar, puede vetar una Proposición de Ley si versa sobre materia objeto de delegación legislativa en vigor, puede oponerse en aspectos económico-financieros o puede restringir el derecho de enmienda si alguna enmienda supone aumento del gasto público o disminución de ingresos presupuestarios.

A continuación se hace un análisis exhaustivo de la tramitación parlamentaria, con especial incidencia en el debate de toma en consideración, en el derecho de enmienda y en la caducidad y retirada.

Como ya manifestamos más arriba el objeto principal de la obra que nos ocupa es la iniciativa legislativa procedente de las Cortes Generales; por ello en su Parte Tercera, bajo el título «Regímenes Especiales», hace una excesivamente breve descripción de la iniciativa legislativa de los Parlamentos Autonómicos y popular.

Las Partes Quinta y Sexta son «Recapitulación» y «Bibliografía».

En síntesis, el trabajo de Ruiz-Huerta Carbonell nos permite no sólo el conocimiento intenso y extenso del instrumento parlamentario de la Proposición de Ley y de su significado constitucional y político, en el ámbito del Estado sino que también propone una reflexión crítica sobre el contenido del artículo 66.2 de la Constitución en cuanto a la iniciativa se refiere.

Flores Giménez, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 343 páginas

Escribía Hans Kelsen en 1920, en *Esencia y valor de la Democracia*, que «la democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. [...] Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*».

Esta categórica afirmación del Profesor de la Universidad de Viena, fruto de la constatación de una realidad, es hoy indiscutida. Sentado el protagonismo de los partidos políticos en el juego democrático, la pregunta que inmediatamente surge es la de si tales protagonistas respetan en su ámbito interno las reglas democráticas, porque no resulta congruente que quienes contribuyen de modo activo y principal al desarrollo de la democracia funcionen y se organicen internamente por vías no democráticas. A dilucidar esta ardua cuestión dedica Flores Giménez el libro que ahora se recensiona, resultado de su tesis doctoral, dirigida por el Profesor Joaquín García Morillo.

No es escasa la bibliografía relativa a los partidos políticos en la que se aborda con más o menos profundidad y detalle la cuestión relativa a la democracia interna de los mismos. Pero no nos encontramos ante una obra más sobre la materia. Si algo quisiéramos destacar de esta monografía es el enfoque eminentemente realista con que se afronta el tema, detrás del cual subyace una importante labor de investigación que debe ser reconocida y resaltada sin ambages.

En efecto, no se construye una majestuosa teoría jurídica sobre la democracia interna de los partidos políticos alejada de cualquier atisbo de realidad, sino que se atiende a la *praxis*, se analiza cómo, de facto, se organizan y funcionan los partidos políticos para determinar el grado de cumplimiento del mandato constitucional de democracia interna y concluir si es o no exigible un mayor compromiso de aquéllos en el respeto del principio democrático. Se escudriña la vida intramuros de las organizaciones partidarias, mediante el examen de sus estatutos y continuas referencias a decisiones tomadas en el seno de las mismas, y se tienen presentes los factores sociales y políticos que —en este ámbito con mayor incidencia que en muchos otros— matizan la eficacia de las prescripciones normativas.

Ahora bien, Flores Giménez no se limita a una mera exposición de hechos, sino que, como corresponde a un buen jurista, no olvida el planteamiento jurídico, a la luz del cual se presenta una visión crítica de la realidad. En este sentido, como se indica en el Capítulo Primero (páginas 28 y 29), se emplea como metodología la distinción entre «lo que es», «lo que puede ser» y «lo que debería ser».

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Formalmente, la obra se estructura en nueve capítulos precedidos de un prólogo del Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, Luis López Guerra, y seguidos de un anexo en el que se relaciona la jurisprudencia citada, tanto del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional españoles, como del Tribunal Supremo de los Estados Unidos; cerrando la obra una detallada reseña bibliográfica muy bien sistematizada.

El primer Capítulo, introductorio, además de hacer referencia a las meritadas pautas metodológicas nos adentra en la interacción existente entre el Estado democrático y los partidos políticos, precisamente por ser éstos los principales (aunque no únicos) protagonistas de aquél. Ya desde el primer momento se nos muestra con toda su crudeza el problema que está latente en todo el estudio, a saber: de una parte, la obligación jurídico-constitucional impuesta a los partidos de estructurarse y funcionar democráticamente (artículo 6); por otra, las dificultades para su cumplimiento.

Frente a la tensión existente entre la libertad de autoorganización del partido, consecuencia del derecho de asociación, y la obligación de dotarse de una estructura y un funcionamiento democráticos, el autor pretende conciliarlos y dirige sus esfuerzos a mostrar que, pese a la tendencia partidaria a funcionar y organizarse internamente de forma no siempre democrática la vocación de la norma constitucional de ser observada no puede verse frustrada, «pues una mínima democraticidad del funcionamiento partidario puede y debe ser *efectivamente* exigida» (pág. 30).

Planteado el problema en estos términos, se efectúa en el Capítulo Segundo un análisis del Derecho Comparado, distinguiéndose tres grandes bloques en función de la exigencia constitucional de democracia intrapartidaria:

- En primer lugar, aquellos países de la Europa continental que han incorporado a sus Constituciones requisitos de democracia interna para los partidos, como es el caso de Alemania y España.
- En segundo lugar, aquellos Estados europeos que pese a haber constitucionalizado los partidos políticos no incorporan a su Norma Fundamental la obligación expresa (Portugal) o, al menos, clara (Italia y Francia), de comportamiento interno democrático.
- Por último, el mundo anglosajón (Gran Bretaña y Estados Unidos), que no regula constitucionalmente a los partidos.

No obstante, se aprecian diferencias en el marco legislativo entre los países que integran cada modelo. Mientras que en Alemania la ley reguladora de los partidos es extensa e intervencionista, en España resulta insuficiente la atención que la ley presta a la vida intrapartidaria. En Francia e Italia, la ambigüedad del precepto constitucional (que ha favorecido una interpretación mayoritaria en el sentido de que lo exigido es una actividad democrática *ad extra*, pero no *ad intra*) no ha sido resuelta por una inexistente legislación específica en materia de partidos; en tanto que Portugal cuenta con una legislación que regula la vida intrapartidaria, respaldada por el control por los tribunales. Finalmente, a las peculiaridades que caracterizan al sistema parlamentario y electoral británico —que contribuyen a la existencia en el seno de los partidos de una férrea disciplina interna y una marcada centralización de sus decisiones— se une la ausencia total de normación legal de los partidos; situación que contrasta abiertamente con el caso estadounidense, en el que la ley reglamenta buena parte de las actividades de los partidos, cuya democraticidad se manifiesta principalmente en el terreno electoral.

Al caso español se le dedica una especial atención. Tras analizar el debate parlamentario que presidió la elaboración del artículo 6 de la Carta Magna, una interpretación literal y sistemática del mandato de democracia interna contenido en el citado precepto y su relación con otras normas constitucionales, especialmente con el derecho de asociación reconocido en el artículo 22, se llega a la conclusión de que el principio democrático no tiene el mismo alcan-

ce en el Estado que en los partidos políticos, pues el contenido axiológico comprendido en dicho principio no es extensible sin más a las organizaciones privadas como son los partidos políticos.

Para atenuar la tensión entre voluntad constitucional e inercia política y evitar que (como advirtiera Leibholz) los partidos se conviertan en un Estado dentro del Estado, Flores Giménez propone como condición primaria y básica una regulación legal de mayor concreción que la actual, que aborde los aspectos fundamentales de la estructura y funcionamiento democrático del partido, con indicación expresa de cuestiones tales como el procedimiento de admisión y expulsión de los afiliados; las competencias de la Asamblea; el principio de la mayoría; la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, especialmente la libertad de expresión; la libre presentación de candidaturas y su elección; los procedimientos electorales y los mecanismos de control del poder; cuestiones que en capítulos posteriores se examinan y matizan.

A la necesidad de una legislación de partidos se dedica parte del Capítulo Tercero. Con buena sistematización y abundantes referencias bibliográficas se exponen las ventajas y los inconvenientes, señalados por la doctrina, que derivan de la existencia de una legislación sobre partidos políticos. Flores Giménez aboga por un «intervencionismo legal limitado» porque, aunque es consciente de que «una ley de partidos no creará la democracia en los partidos», también considera que «puede ayudar a mejorarla» (pág. 94).

La argumentación esgrimida para justificar una legislación partidaria que, aun cuando pueda implicar una intromisión en la libertad de autoorganización y funcionamiento de la asociación, contenga requisitos dirigidos a garantizar su democracia interna es fácilmente comprensible y radica en la relevancia pública de las funciones partidarias y el interés del Estado en que las meritadas funciones se cumplan adecuadamente, además de en la necesidad -no menos importante- de respeto a los derechos de los afiliados. No obstante, a la injerencia en la libertad de autoorganización marca como límites los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

El Capítulo Cuarto está destinado al examen (a la luz de los Estatutos de los distintos partidos españoles) de la organización de los partidos, diferenciándose dos niveles de análisis: el territorial y el orgánico. En relación al primero se cuestiona Flores Giménez si la descentralización territorial del Estado ha de tener su reflejo en la estructura partidaria (como exige la ley alemana). A la luz de nuestro ordenamiento jurídico la respuesta ofrecida no admite matización: la estructura autonómica —que es incluso dispositiva para el propio Estado— no integra el contenido esencial del principio democrático ni el del derecho de participación. En consecuencia, no existe obligación jurídica al respecto para los partidos.

Distinto es que se defienda la conveniencia de partidos descentralizados, pues la descentralización favorece, al menos *prima facie*, una mayor participación. Sin embargo, no se oculta al lector que pese a las previsiones estatutarias descentralizadoras, los propios Estatutos dejan el espacio suficiente para poder desarrollar prácticas oligárquicas y antidemocráticas.

En el segundo de los niveles, el orgánico, la conclusión que se extrae es, si cabe, más desalentadora. La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, define a la Asamblea General como el órgano supremo del partido. Ahora bien, de acuerdo con las normas estatutarias la organización de la Asamblea (o Congreso) corresponde a los órganos de dirección del partido lo que viene a desfigurar, en cierto modo, la nota de supremacía en la medida en que la convocatoria de aquélla queda a la libre disposición de éstos, a lo que se añade el control que, en la práctica, ejercen en el proceso de selección de compromisarios y la escasa influencia real de la primera en la determinación de la orientación política del partido.

Del Capítulo Quinto, en el que se estudia el régimen jurídico de la afiliación y se ponen en conexión afiliación y democracia, es destacable la tensión que, una vez más, nos presenta Flores Giménez, en esta ocasión entre el derecho de los partidos a la autoorganización, lo que

les faculta para decidir sobre la admisión de nuevos afiliados, y el derecho de una persona a afiliarse al partido de su elección.

Mas la circunstancia de que los partidos desempeñen funciones de relevancia pública, que no esté al alcance de cualquiera la creación de una nueva fuerza política y la recepción de financiación pública justifican, en opinión del autor, la necesidad de motivación razonable del rechazo de una solicitud de afiliación y el recurso a los órganos jurisdiccionales, si bien no oculta el escaso margen de control que éstos pueden ejercer toda vez que no podrán entrar a valorar el criterio político que fundamenta ese rechazo.

En nuestra opinión, uno de los puntos más interesantes de la obra se analiza en el Capítulo Sexto, donde, tras apuntar el carácter deficiente de la legislación española de partidos en materia de derechos de los afiliados y analizar las normas estatutarias respectivas, se plantea la cuestión de la admisibilidad de unos Estatutos que limiten los derechos fundamentales de las personas por el mero hecho de militar en un partido.

Sin perjuicio de ofrecer una respuesta a esta genérica pregunta, centra su punto de mira en temas de enorme actualidad tales como la denominada «cuota femenina» dirigida a incrementar la presencia de la mujer en el seno de la organización partidaria, medida de discriminación positiva jurídicamente razonable pero que, según el criterio de Flores Giménez, no puede venir impuesta legalmente.

No menos interesante es el estudio de las posibilidades de limitación de la libertad de expresión de los afiliados. El análisis de las previsiones estatutarias en esta materia conduce a Flores Giménez a afirmar que «los límites que disponen algunos Estatutos podrían estar vulnerando el contenido esencial del derecho de los militantes a expresar públicamente sus propias ideas» (pág. 209).

El principio general que rige es el de libertad, si bien lo matiza seguidamente el autor de la monografía en aras de la organización y el funcionamiento efectivo del partido. Otra vez asistimos a un conflicto entre el interés de la organización y la libertad del afiliado, para cuya resolución propone los criterios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y *favor libertatis*.

¿Son respetuosos los partidos con el derecho de los afiliados, reconocido legalmente, a la información sobre sus actividades y situación económica? ¿Son compatibles con el meritado derecho los acuerdos secretos y los «tratos invisibles»? ¿Con qué límites? ¿Comprende tal derecho el acceso a la documentación del partido? ¿Qué documentación?

Estas y otras muchas interesantes cuestiones reciben cumplida respuesta en el Sexto Capítulo, en el que, asimismo, se hace un recorrido por el derecho de participación del afiliado, en su vertiente activa y pasiva, y la permisión estatutaria, aunque en ocasiones esquilmación real, de la existencia de corrientes internas.

Como no podía ser de otra manera, un análisis de los derechos de los afiliados lleva como correlato lógico el de sus deberes (Capítulo Séptimo) con especial referencia a la potestad disciplinaria. Los principios de tipicidad de infracciones y sanciones y de predeterminación del órgano sancionador los traslada Flores Giménez al ámbito partidario, aunque difícilmente escapa al lector que la ambigüedad y la imprecisión son la contante estatutaria.

De los dos tipos de órganos a los que los Estatutos suelen atribuir competencias sancionadoras, los órganos de dirección y órganos *ad hoc*, Flores se inclina por estos últimos, por las mayores garantías de imparcialidad que ofrecen; lo que, junto a la información al expedientado de los fundamentos fácticos de la acusación y a la posibilidad de audiencia y aportación de pruebas integran el contenido mínimo del derecho de defensa del afiliado.

Con acertado criterio se incluye el estudio de las posibilidades de control, tanto administrativo, como jurisdiccional y constitucional, de la democraticidad intrapartidaria. Apunta Flores Giménez que, a las nulas posibilidades de control administrativo *a priori* (pues el encargado del Registro de Partidos tan sólo podrá examinar la adecuación de los Estatutos a la exigencias de la ley de partidos, requiriendo la subsanación en caso de apreciar defectos de

forma), se añaden las enormes dificultades de control *a posteriori* por los tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional (en este último supuesto por la vía de amparo para la protección del derecho de asociación) de la democracia interna de los partidos.

Corona el estudio una incursión por la estructura y funcionamiento de los grupos parlamentarios, trasuntos parlamentarios de los partidos, en la que es de resaltar la contraposición dialéctica disciplina de voto *versus* voto en conciencia. La posición de Flores Giménez es tajante: «aceptar (y hacerlo por el Derecho) que la disciplina del partido debe alcanzar con toda su fuerza al grupo parlamentario significa poner entre la espada y la pared el principio de discusión previa que en cualquier grupo fundamenta las decisiones democráticas» (pág. 306), posición que es explicada en páginas posteriores.

Dos conclusiones cabe extraer de la lectura de este libro:

En primer lugar, que los partidos políticos no son en nuestros días todo lo democráticos que deberían ser. No obstante, ello puede justificarse en que una pulcra democracia interna conduciría, casi inexorablemente, a la disgregación del partido y a la ineficacia de su actuación *ad extra*. En definitiva, como subyace de toda la exposición de Flores Giménez, en el mundo del Derecho (como en todos los demás aspectos de la vida) las cuestiones son siempre de límites y de búsqueda de un equilibrio entre los extremos. Conciliar los intereses en juego no siempre es fácil y en el ámbito partidario, si cabe, los obstáculos son mayores.

En segundo lugar, Flores Giménez reclama del legislador un mayor compromiso en aras de la fortaleza del principio democrático en el interior de los partidos. Lanza un envite al legislador, aunque sin ocultar las escasas posibilidades de ser aceptado puesto que «la conciencia de la necesidad de democracia interna existe en todos los que analizan la realidad partidaria, pero no la voluntad de los que se benefician de su ausencia, que son, a la postre, los que controlan el contenido de aquella legislación» (pág. 75).

En fin, quien inicie la lectura de esta obra a buen seguro no la interrumpirá y, por supuesto, no habrá perdido el tiempo. La vigencia de los temas tratados invita a la reflexión permanente. Precisamente, si algo no despierta este libro es indiferencia.

López Ulloa, Juan Manuel: *Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes*, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1999, 146 páginas

Los *Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes* es una obra, que como bien nos aclara su autor en la Introducción, no pretende ser un trabajo especializado en la materia, sino un resumen de los conceptos e hitos históricos que han sido básicos para la consolidación de la justicia constitucional. Se trata por tanto, como aclara López Guerra en el Prólogo del libro, del «siempre necesario análisis de los orígenes», en este caso de la justicia constitucional, y más concretamente del control judicial de las leyes, como variedad del control jurisdiccional, haciendo referencia a que sean los jueces ordinarios quienes lleven a cabo ese control de constitucionalidad.

El libro está dividido en dos Capítulos.

El Capítulo I, bajo la rúbrica de «La constitucionalización progresiva del control judicial de las leyes», parte del concepto racional normativo de Constitución como aquel que se corresponde con los postulados liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Pero la vigencia de este modelo clásico liberal de Constitución sólo se conservará en Norteamérica. El carácter normativo de la constitución y algunos de sus rasgos complementarios se vieron puestos en cuestión por obra de la ideología conservadora y la sociología del siglo XIX. Estos dos embates van a ser decisivos hasta el punto de que en Europa continental va a perderse el sentido genuino de Constitución durante casi todo el siglo XIX.

En este marco teórico es en el que tiene lugar el movimiento constitucional que sigue al período de entreguerras y que culmina tras la Segunda Guerra Mundial. Un movimiento que se caracteriza por recuperar el modelo liberal normativo de Constitución, en el que se encuadra, aunque tardíamente, la Constitución Española de 1978.

De este concepto clásico se desprende la suprallegalidad material de la Constitución, que le asegura una preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento jurídico, producto de los poderes constituidos por la Constitución misma, obra del superior poder constituyente.

Esta suprallegalidad material, garantiza la suprallegalidad formal, al imponer que toda decisión normativa que implique salirse del marco constitucional, tenga que ir precedida, bajo pena de nulidad, de una reforma constitucional acordada por sus cauces propios.

La Constitución como norma suprema implica la obligación de los órganos jurisdiccionales de respetar los mandatos constitucionales inaplicando cualquier norma que los contravenga. El problema se plantea cuando es la ley la que entra en conflicto con la Constitución, esto es, la constitucionalización del control judicial de la ley, lo que dio lugar a modelos muy distintos para solucionarlo.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

En los países de influencia anglosajona tuvo lugar el nacimiento del *judicial review* y ello a pesar de que en el ordenamiento matriz, el del Reino Unido, se da la supremacía del Parlamento y un característico sistema de fuentes del derecho, el *statute law*, el *common law* y las *conventions*. De estas fuentes del Derecho se deducen los rasgos de su peculiar Constitución, esto es, una Constitución histórica, consuetudinaria y flexible, que hacen que la ley sea la primera fuente del Derecho y ni por razones de forma ni por cuestiones de fondo los jueces podrán dejar de aplicarla. A pesar de esta supremacía parlamentaria, el Reino Unido cuenta con una excepción en su historia constitucional. Nos referimos al *Boham's case* de 1610, cuyo artífice fue Sir Edward Coke, que aunque no prosperó, marcaría la influencia de la filosofía tomista junto con la utilización del concepto personal de derecho subjetivo formulado por Ockam en los teóricos ingleses de la *Glorius Revolution*, como John Locke, que influyeron decisivamente en las colonias norteamericanas. En América, el proceso revolucionario que terminaría con la Declaración de Independencia, apelaba, por influencia de Locke, a las leyes naturales y de Dios por encima de la legislación procedente de Inglaterra y finalmente esto se plasmó en su actual Constitución federal.

Así, frente al carácter histórico y flexible de la Constitución británica, la americana se configura como un texto escrito y rígido que los órganos judiciales deben respetar y garantizar su cumplimiento. Por ello, no sólo interpretan y aplican la ley, sino que también pueden y deben juzgar su constitucionalidad en una operación previa a la efectiva aplicación de aquélla.

Esta competencia fue fruto de una interpretación que el Tribunal Supremo realizó del artículo VI de la Constitución en una sentencia que, según Schwartz, no sólo es crucial para la historia del derecho norteamericano, sino «la clave de la bóveda constitucional norteamericana», la sentencia dictada por el Juez Marshall en el caso *Marbury v. Madison* en 1803, que ya venía precedida de decisiones similares adoptadas por algunos Tribunales de los Estados.

El sistema americano de control difuso se caracteriza porque son los tribunales ordinarios los que en el contexto de un litigio concreto, pueden juzgar la constitucionalidad de la ley, siempre que ésta sea relevante para la decisión del caso particular. Pero los efectos de la sentencia, cuando un juez constata que una ley no es conforme a la constitución, serán *inter-partes* y no *erga omnes*. No obstante, por el principio del *stare decisis* (vinculación del precedente) cuando la sentencia emane de un tribunal superior, el inferior ha de atenerse a la jurisprudencia (*ratio decidendi*) del superior para ese caso concreto y si es el Tribunal Supremo su sentencia adquiere, en la práctica, un valor *erga omnes*. Sin embargo, aunque el Tribunal Supremo es quien en última instancia estima la inconstitucionalidad o no de una norma, en caso de considerarla contraria a la Constitución, no la expulsa formalmente del ordenamiento jurídico, ya que en cualquier momento y de forma razonada, el Tribunal puede reconsiderar su postura (*overruling*). Esta actividad revisora de los jueces, los ha convertido, según Tocqueville, «en una de las primeras fuerzas políticas del país».

Precisamente la voluntad de evitar las posibles incursiones de los jueces en la política y la desconfianza hacia los mismos, serán las responsables de que en los Estados de tradición romano-germánica, el control de constitucionalidad de las leyes fuese por caminos distintos al norteamericano. La legislación estatal permaneció inmune hasta que Kelsen diseñó el modelo de justicia constitucional concentrado. Sólo entonces se hace efectiva la suprallegalidad de la Constitución.

En efecto, Kelsen, partiendo de su teoría «de la Constitución como vértice de la pirámide normativa», para preservar su superioridad jerárquica crea el Tribunal Constitucional que desempeñaría el papel de guardián de la Constitución. Este Tribunal Constitucional no se va a dedicar a juzgar hechos sino a juzgar normas, a comprobar la validez de éstas mediante la subsunción de la norma cuestionada en el referente constitucional. Por eso, aunque este órgano se denomine Tribunal, no lo es en sentido estricto, sino que actuará como legislador negativo.

Fueron las Constituciones checoslovaca y austríaca de 1920 las primeras que contemplaron este órgano garante de la supremacía de la norma constitucional, en el que la inconstitucionalidad de una ley se aprecia de forma directa y general examinando su concordancia con el texto constitucional. La ley declarada inconstitucional es declarada nula erga omnes.

Sin embargo, ni la Constitución austríaca ni la checoslovaca permitían a los jueces cuestionar la validez de una ley.

Nueve años más tarde, en Austria, con la reforma constitucional de 1929, el control de constitucionalidad difuso y el concentrado comenzaron a aproximarse, desembocando en un nuevo modelo: el sistema mixto de control. Esta reforma posibilitó que los dos tribunales más altos de la República, el Tribunal Superior de Justicia en el orden civil y penal (*Ober Gerichtshof*) y el Tribunal Administrativo de Justicia (*Verwaltungsgerichtshof*), pudieran acudir al Tribunal Constitucional cuando dudasen de la constitucionalidad de una ley.

La restauración de la Constitución austríaca tras la Segunda Guerra Mundial en 1945 amplió a los jueces de segunda instancia y no sólo a los tribunales superiores el control de constitucionalidad de las leyes y generalizó el modelo mixto de control constitucional en otros países, abriéndose un segundo período que se caracteriza por la expansión de la justicia constitucional por toda Europa.

Así la LFB, además de incorporar el recurso de inconstitucionalidad y el de resolución de los conflictos de competencia, en su artículo 100.1 dispone que cuando un Tribunal considere inconstitucional una ley que tuviera que aplicar, se suspenderá el proceso y se recabará la decisión del Tribunal Constitucional.

En Italia, aunque la Constitución de 1947 no recoge la vía de excepción, será una ley constitucional posterior la que prevé que con motivo de la aplicación jurisdiccional de la ley a un caso concreto, cuando se dude de su constitucionalidad pueda acudirse al Tribunal Constitucional.

Una especialidad a este modelo se da en Francia, ya que su actual Constitución de 1958 no permite a los Tribunales el plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante El Consejo Constitucional, porque éste sólo actúa controlando los proyectos de ley, ya que es un control *a priori*, que no por ello es menos eficaz.

El Capítulo II de esta obra, titulado «El control de constitucionalidad por vía incidental en nuestro Derecho Histórico», se dirige a ilustrarnos con la historia de la justicia constitucional en España, haciendo un pequeño resumen del control constitucional de las leyes hasta llegar a nuestros días, centrándose principalmente en el Tribunal de Garantías Constitucionales, por ser el antecedente patrio inmediato de nuestro actual Tribunal Constitucional.

Así, la Constitución gaditana de 1812 subrayó que la facultad de interpretar y derogar las leyes correspondía en exclusiva a las Cortes, como depositaria de la soberanía nacional, sin que los jueces pudieran ejercer otra función que la de juzgar y ejecutar lo juzgado. No obstante, la posibilidad de que surgieran dudas constitucionales se contempló en el artículo 216.10 donde se disponía que el Tribunal Supremo sería el competente para oír las dudas de los demás Tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey para que éste promoviera la conveniente declaración a las Cortes.

Las Constituciones posteriores no se pronunciarán sobre el tema, y habrá que esperar al proyecto federal de 1873 que, por influencia del constitucionalismo norteamericano, estableció en su artículo 77 que el Tribunal Supremo pudiese suspender una ley cuando fuese contraria a la Constitución.

También el proyecto de Constitución de Primo de Rivera, de 1929, en el artículo 47.2, instrumentó una vía directa para reaccionar contra las leyes inconstitucionales y que de ser estimado provocaba la mera inaplicación del precepto impugnado al caso concreto en el que hubiera surgido el conflicto de constitucionalidad. Asimismo, este precepto señalaba que esta actividad controladora residenciara no en el Tribunal Supremo, como se había previsto en la Constitución

de 1873, sino en un órgano de naturaleza política, al que se calificó de Tribunal Constitucional, siendo la primera vez que aparece este nombre en nuestra historia constitucional.

Será la Constitución republicana de 1931 la primera que diseñó lo que hoy conocemos como el sistema mixto de control. Por una parte, el artículo 100 legitimaba a todos los jueces para que pudieran impugnar aquellas leyes de cuya constitucionalidad dudasen en el ejercicio de su actividad jurisdiccional y, por otra, el artículo 121 permitía el acceso directo al Tribunal de Garantías a través del recurso de inconstitucionalidad, cuya extensión y efectos el constituyente ordenó se determinaran en una Ley Orgánica especial. La Ley que se promulgará en 1933 con el nombre de Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Sin embargo, como ha señalado García Ruiz, todo lo que tuvo que ver con la composición del Tribunal fue rodeado de un ambiente belicoso que contribuyó a alejar las necesarias garantías de imparcialidad en una institución de esta naturaleza.

En definitiva, puede decirse que el Tribunal no respondió a las expectativas que había despertado como institución moderadora de las pasiones políticas. Es por ello que, según el autor de este libro, tiene gran interés el conocer la posición que en sede parlamentaria se mantuvo sobre el modelo de control a incorporar, ya que la falta de un criterio unánime al respecto fue en gran parte la responsable de las vaguedades e imprecisiones en su actuar, y en resumen del descrédito y fracaso del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Según López Ulla, cuatro fueron las posturas defendidas en los debates constituyentes sobre el sistema de control a incorporar:

- a) Un sector mayoritario, que estaba a favor del modelo concentrado de control, pero no al puro estilo austríaco, ya que se diferencia de él en que junto a la vía directa de impugnación, se introduce la vía incidental o de consulta, que se extiende a todos los jueces cuando al tener que solucionar un caso concreto estimen que la norma a aplicar es inconstitucional.

Entre los principales defensores en sede constituyente de este sistema de doble vía, se encuentran los diputados Elola, Castrillo, Salazar Alonso y Abad Conde.

- b) Otro sector menos numeroso, que pujaba por el sistema norteamericano de control difuso. Sistema éste defendido principalmente por Royo Villanova.
- c) Un grupo minoritario que defendió la tesis de un control de naturaleza político-preventiva. Los Sres. Diputados Xirau y Franco pretendían sustituir el control a posteriori por el de *a priori*, como en Francia, explicando a su favor que el órgano que se propone es un órgano político con funciones estrictamente políticas.

Tesis ésta que fue criticada por diputados como Gomariz o Alba, quienes lo veían como «un remedo pobre y bien intencionado del Senado».

- d) Y, por último, el desconcertante artículo 118 del Proyecto de Constitución, que sustituirá el control jurisdiccional diseñado en el Anteproyecto por un control de tipo político en el que la última palabra la tenía, en unos casos, el Presidente de la República y, en otros, el Cuerpo electoral. El contenido de este artículo fue eliminado finalmente de la Constitución, ya que de prosperar hubiera ocasionado interminables dilaciones en la administración de justicia.

La Comisión finalmente redactaría otra vez el artículo 118, que en su nueva versión, artículo 121, volvería a recoger entre las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales la de resolver el recurso de inconstitucionalidad de las leyes.

El artículo 121 de la Constitución enumera las competencias que asumiría el Tribunal de Garantías Constitucionales: «Se establece con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de: a) el recurso de inconstitucionalidad de las leyes; b) el recurso de amparo de garantías individuales; c) los conflictos de competencia legislativa entre el Estado y las regiones autónomas;

d) el examen de los poderes de los compromisarios que juntamente con las Cortes eligen al Presidente de la República; e) La responsabilidad criminal del Jefe de Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros; f) la responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República». Pero el artículo no determinó con claridad ni el recurso ni el control de constitucionalidad de las leyes, y aquella falta de concreción se suplió con el artículo 124 de la Constitución, que decía:

«Una ley orgánica especial, votada por estas Cortes, establecerá las inmunidades y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refiere el artículo 121».

La consolidación del sistema quedó pues en manos de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Tras los debates de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, el legislador dio marcha atrás y adornó el recurso de inconstitucionalidad de elementos más propios del sistema difuso americano que del austríaco: el control sólo podía realizarse con ocasión de la aplicación jurisdiccional o administrativa de la ley a un caso concreto; sólo se haría a instancia de los sujetos afectados por dicha aplicación, y las sentencias de inconstitucionalidad, en la gran mayoría de los casos, sólo producirían la inaplicación de la ley recurrida en el asunto juzgado. La Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales identificó en el origen y en la normativa aplicable el recurso y el control de constitucionalidad a instancia de los Jueces y Tribunales.

Por estas razones, aunque el autor del libro se centra principalmente en la cuestión de inconstitucionalidad cree necesario hacer una pequeña referencia al recurso de inconstitucionalidad tal y como se desarrollaba en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales.

El Título III de la Ley regulaba en diez capítulos el recurso de inconstitucionalidad. En ellos, se determinaban qué normas pueden ser susceptibles del recurso (artículo 28), cuáles se utilizan como parámetro de control (artículo 29), quiénes eran los legitimados para impugnarlas (artículos 30 al 33), cómo se desarrolla el procedimiento (artículos 36 al 40) y los posibles efectos de una sentencia de inconstitucionalidad (artículo 42), cuestiones éstas, a las que López Ulla se refiere a continuación :

- 1.º El artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, relativo a las normas objeto de impugnación, fue sin duda uno de los preceptos más criticados tanto por la doctrina como por los parlamentarios, ya que el mencionado precepto se completaba con una Disposición Final, aprobada con el siguiente contenido: «Quedan exceptuados del recurso de inconstitucionalidad derivado de esta ley, cuya vigencia comenzará al día siguiente de su publicación en la *Gaceta de Madrid*, las leyes aprobadas por las actuales Cortes con anterioridad a la presente.»

Esta Disposición Final terminó de poner en evidencia la desconfianza de los diputados hacia el Tribunal de Garantías, órgano que ellos mismos habían creado y que según Rubio Llorente no se explica su porqué, ya que la idea de democracia que los constituyentes tenían era el de una democracia jacobina radical que no entiende el establecer límites a la acción del legislador.

- 2.º El artículo 29 de la Ley distinguía según la ley sometida a control fuese de origen estatal o regional. La diferencia entre una y otra fue explicada con acierto por el diputado Recasens Siches en sede parlamentaria hablando de la inconstitucionalidad formal o material.
- 3.º La legitimación para interponer el recurso frente al proyecto original se restringió considerablemente. El artículo 30 anunciaba quiénes eran los legitimados para plantearlo:

- Los particulares que hubieran sido agraviados por la ley que recurran.
- Los órganos judiciales, en consonancia con el artículo 100 de la Constitución.
- Y el Ministerio Fiscal.

Siguiendo al autor, me referiré a continuación a los tres supuestos concretos:

- Los *particulares interesados*: Antes de aprobarse la Ley, se encontraron dos posturas enfrentadas:

La primera promovida por aquellos que secundaban las enmiendas de Ossorio y Gallardo, advirtiendo que el recurso de inconstitucionalidad no debía convertirse en una acción pública que pudiera ejercer cualquiera, porque entonces la actividad legiferante del Parlamento estaría siempre en entredicho.

La segunda postura fue la defendida por la Comisión redactora que estaba a favor de que todas las personas pudieran dirigirse al Tribunal de Garantías para impugnar una ley.

Sin embargo, finalmente se aprobó la enmienda de Ossorio y Gallardo, que dio lugar al artículo 27 de la Ley, con el siguiente contenido: «Podrán acudir al Tribunal de Garantías: ... los particulares interesados, en recurso o consulta sobre la inconstitucionalidad de las leyes». Lo cual se concretó en los artículos 30.1 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, gracias a los cuales este recurso se llamó «excepción de inconstitucionalidad».

El primero de ellos decía: «La excepción de inconstitucionalidad de la ley pertenece únicamente al titular del derecho que resultare agraviado por la aplicación de aquélla». Y el segundo, que completaba al primero, distinguía según la excepción se planteara en vía judicial o en vía administrativa. Los cuatro primeros párrafos hacían alusión a las excepciones surgidas en el seno de un proceso judicial, exigiéndose siempre el dictamen del Tribunal Supremo, diferenciándose a su vez según cual fuera la jurisdicción en que la cuestión se planteara. Con este recurso se perseguía la no aplicación de la norma impugnada en el juicio *a quo*. Sin embargo, el interés por recurrir decayó porque la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales hacía inevitable la aplicación de dicha ley, ya que sólo se suspendía el juicio *a quo*, actuando como una cuestión prejudicial, cuando el Tribunal Supremo era favorable en su dictamen al recurrente; si, por el contrario, el dictamen del Tribunal Supremo era negativo, el juez podía aplicar la norma impugnada por el recurrente sin necesidad de esperar a la resolución del Tribunal de Garantías.

También es interesante señalar que en cuestiones administrativas no se acudía al Tribunal Supremo, sino al Consejo de Estado o Cuerpo Consultivo de la República y fuere cual fuere su dictamen, la Administración no estaba obligada a suspender el trámite del expediente.

- Los *Jueces y Tribunales*: El artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales señalaba: «En el caso previsto en el artículo 100 de la Constitución, los Tribunales de Justicia procederán de oficio y con sujeción a los trámites fijados por esta ley, a formular su consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales».

Aunque este precepto aludía sólo a los Tribunales, todos los órganos judiciales estaban legitimados de oficio para acudir al Tribunal de Garantías. El artículo 32 concretaba la legitimación del artículo 30.2, añadiendo que «cuando un Juez de primera instancia u otro Tribunal cualquiera, exceptuándose los Juzgados municipales, quiera evacuar la consulta a que le autoriza el artículo 100 de la Constitución, solicitará el parecer de la Sala del Tribunal Supremo que sea competente por razón de la materia». Gracias al mismo, este recurso se denominó «consulta de constitucionalidad».

En opinión de López Ulla, este precepto era sospechoso de inconstitucionalidad por dos motivos:

- En primer lugar, por la exclusión que hace de los jueces municipales, pues el artículo 100 de la Constitución no establecía ninguna excepción.
- Y en segundo lugar, el que ninguna consulta pudiera llegar al Tribunal de Garantías sin el previo dictamen favorable del Tribunal Supremo significaba limitar un derecho que la Constitución había reconocido a todos los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, la naturaleza procesal de las consultas judiciales participaba de las características de las cuestiones prejudiciales, pues el proceso principal se suspendía a la espera de la decisión del Tribunal de Garantías, a pesar de que la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales no requería que la norma objeto de recurso fuera fundamental para la resolución del juicio que había originado su planteamiento, ni tampoco se especificaba el momento procesal en el que se debía elevar la consulta.

— *El Ministerio Fiscal*: El artículo 30.3 anunciaba que, «cuando el Ministerio Fiscal estimara que la ley aplicable a un caso determinado pudiera ser contraria a la Constitución, deberá plantear la cuestión en forma de recurso, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales». Y el artículo 33 concretaba que «cuando el recurrente sea el Ministerio Fiscal la iniciativa del recurso corresponderá siempre al Fiscal General de la República que podrá delegar la defensa en otro funcionario del Cuerpo».

Tales recursos, por ser en nombre de la institución que representaba al Gobierno, no tenían que pasar el control previo del Tribunal Supremo.

- 4.º La tramitación formal de todos estos recursos, aparece en los artículos 35 a 40 de la Ley; sin embargo, tal y como aparecen recogidos muestran una falta de ortodoxia legislativa, pues aunque la ley exigía con carácter general determinados requisitos (como por ejemplo los del artículo 35 de interposición del recurso), algunos de ellos no se recogieron con este carácter en el Reglamento orgánico de desarrollo del Tribunal.

Los artículos 36 al 39 se referían a la admisión y substanciación del recurso, donde debo destacar el artículo 37, que se refiere a que una vez presentado un recurso ante el Tribunal de Garantías, éste lo comunicaba sin pérdida de tiempo a las Cortes de la República o al Organismo correspondiente de la región autónoma interesada, para que en el plazo de 10 días nombraran a un representante que defendiera la legitimidad de la ley impugnada. Este representante recibía el nombre de «defensor de la constitucionalidad» y es importante no confundirlo con el guardián de la Constitución a que se refería C. Schmitt en su Teoría.

Por último, el artículo 41 de la Ley disponía que el Tribunal tenía que dictar sentencia dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la vista.

Las sentencias resolutorias habrían de ser fundadas y si un miembro del Tribunal no estaba de acuerdo redactaba un voto particular en el que razonadamente manifestaba su disconformidad.

Las sentencias se notificaban a quien hubiese planteado el recurso o la consulta y también sin demora a los Presidentes de las Cortes, del Gobierno y del Tribunal Supremo y, cuando procediera, al representante de la región autónoma. Se publicaban en el Diario Oficial del Estado junto con los votos particulares que se hubieran redactado.

- 5.º Los efectos de las sentencias, siguiendo el artículo 42 de la Ley, eran los siguientes:

— *Inconstitucionalidad formal*: cuando la ley no fuera votada o promulgada en la forma prescrita en la Constitución o el Estatuto Regional, produciendo la anulación de la ley pero sin efectos retroactivos.

— *Inconstitucionalidad material*: inaplicándola tan sólo al caso concreto que hubiera dado lugar a su planteamiento.

De lo dicho, deducimos con el autor que a pesar de que la Constitución recoge en Títulos diferentes la consulta judicial y el recurso de inconstitucionalidad, la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales regula bajo el mismo epígrafe, «El Recurso de inconstitucionalidad de las leyes», ambas formas de impugnación y aunque en él se hace un esfuerzo de calificar de distinta manera el recurso, todos ellos se tramitaban de la misma manera y adolecían de las mismas deficiencias.

Por último, el libro finaliza con un epígrafe tercero dentro de este segundo capítulo, referido a un remedo de control de constitucionalidad en el régimen franquista. El 10 de enero de 1967 se aprobó la Ley Orgánica del Estado, que recogía en su Título X el recurso de contrafuero que, a su vez, se desarrollaba por la Ley de 5 de abril de 1968.

Sin embargo, como diría Loewenstein, este recurso de contrafuero pretendía disfrazar aquel sistema autoritario dando la apariencia de introducir un instrumento que ayudara a la racionalización del ejercicio del poder político. Como dice Sánchez Agesta, el recurso de contrafuero era una instancia de naturaleza política en la que la última decisión quedaba en manos del Jefe de Estado, órgano que personificaba la soberanía nacional, por lo que no puede considerarse como un antecedente de nuestro actual Tribunal Constitucional. El único que verdaderamente lo sería es el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Bayón y Chacón, Gaspar. *El derecho de disolución del parlamento y otros estudios*, Congreso de los Diputados, Colección Textos Parlamentarios Clásicos, Madrid, 1999, 406 páginas

Decía Italo Calvino que «un clásico es un libro que nunca termina de decir lo que tiene que decir». Y aunque no son muchos los textos jurídicos a los que pueda aplicarse certeramente el calificativo de clásicos, cuando esto ocurre representan un caudal inagotable de satisfacción y de reflexión intelectuales. Es el caso del clásico trabajo de Gaspar Bayón y Chacón, aparecido a la luz editorial en 1935, llamado el *Derecho de Disolución del Parlamento*. Gracias a la espléndida colección auspiciada por el Congreso de los Diputados para rescatar monografías centrales del parlamentarismo, se rescata nuevamente la obra de Bayón en una maciza edición, a la que acompañan otros trabajos también de difícil localización.

La figura de Bayón es conocida por todos por haber sido Oficial Letrado del Congreso de los Diputados, dentro de una privilegiada generación, junto a Pérez Serrano, Vicente Herro, Francisco Ayala o Segismundo Royo-Villanueva, entre otros. Además fue el primer Catedrático de la emergente disciplina de Derecho del Trabajo de la Universidad de Madrid. Estos méritos, con ser muchos, no empalidecen la brillantez de su tesis doctoral dedicada a materia constitucional y que trató sobre el derecho de disolución parlamentaria. Es grande la diferencia entre un trabajo de tesis como el que realizó Bayón construido sobre el armazón sólido de una idea, frente a ese centón farragoso de erudiciones a la violeta que caracteriza la mayoría de las tesis doctorales de la actualidad. En el libro de Bayón hay un ágil cañamazo de saberes, con una especial atención a las experiencias históricas del azaroso período de la historia política española contemporánea, junto a una apabullante expresión de las manifestaciones que en Derecho comparado existieron en la materia de disolución parlamentaria.

Parte el autor, como en toda buena obra que se propugna clásica desde sus gestación, haciendo realidad la reflexión de Calvino, de la comprensión teleológica del instituto de la disolución parlamentaria. Así, la excepcionalidad de la figura, unida a la necesidad de conducción a norma y procedimiento que ponga en relación al electorado con la representación política, es la veta ideológica y teórica que recorre la monografía. El cuidado y el rigor en la recopilación de supuestos históricos, abstrayéndose del socorrido anecdotario de la historia política española, dota al trabajo de una auténtica propuesta para una reflexión y el análisis de problemas presentes.

Además, como se encarga por otra parte de destacar elocuentemente en el rotundo estudio introductorio que contextualiza la obra a cargo de Sebastián Martín-Retortillo, la tesis doctoral de Bayón fue uno de los argumentos utilizados en el tumultuoso proceso que condujo a la destitución del Presidente de la II República, Niceto Alcalá-Zamora. Es evidente

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

que no existe una relación de causa-efecto, pero sí que la más que dudosa aplicación del célebre artículo 81 de la Constitución de la República se apoyó, entre otros argumentos, en la *autoritas* y el prestigio de la obra de Bayón entre los Diputados más activos en favor de la destitución, singularmente Indalecio Prieto. Como se ve, son numerosas las guías de interpretación de una contundente monografía que maneja con fluidez doctrina y normas jurídicas, unido a un más que brillante recorrido por los Diarios de Sesiones parlamentarias.

Completan la edición dos curiosos opúsculos del propio autor de materia jurídico-pública. En concreto, analiza Bayón desde el punto de vista histórico las sucesivas crisis ministeriales ocurridas en España. Se trata de un recorrido que parte de la necesaria normatividad del supuesto, en los casos de Gobiernos responsables ante las Cámaras en un plano de legalidad constitucional. Para ello, hace un clausulado de supuestos que permite analizar causas y caracteres de los diferentes vaivenes gubernamentales. Por último, también se recoge un trabajo titulado significativamente el «Respeto de los compromisos internacionales, la revisión de los tratados y de las situaciones internacionales». Partiendo de la supremacía de la Comunidad Internacional frente a los intereses de los Estados, examinó este inquieto jurista el problema de la caducidad y de la revisión de los Tratados Internacionales. En suma, esta edición permite acercarnos a tiempos de desasosiego político en los que brillaba la clarividencia rigurosa de quienes hacen la exégesis de la norma desde los principios jurídicos y del conocimiento de la Historia.

**Marín, José Ángel: *Naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional*, Editorial Ariel, Derecho, Barcelona, 1998,
160 páginas**

Aborda el autor en este libro lo que califica de «auténtica almendra» de las cuestiones relativas al Tribunal Constitucional, es decir la problemática naturaleza de dicho órgano sobre la que se ha suscitado una vieja polémica, no por vieja menos activa y que goza, afirma, de una mala salud de hierro.

En ocho capítulos desarrolla el tema objeto de estudio, y a lo largo de sus páginas va desarrollando un esquema que parte de un planteamiento general centrado en la estructura de los Tribunales Constitucionales, para pasar a exponer los modelos de justicia constitucional y la experiencia histórica española centrada, como no podía ser menos, en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la segunda República.

A partir de este momento aborda la interesante cuestión de la configuración de nuestro Tribunal Constitucional a través de los condicionantes impuestos por el momento histórico de la transición política en el que se produzca el debate constituyente, para abordar a continuación el elemento central de la obra, es decir, las dimensiones política y técnico-jurídica del Tribunal Constitucional.

Dedica finalmente el autor un extenso capítulo a plantear la problemática relación entre la justicia ordinaria y la constitucional, que estructura sobre la base de un amplio apoyo jurisprudencial, acudiendo también a votos particulares especialmente significativos.

Vamos a abordar nosotros, aunque sea esquemáticamente, el sentido de la obra que comentamos.

El autor parte de la configuración de la justicia constitucional como una manifestación del Estado de Derecho en tres vertientes: la afirmación de la supremacía de la Constitución, la tutela de sus derechos y libertades y la defensa del principio de división de poderes, tanto en su aspecto horizontal como vertical. Siendo esto evidente hay que señalar que estas tres vertientes se reconducen en realidad a una sola, que es la idea fuerza del citado Estado de Derecho y que es la afirmación del carácter normativo de la Constitución y de su naturaleza de norma superior del ordenamiento jurídico positivo. Por ello afirmamos, y en realidad lo plantea el autor al referirse al nacimiento del modelo norteamericano de justicia constitucional, que la clave real de los Tribunales Constitucionales está en su función de control de constitucionalidad de las leyes, que es la espina dorsal de aquel tipo de justicia.

La afirmación de que la justicia constitucional se configura como un instrumento de garantía en la estructura del Estado de Derecho viene avalada, y así lo subraya el autor, por la experiencia europea en la que este modelo de justicia, y los Tribunales Constitucionales en los que se fundamenta, surge en una serie de Estados en los que el modelo de Estado de Derecho

* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

está en crisis y necesita ser reforzado, refuerzo que se centra en la garantía de la norma básica del estado merced a aquella jurisdicción especial.

De esta realidad se deducen dos elementos: primero, que este contexto que hemos definido como condicionante del nacimiento de la justicia constitucional viene referido sólo al modelo europeo Kelseniano de jurisdicción concentrada y abstracta, de manera que la situación es muy otra en la configuración histórica del modelo norteamericano en el que, al faltar aquellos presupuestos de crisis, es la jurisdicción ordinaria la que se ha convertido en jurisdicción constitucional, de forma que los puntos de confluencia y separación entre jueces ordinarios y constitucionales se producen, como afirma el autor, no por una distinta naturaleza, sino por un reparto interno de carácter funcional en la tarea común de ejercer la jurisdicción; no insistimos en las consecuencias, bien conocidas, de este modelo difuso y concreto en relación con la legitimación y los efectos del control de constitucionalidad efectuado por los órganos jurisdiccionales ordinarios, que tanto difieren del modelo europeo y que, en realidad, son los que caracterizan y determinan la naturaleza de los dos tipos de justicia constitucional.

Podemos además establecer una segunda deducción del contexto histórico en el que se configuran los Tribunales Constitucionales en Europa y es que, dado su carácter instrumental en orden a un fin (superar una situación de crisis efectiva de un Estado de Derecho o facilitar asentamiento del mismo en unas determinadas circunstancias), su inexistencia no es síntoma de un déficit democrático del Estado concreto donde se detecte tal ausencia. Con independencia de que actualmente son muchos los Estados que han optado por introducir en sus ordenamientos estos Tribunales, lo cierto es que algunos Estados, y precisamente de tradición democrática, no se lo han planteado, acaso porque nunca hayan visto amenazado su modelo de Estado de Derecho; de aquí que podemos concluir afirmando que, a nuestro juicio, la justicia constitucional es un instrumento válido para el Estado de Derecho, pero no es ni el único ni imprescindible.

En este punto no nos resistimos a hacer un reproche al autor, reproche que entendemos que es de naturaleza semántica; afirma José Ángel Marín que el control judicial de constitucionalidad existe en función de que «la Constitución se entienda como ley, una ley más alta, pero no menos ley que todos los jueces han de aplicar» (pág. 31, refiriéndose al modelo difuso norteamericano). Creemos que el autor ha hecho uso de una expresión generalizada, común, de uso extendidísimo, pero a nuestro juicio incorrecta y que los constitucionalistas deberíamos tratar de evitar. La Constitución no es una ley, ni siquiera una ley más alta; la Constitución no es, utilizando una expresión que es ya un lugar común, la *superley* ni la ley de leyes. *Mutandis mutandi*, cuando queremos referirnos a la relación de superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento, no se nos ocurre definir a la primera como «un reglamento más alto», como «el superreglamento» o como «el Reglamento de reglamentos». ¿Por qué? Porque somos plenamente conscientes de la distinta naturaleza de las dos normas jurídicas y sabemos que la distancia entre ellas no es cuantitativa sino cualitativa. El mismo razonamiento sirve cuando nos planteamos la relación Constitución-ley; las dos son normas jurídicas pero difieren de forma sustancial en su naturaleza pues mientras la primera surge del poder constituyente la ley tiene su origen en un poder constituido, en un órgano constitucional configurado en la Constitución, que es la que en definitiva determina su valor normativo. Por eso creemos que no sería mala tarea que los constitucionalistas empezásemos a desterrar de nuestro lenguaje los términos a los que me vengo refiriendo y que no expresan más que una extraña reticencia, aunque sólo sea semántica, a reconocer el valor normativo correcto de la Constitución.

Cuando se aborda en la obra que comentamos la problemática concreta de la naturaleza del Tribunal Constitucional se hacen tres atinadísimas precisiones. Primera, y bastante obvia, esta problemática sólo puede venir referida al modelo kelseniano de Tribunal *ad hoc* para ejercer la función de justicia constitucional. Segunda, su naturaleza no deriva tanto del sistema

específico de provisión de sus miembros (del que hace un detallado estudio en el Capítulo 2) cuanto de las funciones específicas que los Tribunales Constitucionales tienen encomendadas. Tercera, la dimensión política del Tribunal Constitucional, que el autor razona coherentemente, no contradice su naturaleza de órgano jurisdiccional, aunque sea una jurisdicción especial con elementos configuradores particulares y propios.

De hecho esta dimensión política le viene impuesta al Tribunal Constitucional por la especial naturaleza de la norma que está llamado a aplicar y de la que es supremo intérprete; el reconocimiento de la Constitución como norma que encarna un sistema de valores no abstractos sino con un contenido histórico y político concreto, que articulan el sistema político en el que el Tribunal Constitucional es una pieza llamada a garantizar aquellos valores; sin embargo, razona el autor que esta función de la justicia constitucional de intérprete máximo de un sistema de valores debe ser atemperada, y limitada, con la conciencia de que dicha justicia está llamada a resolver determinados conflictos dentro del sistema, pero no puede, ni debe, resolver los problemas del sistema pues en tal caso suplantaría a quien esté llamado a resolverlos. Concluye afirmando que es la propia estructura democrática la más interesada en que el juez constitucional no se convierta en un «superpoder».

Se abordan a lo largo de este estudio una serie de temas intrínsecamente interesantes, entre los que destacamos la problemática de la legitimidad del Tribunal Constitucional en relación con la que el autor plantea la dicotomía entre la legitimidad de origen y de ejercicio del citado Tribunal, resolviendo a favor del mayor peso de esta última el reto que supone «confiar la salvaguarda de los más preciados valores de una democracia constitucional a un órgano no democrático en su origen ni en su responsabilidad política, de la que carece, al estar configurado como órgano jurisdiccional» (pág. 12). Aunque más adelante vincula la legitimidad de origen de los Tribunales Constitucionales al hecho de ser designados por autoridades políticas democráticas que aseguran el pluralismo en el seno de la institución, cuando aborda a continuación la problemática de la aceptación social de estos Tribunales afirma que al no tener una legitimación popular directa sólo serán aceptadas sus decisiones si aparecen como aplicativas del derecho, afirmando así su carácter jurisdiccional, que se constituye como fuente principal de legitimación, a la que hay que añadir la autocontención o autolimitación como factor de legitimidad del Tribunal Constitucional, factor condicionado evidentemente por la forma en la que el Tribunal desempeña las funciones que tiene encomendadas constitucionalmente, lo que lleva al autor a afirmar que, en definitiva, el propio prestigio o *auctoritas* del Tribunal configuran una legitimidad de ejercicio que en buena parte valora como mayor factor de legitimidad que la de origen.

Sin negar, por supuesto, la incidencia del ejercicio de la función como factor de legitimidad de una institución, sí queremos hacer alguna precisión. Hay una opinión extendida que identifica legitimidad democrática de un órgano con el hecho de que este órgano sea representativo, es decir, la legitimidad en un sistema democrático o es popular o no es legitimidad en absoluto; pensamos por el contrario que un sistema democrático se singulariza por fundamentarse en el principio de participación del pueblo en la estructura de poder estatal, pero esto no supone que todos los órganos del sistema tengan que ser necesariamente elegidos por la comunidad, es decir, no tienen por qué ser todos representativos. El modelo democrático exige que algunos órganos tengan necesariamente tal carácter (los llamados funcionalmente a representar a la comunidad, es decir, Parlamento y Gobierno), pero ello no implica que todos los órganos tengan que ser representativos, y de hecho las funciones de algunos de estos órganos pueden llegar a hacer indeseable aquel carácter sin que ello suponga desdoro de su legitimidad democrática que, en estos casos, se fundamenta simplemente en su configuración en una Constitución democrática que aparece como fruto del pacto constituyente.

En este contexto una legitimidad de ejercicio es perfectamente válida y posible, aunque, a nuestro juicio, no desplaza a la de origen del Tribunal Constitucional.

En otro orden de cosas, plantea la obra de referencia el hecho de que en Europa, es decir, en el modelo de jurisdicción constitucional concentrada, se registra una tendencia de ruptura del monopolio en la aplicación de la Constitución por los Tribunales Constitucionales en favor de una creciente intervención de los órganos jurisdiccionales ordinarios en la aplicación e interpretación del texto fundamental. Esto le lleva a augurar una tendencia global hacia un sistema integral parecido al estadounidense, aunque al mismo tiempo apunta alguna reserva en relación con la posibilidad de incluir a España en esta línea tendencial que supondría para el autor, y en ello estamos de acuerdo, la necesidad de reconducir la justicia constitucional a su ámbito originario (el control objetivo de las normas), aligerando la tarea del Tribunal Constitucional sobre la base de trasladar las demás funciones a la jurisdicción ordinaria.

Compartiendo la idea del profesor Marín en relación con la determinación de la función de control de constitucionalidad como función nuclear de la justicia constitucional, nos parece sin embargo algo confusa su argumentación en torno a la delimitación de los ámbitos jurisdiccionales constitucional y ordinario. En varias ocasiones habla del monopolio de los Tribunales Constitucionales en la aplicación e interpretación de la Constitución, aunque al mismo tiempo razona sobre la inexistencia de tal monopolio. Desde luego el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, pero, y así lo afirma el autor de esta obra, no es ni el único aplicador ni su único intérprete; otros sujetos políticos y jurídicos (Parlamento, Gobierno, Tribunales, etc.) tienen igualmente atribuida esta función, con independencia de que la interpretación que haga el Tribunal Constitucional se superponga a todas las demás.

Otra cosa es, y creemos que éste es el punto que no queda suficientemente claro en la obra, que el Tribunal Constitucional tenga el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes, porque aquí sí que hay un auténtico monopolio. La fórmula de la cuestión de inconstitucionalidad, que en ocasiones se ha querido ver como una fórmula de participación de la jurisdicción ordinaria en el control de constitucionalidad, no es en nuestra opinión tal sino que simplemente supone la ampliación de los sujetos legitimados para abrir al Tribunal Constitucional (que, no se olvide, carece de iniciativa) la vía procesal para que éste pueda ejercer su función básica de control de constitucionalidad de las normas legales, función sobre la que sigue teniendo un monopolio estricto.

Y en realidad no puede ser de otra manera en el modelo kelseniano en el que el Tribunal Constitucional se concibe, sobre la base de su función de control de constitucionalidad, como un auténtico poder constitucional, en relación con los demás poderes del Estado y cuya función, en palabras de Kelsen, es ser el último instrumento que tienen las minorías para oponerse a la opinión de las mayorías. Planteado así el problema, ¿cabe alguna duda de que el conflicto minorías-mayorías sería normalmente un conflicto político? En estas condiciones, y sin cuestionar el carácter jurisdiccional del Tribunal en la forma de ejercer su función, creemos que difícilmente puede equipararse su función con la que desempeñan los órganos de la justicia ordinaria.

Termina la obra que comentamos con un estudio sobre la relación entre las dos jurisdicciones, la constitucional y la ordinaria, relación conflictiva en ocasiones y abocada a disputa en buena parte estéril al no haber vía procesal a través de la cual canalizarla. En este punto nos hacemos una última reflexión: no cabe duda de que el autor, al considerar como única la actividad jurisdiccional, pese a las distintas formas que pueda adoptar, no ha contemplado más que la relación entre estas dos formas jurisdiccionales. Sin embargo, en nuestra opinión, la verdadera configuración del Tribunal Constitucional es la de un órgano constitucional articulado como un poder, por lo que la relación entre poderes habría sido más completa si además de plantearla con el judicial se hubiera hecho con los demás poderes del Estado; bien es verdad que ello habría supuesto un enfoque distinto al que nos presenta, con todo derecho, el autor de este libro.

En definitiva, nos encontramos ante una obra enormemente sugerente en la que, con independencia de que se compartan todas sus afirmaciones y tesis, se pueden encontrar suficientes aspectos y cuestiones como para que el constitucionalista que lo aborde encuentre, en uno u otro momento, elementos que susciten su interés y que le planteen aspectos nuevos relacionados con este órgano poliédrico que es el Tribunal Constitucional.

Y creemos que ésta es una de las grandes virtudes de un libro jurídico.

Rebollo Delgado, Lucrecio: *La Junta de Portavoces*
Estudios de la UNED, UNED, Madrid, 1998, 368 páginas

La Junta de Portavoces, órgano fundamental en la configuración de los Parlamentos españoles modernos, había tenido hasta ahora un relativo éxito en el panorama de nuestros estudios jurídico-políticos como objeto de las investigaciones de diversos autores. Son de señalar, en este sentido, los trabajos de Oller Sala, García-Atance y quien suscribe este comentario, por citar solamente aquéllos que hacían de esta institución el centro de sus análisis y dejando a un lado los que trataban tangencialmente algún aspecto de la misma, que son innumerables y pueden consultarse en la bibliografía del libro objeto de esta reseña.

No puede decirse, por tanto, que Lucrecio Rebollo partiera de cero, pero sí que ha sido el primero en hacer un estudio monográfico y en profundidad, producto de una tesis doctoral, de esta realidad tan importante en las Cortes Generales y en los Parlamentos autonómicos y que es la consecuencia más clara del protagonismo que han adquirido los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras.

Su libro tiene, por tanto, el mérito de que está dotado de unos mayores niveles de detalle de los que había practicado la doctrina hasta ahora. Pero al respecto cabe una primera duda, que es la de si no resulta empobrecedor aislar a la Junta de Portavoces del resto de los órganos de gobierno, puesto que quizás se obtenga así una visión en exceso parcial de los problemas. En este sentido se echan de menos en la obra de Rebollo mayores alusiones a los contactos —a veces roces— de la Junta con la Presidencia y la Mesa. Bien está que se centre la atención en aquélla, pero no a costa de una pérdida de la perspectiva general de los problemas que genera el reparto de poder dentro de las Asambleas Legislativas.

El libro se abre con un capítulo dedicado al origen histórico e institucionalización de la Junta de Portavoces. Tras un prescindible apartado sobre las Cortes en la Edad Media y Moderna —que nos reafirma en la idea de que los análisis históricos verdaderamente útiles de nuestros Parlamentos no deben ir más allá de finales del XVIII, con la excepción, que confirma la regla, de Gran Bretaña— divide el autor esta parte de su estudio en dos bloques: uno que va de 1812 a 1918, en el que en todo caso habría balbuceos en el sentido de establecer algo parecido al órgano que nos ocupa; y otro, de 1931 a 1977, en el que el reconocimiento de los grupos parlamentarios trae consigo irremediabilmente la aparición de la Junta. Llama la atención la de nuevo inútil referencia a las Cortes Orgánicas (pág. 77), a las que les ocurre lo mismo que a las estamentales: difícilmente pueden extraerse de ellas enseñanzas para nuestro actual sistema, que está basado en principios radicalmente opuestos.

El segundo capítulo se dedica al derecho comparado. Se estructura en tres bloques: uno que se ocupa del modelo continental en el ámbito nacional (Alemania, Francia e Italia); otro del Parlamento europeo y otro del modelo anglosajón (Reino Unido y Estados Unidos). El análisis que se hace es bastante completo y desfilan ante nuestros ojos la vida y milagros de

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

órganos como el Ältestenrat, la Conférence des Présidents, la Conferenza dei Capigruppo, el Bureau Elargi y el Rules Committee. El texto se recarga quizás innecesariamente con referencias a la regulación de los grupos parlamentarios, que en el caso de Gran Bretaña y Estados Unidos vienen complicadas por unas alusiones perfectamente prescindibles al papel de los grupos de presión (págs. 149 y 161), pero constituye un buen repaso a los órganos similares a nuestra Junta que existen en el extranjero.

Podrían mejorarse probablemente algunas referencias bibliográficas, incorporando en el caso de Alemania el libro de H. Franke *Vom Seniorekonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages*, Berlín, 1987, fundamental en este tema, y el artículo sobre el Ältestenrat de H.-A. Roll en el «Handbuch» *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlín-Nueva York, 1989, dirigido por Schneider y Zeh, igualmente importante. También se echa de menos el manejo para Francia del clásico de Eugene Pierre *Traité de Droit... parlementaire*, en especial el *suplement*, París, 1919, en donde se encuentra una de las mejores explicaciones de la aparición de la Conférence des Présidents.

En otro orden de cosas son discutibles las afirmaciones respecto a la Conferenza italiana de la que se dice que su «virtualidad política...es sumamente escasa» (pág. 127) puesto que resulta dudoso que el lugar en donde se sientan los representantes de los grupos en un Parlamento tan fragmentado como el subalpino tenga efectivamente tan poco poder como afirma Rebollo. Hechas estas salvedades, el capítulo constituye un notable ejercicio de comparatismo que contribuye a introducir con acierto en los problemas de nuestra Junta de Portavoces.

Éstos son ya el objeto del capítulo III, en el que el autor hace un repaso de la regulación en el Congreso de los Diputados y el Senado. Empieza por plantearse la duda clásica respecto a su carácter de órgano, concluyendo con acierto que «en ningún caso puede excluirse a la Junta de Portavoces... de un concepto genérico de órgano parlamentario» (pág. 187).

Expone seguidamente su composición sin mayores reflexiones como no sean la de calificar de adecuada la exclusión de los Presidentes de Comisiones (pág. 206) y pasa inmediatamente a las competencias en donde resalta de una manera correcta que «el Reglamento...no puede ni debe ser el único punto de referencia en el análisis de funciones» (pág. 210). Estudia sucesivamente las de programación, ordenación de trabajos y debates, normativas y otras.

Pasa a continuación a los sistemas de actuación de la Junta, apartado en el que se ocupa de la convocatoria y de la manera en que adopta sus acuerdos, examinando las reglas de la unanimidad y el voto ponderado. De la primera resalta que se utiliza en el Reglamento equilibradamente (pág. 228) y respecto al segundo descarta con acierto y buena fundamentación las dudas sobre la constitucionalidad de este mecanismo (págs. 232 y 233).

El siguiente punto que trata el autor es la funcionalidad política de la Junta de Portavoces de la que dice que su importancia ha sido grande «en las fases o períodos en que la negociación política ha sido la base de la actuación parlamentaria», pero «en los períodos políticos en que han existido mayorías absolutas... ha sido escasa» (pág. 235).

Cierra Rebollo este capítulo con un análisis de la Junta en el Senado, del que destacan sus afirmaciones sobre su «escasa virtualidad» derivada de la «menor operatividad y autonomía de la institución en la fijación del orden del día» (pág. 246).

Sabido es que hace ya tiempo que funcionan los diferentes Parlamentos autonómicos, lo que impone en cualquier estudio de Derecho parlamentario español la tarea de introducir referencias a las normas que éstos han emanado en uso de su autonomía reglamentaria. Esta es la tarea que aborda el autor en el Capítulo IV y último, que se abre con un apartado que se ocupa del marco constitucional y de los estatutos de autonomía, en donde se transcriben, a mi juicio sin excesivo análisis, las normas pertinentes.

Al abordar la composición de la Junta en estos ordenamientos se resalta acertadamente el «mimetismo» (pág. 267) de los mismos respecto al modelo central que da origen a muy pocas variaciones, lo que, en el fondo, quizás no carezca de sentido dado que en estos terrenos los experimentos pudieran ser innecesarios.

El siguiente apartado se dedica a las funciones de la Junta y aquí es criticable el método seguido por Rebollo, que se limita a repetir el contenido de los diferentes reglamentos sin hacer ningún intento de reflexión que vaya algo más allá de enumerar cansinamente las normas. Las clasifica, eso sí, de acuerdo con el criterio del tipo de participación de la Junta, pero no supera el nivel de demostrar que se está informado y de proporcionar datos. En un trabajo de este tipo se debería volar más alto. Bien está que se faciliten al lector ordenadamente materiales que a veces resulta difícil encontrar, pero en una monografía de las pretensiones que tiene la que nos ocupa cabe exigir un mínimo de reelaboración de los mismos, extrayendo alguna conclusión, por pobre que sea.

Mucho más interés tiene el apartado final de este capítulo y del libro que se dedica a la funcionalidad política de la Junta de Portavoces en los Parlamentos territoriales en donde se afirma, con acierto, que este órgano «no opera igual... allí donde existen dos partidos mayoritarios que donde existe un equilibrio entre los partidos. Su funcionalidad y vigencia es mayor en estos últimos casos que en el primero» (pág. 336). Se cierra el libro un tanto abruptamente —vendrían bien unas conclusiones generales— con una completa bibliografía que demuestra el considerable esfuerzo que ha realizado el autor en su elaboración.

Parece llegado el momento de hacer un juicio global de la obra y éste no puede sino ser altamente positivo. Con todos sus defectos nos encontramos ante un libro importante que a partir de ahora habrá que tener en cuenta cuando se haga referencia a los principales estudios sobre estos temas en España.

Quizás esté un poco lastrado por su origen, que es, como sabemos, el de la tesis doctoral del autor, dirigida por Yolanda Gómez Sánchez. Es difícil, en esos primeros momentos de la carrera académica, resistirse a la tentación de abrumar con los datos o las prolijas referencias bibliográficas. Todos hemos caído en esos defectos y no es cuestión de reprochárselos ahora al profesor Rebollo. Sí sería deseable que en el futuro los puliera porque sus publicaciones saldrían ganando sin duda alguna. Para ello no le hará falta más que insistir en algunas habilidades que ya muestra en esta monografía.

El tema de la misma es interesante. Está ordenadamente tratado. El autor muestra un conocimiento notable de la bibliografía extranjera más significativa y, por supuesto, de la española. Se echa, sin embargo, de menos una mayor ambición en el tratamiento de los temas y, como ya dijimos, unas conclusiones generales que permitan al lector hacer una reflexión final sobre lo que el libro aporta. La tarea del científico no es solamente la de exponer datos a los que se puede tener acceso con mayor o menor facilidad. También debe construir teorías con ellos. Es en este nivel de elaboración en donde el libro es más flojo, defecto que hay que atribuir sin duda a la juventud del autor.

Todas estas pequeñas taras no pueden empañar el hecho de que la Junta de Portavoces tiene ya la monografía que necesitaba. A partir de ahora habrá que contar con el libro del profesor Rebollo siempre que se quiera decir algo sobre este órgano. Su esfuerzo titánico ha tenido como consecuencia un importante resultado. Todos debemos felicitarlos por ello así como por el hecho de que el mismo haya sido objeto de publicación. A los que hace más tiempo que recorrimos esos caminos, con mayor o menor acierto, no puede sino satisfacernos el ver que sigue habiendo gentes que, renunciando a modos de vida más atractivos, siguen poniendo ladrillos importantes en ese edificio aún por completar de la construcción dogmática del Derecho parlamentario español. Lucrecio Rebollo contribuye decisivamente con este libro a esa tarea. Quienes estamos en la misma no podemos hacer otra cosa que no sea agradecerle sus esfuerzos.

**Favoreu, Louis (coordinador); Gaïa, Patrick;
Ghevantian, Richard; Mestre, Jean-Louis; Roux,
André; Pfersmann, Otto; y Scoffoni, Guy:
Droit Constitutionnel, Dalloz, París, 1998**

El profesor Favoreu, bien conocido en España y recientemente nombrado Doctor *honoris causa* por la Universidad Complutense de Madrid, coordina una obra en la que la mayoría de los autores, además del propio Favoreu, son profesores de la Universidad de Aix-Marseille III; la excepción la constituyen los profesores Pfersmann, de la Universidad de París I, y Roux, del Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

El presente manual de Derecho constitucional en una obra muy alejada de los usos franceses, que se han mantenido, en general, fieles al modelo de «Instituciones políticas y Derecho Constitucional» de, entre otros, los profesores Duverger y Hauriou, que nos sirvieron a muchos de manual en los tiempos en los que aquí se impartía Derecho Político. El manual ante el que aquí nos enfrentamos presenta importantes novedades con respecto a ese modelo y se asemeja más en formato a los italianos o españoles. Entre otras novedades, y como no podía ser menos en una obra del profesor Favoreu, destaca la importancia que concede a la justicia constitucional.

La obra cuenta con apartado introductorio dedicado a la historia del Derecho constitucional y de su enseñanza en Francia desde los orígenes del Estado hasta la época actual. Tras esta Introducción, la obra se divide en dos libros, el primero a su vez dividido en tres partes: 1) el marco jurídico del poder; 2) el control del poder; 3) la división del poder; precedidos de un capítulo introductorio sobre el Estado y la soberanía. El libro Segundo cuenta con una introducción dedicada, en primer lugar, a la historia constitucional de Francia y, en segundo lugar, a la concepción francesa de democracia, y a continuación se divide igualmente en tres partes: 1) el Derecho Constitucional de las Instituciones; 2) el Derecho Constitucional de las normas, y 3) el Derecho Constitucional de las libertades. Cada uno de los capítulos cuenta con una bibliografía básica, además de una bibliografía general al comienzo de la obra, casi toda ella en francés, salvo alguna excepción de algunas referencias en lengua inglesa, pero esta limitación, que seguramente podría aducirse como defecto en una obra de otra índole, resulta lógica al tratarse de un manual, de un libro dedicado a estudiantes de licenciatura, donde hay que partir que la mayor parte de la bibliografía a su alcance será francesa y donde el conocimiento de lenguas extranjeras será limitado.

Dentro del Libro I, el capítulo introductorio sirve de prólogo y marco a la materia que antecede, puesto que de manera breve nos presenta qué es el Estado moderno y, en especial, qué es soberanía: la soberanía como competencia del Estado y como competencia en el Estado; es decir, este capítulo constituye el marco mínimo e inexcusable par comenzar a estudiar Derecho Constitucional a falta de una asignatura previa que se ocupe de la teoría del Estado.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.

La primera parte del Libro I se dedica a la Constitución como norma y a las fuentes del Derecho. Que un manual de Derecho Constitucional se inicie no ya con el significado de Constitución, sino con la idea de la Constitución como norma define su carácter, pero este hecho es especialmente significativo en una obra gala en la que el reconocimiento del valor supremo de la Constitución, al menos con consecuencias plenas, es un hecho relativamente reciente. Sin embargo, esta parte no se ocupa únicamente del valor supremo de la Constitución, sino que ahí se explican, además de nociones introductorias sobre las normas jurídicas o el concepto de jerarquía, las diferentes definiciones de Constitución, la arquitectura de las Constituciones formales contemporáneas, la interpretación de la Constitución, su elaboración y reforma.

La segunda parte del primer capítulo se dedica al sistema de normas, con una primera referencia a los diferentes sistemas de normas: internacionales y nacionales, y dentro de estos los sistemas monistas, dualistas o aquellos que cuentan con tres tipos de fuentes, esto es los Estados compuestos. En segundo lugar se ocupa del sistema de fuentes en Francia, de manera breve, pues retomará esta cuestión en el Libro II.

La justicia constitucional es el objeto de la segunda parte del Libro I. En primer lugar, encontramos la referencia a los dos grandes modelos de justicia constitucional, el estadounidense y el europeo, donde además de presentar el clásico modelo kelseniano, se refiere a su recepción por los países de la Europa occidental y también, en un momento posterior a los Estados de la Europa del Este y su posterior expansión en los distintos continentes. En segundo lugar, los caracteres comunes de los sistemas de justicia constitucional europeos, con referencias aquí a la composición y estatuto de sus miembros al contencioso constitucional, al proceso constitucional y al significado de la jurisdicción constitucional; en todos ellos se recogen los ejemplos que proporciona el Derecho comparado, básicamente de los países más próximos, Alemania, Italia, Austria, España, Portugal o Bélgica, sin olvidar el contrapunto estadounidense, o, en ocasiones, referencias a la experiencia de otros Estados, poniendo de relieve que la justicia constitucional cada vez ocupa un mapa más extenso. Por último, se ocupa de la justicia constitucional en Francia, donde se exponen en primer lugar los intentos por conseguir un control de constitucionalidad ya desde los tiempos de la monarquía hasta la creación del Consejo Constitucional. A continuación se analizan la composición, las funciones y el procedimiento del Consejo Constitucional, para finalizar con unas consideraciones generales acerca del significado de la justicia constitucional en Francia, donde el debate resulta aun más vivo que en otros países.

Dadas las características de la obra considero que resulta de interés exponer de forma algo pormenorizada su estructura.

El Libro I culmina con la división horizontal y la división vertical del poder. Con relación a la primera se expone su evolución histórica y los diferentes modelos de división o separación de poderes, con un aspecto muy positivo y es que los modelos están puestos al día y se acompañan de ejemplos, algunos muy recientes, lo que permite a los estudiantes el contrastar los modelos con la realidad.

En la división vertical del poder contraponen los modelos del pasado con los presentes, pasando de la historia a la actualidad, recogiendo, por una parte, la evolución del Estado federal y, por otra, dedicando otro capítulo al Estado regional, dentro del cual encuadran el Estado de las Autonomías español, junto con Italia y con una breve referencia a Gran Bretaña, todavía una promesa en el momento de editarse el libro. Finalmente, como modelo de Estado unitario descentralizado reflejan la organización territorial francesa.

El Libro II se inicia, por su parte, con una introducción cuyo primer capítulo se dedica a la historia constitucional francesa de 1789 a 1958, tema no sólo de interés para los franceses sino para cualquier europeo, dado que las convulsiones políticas del país galo han marcado las de todo el continente a partir de la Revolución de 1789. El título del segundo capítulo es «La democra-

cia. La concepción francesa», pero lo que en él se analiza son las categorías generales de democracia (representativa, directa o semidirecta y sus técnicas), el derecho de sufragio y los sistemas electorales en general y con múltiples referencias a ejemplos del Derecho comparado; es decir, la referencia a Francia es sólo un modo de calificar al concepto de democracia occidental.

La Primera Parte del Libro II aborda el Derecho Constitucional de las instituciones, con un capítulo preliminar sobre «el anclaje constitucional de las instituciones políticas, administrativas y jurisdiccionales», en el que con referencia a las primeras, las cuestiones brevemente recogidas son la constitucionalización del derecho electoral, del Derecho parlamentario y de los partidos políticos; con relación a las autoridades administrativas presta una particular atención a las administraciones independientes, fenómeno que ha proliferado por doquier; y, finalmente, se dedica a la instituciones jurisdiccionales. En los tres casos con referencia a Francia.

Dentro de la Primera Parte, el título I trata primero de los ejecutivos contemporáneos en Derecho comparado, tanto los modelos monistas, en este caso sobre la base del modelo de Estados Unidos, como de los dualistas, entendido el término en el sentido de existencia de un jefe de Estado y de un jefe de gobierno, sin que el primero haya de gozar de competencias ejecutivas, ocupándose, finalmente, de las competencias de los ejecutivos en la actualidad. Después aborda en capítulo aparte el ejecutivo francés bajo la V República, con un estudio separado del estatuto y funciones del Presidente de la República, por un lado, y del Gobierno, por otro, para finalizar con un breve análisis de las relaciones entre el Presidente de la República y el Primer ministro.

El título II, dedicado a los parlamentos, cuenta con una estructura similar al anterior, es decir, ocupándose primero de los parlamentos contemporáneos en Derecho comparado (aunque con menos extensión que en el caso anterior, lo cual es una prueba de hacia dónde se decanta el peso del poder en la actualidad) y, después, del Parlamento francés actual, en torno al cual se hace un estudio pormenorizado de su composición, estructura y funciones.

La Segunda Parte retoma la cuestión de las fuentes del Derecho, aquí de una forma más centrada en el sistema galo y bajo el epígrafe genérico de «El Derecho constitucional de las normas», dividido en tres títulos con dos capítulos cada uno. Los tres títulos están dedicados a las normas constitucionales, las normas legislativas y las normas reglamentarias, subdivididos a su vez en: «el dominio de la Constitución» y «la revisión de la Constitución de 1958»; «el dominio de la ley» y «el procedimiento legislativo»; y, por último, las normas reglamentarias de estatuto particular y «las normas reglamentarias ordinarias».

De esta parte destacaría, en primer lugar, el capítulo dedicado al dominio de la ley, porque en él se expone la evolución producida de la III a la V República y su significado actual a la luz de la Constitución y de la doctrina del Consejo de Estado y del Consejo Constitucional, para después exponer el procedimiento legislativo. En segundo lugar, el alcance y naturaleza de las normas reglamentarias, no sólo las ordinarias, sino más importante, de las inscritas en el marco del art. 38 de la Constitución (reserva reglamentaria), y de las Asambleas legislativas de los Territorios de Ultramar, que tienen ese carácter.

La obra finaliza con el Derecho constitucional de las libertades: con un primer título dedicado a elementos generales donde se desarrollan los aspectos relativos a la definición, las garantías y el ejercicio de los derechos, de forma muy condensada pero completa, y, también aquí, con referencias al Derecho comparado y al Derecho francés; y el Segundo Título dedicado a diversos tipos de derechos, que quizás merezca exponer de forma algo detallada por las particularidades que puede ofrecer:

1) Derechos-libertades, subdividido a su vez en:

A) Derechos del hombre: dignidad de la persona humana, libertad individual (redactada por Annabelle Pena-Gaïa), libertad de asociación, libertad de enseñanza, liber-

- tad de opinión y de conciencia; libertad de expresión y de comunicación; derecho de propiedad; libertad de empresa, derecho de asilo.
- B) Derechos del trabajador: libertad sindical, derecho de huelga, derecho de participación del trabajador.
- 2) Derechos-participación: donde se aborda la correlación entre participación y nacionalidad, analizando la doctrina pre y post-Maastricht.
- 3) Derechos-prestación: derecho de protección de la salud, derecho a la protección social y a la seguridad material, derecho a la vida familiar, derecho a la educación y a la cultura, derecho a la solidaridad nacional, derecho al empleo, y, finalmente, uno que se califica de no reconocido, el derecho al alojamiento.
- 4) Derechos-garantía, con dos apartados:
- A) Garantías generales: derecho al juez, derecho a la defensa, derecho a la seguridad jurídica; y
- B) Garantías en materia represiva: principio de legalidad penal, irretroactividad de las normas penales desfavorables, retroactividad de las normas penales favorables, derecho a no aplicar más que las penas «necesarias», derecho a la presunción de inocencia.
- 5) Derecho a la igualdad.

En el caso de los derechos la mayor parte de la exposición se dedica a Francia, pero no faltan ejemplos a ordenamientos extranjeros en algunos casos, como al tratar la irretroactividad de las normas penales.

Los derechos y libertades públicas revisten en el país vecino un indudable interés debido a la pluralidad de fuentes de los que provienen y a la carencia de una declaración de derechos en el texto de la Constitución de 1958, motivo por el cual su formulación ha sido en gran medida doctrinal y con un significativo reforzamiento por obra del Consejo Constitucional a partir de 1971, cuando se reconoce la fuerza de los derechos de forma parangonable a los de otros países europeos que cuentan con esa declaración codificada.

La obra, en su conjunto, creo que tiene un indudable interés, tanto por su contenido en sí, como por la utilidad que puede reportar a los estudiosos españoles. En primer lugar, la estructura de la obra coincide en gran medida con lo que es el modelo de la enseñanza del Derecho constitucional dentro de los planes de estudio españoles y, en este sentido, ofrece un modelo de cómo puede compatibilizarse, por una parte, una introducción sobre el Estado que sirva de marco a la materia objeto de Derecho constitucional, por otra, el estudio de la Constitución propia con las referencias al Derecho comparado, ya sea como preámbulo del Derecho nacional o para comparar a lo largo del programa el Derecho y las instituciones internas con las de otros países.

Más concretamente, del primer bloque llama la atención, en especial en una obra francesa, el que dedique las dos primeras partes a la Constitución como norma y a las fuentes del Derecho, y la justicia constitucional, lo que ofrece una muestra de la apuesta gala por el reconocimiento del valor de la Constitución y la paralela labor de la justicia constitucional para lograrlo.

Un reparo que se puede hacer a la estructura es que divida el estudio sobre las fuentes en dos partes, cada una de ellas en una de las grandes partes en que se divide la obra. Si de esa forma se consigue vincular los tipos de fuentes con los órganos de producción se pierde la visión de conjunto, aunque habrá quien considere que con esa estructura se rompe el dilema de si explicar antes las fuentes o las instituciones con las ventajas o inconvenientes que conllevaría decantarse por una u otra opción.

Otro reparo, de fondo, en este caso, sería la falta de profundidad con el que se tratan algunos aspectos, el perderse en citas de Derecho comparado en lugar de centrarse en el propio

Derecho francés o en los ejemplos más significativos de ese Derecho comparado. Con todo, cabe excusar esa falta. Por una parte, no hay que olvidar que se trata de un manual, pensado básicamente para estudiantes o, en su caso, como obra de apoyo para profesores. Por otra parte, a pesar de que el Derecho comparado no sea ya una parte de los planes de estudio de Derecho Constitucional español, es frecuente en los temarios encontrar referencias a la división del poder y dentro de ella a diferentes sistemas políticos extranjeros a título ejemplificativo, y, además, como antes apuntaba, con frecuencia resultan atinadas las cuñas sobre sistemas extranjeros. Todo ello sin olvidar que algunos planes de estudio contienen como optativa una asignatura de Derecho comparado. Por otra parte, hay que valorar positivamente que las aportaciones de Derecho comparado estén puestas al día, y dada la amplitud con que están concebidas, suponen una buena fuente de conocimiento.

En conclusión, considero la obra de estos juristas galos una apreciable aportación a la enseñanza del Derecho constitucional, de interés para aquél que quiera estar al día en esta materia y con el mérito añadido de su amena lectura, lo que puede servir de aliciente al simple lector curioso.

**Casal Hernández, Jesús María: *Derecho a la libertad personal y diligencias policiales de identificación*,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,
Madrid, 1998, 399 páginas**

Durante siglos, la lucha por las libertades se concretó, primera y principalmente, en la lucha por la libertad personal. Ésta aparece, junto con la propia vida, como “la primera condición para la libre actuación del ser humano”¹, sin la que resulta difícil —si no imposible— disfrutar de cualesquiera otros derechos y libertades. Ello explica, sin duda, el secular esfuerzo por someter a límites precisos y estrictos las decisiones del poder con incidencia sobre la libertad de los ciudadanos, reduciendo la arbitrariedad de las detenciones mediante la exigencia de previsión legal y de intervención judicial, el reconocimiento de derechos al detenido, el establecimiento de procedimientos de *habeas corpus*, etc.

Es evidente que en las últimas décadas se han producido avances decisivos en este terreno y que hoy no resultan imaginables —al menos en nuestro ámbito cultural— detenciones fruto del capricho o de la enemiga de los gobernantes. Sin embargo, y al igual que ocurre con otros derechos, han aparecido nuevas formas de afectación de la libertad por parte del poder público: fenómenos de muy distinta índole, que van desde el terrorismo y el tráfico de drogas a la necesidad de controlar la inmigración ilegal o la conducción bajo influencia de bebidas alcohólicas, han llevado en los distintos países a reconocer a la autoridad gubernativa facultades que, no con escasa frecuencia, plantean problemas desde el punto de vista del derecho a la libertad. No cabe duda de que estas «afectaciones» resultan de menor gravedad que las que se producían en épocas anteriores, pero ello no permite trivializarlas. Primero, por la importancia del bien afectado; segundo, porque la experiencia histórica enseña la tendencia expansiva de este tipo de medidas. Es por ello fácil de explicar —y al mismo tiempo no deja de resultar reconfortante— la sensibilidad que en nuestras sociedades sigue existiendo hacia toda medida que suponga un retroceso en esta materia; sólo ello explica el intenso debate que, tanto en el ámbito académico como en el de la opinión pública, suscitó la aprobación de determinados preceptos de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC), o las reacciones que en los distintos Estados se vienen produciendo frente a algunas de las técnicas utilizadas para luchar contra la inmigración ilegal.

El libro del prof. venezolano Casal Hernández, cuyo origen está en la tesis doctoral que realizó y defendió en la Universidad Complutense de Madrid bajo la dirección del profesor Rubio Llorente, responde a esta misma inquietud y constituye un completo e inteligente análisis de una de esas «nuevas amenazas»: las llamadas «diligencias policiales de identificación». Se trata de medidas realizadas por autoridades policiales o administrativas al objeto de obtener los datos personales de un determinado sujeto, pero que no terminan aquí sino que pueden tener

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ En palabras del Tribunal Constitucional Federal Alemán que son recogidas por el prof. Casal.

como consecuencia el contraste de tales datos con los obrantes en los archivos de la policía e, incluso, pueden dar lugar a la conducción del sujeto a dependencias policiales en caso de que éste no quiera o no pueda identificarse. Son medidas conocidas en todos los ordenamientos, que pueden ser utilizadas en el ejercicio de funciones de represión de los delitos pero que con frecuencia aparecen vinculadas a fines meramente preventivos y que, como señala en el Prólogo del libro el prof. Rubio Llorente, “pertenecen a esa zona gris en la que la acción directa del poder coactivo del Estado sobre las personas se produce en términos de urgencia e intermediación que son, al mismo tiempo potencialmente muy gravosos para la libertad individual y muy difícilmente reducibles a un procedimiento formalizado que asegure un control eficaz de los eventuales excesos”. Por ello, son numerosos los problemas que plantean, que van desde la determinación misma de su naturaleza —si se trata o no de verdaderas detenciones— a la dificultad para buscar fórmulas que, sin hacerlas inútiles, impidan que se conviertan en campos exentos de control y ajenos al principio de responsabilidad que vertebra el Estado democrático.

Éste es el objeto, bien preciso, del trabajo del prof. Casal; pero para apreciar su alcance, debe tenerse en cuenta el otro término que aparece ya en el título del libro: el «derecho a la libertad personal». No estamos ante un estudio genérico del derecho a la libertad, que por su amplitud hubiera sido posiblemente de escasa utilidad; pero el autor tampoco se limita a un análisis *neutro* de la regulación positiva de las diligencias policiales de identificación (que hoy se contiene fundamentalmente en el polémico art. 20 LOPSC). Ésta es conocida y manejada con toda soltura a lo largo del trabajo, pero es examinada no sólo a la luz de la técnica jurídica sino, fundamentalmente, desde la óptica del derecho de libertad consagrado en el art. 17.1 CE y desde las exigencias que el mismo comporta. Este empeño por abordar el objeto de estudio desde la dimensión jurídico-constitucional que efectivamente tiene es, posiblemente, el mayor mérito del libro; es lo que permite calibrar con todo su alcance cada uno de los problemas abordados y alcanzar conclusiones que, como veremos, resultan especialmente valiosas.

Debe destacarse el manejo que en la obra se realiza de categorías tanto de Derecho penal como procesal, así como de las propias del Derecho Constitucional. Se aprecia, igualmente, un profundo conocimiento de la «realidad» objeto de estudio que, como veremos, resulta especialmente valioso en esta materia y que permite, sin diluir el Derecho en sociologismo, afinar el análisis y precisar con mayor acierto los puntos necesitados de reforma. Asimismo, y si bien el núcleo del trabajo lo constituye el estudio del Derecho español, se contienen numerosas referencias a la regulación existente en otros ordenamientos. En concreto, los dos primeros Capítulos se dedican a la regulación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y al Derecho alemán. En ellos se sigue el mismo esquema que después es utilizado al abordar el Derecho español: análisis del derecho a la libertad tal y como es entendido en el correspondiente ordenamiento y examen de las diligencias policiales de identificación a la luz de las exigencias de dicho derecho. Debe destacarse el interés de los modelos elegidos (del primero, porque de acuerdo con el art. 10.2 CE, resulta Derecho aplicable en España; del segundo, por el intenso debate doctrinal y la detenida regulación legal existente sobre la materia), así como el uso que, con carácter más general, se hace del Derecho comparado al objeto de iluminar la concreta situación española, teniéndose en todo momento sumo cuidado en respetar las peculiaridades de cada modelo y en distinguir perfectamente entre aquello que puede ser «importado» de aquello que, por responder a específicas contingencias históricas, resulta difícilmente asumible (cuidado que, como acertadamente señala el autor en distintos momentos de su libro, no siempre puede apreciarse en la importación por el legislador de modelos foráneos). El acercamiento a esos modelos se hace, por otra parte, desde una perspectiva crítica, que se concreta en numerosos y atinados comentarios a las distintas construcciones doctrinales y, sobre todo, jurisprudenciales.

Como acaba de señalarse, el Capítulo Primero se dedica al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la aplicación que del mismo vienen haciendo en esta materia el Tribunal y

la Comisión. El art. 5 del Convenio reconoce en su apartado 1 el derecho a la libertad y a la seguridad y enumera los supuestos en que la privación de libertad resulta admisible; los apartados 2 a 5 se refieren a las garantías del detenido, a las exigencias de intervención judicial y al derecho a una reparación en los supuestos en que la detención se haya producido con violación de las disposiciones del Convenio. El prof. Casal examina tanto el concepto de privación de libertad manejado por la Comisión y el Tribunal como la doctrina sobre cada uno de los apartados del art. 5: supuestos en que la privación es lícita, condiciones que debe respetar —básicamente legalidad e inexistencia de arbitrariedad— y derechos del detenido. Examinadas las cuestiones generales, y a la luz de las conclusiones alcanzadas, analiza, por último, la doctrina sobre las diligencias policiales de identificación. El estudio se realiza a partir de los asuntos más significativos resueltos hasta el momento y sólo después se intenta hacer construcciones de un alcance más general, método que resulta perfectamente adecuado si se tiene en cuenta que los órganos del Convenio han renunciado a dar una definición cerrada de lo que deba entenderse por privación de libertad, atendiendo más bien a las circunstancias del caso concreto.

El capítulo resulta de sumo interés por varios motivos: primero, porque tanto el Convenio como la doctrina dictada en su aplicación se convierten en virtud del art. 10.2 CE en Derecho aplicable en España, por lo que posteriormente las conclusiones alcanzadas sirven al autor para examinar algunas de las soluciones dadas en nuestro ordenamiento a problemas que no siempre han sido resueltos desde el respeto a estas construcciones². Pero, además, porque tanto la Comisión como el Tribunal han tenido que enfrentarse a las mismas cuestiones que se plantean en el nivel interno con los controles de identificación: los controles basados en facultades excepcionales para luchar contra el terrorismo (casos McVeigh y Harkin), los llevados a cabo sobre determinados colectivos al objeto de preservar el orden público (caso B. contra Francia), o los que se realizan de manera indiscriminada y sin que existan especiales motivos que los justifiquen (caso Reyntjens contra Bélgica). En estos supuestos, la Comisión no ha precisado de manera clara si estamos ante verdaderas privaciones de libertad pero, en todo caso, ha entendido que las mismas tienen cabida en el inciso final del art. 5.1 b) del Convenio, es decir en la previsión de la detención o internamiento “para asegurar el cumplimiento de una obligación establecida en la ley”.

El prof. Casal es muy crítico con la doctrina de la Comisión, y esa crítica parece difícilmente objetable cuando se basa, precisamente, en el contraste de esa doctrina con la que de manera general han elaborado Comisión y Tribunal en relación con el citado art. 5.1 b). Con carácter general se viene sosteniendo que este precepto exige concreción y especificidad de la obligación, una finalidad suficientemente importante para justificar la privación de libertad, el carácter estrictamente necesario de ésta y la necesidad de limitar al máximo su duración, exigencias todas ellas que son interpretadas habitualmente de manera rigurosa y que, sin embargo, se manejan con gran flexibilidad en el caso de los mencionados controles de identificación, aceptándose obligaciones sólo genéricamente establecidas así como controles basados en sospechas imprecisas y obviándose las consideraciones de índole material.

El Capítulo Segundo del libro está dedicado al Derecho alemán, ordenamiento elegido —según confiesa el propio autor— tanto por “el interés que ofrece la discusión doctrinal surgida en ese país en relación con el contenido del derecho a la libertad personal, así como la jurisprudencia al respecto emanada del Tribunal Constitucional Federal” como por “la impor-

² El autor se encarga, por otra parte, de recordar que la doctrina de los órganos del Convenio debe considerarse en nuestro ordenamiento como doctrina de “mínimos” que, evidentemente no es de aplicación cuando nuestra Constitución ha reconocido mayores niveles de protección de los derechos, por lo que es posible que alguno de los motivos justificadores de una privación de libertad contemplados en el convenio no resulte aceptable desde la óptica de nuestra Constitución.

tancia de estudiar un ordenamiento constitucional en el que el régimen jurídico de la libertad personal se apoya, de manera explícita, en el principio de reserva judicial o de reserva de jurisdicción”, así como por “la detallada regulación legal y el prolijo tratamiento doctrinal que las diligencias policiales de identificación han recibido”. El prof. Casal anuncia, sin embargo, desde el primer momento que la aproximación a este modelo no se hace desde una perspectiva acrítica, pues es fácil apreciar “un sobredimensionamiento de las exigencias de seguridad pública bastante afín al que sirvió de inspiración a la LOPSC”.

El modelo alemán no se explica sino desde la Historia, y esa Historia es, como recuerda el autor, la del «Estado policial» en el que las invocaciones a la seguridad pública llevaron a aceptar, incluso en las escasas épocas de hegemonía del principio democrático, la *Verwahrung*, “o custodia policial, que implicaba la permanencia de una persona por corto tiempo en las dependencias policiales con el objeto de salvaguardar la tranquilidad, la moralidad y la seguridad públicas o de proteger al propio detenido”. La situación cambió, radicalmente, con la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, entre doctrina y jurisprudencia se ha mantenido la distinción entre la privación de la libertad (*Freiheitsentziehung*) y la restricción de la libertad (*Freiheitsbeschränkung*), de acuerdo con criterios que no siempre aparecen claros y que, en todo caso, no están exentos de problemas. La consecuencia más importante de esta distinción es el sometimiento o no a la reserva judicial que establece el art. 104 GG. En efecto, la Constitución, como reacción a la propia historia anterior, exige que toda privación de libertad tenga respaldo en una ley *formal* (art. 104.1) y en una decisión judicial (art. 104.2). Este último apartado no excluye privaciones de libertad realizadas por autoridades gubernativas, pero debe tratarse siempre de medidas preliminares y fugaces, que sólo se justifican en caso de urgencia. Esta intervención judicial previa no es exigida, sin embargo, en el caso de medidas que no suponen verdaderas privaciones de libertad sino *simples* restricciones de ésta, por lo que es fácil comprender la importancia de delimitar bien ambos supuestos.

Se examinan a continuación en el libro los casos en que son posibles las diligencias policiales de identificación y otras detenciones preventivas y la forma en que las mismas son llevadas a cabo, examen que se realiza con un amplio conocimiento tanto de la doctrina alemana como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal y de los Tribunales Administrativos. La reforma del Código Procesal Penal de 1978, motivada por el avance del terrorismo en Alemania, implicó una clarificación en la regulación de la materia, pero dio lugar al mismo tiempo a una ampliación de los poderes de la policía. De acuerdo con las previsiones de la nueva reforma, así como de las regulaciones contenidas en la Ley sobre protección de fronteras federales y en la legislación de policía tanto federal como estatal, existe una amplia gama de supuestos en los que se justifican intervenciones de la policía en la libertad de los ciudadanos. A la vista de las nuevas previsiones normativas es posible apreciar un cambio en la misión de la policía, que ya no puede ser definida con la idea de prevención de peligros concretos sino que debe realizar una más amplia labor de prevención de acuerdo con la cual se ve capacitada para ampliar los supuestos de identificación y la capacidad de recolección de datos sobre los ciudadanos al objeto de evitar supuestos peligros de carácter abstracto. Es de destacar la observación del prof. Casal de que esta ampliación de las facultades policiales se ha pretendido amparar en la doctrina del Tribunal Constitucional Federal sobre la dimensión objetiva de los derechos fundamentales que obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su tutela, introduciéndose así la idea de seguridad como un cometido constitucional del Estado equivalente en rango a los derechos fundamentales o apelándose, incluso, a un pretendido derecho a la seguridad.

A grandes rasgos, es posible distinguir, en primer lugar, entre las diligencias de identificación de índole represiva y las de índole preventiva. Las primeras se ejercen sobre posibles sospechosos de la comisión de un hecho punible. Las segundas tienen un carácter más abierto y

son las que plantean mayores problemas. Entre ellas se incluye la constatación de la identidad, el registro de personas, la citación y conducción coactiva y la custodia policial, medidas que son examinadas con detalle y con un justificado espíritu crítico por el prof. Casal. Esa crítica es especialmente dura en el caso de los controles sobre personas que se encuentran en “lugares peligrosos o de mala reputación”, controles que no están condicionados a la existencia de un peligro concreto ni se limitan a personas que pudieran considerarse como perturbadores o sospechosos. De indudable interés resulta el contraste que se hace de esta y otras hipótesis con las exigencias del art. 5.1 del Convenio, contraste del que, al menos *a priori*, parece fácil concluir la inadmisibilidad de buena parte de las medidas.

Estas actuaciones plantean, asimismo, problemas desde la perspectiva del control judicial que establece el art. 104.2 GG pues esa intervención no sólo no podrá producirse con carácter previo sino que, en muchos supuestos, tampoco tendrá sentido un pronunciamiento que sólo se produciría una vez que el sujeto estuviera ya en libertad. Para compensar estas limitaciones, doctrina y jurisprudencia vienen admitiendo de manera unánime la viabilidad, de acuerdo con el art. 19.4 GG, de una acción judicial declarativa, distinta de la acción de reparación por daños derivados del anormal funcionamiento de la Administración pública, y que si bien no puede restablecer la situación jurídica anterior a la lesión sí puede compensar la discriminación sufrida por el ciudadano que se ve sometido a este tipo de medidas.

Tras el examen de los modelos europeo y alemán se adentra el autor en el sistema español, cuyo análisis constituye la parte central de la obra. La Sección Primera de este Capítulo se centra en el derecho a la libertad: su titularidad, el ámbito protegido, el concepto de privación de libertad, sus presupuestos y las garantías frente a la misma, incluido el proceso de *habeas corpus*. El primer problema que aparece es, precisamente, el de delimitar el ámbito protegido por el art. 17.1 CE y el autor defiende —creemos que acertadamente— una interpretación restrictiva: el derecho a la libertad no incluye la libertad de movimiento frente a toda clase de limitaciones sino sólo frente a aquellos actos estatales que pueden calificarse como privaciones de libertad o, como concluye con expresión sumamente gráfica, “el derecho a marcharse”. Los argumentos que se exponen resultan muy convincentes: el propio tenor e historia del art. 17 CE, que apuntan claramente a medidas análogas a la detención o prisión y no a cualquier actuación estatal que limite la capacidad de hacer y obrar lícitamente, y el sistema de derechos fundamentales en el que los incluidos en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título Primero presentan un cierto aire de excepcionalidad. Algunos autores —singularmente J. García Morillo³— han querido situar en este precepto una cláusula residual similar a la del art. 2 GG, entendiéndolo como un derecho residual que abarcaría la libertad general. Consideramos, sin embargo, que esa cláusula general, sin duda necesaria, debe ser ubicada en el art. 10 CE. Es cierto que este precepto no está tutelado por el recurso de amparo, pero como señala el prof. Casal, no parece correcto extender la super-protección de los derechos contenidos en los arts. 14 a 29 a derechos que, siendo manifestación de esa libertad general, ni siquiera han sido concebidos autónomamente por el constituyente.

La segunda cuestión que aparece especialmente problemática es la de precisar cuándo se está ante una privación de libertad. Tras repasar la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo y otros Tribunales ordinarios, el autor propone atender a tres parámetros: los medios empleados, la intensidad de la medida restrictiva y la voluntad del afectado. En relación con el primero, la privación de libertad va acompañada generalmente de un uso de la coacción, si bien ésta puede ser meramente potencial, como ocurre cuando la policía da una orden; en cuanto a la intensidad de la restricción, se defiende una interpretación amplia del concepto de privación de libertad del art. 17.1 CE, entendiéndose por tal “toda medida que

³ *El derecho a la libertad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

impida a una persona, aunque sea por un lapso breve, ejercer la facultad de autodeterminar su situación en el espacio". Por último, y por lo que se refiere a la voluntad del afectado, si bien no existirá privación de libertad cuando la medida limitativa haya sido aceptada por él, no puede entenderse que su simple falta de oposición pueda interpretarse como un consentimiento.

En cuanto a los presupuestos de la privación de libertad, destaca, en primer lugar, la exigencia de suficiente cobertura legal; está debe encontrarse —de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional— en una ley orgánica; en segundo lugar, la medida debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima y, por último, debe respetarse en todo caso el principio de proporcionalidad. Fuera de los presupuestos se trata —en unas páginas de gran interés— la relación entre la privación de libertad y reserva judicial, y ello porque para el autor la reserva judicial es, mas que un presupuesto, un principio rector de la disciplina constitucional de la libertad personal. Si bien nuestra Constitución no contiene una previsión sobre la materia similar a la de la Ley Fundamental de Bonn, ese principio está implícito en los preceptos constitucionales y tiene fundamentalmente dos consecuencias: que la privación de libertad debe basarse en una decisión judicial y que existe un pleno dominio del juez sobre ella, de manera que con el Tribunal Constitucional puede afirmarse que la "garantía de la «intervención judicial» integra el contenido esencial del derecho a la libertad personal" (STC 71/1994, FJ 13). La Sección termina con el análisis de las garantías de la privación de libertad previstas en los apartados 2 y 3 del art. 17 (que, aunque apuntan a la detención preventiva, parecen extensibles a todo tipo de privación de libertad) y el estudio del procedimiento de *habeas corpus*. Por lo que se refiere a las garantías, resultan de especial interés las consideraciones sobre el plazo de la detención (pues el plazo de 72 horas previsto en el art. 17.2 CE resulta excesivo en el caso de las detenciones para identificación), así como las observaciones críticas que se realizan en relación con la posibilidad de limitar la elección de abogado en caso de incomunicación (art. 527.3 LECrim.) y con las restricciones a la actuación del letrado durante las diligencias policiales.

La Sección Segunda del Capítulo se dedica ya a la regulación de las diligencias policiales de identificación y, de modo muy especial, a los polémicos arts. 19 y 20 LOPSC. En opinión del autor, el proyecto de esta Ley partía de un sobredimensionamiento de las exigencias de seguridad, a la cual llegó a calificar como derecho fundamental, y sus principales defectos no fueron subsanados durante su tramitación parlamentaria. Como es de todos conocido, estos preceptos dieron lugar a importantes polémicas, tanto políticas como doctrinales, y terminaron motivando una Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 341/1993) en la que se salvo su constitucionalidad, si bien con el voto en contra de dos Magistrados. El análisis que ahora se realiza tiene el doble interés de hacerse *en frío*, de una manera menos apasionada, y cuando existen datos fehacientes —que son manejados adecuadamente por el autor— sobre el papel real que han desempeñado las previsiones contenidas en estos preceptos.

Los arts. 19.2 y 20.1 LOPSC regulan las diligencias de identificación, el primero «para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social» y el segundo «para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad que a los agentes encomiendan la presente Ley y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Esta última previsión incurre en una patente indeterminación, tanto sobre los supuestos en que es admisible como sobre las facultades de la policía. En la práctica, se hace uso de esta habilitación para controlar la situación de legalidad de los extranjeros en España, control que, sin embargo, se realiza con frecuencia atendiendo al simple aspecto físico del requerido, al margen de que existan indicios de que haya cometido alguna infracción. En cuanto a las previsiones del art. 19.1 LOPSC, parece claro que exigen la previa comisión de un delito; sin embargo, y según se acredita por datos aportados por la Comisaría General de Seguridad Ciu-

dadana, las medidas previstas se utilizan para la prevención de la criminalidad y, más concretamente, para luchar contra el tráfico de estupefacientes.

Mayores problemas aún plantea el art. 20.2 LOPSC que otorga a la policía la facultad de requerir a quienes no pudieran ser identificados para que les acompañen a dependencias próximas a los efectos de impedir la comisión de un delito o falta o al objeto de sancionar una infracción. El prof. Casal es muy crítico con este precepto que, entiende, rompe con la idea dominante en la tradición española de que la prevención del delito debe hacerse con la represión. No obstante, no se deja llevar por planteamientos demagógicos y se esfuerza por distinguir entre los distintos problemas. Así, y en contra de lo sostenido por algunos sectores doctrinales, entiende que el art. 17 CE no impide detenciones gubernativas distintas de la detención preventiva, posibilidad que tampoco aparece vedada por el art. 5.1 b) del Convenio. Los problemas están en la regulación realizada por la LOPSC, primero, por su vaguedad, que no se compadece con las exigencias de claridad y certeza que debe cumplir toda norma que imponga una privación de libertad; segundo, por la ausencia de garantías y controles, siendo a todas luces insuficiente la obligación de que la policía lleve un libro-registro en el que se deje constancia de las diligencias de identificación practicadas y la remisión de extractos al Ministerio Fiscal; por último, por los problemas que plantea desde el punto de vista de la proporcionalidad de la medida, problemas que, no obstante, no resultan tan determinantes como los anteriormente señalados. El capítulo termina con un *excursus* sobre el cacheo policial, medida que supone —en contra de lo sostenido en determinados casos por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo— una invasión tanto en el derecho a la intimidad como en el de la libertad personal, siendo de destacar la ausencia de cobertura legal para tales medidas pues la única referencia sobre la materia se contiene en el art. 19.2 LOPSC que se refiere, única y exclusivamente, al «control superficial de los efectos personales» en las diligencias realizadas tras la comisión de un hecho delictivo.

El libro concluye con unas reflexiones finales y unas consideraciones de *lege ferenda*. Entre las primeras, la principal es que lo sucedido a lo largo de estos años ha confirmado los temores que motivaron la oposición a la LOPSC y, de modo especial, a su art. 20. Este precepto, así como el art. 19, están sirviendo de apoyo para controles indiscriminados de la identidad, acompañados de la diligencia de cacheo. La experiencia muestra la ineficacia del mecanismo de control previsto en el art. 20.3 de la Ley, así como la escasa virtualidad de las declaraciones interpretativas contenidas en la STC 341/1993. Por ello propone el autor la reforma de los preceptos comentados, concretando las medidas que, en su opinión, permitirían superar los problemas apuntados a lo largo del texto.

De cuanto acaba de exponerse —y un cabal entendimiento del alcance del libro sólo puede tenerse desde su completa lectura—, puede deducirse que estamos ante una importante aportación sobre un tema de gran calado teórico e indudable interés práctico. Aportación hecha desde una clara apuesta por la libertad pero, al mismo tiempo, desde el análisis serio y desapasionado de los problemas. Quizás, el punto más conflictivo —y no por su tratamiento, sino por la propia naturaleza del problema— sigue siendo el de determinar cuándo empieza una privación de libertad. El mismo autor reconoce la dificultad de trazar límites precisos y entiende que mientras que *parar* a un viandante no constituye privación de libertad, sí lo es la *retención*, entendiendo por tal la imposibilidad de que el sujeto se marche. Este entendimiento de la privación de libertad le lleva a criticar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre controles de alcoholemia, cacheos o diligencias de identificación. Como hemos visto, no le faltan argumentos para hacerlo así, y entre ellos no es el menor el que apuntábamos al principio de estas páginas: la necesidad de evitar que con apoyo en un pretendido «derecho a la seguridad» de contornos poco precisos, la policía pueda incidir en la libertad personal de los ciudadanos mediante actividades que, por otra parte, suelen quedar al margen de la actuación judicial. Sin embargo, si se pretende ver en todas esas medidas verda-

deras detenciones la consecuencia inmediata es la necesidad de reconocer en todos los casos los derechos propios de la detención lo que, además de resultar desproporcionado en algunos supuestos, puede hacer terminar por hacer inútiles determinadas medidas que, no obstante, siguen apareciendo como necesarias (piénsese, por ejemplo, en los controles de alcoholemia). Quizás no cabe dar soluciones categóricas, pero precisamente por ello resultan de gran trascendencia aportaciones como las contenidas en el libro del prof. Casal, que permiten detectar dónde existen riesgos para la libertad personal y adoptar las medidas oportunas para su superación.

