

LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN ESPAÑA:
CATALUÑA Y PAIS VASCO,
(REFERENCIA A LA EXPERIENCIA ITALIANA).

JOAN SUBIRATS,
Diciembre 1982
Barcelona

Ninguna cosa hace tanto honor a un príncipe recientemente elevado como las nuevas leyes, las nuevas instituciones imaginadas por él. Cuando están formadas sobre buenos fundamentos, y tienen alguna grandeza en sí mismas, le hacen digno de respeto y admiración.

MAQUIAVELO, EL PRINCIPE

INDICE

	<u>Pág.</u>
I. <u>INTRODUCCION</u>	1
II. <u>LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u> (Especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco)	5
A) Introducción	7
B) Ambito de competencia de la legislación de las Comunidades Autónomas	10
C) Límites Generales de la Ley Comunitaria	15
D) Las relaciones entre la legislación estatal y la legislación Comunitaria en el ámbito de las materias compartidas	35
III. <u>LOS PARLAMENTOS CATALAN Y VASCO: CREACION, COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO</u>	50
III.1 <u>EL PERSONAL POLITICO PARLAMENTARIO</u>	51
A) Las elecciones de marzo de 1980	52
B) Análisis socio-político de los parlamentarios	56
III.2 <u>LA ORGANIZACION DE LAS CAMARAS. COMPOSICION Y FUNCIONES</u>	66
A) La organización del Parlamento de Cataluña	67
B) Organización del Parlamento Vasco	102
III.2 <u>LOS SERVICIOS PARLAMENTARIOS</u>	118
A) Introducción	119
B) Los Servicios del Parlamento de Cataluña	121
C) Los Servicios del Parlamento Vasco	126
IV. <u>LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS. CARACTERISTICAS DE SU ARTICULACION EN CATALUÑA Y EL PAIS VASCO. ANALISIS DE SU PRACTICA (Abril 1980-Noviembre 1982)</u>	127
IV.1 <u>LA FUNCION LEGISLATIVA</u>	129

A) El procedimiento legislativo	130
B) Fases del procedimiento ordinario	134
C) Especialidades del procedimiento legislativo	149
D) La práctica de la función legislativa	171
IV.2 LAS FUNCIONES DE IMPULSO Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO	194
A). La función de impulso político y su práctica	195
B) La función de control y su práctica	222
IV.3 FUNCION PRESUPUESTARIA	267
A) Introducción	267
B) Su regulación en el Estatuto de Cataluña, en el Estatuto Vasco y en los Reglamentos de los Parla- mentos respectivos	272
C) Los Debates Presupuestarios en los Parlamentos Ca- talán y Vasco	289
V. <u>LOS CONSEJOS REGIONALES ITALIANOS</u>	305
A) Elección y constitución del Consejo Regional	307
B) La organización del Consejo Regional	311
C) Las funciones del Consejo Regional	313
D) El papel de los Consejos Regionales italianos	323
IV. <u>ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACION Y PRODUCCION LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS CATALAN Y VASCO</u>	324
<u>ANEXO 1.</u> Leyes aprobadas por los Parlamentos Catalán y Vas- co. Abril 1980-Noviembre 1982	352
<u>ANEXO 2.</u> Leyes aprobadas por los Parlamentos Catalán y Vas- co y sometidas a recurso de inconstitucionalidad. Abril 1980 - Noviembre 1982	360

— I —

INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

Como ha afirmado un eminente jurista: "La opción política del constituyente por un Estado de autonomías territoriales, opción adoptada y resuelta sin demasiada conciencia de las implicaciones estructurales que ello impone, nos ha introducido de golpe en una situación sumamente problemática, que constituye, sin duda, a mi juicio, el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen, marcado por la invasión napoleónica" (1). La Constitución de 1978 intentó solventar con su art. 2 y el Título VIII uno de los más constantes y recurrentes problemas de nuestra historia moderna y contemporánea, y que más esperanzas había suscitado durante la transición a la democracia. Pretendieron así los constituyentes articular institucional y políticamente en un sistema coherente, pero abierto y flexible las distintas lenguas, culturas y tradiciones que constituyen lo que hasta entonces se había eufemísticamente denominado "peculiaridades regionales".

Desde el punto de vista institucional y jurídico, lo realmente importante es que se dotaba a esa teórica autonomía política de capacidad normativa, es decir se facultaba a las Comunidades Autónomas para que redactaran y apro

baran sus leyes.

La Disposición Transitoria Segunda de nuestra Carta Fundamental posibilitó que Cataluña y el País Vasco iniciaran su andadura autonómica antes que otras comunidades, y hoy es posible hablar ya de "experiencia autonómica" al referirse a treinta y dos meses de actividad del autogobierno catalán y vasco.

El objetivo de nuestro estudio es pues el análisis de la actividad y producción legislativa de los Parlamentos catalán y vasco desde abril de 1980 hasta finales de noviembre de 1982. El paso del ecuador de la legislatura de los Parlamentos de las dos Comunidades Autónomas más importantes y asentadas, parece un buen momento para valorar lo que ha supuesto su actividad, y sobretodo para efectuar una cierta hipótesis de trabajo y de perspectiva.

El esquema general que seguiremos se inicia con el estudio de la Ley Regional en el sistema de fuentes español, planteando los límites generales de la potestad legislativa regional y el ámbito de las competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma. A partir de esa consideración general sobre la potencialidad legislativa de los Parlamentos Catalán y Vasco, nos introduciremos en el estudio del personal político, organización y servicios de ambas Asambleas Legislativas. El núcleo esencial del presente

(1) Eduardo García de Enterría: "Estudio Preliminar" en La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

trabajo lo constituirá el análisis de las funciones parlamentarias de ambas cámaras: función legislativa, función de impulso y control de la actividad de gobierno y función presupuestaria. En este ámbito no nos limitaremos a un análisis teórico de tales funciones, sino que nos introduciremos en el seguimiento y análisis de su actividad en el período considerado, reflejando aquellos aspectos más importantes que destaquen globalmente.

Hemos querido también hacer una referencia, aunque fuera breve, al Estado Regional Italiano que lleva ya más de diez años en pleno funcionamiento, y que puede servir de contrapunto, de modelo a comparar con nuestra primera experiencia. Recordemos que no existen en nuestro país precedentes válidos, ya que durante la Segunda República sólo el Parlamento de Cataluña llegó a funcionar y aún sin continuidad total. Las coordenadas políticas y sociales actuales nos parecen más comparables a la Italia de nuestros días que no a la Cataluña de 1932.

Finalmente, intentaremos llegar a unas conclusiones, forzosamente provisionales, que pretenderán reflejar lo que han sido estos treinta y dos meses de actividad parlamentaria en Cataluña y el País Vasco y plantear unas ciertas perspectivas de futuro.

Este estudio debe considerarse más como un informe de trabajo que como una contribución acabada y definida. Una posterior publicación del mismo exigiría su depuración, profundización y perfeccionamiento.

No quisiera terminar esta introducción sin agradecer la colaboración prestada para la realización del pre

sente estudio por los profesores Eliseo Aja, Alberto Figueroa, Elisenda Malaret y Joan Vintró, a los que evidentemente no se pueden atribuir ninguno de los posibles defectos o errores en que se haya podido incurrir.

JOAN SUBIRATS
Diciembre, 1982
Barcelona

— II —

LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(ESPECIAL REFERENCIA A LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA
DE CATALUÑA Y EL PAIS VASCO)

La atribución del poder de emanar normas legislativas a las Comunidades Autónomas constituye, como repetidamente se ha señalado, el elemento más significativo de la nueva ordenación autonómica española, y de ese poder, derivan las consecuencias más importantes en orden a la configuración de las Comunidades Autónomas y del Estado. La Ley Autonómica, en cuanto a su valor y fuerza, se encuentra en una posición similar a la ley estatal en el sistema de fuentes del ordenamiento. Ahí estriba su mayor originalidad y dificultad. Precisamente en este capitulo vamos a examinar cuál es el ámbito de competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, sus límites generales, y uno de los aspectos más polémicos actualmente, las relaciones entre la legislación estatal y la legislación comunitaria en el ámbito de las materias compartidas.

A) INTRODUCCIÓN.

La Constitución de 1978 ha venido a alterar de modo radical las bases tradicionales del Estado español, que se ha sustentado tradicionalmente (con la única excepción del período republicano) sobre el modelo estructural del Estado-Nación, unitario y centralizado, de clara inspiración francesa. El esquema diseñado en el Título VIII de la Constitución está basado en la redistribución del poder político, en el pluralismo intraestatal. Las Comunidades Autónomas, sobre cuya base el Estado se organiza territorialmente, detentan poder político. Esta transformación del Estado se plasma en un ordenamiento jurídico nuevo, basado en la pluralidad legislativa. Es precisamente el reconocimiento del poder de hacer leyes, de la potestad legislativa, lo que nos permite hablar de autonomía y no de descentralización administrativa (1)

El derecho a la autonomía proclamada en el artículo 2 de la Constitución (2) se hace efectivo mediante los

(1) JAVIER SALAS, "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya". Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Taula de Canvi, Barcelona, mayo 1980.

E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ explican cómo etimológicamente la voz autonomía alude al poder de darse normas propias, al poder de autonormación. "El concepto de autonomía se refiere primariamente a la potestad reconocida a ciertos entes de dotarse a sí mismos de un ordenamiento jurídico" (Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid 1979, p. 250.

(2) Artículo 2 de la Constitución Española dice: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

correspondientes Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de toda Comunidad Autónoma, determinante del límite de las funciones estatales y autonómicas.

Antes de estudiar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas nos referiremos sucintamente a la potestad estatutaria, compartida por el Estado. Es una potestad con características propias, al no ser de orden exclusivamente normativo sino también organizativo (cfr. artículo 147.2 de la Constitución). La nota que quisiéramos destacar hace referencia a su carácter de "Ley paccionada" (técnica anteriormente discutida, pero que quizás ahora conviene recordar), pues significa que toda modificación o reforma deberá hacerse con el mismo carácter, a través del procedimiento complejo (artículo 143 o 151 y disposición transitoria 2ª de la Constitución) en el que intervienen representantes de la Comunidad, el pueblo mediante Referéndum y las Cortes Generales.

Una vez establecida esta premisa estudiaremos la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, pero tomando en consideración las denominadas de primer grado (o sea las que han accedido a la Autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución), ya que los problemas de delimitación y clarificación de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas se presentan en estas con toda su agudeza.

El estudio de la facultad de dichas leyes por parte de los Parlamentos autonómicos, titulares de dicha potestad (artículo 30.1, 33.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 27 Estatuto de Autonomía del País Vasco), cobra especial relieve al permitirnos determinar el alcance real del cambio de estructura de Estado constitucionalmente

previsto. Las palabras del profesor Predieri "toda la historia del Derecho puede ser analizada desde la lucha entre las fuentes del Derecho, consideradas como proyección de las unidades institucionales, en las que y tras de las que actúan fuerzas políticas, clases, grupos hegemónicos, y como organización de las funciones fundamentales de tales unidades" por que "de la teoría de las fuentes deviene la especificación de la correlación formalizada entre las estructuras jurídicas y las estructuras últimas del sistema político" (3), nos explican la atención que el tema ha merecido por parte de la doctrina de nuestro país. Lo que parece fácilmente constatable si consideramos la importante producción bibliográfica aparecida.

(3) Alberto PREDIERI, "El sistema de las fuentes del Derecho", en La Constitución Española de 1978. Civitas, Madrid, 1980.

B) AMBITO DE COMPETENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El ámbito de competencia de la legislación de las Comunidades Autónomas está definido por los enunciados de la Constitución, que al configurar un sistema abierto requiere las precisiones de los Estatutos (artículo 147.2 de la C. E.) para delimitar el ámbito material concreto en el que podrá ejercerse el autogobierno de las Comunidades Autónomas. Dicho en otras palabras, en qué materias pueden las Comunidades Autónomas ejercer su potestad legislativa. La Constitución ha adoptado un sistema de doble lista. La del artículo 149.1 detalla las competencias exclusivas del Estado, y la del artículo 148 enumera las materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias (4). Final-

(4) Esta posición no es sostenida por Coscolluela Montaner en "La determinación constitucional de las Competencias de las Comunidades Autónomas", en La Constitución Española y las fuentes del Derecho, Madrid, 1979, IEF, p. 539. "En efecto, frente a la visión simplista de que en la Constitución contiene dos listas, la del artículo 149, que detalla las competencias exclusivas del Estado, y la del artículo 148, que enuncia las propias de las Comunidades Autónomas, cabe arguir que sólo la primera tienen pleno significado en orden a establecer un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, la lista de materias que se contienen en el artículo 148, es en rigor, una disposición transitoria que limita su alcance a un período de cinco años tras la aprobación del Estatuto, y en otro orden que sólo vincula a las Comunidades Autónomas que no se encuentren comprendidas en la Disposición Transitoria Segunda, o que no hayan adoptado el acuerdo a que se refiere el número 1 del artículo 151". Pero dicha opinión parte de una presunción: que transcurridos los cinco años establecidos en el artículo 148.2, las Comunidades Autónomas reforman sus Estatutos para ampliar sus competencias. Pero este plazo de cinco años no fue establecido solamente para procurar un "rodaje" de las CC.AA., sino también en previsión de que algunas CC.AA., debido a sus peculiares características (número de habitantes, grado de desarrollo económico y social) requirieran un grado de competencias diverso. Las CC.AA. son estructuralmente diferentes y requieren un grado de autonomía diferenciado.

mente la cláusula de cierre del sistema es la establecida en el artículo 149.3, según la cual las materias atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de lo que dispongan los respectivos Estatutos. Lo que no sea asumido por los Estatutos será competencia estatal.

El sistema se completa en el artículo 150 de la Constitución, a través del cual puede alterarse el esquema de reparto de competencias previsto en el texto constitucional, al preverse la posibilidad de transferir o delegar facultades correspondientes a materias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas (5).

La Constitución Española sigue un principio dispositivo respecto a las competencias que cada Comunidad Autónoma puede asumir dentro de los marcos fijados por aquellas. Estudiaremos pues el sistema utilizado por los Estatutos Vasco y Catalán y lo haremos de forma simultánea ya que el criterio utilizado es el mismo pues se redactaron durante el mismo período.

Estos Estatutos distinguen entre competencias exclusivas, competencias de desarrollo y ejecución, en las

(5) Transferencia o delegación de facultades que no puede articularse a través de los Estatutos. Así parece haberlo entendido el lesgialdor, que ya ha utilizado este procedimiento dos veces, para aumentar el volumen de competencias atribuidas a las CC.AA. de Canarias y Comunidad valenciana (ley orgánica 12/1982, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, BOE de 16 de agosto y ley orgánica 11/1982, de transferencia complementarias a Canarias). Aunque creo que la finalidad de dicha figura era diferente, estaba quizás prevista para las CC.AA. de primer grado, no para las que accediesen a través de la vía establecida en el artículo 143; en el supuesto que se ha utilizado se produce un fraude a la disposición del artículo 143.2 que establece la necesidad de esperar 5 años para aumentar el nivel de competencias.

cuales se reserva al Estado la emanación de las leyes-marco, y competencias de simple ejecución de la legislación estatal. Posteriormente se especifica que la competencia exclusiva comporta la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, mientras que la función ejecutiva supone solamente la ejecución de las normas reglamentarias dictadas por el Estado (6). El problema se planteará con la delimitación del concepto "desarrollo legislativo" y del de "ejecución", donde acaban las "bases" y donde empieza el desarrollo legislativo detallado.

La utilización del vocablo "exclusivas", referido a materias que aparecen igualmente consideradas como tales en el artículo 149.1 de la Constitución, ha originado una polémica doctrinal. Un sector importante considera que se produce un equívoco, o, cuando menos una situación hasta cierto punto confusa.

Muñoz Machado utiliza dos criterios para calificar una competencia como exclusiva: La competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o ejecutivas. Pero también estaremos en presencia de una competencia exclusiva cuando el ente que la tiene atribuida pueda utilizar sobre ella todas las potestades de una determinada calidad (la legislación o la ejecución). Pero cuando dos entes ostenten una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, la competen-

(6) Cerrándose de esta forma la polémica sobre el alcance de la voz "ejecución". ¿Comprendía desarrollo reglamentario, ^{la} potestad de dictar reglamentos ejecutivos?

cia deberá calificarse de compartida o concurrente, es el su pudsto en el que la materia se reparta distinguiendo entre las bases de su ordenación y el desarrollo legislativo de la misma (7).

Pero, sin embargo, Salas parte de la premisa de que competencia exclusiva no equivale necesariamente a competencia separada; puesto que desde una perspectiva procedimental pueden darse simultáneamente varias competencias exclusivas a diferentes Administraciones, estableciendo fases de un procedimiento. Así concluye que la atribución de competencias exclusiva, no es incompatible con la compartición de competencias o las competencias compartidas (8). Así, lo importante para que una competencia se pueda considerar como exclusiva no es que se proyecte sobre toda una materia, sino que una vez atribuida a un ente, los otros estén excluidos de su titularidad. Titularidad que puede referirse a una parcela o sector de toda materia —distribución horizontal— o bien a un z fase o momento del procedimiento dentro de un procedimiento complejo de actualización de potestades públicas —distribución vertical— (9). Queda clasificada así la denomina-

(7) Muñoz Machado, Santiago: "la interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias". Revista Departamento Derecho Político de la UNED, 5.

(8) Salas, Javier: "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial", en la obra colectiva Descentralización Administrativa y Organización política (II) Editorial Alfabara, Madrid 1973, p. 310.

(9) Salas, Javier: "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya". Taula de Canvi, extra nº 2, maig 1980, pp. 117 y ss., donde el autor aplica su anterior elaboración doctrinal al análisis de las competencias de la Generalitat en el Estatut de Autonomía.

Tornos, Joaquín: "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya". Taula de Canvi, extra nº 2, maig 1980, pp. 17 y ss.

ción utilizada por los Estatutos y la Constitución: el Estado tiene la competencia exclusiva para emanar normas básicas, y la Comunidad Autónoma para emitir la legislación del desarrollo de la materia en cuestión; la distribución de competencias es vertical, y el Estado no puede interferir en la función legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas, ni estas en la potestad del Estado de dictar una ley de principios.

C) LÍMITES GENERALES DE LA LEY COMUNITARIA.

Según la Constitución es posible que las Comunidades Autónomas asuman competencias de rango legislativo, asunción que se realiza mediante los Estatutos. En la doctrina comparada se ha planteado a veces si la ley regional (o autonómica) tiene el mismo valor y fuerza que la ley estatal. En nuestro país la opinión es pacífica al respecto (10), aunque recordaremos los elementos esenciales a favor del reconocimiento a la ley regional del mismo carácter, valor y fuerza que la ley estatal:

- La Constitución, al referirse a las leyes de las Comunidades Autónomas o a la potestad de dictar "normas legislativas" no establece ningún matiz, por lo que no es posible concluir que la norma es diferente, atendiendo a que el órgano que la dicta es diverso.
- La ley comunitaria se somete a un sistema de control que no difiere en nada del que la Constitución establece para las leyes estatales (artículos 153.a y 161.1.a de la CE).
- El carácter innovador que se reconoce a la ley comunitaria es idéntico al que se reconoce a la ley estatal, por

(10) Quizás la única voz discordante es la de González Navarro, F. "Potestad legislativa del Estado y Potestad reglamentaria Autónoma de las Nacionalidades y regiones" en La Constitución Española y las Fuentes del Derecho. Vol. II, IEF. Madrid, 1979, que sustenta la tesis de que las CC.AA. disponen solamente de una potestad reglamentaria y compatibiliza esta menos potestad con el carácter exclusivo de algunas competencias asumidas por las CC.AA. a través de una supuesta reserva reglamentaria establecida por la Constitución en tales materias en favor de las CC.AA.

lo menos en las materias en las que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, y en los supuestos de legislación de desarrollo, las leyes dictadas no encuentran su apoyo en una ley previa estatal, sino en la misma Constitución.

La equiparación entre ley estatal y ley autonómica es evidente si pensamos que la ley autonómica puede regular una materia, estatutariamente atribuida a la Comunidad Autónoma, anteriormente regulada por ley estatal. Esta última quedara modificada o derogada.

En los supuestos en que la Constitución establece una reserva de ley, siempre que la materia está atribuida a la Comunidad Autónoma, la ley dictada por esta última será válida; recordando que en determinadas materias la ley será de desarrollo de los principios: las bases establecidas por la ley estatal (la ley comunitaria tendrá un marco de actuación previamente establecido). El problema puede plantearse cuando la reserva de ley es en favor de la Ley Orgánica; en este caso la ley autonómica no puede suplirla, pues la reserva es a un tipo especial de ley estatal. Si la Ley Orgánica regula cuestiones que no requieren tal formalidad, la Ley autonómica podrá entrar a conocer de la materia, como así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional del 13 de febrero de 1981, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica que regulaba el Estatuto de Centros Escolares (BOE del 24 de febrero de 1981): "cuando se da el supuesto de que en una misma ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio estas también quedaran sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el artículo 9.3 de la Constitución). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley Orgánica en relación con alguno de sus

preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluye, será la sentencia correspondiente del Tribunal Constitucional la que dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deberá indicar que preceptos de los contenidos en una Ley Orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas". Así, no necesariamente cuando una materia esté reservada a la Ley Orgánica (esta tal) queda excluida la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas (11).

a) Límite por razón de la materia.

Más que un límite es un presupuesto para el ejercicio legítimo de la potestad legislativa comunitaria. Esta podrá moverse en el ámbito de las materias que han sido atribuidas a la Comunidad Autónoma respectiva mediante su Estatuto de Autonomía, de conformidad con las reglas constitucio

(11) Ejemplos de este supuesto los encontramos en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, "corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo del sistema de consultas populares municipales en el ámbito de Catalunya, de conformidad con lo que dispongan las leyes a las que se refiere el apartado 3 del artículo 92 de la CE (una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución)"; en el artículo 15, que regula la competencia en materia de enseñanza conectándola con la competencia estatal de desarrollo del artículo 27 CE, que deberá hacerse mediante ley orgánica por tratarse de un derecho fundamental; el artículo 13.1 del Estatuto habilita a la Generalitat para "Crear una policía autónoma en el marco del presente Estatuto y en lo que no esté específicamente regulado en la ley orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución". En todos estos supuestos el reparto de competencias legislativas entre el Estado, que las ejerce mediante ley orgánica, y la Generalitat se articula mediante la técnica de la ley marco o de principios por una parte y la de desarrollo por otra.

nales (12). De acuerdo con lo anteriormente dicho, no insistiremos en la cuestión, pero sí nos detendremos en dos temas que pueden plantearse como problemáticos, sobre todo si examinamos las experiencias procedentes del derecho comparado.

En primer lugar, en relación a la planificación económica prevista en el artículo 131, reservada al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución. El propio carácter globalizador de la actividad planificadora parece dotar esta competencia de fuerza expansiva; el Plan económico, que deberá elaborarse de acuerdo con las previsiones e indicaciones de las Comunidades Autónomas (artículo 131.2 de la Constitución) podrá entrar a conocer de competencias que aparecen como exclusivas en los Estatutos de Autonomía. Pero esta regulación estatal deberá ser a nivel de bases y principios, como disponen los artículos 149.1.13 de la Constitución, y 12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y teniendo como objetivo atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (artículo 131.1 de la Constitución).

En segundo lugar, las relaciones internacionales atribuidas a la exclusiva competencia del Estado por el artículo 149.1.3 de nuestra Carta fundamental, plantean el pro

(12) Sobre la dificultad que comporta definir el término materia es interesante el trabajo de T.R. Fernández Rodríguez, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., 1979, 201, pp. 9 y ss., que recoge el texto de una conferencia publicada por el autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona el 25 de enero de 1979. Según explica el autor, el problema residirá en la compartición de la materia y no de las competencias, estas serán siempre exclusivas del Estado o de la Comunidad Autónoma.

blema de la sujeción de la Comunidad Autónoma a la política del gobierno, expresada mediante Tratados y Convenios. El Estado es libre, en los términos del Capítulo tercero del Título tercero de la Constitución, para obligarse internacionalmente en cualquier materia ¿Hasta qué punto pueden estos Tratados, una vez convertidos en Derecho interno, afectar las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y concretamente las de índole legislativa? En primer lugar, debemos precisar que con carácter general la celebración de acuerdos internacionales no supone el desapoderamiento de las Comunidades Autónomas, y que por lo tanto incidiría en el ámbito sustancial de sus competencias, sino la necesidad de adecuar el contenido de las leyes comunitarias a las obligaciones internacionales. Las Comunidades Autónomas pueden asumir la actuación de esos pactos internacionales, de acuerdo con el principio de competencia, que no permite al Estado actuar en el ámbito reservado a las Comunidades Autónomas, sin que para ello sea obstáculo la reserva del Estado en esa materia (tal como prevé el artículo 149.1.3). No es aceptable una definición de la materia "relaciones internacionales", por la cual la mera presencia de un interlocutor extranjero signifique automáticamente que esa materia es asumida por el Estado.

Una interpretación global y sistemática del sistema de distribución de competencias, del concepto de autonomía que la Constitución garantiza y de las disposiciones estatutarias en la materia, nos permite afirmar que solamente en el supuesto de que el Convenio sea autorizado por las Cortes (y no cuando meramente sean informadas), podrá vincular la potestad legislativa autonómica. Pero, sin que esta vinculación exceda de la sujeción a unos principios generales, y por lo tanto sin llegar nunca hasta el extremo de cuestionar la potestad propia de la Comunidad. En caso contrario estaríamos en presencia de una reforma del Estatuto

que no seguiría el cauce procedimental establecido. De hecho la conclusión lógica es la conversión en compartidas de las en principio consideradas exclusivas (13).

El artículo 93 de la Constitución, sin embargo, nos presenta otra faceta, ya que establece: "Mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales de la cesión". Este desapoderamiento está previsto con carácter general para todos los poderes públicos, y las Comunidades Autónomas no pueden ser una excepción. Así lo ha previsto el Estatuto Vasco que en su artículo 20.3 establece: "Ningún Tratado o Convenio podrá afectar las atribuciones y competencias del País Vasco, sino es mediante el procedimiento del artículo 151.2 de la Constitución, excepto lo previsto en su artículo 93". En los otros Estatutos no encontramos una previsión similar, pero la conclusión no puede ser distinta. Por otra parte, la Constitución atribuye a las Cortes o al Gobierno la garantía de los

(13) Utilizando la terminología más usual que reserva esta denominación para los supuestos de ley básica-ley de desarrollo. En este sentido ver E. García de Enterría y T.R. Fernández, Curso de Derecho Administrativo (I), Madrid 1980, p. 283: "...las Cortes Generales que, por respeto a la Autonomía que la Constitución reconoce a los entes menores, parecen obligadas a no rebasar, como regla general, en lo que al desenvolvimiento legislativo interior se refiere, los límites inherentes a la fijación de los principios, bases y directrices a que se contrae su función armonizadora cuando excepcionalmente se autoapodera para intervenir en ámbitos inicialmente reservados a las Comunidades Autónomas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 150 del texto fundamental".

tratados, pero no su ejecución, que deberá lógicamente corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas, según la distribución de la materia sobre la que versen. Así lo ha entendido el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 27.3 "la Generalidad de Cataluña adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales, en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, de acuerdo con el Estatuto" (14). El artículo 83 de la Constitución actúa como una regla de distribución de competencias inserta en el sistema general (15).

Este esquema constitucional se complementa con una regla que generalmente aparece más nítida en el derecho comparado (16) y que induce a una cierta colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando se trata de relaciones internacionales que recaigan en materias de interés para estas. Consiste en el deber estatutario de informar a la Comunidad cuando el Estado está proyectando la conclusión de de convenios y tratados que afecten materias de su específi-

(14) La función de garantía del Estado podrá actuarse a través de los instrumentos constitucionales de que dispone para incidir en el campo de las competencias compartidas (posibilidad de dictar leyes de principios), pero sobretodo en el ámbito competencial exclusivo puede dar cumplida solución a todos los supuestos conflictivos, mediante los mecanismos previstos en los artículos 150.3 (leyes de armonización) y 155 (ejecución forzosa).

(15) Sobre el tema y en el sentido indicado, Muñoz Machado, Santiago: El Ordenamiento jurídico de la Comunidad europea y la Constitución Española, Civitas, Madrid, 1980, especialmente pp. 117 y siguientes.

Rodes, J.M. "Comunitat Autònoma i política internacional. Una nota prospectiva sobre el cas català". Taula de Canvi, Extra número 2, Barcelona, maig 1980.

(16) Por ejemplo, el artículo 32.2 de la Ley fundamental de Bonn establece que "Antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un Estado, éste será oído, con la debida antelación".

co interés. No se requiere que la materia objeto de regulación sea de su competencia, es suficiente que sea de su específico interés, tal y como precisa el artículo 27.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: "La Generalidad será informada en la elaboración de tratados y convenios, así como en los proyectos de legislación aduanera, en aquello que afecten a materias de su específico interés". Si el gobierno del Estado no cumple con su deber de informar (aunque no queda en absoluto vinculado por la opinión o posición que tome la Comunidad Autónoma) la disposición estará viciada por la falta de un elemento esencial del procedimiento, y podría anularse por inconstitucional (17).

b) Límite por razón del territorio.

El límite del territorio puede configurarse como límite de eficacia y como límite de validez. En el primer caso se alude a que las Comunidades Autónomas no pueden regular situaciones u objetos no localizados en su territorio. La ley comunitaria solamente despliega sus efectos en el ámbito propio del territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate. Con la segunda acepción la ley comunitaria solamente puede disciplinar objetos y relaciones localizadas en el territorio de la propia Comunidad. Las leyes comunitarias no pueden producir efectos extracomunitarios. La doctrina consi

(17) Salas, Javier: "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya", Taula de Canvi, extra nº 2, maig 1980, p. 130.

Estamos ante un deber del Estado en tanto en cuanto los Estatutos de Autonomía tienen carácter estatal y están integrados en el ordenamiento del Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 147.1 de la CE.

dera el territorio básicamente como límite de eficacia (18).

La consideración del interés extracomunitario, base para configurar el límite de validez, no actúa propiamente como límite autónomo, sino que va inserto en las reglas que distribuyen las competencias sobre determinadas materias. En estas la Constitución fundamenta el reparto de competencias sobre bases territoriales, desde la perspectiva de la trascendencia extracomunitaria y no del interés subyacente en ellas. Es el supuesto por ejemplo de las carreteras y obras públicas. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema, en sentencia de 16 de noviembre de 1981, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte terrestre de Mercancías (BOE de 28 de noviembre de 1981). La sentencia afirma: "Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional... la privación a las Comunidades Autóno-

(18) Salas, Javier, "Els poders normatius...", T.R. Fernández: "Autonomía y sistema de fuentes", en La Constitución Española y las fuentes del Derecho (II), I.E.F. Madrid, 1979.

Como límite de validez, Enrique Argullol, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", La Constitución Española y las Fuentes del Derecho (I), I.E.F., Madrid, 1979, p. 242.

mas 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".

c) Límite por razón del tiempo.

La cuestión que aquí se plantea es la de si es posible ejercer las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas así que queden constituidos los respectivos parlamentos autonómicos. En todas las materias que no dependan de ningún traspaso por ser de carácter organizativo de las instituciones de autogobierno o por no pertenecer, con anterioridad a la publicación del Estatuto, al ámbito del Estado y en todas aquellas que no sea necesaria la promulgación de una ley orgánica previa (como es el supuesto de la Ley sobre Organización del Tribunal Superior de Justicia que tendrá que esperar la Ley Orgánica del Poder Judicial) la potestad legislativa del parlamento podrá actualizarse inmediatamente después de su constitución.

El problema puede plantearse en relación con aquellas materias que con anterioridad a la promulgación del Estatuto eran de competencia estatal. ¿Es posible en este supuesto actualizar la potestad legislativa o debe esperarse a que se realice previamente el oportuno traspaso? Algún autor ha considerado que la potestad legislativa de las CC.AA. solamente será disponible efectivamente cuando se haya completado el traspaso de servicios correspondiente a la materia en cuestión (19).

(19) E. García de Enterría y T.R. Fernández: Curso de Derecho Administrativo(I), Madrid, Civitas, 1980, p. 276. Dichos autores importan los crit

El tema es de gran trascendencia por el sistema y plazos previstos en los Estatutos para la realización de los traspasos de los servicios inherentes a las competencias que correspondan a las CC.AA., ya que puede ocurrir que transcurran varios años antes de que se produzcan las transferencias completas de todos los servicios.

La distinción entre función y servicio, entre materia objeto de la competencia comunitaria y órganos y bienes ya creados por el Estado en la materia en cuestión (conceptos lo suficientemente clarificados por la doctrina y sobre los cuales no entraremos ahora), permite afirmar que las CC.AA. podrán ejercer sus competencias en aquellas materias que les hayan sido atribuidas por los respectivos Estatutos. Y ello aunque los servicios (la organización) dispuestos por la intervención en aquellas continúen temporalmente en manos del Estado. En nuestro sistema constitucional, la competencia, único requisito exigible desde esta perspectiva para ejercitar legítimamente la potestad legislativa, viene atribuida directa e inmediatamente por los respectivos Estatutos de Autonomía de las CC.AA. y no por los decretos de transferencias de bienes y servicios, normas reglamentarias cuyas bases determinan los Estatutos (20).

terios italianos pero en Italia la efectividad de la asunción de competencias atribuidas a las Regiones no se produce en virtud de los respectivos estatutos, sino de las leyes aprobadas por el Parlamento italiano con posterioridad, de acuerdo con la Disposición transitoria octava de la Constitución de 1947.

(20) Una extensa argumentación en este sentido en Javier Salas, "Els poders normatius...", pp. 131 y ss.

Hasta ahora las Comunidades Autónomas han esperado a tener traspasados los bienes y servicios para ejercer sus competencias legislativas. Solamente en un supuesto iniciaron la labor legislativa destinada a regular una materia todavía pendiente de traspaso. La discusión parlamentaria del proyecto de ley relativo a Cámaras agrarias se ha paralizado

d) El interés general.

El término interés aparece en la regulación de las CC.AA. desempeñando diversas funciones.

En el artículo 137 de la Constitución se alude al interés para delimitar los ámbitos de autonomía de las diversas entidades territoriales: "Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Pero esta afirmación de principio no es posteriormente utilizada en la Constitución de forma sistemática ni se construye sobre ella la potestad legislativa de las CC.AA. (21). La Constitución utiliza un concepto indeterminado o abierto como es el de "intereses respectivos" que tiene como función principal orientar al legislador. Como indica el Tribunal Constitucional en su sentencia de 16 de noviembre de 1981, "Es el legislador el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión". Así pues,

al retirar el ejecutivo el proyecto por dos razones, la primera de índole normal en una situación de gobierno no mayoritario, pero la otra me parece preocupante pues estamos en presencia de un supuesto de abuso de Derecho; el Gobierno se ha negado a traspasar las Cámaras Agrarias por no estar de acuerdo con su futura regulación ya que el proyecto de ley en discusión en el Parlamento catalán preveía su disolución y posterior substitución por otro tipo de ente. El partido en el gobierno encontró que la mejor forma de oposición ya que era minoritario en el Parlamento de Catalunya, consistía en no traspasar los entes en cuestión.

(21) Véase E. García de Enterría y T.R. Fernández, op.cit., p. 283, en contra la obra de Luciano Parejo: La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, Madrid, 1981, que reconstruye todo el sistema de reparto de competencias partiendo de la distinción entre interés estatal e interés regional.

una vez redactado el Estatuto de Autonomía se habrá delimitado el ámbito concreto de los intereses de una Comunidad Autónoma y como a continuación dice el Tribunal Constitucional, "para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma (en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias" (22).

Vemos pues cómo la función de límite negativo y general de la acción legislativa regional, existente en Italia, no es trasladable al sistema autonómico español, como así ha puesto de relieve la doctrina (23).

El interés aparece para modular la definición de materias competencia de las CC.AA. o para acotar, reservar al Estado determinadas competencias sobre algunas materias. El interés no actúa aquí como límite de las potestades legislativas autonómicas, sino como criterio delimitador del ámbito en el que podrán ejercerse las competencias. Vemos, por ejemplo, que sirve de criterio de partición en el núme-

(22) Sentencia de 16 de noviembre de 1981 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la ley del Parlamento vasco 3/1981 de febrero, sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías (BOE de 28 de noviembre de 1981). Un interesante comentario de esta sentencia puede verse en Bassols, Coma, Martín "Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa", REDC, 1982, 5, pp. 149 y ss.

(23) Muñoz Machado, Santiago, Las potestades legislativas..., op.cit., pp. 80 y ss.

Coscuyuela Montaner, Luis, "La determinación constitucional...", en La Constitución Española y las fuentes del Derecho, p. 566, "Como límite al ejercicio de las competencias atribuidas a las CC.AA., el concepto de interés nacional o Estatal no aparece expresamente recogido en nuestra Constitución".

ro 20 del artículo 149.1 que al referirse a los puertos y aeropuertos reserva a la competencia estatal los de interés general; catalogación que actualmente se realiza por normas administrativas, y creemos deberían realizar las Cortes Generales para evitar continuos cambios y la utilización de meros criterios de oportunidad política en la clasificación. La previsión de esta función del interés para delimitar los ámbitos competenciales significa que, sólo cuando la Constitución lo ha previsto expresamente, será procedente restringir el ámbito material de las competencias de las Comunidades Autónomas a través de la técnica de distinguir diversas dimensiones de interés. Es decir, excepto en los supuestos en que se haya establecido expresamente, la Comunidad Autónoma será exponente de la totalidad de intereses (24).

El interés general en su significación en la Constitución de 1978 cumple una función de límite positivo, de circunstancia habilitadora de una competencia excepcional del Estado (25). El párrafo tercero del artículo 150 establece: "El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún 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". El interés general aparece aquí como presupuesto habilitante de la compe

(24) E. Argullol, "Los límites de la potestad legislativa...", en La Constitución Española y las fuentes del Derecho, p. 243.

(25) Puede entenderse también cómo un límite general, pero eventual a la potestad legislativa de las CC.AA. Así lo explica E. Argullol en la op. cit., p. 244.

tencia estatal, que lógicamente supondrá un límite de la competencia originaria y ordinaria del ente que la tenía atribuida. Se trata de un recurso excepcional y por tanto debe ser objeto de una interpretación restrictiva. Las leyes estatales deben limitarse a establecer principios armonizadores, no cualesquiera principios sino solamente los que tengan por finalidad armonizar las diversas disposiciones de las CC.AA. y sin que esta finalidad pueda conducir a la apropiación de sectores materiales por parte del Estado.

Las características de este tipo de normas, alteradoras del normal reparto de competencias, explican las garantías que la Constitución exige para poder adoptarlas: quorum especial en las dos Cámaras para apreciar la presencia, la existencia de las circunstancias habilitadoras (26).

Finalmente, el Estado puede adoptar medidas obligatorias para las CC.AA. para salvaguardar el interés general, de acuerdo con lo que dispone el artículo 155 de la Constitución: "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España,

(26) Ver especialmente Entrena Cuesta, Rafael: El comentario al artículo 150 en la obra colectiva dirigida por Garrido Falla, Fernando, Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1980, pp. 1.626 y ss.

Una vez se ha producido la apreciación del interés general, las Cortes quedan habilitadas para legislar sobre la materia afectada, legislación que según acuerdo de la mesa del Congreso de Diputados ha de ser ordinaria (u orgánica en algunos supuestos muy concretos) sin que se exija el principio de mayoría absoluta. Pero parece que el requisito de la mayoría cualificada debería extenderse también a la aprobación de la legislación de armonización, ya que los que han contribuido con sus votos a la posibilidad de adoptar una ley de armonización deberían poder controlar con posterioridad su contenido y además parece que debería considerarse unitariamente el acto parlamentario de habilitación, tramitación y aprobación.

el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general". Son exigencias de tutela del interés general las que justifican la adopción de medidas excepcionales y extraordinarias.

El interés general, en su función de habilitación al Estado para adoptar determinadas medidas o establecer principios armonizadores, se configura con una cierta similitud con el papel que desempeña en la Ley Fundamental de Bonn donde el interés general aparece para habilitar una competencia concurrente de la Federación para legislar sobre determinadas materias (27).

En cambio parece más difícil trasladar al ordenamiento español el principio de Bundestruue elaborado por el Tribunal Constitucional Federal (28), partiendo de un concepto de interés general de carácter complejo, que puede desglo-

(27) Artículo 72.2: en el plano de la legislación concurrente, la Federación tiene la facultad de legislar cuando exista la necesidad de reglamentación por ley federal en los siguientes casos:

1) Cuando un asunto no pudiera ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Estados.

2) Cuando la regulación de un asunto por ley de Estado pudiera afectar los intereses de otros Estados y los intereses generales.

3) Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Estado.

(28) Prudencia que recomienda Luciano Vandelli, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, IEAL, Madrid, 1982, p. 285; después de un análisis comparativo del tema en los dos ordenamientos citados.

sarse en múltiples supuestos y principios (unidad, solidaridad, coordinación, igualdad...) (29). Estos principios están en determinados casos sancionados por el constituyente y en otros tienen contornos muy imprecisos que tienden a convertirlos en límites de oportunidad, con lo que no parece sea necesario crear un límite autónomo no establecido en la Constitución.

e) El límite de los principios materiales constitucionales.

La Constitución, más que un límite propiamente dicho, constituye el marco global de la potestad legislativa de las CC.AA. y, naturalmente, de los poderes legislativos estatales (30). La Constitución actúa como fundamento del ordenamiento estatal y comunitario de forma que las leyes comunitarias, como cualquier otra ley, se sitúan en una relación regida por el principio de jerarquía.

Pero aparte del límite de carácter general configurado por los principios o valores superiores que inspiran el

(29) Criterio por el que parece inclinarse Muñoz Machado en op.cit., p. 83.

(30) Sin que sea posible establecer como hace T.R. Fernández, una diferencia en la intensidad de la vinculación del ordenamiento estatal y comunitario respecto del límite Constitucional general. Dicho autor, en "Autonomía ...", en La Constitución y las fuentes del Derecho (II), p. 866, traslada mecánicamente la doctrina jurisprudencial italiana (especialmente la doctrina contenida en la sentencia de la Corte Constitucional de 26 de junio de 1956), pero en nuestro sistema los principios están constitucionalizados y despliegan su eficacia limitadora como tales, no deben deducirse del ordenamiento estatal, como en el caso italiano.

ordenamiento (31), la ley comunitaria esta afectada por una serie de principios constitucionales que actúan como límites específicos de la actividad legislativa de las CC.AA. Estos principios específicos son:

- La igualdad de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos (artículo 139.1), que tiene su formulación negativa en el artículo 138.2, al prohibir los privilegios económicos y sociales por razón de la pertenencia a una determinada Comunidad Autónoma. Este límite no es sino la concreción del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 y que resulta, por tanto, actuable individualmente también por la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Esta situación de igualdad debe entenderse en términos globales y genéricos, abierta a varias interpretaciones y desarrollos, referida en su contenido concreto a las propias declaraciones constitucionales de derechos y obligaciones, sin perjuicio de la fijación de las condiciones que sean básicas y cumplan la función de garantía de la igualdad, que en artículo 149.1.1 se reserva al Estado (pero sin que implique una uniformidad estricta en la regulación de una serie de materias que pueden afectar estos derechos y obligaciones). Así lo han entendido el Tribunal Constitucional (Sentencia de 16 de noviembre de 1981) cuando dice: "Es obvio que tal principio (el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los

(31) Ver especialmente E. García de Enterría: "La Constitución como norma Jurídica", en La Constitución española de 1978, dirigido por los profesores Predieri y García de Enterría, que pone de relieve la eficacia directa que tienen los principios constitucionales.

españoles en cualquier parte del territorio nacional) no puede ser entendido como una monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones (...) puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional". Dicha diversidad será siempre dentro del respeto de las condiciones básicas de ejercicio de derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1).

- La libre circulación de personas y cosas, exigida por el artículo 139.2 y recogida en todas las Constituciones pluralistas, que garantiza así la unidad del mercado interno, como una de las condiciones básicas del Estado Moderno contemporáneo (32). Pero, como ha matizado el Tribunal Constitucional en la antes mencionada sentencia, "no toda incidencia es necesariamente un obstáculo. Lo era sin duda cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación".
- La interdicción de privilegios económicos y sociales entre las diversas CC.AA. (artículo 138.2), estrechamente relacionada con la exigencia de solidaridad establecida

(32) Así por ejemplo, el artículo 120.2 de la Constitución italiana, el artículo 73 ap. 3 y 5 de la Ley Fundamental de Bonn, la "Commerce Clause" de la Constitución de los Estados Unidos.

Para estas cuestiones ver especialmente la obra colectiva dirigida por E. García de Enterría. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías Territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española. Instituto de Estudios económicos, Madrid, 1980.

en el apartado primero del artículo 138, cuya garantía se otorga al Estado, que deberá actuar a través de una política que tienda al "establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español" (artículo 138.1 in fine). Tal y como viene formulado el concepto de solidaridad, es menos una limitación a la actividad de las CC.AA. que una exigencia de Estado para que a través de su actividad, en el marco de sus competencias y con los instrumentos que se le faciliten (el Fondo de Compensación Interterritorial previsto en el artículo 158.1 es el más importante pero no el único), realice este principio programático constitucional (33).

(33) Generalmente, partiendo del principio de solidaridad, la doctrina ha intentado aplicar al sistema constitucional que rige las relaciones CC.AA.-Estado, la doctrina jurisprudencial alemana del comportamiento leal (Bundestruue) de la recíproca colaboración y ayuda, y en general los mecanismos que conforman lo que se ha venido en denominar federalismo cooperativo.

Ver Muñoz Machado, S., op.cit., pp. 80 y ss. y E. García de Enterría y T.R. Fernández, op.cit., p. 282.

Para el estudio del federalismo cooperativo es imprescindible la obra de C. Greywe-Leymarie. Le fédéralisme coopetatif en République Fédérale d'Allemagne Económica, París, 1981.

D) LAS RELACIONES ENTRE LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA LEGISLACION COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LAS MATERIAS COMPARTIDAS.

Todos los sistemas pluralistas de derecho comparado prevén con mayor o menor amplitud una zona material sobre la cual se extiende al mismo tiempo la competencia legislativa del poder central y la de los entes territoriales dotados de autonomía.

La existencia de ámbitos materiales compartidos se deduce del propio redactado del artículo 149.1 de la Constitución, que al acotar los ámbitos reservados al Estado emplea expresiones tales como "legislación básica", "bases", "normas básicas", "sin perjuicio de", "coordinación"..., que de un modo u otro implican, organizan o superponen una coincidencia de dos órdenes de poderes sobre la misma materia (34). La Constitución define como competencia exclusiva del Estado aquellos casos en que éste sólo posee la legislación básica sobre una determinada materia y los Estatutos de Autonomía Vasco Catalán y gallego definen también como exclusivas los supuestos de competencia de desarrollo de legislación básica o de principios del Estado. En el conjunto de la materia hay competencia compartida, pero sobre cada una de las parcelas o sectores en que esta materia se divide hay competencias exclusivas (35).

(34) En este sentido E. García de Enterría y T.R. Fernández, op.cit., p. 268.

(35) Dicho de otra forma: el Estado tiene competencia exclusiva para establecer o dictar las normas básicas en una determinada materia, mientras que la Comunidad Autónoma tiene asimismo la competencia exclusiva para dictar normas de desarrollo.

a) La ley marco como técnica general de concurrencia.

¿Cómo se organiza la concurrencia de dos poderes legislativos distintos sobre una materia?

En la Constitución italiana y en algunas constituciones federales (36) la técnica utilizada es la de la ley marco (37). Mediante esta, la concurrencia se articula sobre la base de un desdoblamiento en dos fases del proceso de normación: la ley estatal fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos de que una vez asegurado a través de ella un mínimo de unidad y coherencia para el conjunto del ordenamiento jurídico, los entes autónomos puedan (desarrollándolas adecuadamente) completar, a nivel de ley formal, esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias particulares.

La Constitución se refiere a la técnica de la ley marco cuando utiliza, especialmente en el artículo 149.1, los términos "bases", "principios", "directrices" y otras similares atribuyendo la facultad para la determinación de éstas al Estado, delimitando así la competencia del Estado y de

(36) Artículo 117 de la Constitución italiana, "La región dictará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado", y artículo 75 de la Ley Fundamental de Bonn (que está en relación con el artículo 72). "La Federación tiene el derecho de dictar normas básicas en las materias siguientes", y en Austria donde la legislación de necesidad toma la forma de ley marco.

(37) Sobre la ley marco en Italia es de obligada consulta el trabajo de F. Cuocolo, Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni, Giuffrè, Milano, 1967.

las Comunidades Autónomas sobre una determinada materia (38). En los mismos términos, utilizando la fórmula negativa, a partir de la cláusula "sin perjuicio de" está regulada la cuestión en los Estatutos de Autonomía (39).

La utilización por parte de la Constitución del término "bases" acompañado de la voz "desarrollo" pudiera hacer pensar que estamos ante un supuesto similar al previsto en el artículo 82 de la Constitución que regula la técnica de la delegación legislativa. El instituto de la ley marco permite articular las relaciones entre la potestad legislativa estatal y la potestad legislativa autonómica, entre dos órganos titulares de poder legislativo. En cambio, la delegación legislativa es aplicable a las relaciones Cortes-Gobierno y por ello tiene unas limitaciones y características peculiares, explicables por la relación de subordinación existente entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.

(38) Muñoz Machado, Las potestades..., op.cit., p. 33 y Entrena Cuesta, Comentario al artículo 148 en la obra Comentarios a la Constitución, p. 1.616 y ss.; T.R. Fernández, "Autonomía...", p. 849 y ss. Aunque del contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 ("las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 de la C.E., no tienen nada que ver con la delegación legislativa que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1"), podría deducirse lo contrario, pero creo que la afirmación final debe comprenderse en su significado literal, pues los supuestos regulados en el artículo 149.1 y 150.1 de la C.E. son diferentes, ya que en el primero las competencias de las CC.AA. se deducen de la Constitución, y en el segundo se establecen mediante la correspondiente ley marco. Pero en ambos casos estamos ante la técnica de reparto legislativo de la ley marco: una ley estatal de principios y una ley autonómica de desarrollo: Garrido Falla, en "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las CC.AA.", en RAP, 1982, p. 94, parece no estar de acuerdo con la identificación de leyes de bases o principios y leyes marco.

(39) Por ejemplo en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 9 nº 8, 10, 19 y artículos 10,12,16 y 17.

Mientras en la delegación el Gobierno ostenta una facultad de desarrollo legislativo que le ha sido confiada expresamente por las Cortes Generales, en la técnica de la ley marco la potestad de las Comunidades Autónomas nace directamente de la propia Constitución. Esta circunstancia explica las otras características diferenciadoras de las dos instituciones.

La primera es que, como ya ha precisado el Tribunal Constitucional, las CC.AA. pueden adoptar leyes de detalle sin que se requiera la existencia previa de una ley marco estatal. La sentencia de 28 de julio de 1981, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña que regulaba la Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, ha establecido claramente que "el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que se refiere el artículo 149 no requiere en modo alguno la promulgación de leyes de bases o leyes marco (...) esta solución es la única que hace posible la solución inmediata por las CC.AA. de las competencias legislativas que sus Estatutos les confieran" (40).

La segunda cuestión que queda claramente resuelta es que las leyes de detalle de las CC.AA. son auténticas le

(40) Dicha cuestión fue objeto de un amplio debate en la doctrina italiana y su tratamiento ha evolucionado tanto legal como jurisprudencialmente. La ley 62/53 de 1 de febrero no permitía legislar a las Regiones italianas antes de la emanación de una ley marco estatal. Las dificultades surgidas para la adopción de las leyes de principios y la parálisis del sistema regional que esto significaba, destacada por la Corte Constitucional en su sentencia nº 39/1971 motivaron un cambio de orientación; la ley 281/1970 de 16 de marzo permitía legislar a las Regiones dentro de los principios fundamentales que se dedujeran de la legislación vigente.

yes con valor y fuerza de ley y por lo tanto solamente controlables por el Tribunal Constitucional, que ha entrado re sueltamente a conocer del fondo de la cuestión en la sentencia antes citada, y no se ha declarado incompetente aludiendo a cuestiones de rango formal.

La otra cuestión que se plantea es la referida a la forma de concebir los preceptos fundamentales y el proce dimiento para deducirlos del complejo legislativo vigente. Estos principios solamente pueden ser los criterios generales que informan una determinada disciplina legislativa estatal (41), se trata de diseñar un marco unitario común. Las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y de 28 de enero de 1982 son muy esclarecedoras al respecto: "La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendidas como noción material, y en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legisla ción vigente". "De esta noción material se induce que las normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella clasificadas como tales (lo cual sería consecuencia de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido". Dicha solución se apuntaba ya en el redactado de la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña (42): "mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes

(41) Muñoz Machado S., Las potestades..., op.cit., p. 94, "algo consustancial a la naturaleza de la ley marco es que su misión empieza y acaba en la fijación de los principios, bases, o criterios fundamentales de la regulación de una materia concreta".

(42) Era más claro lo establecido en la Disposición Transitoria 2ª del proyecto de Estatuto de Sau: "En las materias en que corresponda a la Generalidad la competencia relativa al desarrollo de la legislación bá-

a las que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Cataluña legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución, se lleve a cabo por la Generalidad en los supuestos así previstos en este Estatuto".

Las conclusiones a las que se llegan son las siguientes: no es necesario que el Estado dicte previamente una ley formal para aprobar las bases a que la Constitución se refiere, estas bases pueden ser las que se deducen de la legislación estatal ya establecida.

Al adoptar un criterio material de legislación básica y no requerirse una ley de principios específica, se plantea la cuestión de cuál es el instrumento idóneo para establecerlos. El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de enero de 1982 ha establecido como criterio general que "dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley" (43), instrumento que les garantiza

sica del Estado y mientras este no la dicte de manera específica las disposiciones legislativas de la Generalidad señalarán en una disposición final la parte de la legislación del Estado considerada básica. Corresponde al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos de competencia que puedan derivarse de la aplicación de esta disposición".

(43) En los supuestos en que los principios fundamentales de una materia se regulen por legislación preconstitucional, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la cuestión ya que no tienen interés, pero sí sobre las normas que deben tomarse como básicas. En su sentencia de 28 de julio de 1981 ha precisado que las CC.AA. no pueden legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, ya que entonces el legislador autonómico "hace suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer los principios o bases a que debe ajustarse la regulación de una materia, que son los que respecto de la misma fija, en un plazo de mayor abstracción y generalidad la propia Constitución, sino los que dentro de los am

"estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales" (44).

El Tribunal Constitucional acepta que excepcionalmente el Gobierno "no pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada", supuestos que concreta: cuando en la legislación 'preconstitucional' se regulen materias que conviene adecuar a situaciones nuevas, y no exista reserva legal en la Constitución, y en materias de ordenación de la actividad económica (45). Más difícil de explicar parece el supuesto objeto de la sentencia de 22 de febrero de 1982, que resuelve los conflictos de competencia planteados en relación al Decreto que regula la Alta Inspección del Estado en materia

plios límites que esos principios constitucionales marcan, considere más adecuados según su propio juicio el legislador competente, que es sin duda el legislador estatal". Pero ello no significa que el legislador autonómico deba esperar la nueva regulación de principios para ejercer su potestad; la asunción inmediata de la competencia autonómica se hará a través de un proceso en el que deberán deducirse las normas de principio, constatar su adecuación a la Constitución y entonces dictar las normas de desarrollo.

(44) Dicha opinión no es compartida por García de Enterría en "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", REDA, 1982, 5, pp. 67 y ss.

(45) El uso de la voz ordenación en la Constitución (artículo 149.1.11) y coordinación (artículo 149.3) parece comportar la idea de un cierto poder de dirección, por lo que no es extraño en esta materia y por la influencia que la coyuntura ejerce, que el Estado deba intervenir regulando cuestiones fundamentales mediante decreto.

de enseñanza. El Tribunal Constitucional consideró suficiente que el Decreto estuviera amparado por una ley (en este caso Orgánica, por regular aspectos básicos de un derecho fundamental), que es la norma que había creado tal organismo. El problema se planteaba porque el Derecho no se limitaba a regular cuestiones organizativas, sino que al atribuir competencias al organismo, podía vulnerar el sistema de distribución de competencias de la Constitución.

El significado de los principios generales de la ley-marco, es el de límite externo de la potestad legislativa autonómica, marco delimitador en la que esta puede moverse discrecionalmente. Y es precisamente esa característica la que distingue dicha técnica de la legislación delegada, supuesto en que el Gobierno, receptor de las bases sólo tiene una única solución justa intravires de la delegación otorgada. Lo que es obviamente incompatible con la pluralidad de soluciones a la que necesariamente conduce la diversidad de sujetos beneficiarios de la potestad legislativa de desarrollo: como ha expresado el Tribunal Constitucional "lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia determinada, es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación... asegurando un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias" (46).

En la técnica de la ley-marco la potestad de las Comunidades Autónomas no tiene límite temporal de caducidad,

(46) Sentencia de 28 de enero de 1982 (BOE, 26-2-82).

no se establece un término concreto, ni tampoco se agota por su ejercicio. Así la ley-marco puede ser objeto de varias actuaciones.

La concurrencia de las dos voluntades legislativas se ordena sobre el principio de competencia (47). Así la competencia del Estado se extiende sobre la determinación de los principios fundamentales reguladores de la materia en cuestión, y las Comunidades Autónomas sobre su desarrollo, concreción y adaptación. "Es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de ordenación, no puede llegar a tal grado de desarrollo que vacíe de contenido la correlativa competencia de la Comunidad" (48). Puede ser que el Estado extralimite de las potestades que tiene atribuidas, y entre en el terreno reservado a las Comunidades Autónomas, o al contrario, pueden ser estas las que excedan los límites de la ley-marco o violen sus principios. Todos estos conflictos deberán ser resueltos única y exclusivamente por el Tribunal Constitucional. La ley del Estado tiene, en efecto, un carácter preponderante sobre la ley comunitaria, pero esta circunstancia se produce porque el Estado extiende su competencia sobre la determinación de las bases y principios reguladores de la materia, y estos ostentan una doble función, de límite negativo y de orientación positivo respecto a la legislación de detalle de las Comunidades Autónomas.

(47) En contra Garrido Falla, "El desarrollo...", RAP, 94 que considera como único criterio válido, en los supuestos de competencia compartida, el jerárquico, "Cuando se habla de potestad normativa de ambos se supone la superioridad de la norma estatal sobre la autonómica que en caso de conflicto puede determinar la declaración de inconstitucionalidad de esta última".

(48) Sentencia de 28 de enero de 1982.

Las relaciones ordinamentales se regulan por el criterio competencial (sin perjuicio de que dentro de cada ordenamiento rijan los principios clásicos). Esto supone reconocer una igualdad jerárquica entre las leyes de ambos ordenamientos, y el tener que acudir, para resolver los posibles conflictos al sistema de distribución competencial. La norma válida es la dictada en el ámbito de competencia reconocido por la Constitución acerca de la validez de la norma exige un juicio relativo al titular de la competencia. Pero junto a este proceso que permite decidir el fondo de la cuestión, la validez de la norma, en un caso de colisión, la Constitución ha adoptado una medida preventiva que atribuye "iuris tantum" la prevalencia de un ordenamiento sobre el otro (artículo 149.3, C.E.). Es decir, en las materias que no sean competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, prevalece, se aplica a la resolución del caso mientras se resuelve definitivamente por el Tribunal Constitucional, el derecho estatal. Nuestro sistema difiere de otros sistemas federales en los que el Derecho estatal prevalece siempre en caso de conflicto (49).

b) La relación en los ámbitos de competencias extraordinarias (atribución estatal de potestades).

En virtud del sistema Constitucional de reparto de competencias, el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas queda delimitado y definitivamente fijado con la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía. El juego de la cláusula de cierre del artículo 149.3 CE otorga al Estado las competencias residuales no asumidas por el Estatuto.

(49) Sistema que parece querer imponerse ahora a través del artículo 4 de la LOAPA, a través del cual se alteraría profundamente el mecanismo constitucional de reparto de competencias.

Nuestra Constitución ha previsto (50), un mecanismo para flexibilizar la rigidez del sistema de reparto constitucional de competencias. El rodaje de nuestro sistema autonómico, la posibilidad de que aparezcan nuevas materias, que se colocarían inmediatamente bajo la competencia del Estado, aunque su lugar idóneo estuviese en otro orden competencial (51), hacían aconsejable la adopción de diversas técnicas de apertura del sistema, sin la necesidad de reformar los Estatutos. Estas técnicas suponen la atribución extraordinaria de potestades a las Comunidades Autónomas, y tienen su origen en la voluntad unilateral del Estado.

Estudiaremos en primer lugar el supuesto previsto en el artículo 150.1 CE: "Las Cortes generales en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijadas por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas".

La doctrina española no se ha puesto de acuerdo a la hora de identificar dicha figura: ley marco o legislación

(50) Como la experiencia del derecho comparado aconsejaba. La delegación legislativa ha aparecido en Suiza posibilitando que materias de exclusiva competencia federal pasen a los Cantones. En Alemania el artículo 71 de la Ley de Bonn así está establecido también.

(51) En Italia después del Informe Giannini sobre las Regiones, se ha comentado la necesidad de que la transferencia de competencias se haga por bloques materiales. Sobre la cuestión véase en nuestro país T.R. Fernández en "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.", en REUL, 1981, p. 201.

delegada (52).

Parece muy difícil obviar la referencia explícita a la ley marco, que fue introducida precisamente pensando en dicha técnica (53), el propio precepto constitucional se refiere expresamente a las normas legislativas de las CC.AA., evitando en cambio toda expresión que induzca a pensar en la delegación. La alusión al control por parte de los Tribunales (en plural) es lo que ha planteado la duda, subsanable con una interpretación sistemática y recordando cómo se elaboró dicho precepto (54). Los Estatutos de Autonomía lo han interpretado como ley marco y han previsto la posibilidad de solicitar a las Cortes la atribución de la competencia de legislar dentro de una ley de principios dictada por esta (55).

Las peculiaridades de la ley marco prevista en el artículo 150.1 son las relativas a dos extremos. En primer

(52) Villarroya en "Las fuentes del Derecho...", p. 170, Alzaga en "La Constitución Española", p. 872, y Salas en "Els poders...", p. 126, y T.R. Fernández en "Autonomía ...", p. 852, creen estar ante la figura de la ley marco, aunque con peculiaridades. En cambio Entrena, "Comentarios", p. 1.629, en La potestad legislativa de las CC.AA. en La Constitución Española y las fuentes...", p. 679, y E. Argullol, "Los límites de la potestad...", p. 250 consideran que se trata de la legislación delegada aunque con las peculiaridades derivadas de aplicarse a las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

(53) Diario de sesiones del Senado nº 654 de 13 de septiembre de 1978, y 66, de 4 de octubre de 1978.

(54) Se introdujo a última hora la técnica de la ley marco, sustituyendo la figura de la delegación, lo que hace posible que no se hubiese subsanado el error que significa la alusión al control por parte de los tribunales ordinarios; ya que si estamos en presencia de una ley marco, las normas legislativas de las CC.AA., son efectivamente leyes en sentido formal, y por lo tanto únicamente controlables por el Tribunal Constitucional.

(55) Artículo 28.2 del Est. de Aut. de Cataluña, y artículo 20.1 del Estat. de Aut. del País Vasco.

lugar la expresa autorización que necesitan las CC.AA. para legislar, sin que la previa petición vincule la voluntad de las Cortes Generales. Y en segundo lugar, la posibilidad de un control por parte de las Cortes, de la legislación comunitaria; control que deberá estar expresamente previsto, así como sus modalidades, en la propia ley marco. Por otra parte solamente las Cortes, y por lo tanto no el Gobierno, pueden ejercer dicho control, que podría consistir a título de ejemplo en un veto suspensivo o en la necesidad de un voto ratificativo (56).

Las Cortes no podrán otorgar a las CC.AA. la posibilidad de legislar, en primer grado, sobre materias que requieran ley orgánica, pero sí, una vez realizado el pronunciamiento sobre el núcleo básico de la materia bajo la forma de ley orgánica. Las Cortes podrán otorgar a las CC.AA. una facultad de adaptación, regulación de los sectores no principales, como ha precisado el Tribunal Con-stitucional en su sentencia de 13 de febrero de 1981.

El artículo 150.2 de la Constitución "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Este mecanismo ha sido ya utilizado para aumentar las competencias de algunas Comunidades Autónomas que sólo

(56) Control previsto en el actual Reglamento del Congreso, artículo 167 asimilado al control de la delegación legislativa.

podían acceder a las competencias establecidas en el artículo 148 CE. Las leyes orgánicas 11 y 12 de 10 de agosto de 1982 transfieren a Canarias y a la Comunidad Valenciana competencias legislativas y ejecutivas. Anteriormente algún sector doctrinal había cuestionado la posibilidad de transferir o delegar potestades legislativas (57) considerando que dicha técnica se refería solamente a potestades ejecutivas, servía exclusivamente para la descentralización administrativa.

Los argumentos que nos permiten pensar en la posibilidad de transferir o delegar potestades legislativas son los siguientes:

- La garantía reforzada que significa la exigencia de ley orgánica, no tendría sentido que a través de una ley marco se abrieran más posibilidades en el terreno legislativo (artículo 150.1).
- La inexistencia de un obstáculo constitucional que impida considerar las facultades legislativas incluidas en las "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal".

Nos interesa centrarnos en la transferencia legislativa, por el carácter del estudio que estamos realizando. La primera observación es, que se realiza mediante un acto voluntario i unilateral del Estado, que puede controlar pos-

(57) Entrena Cuesta, "Comentarios...", op.cit., p. 1.632, T.R. Fernández, "Autonomía ...", op.cit., p. 875, y el diputado Pérez Llorca en el curso de los Debates Constitucionales, DSC nº 116, 21-7-78.

teriormente la transferencia y sobretodo recuperarla. El Estado en este caso no dicta una ley de principios que deban respetar las CC.AA.

La técnica de la delegación legislativa no parece muy adecuada a las competencias legislativas, y puede quedar substituida por la previsión de la técnica de la ley marco especial del artículo 150.1 CE.

Las materias a que puedan referirse dichos preceptos son diferentes. Así la ley marco del artículo 150.1 puede proyectarse sobre todas las materias de atribución exclusiva al Estado (artículo 149.1 CE) en cambio, la transferencia parece que no podrá afectar aquellas materias que tradicionalmente conforman la soberanía del Estado, que en los sistemas federales son competencia de la federación: relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, sistema monetario y administración de justicia (58).

(58) Entrena Cuesta siguiendo la opinión manifestada por González Seara, indica que la expresión "materias que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia" debe entenderse en el sentido de que el Estado no puede transferir lo que la Constitución quiere que ejerza por sí mismo, o sea aquellas materias reservadas constitucionalmente al Estado (artículo 149.1); la técnica de transferencia operaría de forma residual, en el campo de las materias que en virtud del artículo 149.3 de la CE son competencias del Estado porque los Estatutos no las han atribuido a la Comunidad Autónoma. "Comentarios...", op. cit., p. 1.635 y Diario de Sesiones del Senado, nº 66, octubre 1978.

— III —

LOS PARLAMENTOS CATALAN Y VASCO:
CREACION, COMPOSICION Y FUNCIONAMIENTO

— III.1 —

EL PERSONAL POLITICO PARLAMENTARIO

Para abordar el estudio de lo que ha sido la actividad de los Parlamentos Catalán y Vasco en estos treinta y dos meses que consideramos, hemos de empezar analizando el tipo de personal político presente en los mismos, sus características socio-profesionales, lo que nos permitirá contrastar su grado de proximidad o sublimación con respecto al pueblo que representan. Posteriormente realizaremos un boquej o de lo que son los órganos de las Cámaras, para acabar examinando los servicios internos de que disponen en esta su primera etapa de funcionamiento.

A) EL PERSONAL POLÍTICO PARLAMENTARIO.

El personal político, en un proceso dialéctico y de retroalimentación, condiciona y es condicionado por el sistema político en que nace, se desarrolla, y ayuda a mantener y/o transformar. Este sistema político, en nuestro caso, está apenas en sus inicios, a lo sumo ha comenzado a autodefinirse superestructuralmente en los textos constitucionales y estatutarios, amén de intentar proyectarse y vertebrar un incipiente y nuevo sistema de partidos, que pretende insertarse en el más persistente y oculto de fuerzas económicas y sociales, y por ende, políticas.

A.1) LAS ELECCIONES DE MARZO DE 1980.

Todo empezó con las elecciones del 9 de marzo de 1980 por las que el pueblo vasco, alrededor de dos millones de habitantes, escogieron a los 60 diputados, 20 por provincia, según establecía el Estatuto de Autonomía del País Vasco. En Cataluña las elecciones se celebraron algunos días después, el 20 de marzo de 1980, con la elección de 135 diputados, repartidos por provincias con criterios de población corregidos: Barcelona 85 diputados, Tarragona 18, Gerona 17 y Lérida 15.

De las normas electorales se deducen importantes de sequilibrios entre población y representantes: así Vizcaya con un 55'5% del total de la población vasca no alcanza sino el 33'33% de la representación parlamentaria, mientras que Alava con la misma proporción de diputados sólo representa el 12'03% de la población de la Comunidad Vasca. En Cataluña las desigualdades aunque existentes son menores. Así Barcelona

con un 77'61% de la población sólo llega al 62'96% del total de diputados, mientras en el otro extremo, Lérida con un 7'84% de población dispone del 12'59% de los escaños.

Podemos considerar también si es adecuado el número total de diputados de ambos Parlamentos.

El Parlamento Vasco, como hemos señalado, está com puesto por sesenta miembros. Si el conjunto de la población de la Comunidad Autónoma asciende a 2.141.809, deduciremos que la relación diputado/nº de habitantes es de 1/35.696.

Aun siendo bajo el número de parlamentarios en cifras absolutas, relativamente y en conjunto es alto si lo po nemos en comparación con el Parlamento de Cataluña, donde la relación es de 1/42.933. Nada digamos de la diferencia abismal que puede existir con la Cámara de Representantes de los EE.UU., donde la proporción entre escaño y número de habitan tes es de 1/500.000. En la misma medida se encuentran, por debajo del índice de representatividad del Parlamento Vasco, la Asamblea Nacional francesa (1/90.000) y la Cámara de los Comunes británica (1/55.000).

También se sitúan con un índice menor los Parlamen tos de Regiones italianas muy pobladas cuya representación se establece dentro de los siguientes parámetros (a excepción de Sicilia, Valle de Aosta y Trento que tienen un número fijo):

Regiones de más de 6.000.000:	80 miembros
Regiones de más de 4.000.000:	60 "
Regiones de más de 3.000.000:	50 "
Regiones de más de 1.000.000:	40 "
Regiones demás:	30 "

Esta cuota se eleva notablemente en las excepciones anteriormente señaladas: el Valle de Aosta tiene en su Consejo Regional 35 miembros para una población de 100.000 habitantes, y la Región de Trento 70 para 500.000.

La relación escaño/número de habitantes, actualmente establecida por el EAPV, habría que situarla en la órbita de los parlamentos centroeuropeos y nórdicos: así, en Suiza, el índice de representación en el Consejo Nacional es de 1/25 mil y en Austria y Bélgica las Cámaras Bajas se sitúan respectivamente en una proporción de 1/40.000 y 1/48.000. Los Länder austriacos de Burgenland y Viena están situados en proporciones de 1/8.500 y 1/16.130.

La pregunta que a continuación cabe formularse es la de si el número de parlamentarios (sesenta) es suficiente para cumplir las tareas parlamentarias.

Nuestra opinión, en principio, es que el número actual de parlamentarios resulta insuficiente. Dicho de otra forma, las particularidades del Parlamento Vasco que se derivan de la inasistencia de algunos parlamentarios a los trabajos de la Cámara (11 miembros de Herri Batasuna), reducen de forma considerable las posibilidades de acción que teóricamente ofrece un Parlamento con sesenta miembros. Pensemos que en la práctica las labores parlamentarias recaen sobre un número de 49 parlamentarios, número que se reduce aún más si consideramos que entre ellos hay que incluir al Lehendakari y algún otro miembro del Gobierno.

Dice Pitarch que el criterio fundamental para determinar el número de miembros que deben formar las Cámaras representativas "es aquél que aún en el menor coste económico de funcionamiento al mejor ejercicio de las funciones que la

Constitución, los textos legales y el sistema político encomienden a las asambleas representativas". Sin duda, este criterio y los que antes señalábamos, habrán de tenerse en cuenta para fijar el número definitivo de escaños, una tarea que habrá de abordar el Parlamento antes de concluir la legislatura al debatir la Ley Electoral. Ley Electoral prevista en el programa legislativo del Gobierno Vasco para el tercer trimestre de 1981, pero que aún no ha sido remitida a la Cámara.

En Cataluña, aunque como hemos visto la proporción habitantes-número de diputados es desfavorable con respecto al País Vasco, nos parece adecuado el número de 135 diputados. Hasta ahora ha demostrado su funcionalidad, con lo que cabe esperar que la nueva Ley Electoral de la Comunidad catalana ratifique ese número.

Los resultados de las elecciones arrojaron la siguiente distribución de escaños por circunscripciones y grupos políticos:

PAIS VASCO								
Circunscripción	PNV	HB	PSV	EE	CV	AP	EPK	Total
Alava	7	3	3	2	4	1	-	20
Guipúzcoa	9	4	3	3	1	-	-	20
Vizcaya	9	4	3	1	1	1	1	20
	25	11	9	6	6	2	1	60

CATALUÑA							
Circunscripción	PSUC	PSC	ERC	CiU	CC-UCD	PSA	Total
Barcelona	20	22	8	26	7	2	85

(Continúa...)

Gerona	1	4	2	7	3	-	17
Lérida	1	3	2	5	4	-	15
Tarragona	3	4	2	5	4	-	18
	25	23	14	43	18	2	135

A.2) ANALISIS SOCIO-POLITICO DE LOS PARLAMENTARIOS.

Veamos ahora las características socio-políticas más importantes de los diputados elegidos en ambas Comunidades.

a) Características personales: Edad, sexo, lugar de nacimiento, residencia

Un estudio como éste debe responder al interrogante que plantea el elector-votante: ¿cómo son los diputados?, ¿cómo representan al pueblo? La respuesta es más compleja de lo que su aparente simplicidad puede hacer pensar. Comenzamos refiriéndonos a las características más externas y personales de los diputados: condición, edad, lugar de nacimiento y demás ítems alejados de la dimensión política parlamentaria pero que, en cambio, permiten apuntar coincidencias y diferencias con otras colectividades institucionales. Además permiten perfilar la particular imagen que del electorado y del propio partido se hace cada candidatura; no es anecdótico el número de mujeres o de "jóvenes" colocados en las listas, ni el de nacidos fuera de Cataluña o del País Vasco, esto lo saben muy bien los partidos que cuidan particularmente aspectos como éstos a la hora de organizar actos electorales o confeccionar los carteles de propaganda.

a.1) Condición.

En el Parlamento de Cataluña de 1980, la presencia masculina es aplastante (94,8%), como lo es en la mayoría de los Parlamentos actuales; particularmente, en la Cámara de Diputados italiana o en la Asamblea Nacional francesa, los ínfimos porcentajes de representación femenina son similares. Hay también otra coincidencia: tradicionalmente es la izquierda quien acoge la presencia, simbólica tanto como testimonial, de mujeres en los escaños parlamentarios; Cataluña no es excepción.

En el Parlamento Vasco proporcionalmente es mayor la presencia de mujeres. Así se eligieron cuatro diputadas, que representan el 6'7% del total. Todas ellas fueron elegidas en las filas del Partido Nacionalista Vasco, lo que vendría a desmentir, aunque sea por excepción, la afirmación del párrafo anterior.

a.2) Edad.

En cuanto a la edad de los parlamentarios existen grandes coincidencias en el sector mayoritario de ambos parlamentos. El intervalo de 30 a 49 años es el que recoge mayor número de diputados.

EDAD	PARLAMENTO CATALAN	PARLAMENTO VASCO
24-29	8'2 %	5'0 %
30-39	30'3 %	46'7 %
40-49	26'7 %	21'7 %
50-59	22'2 %	13'3 %
60-69	8'2 %	5'0 %
+ 70	4'4 %	3'3 %
no consta	--	5'0 %

Pero como vemos en conjunto es más joven el Parlamento Vasco al llegar casi al 50% el intervalo de edad de 30 a 39 años. Por otra parte es ligeramente superior la presencia de jóvenes menores de 30 años, 8% en Cataluña, 5% en el País Vasco, pero ello se compensa por un mayor porcentaje en Cataluña de mayores de 60 años, 12'6%, mientras en el País Vasco es sólo de 8'3%.

Veamos qué ocurre si lo comparamos con otras Cámaras representativas. En Italia y Francia, al término de la II Guerra mundial, la franja mayoritaria era también la de 30-50 años; a medida que pasaron los años se fue produciendo un progresivo envejecimiento de la representación parlamentaria, fruto de la continuidad de los diputados en el escaño; actualmente es la franja 40-60 años la que acumula los más altos porcentajes (67'7% en la Asamblea Nacional francesa en el año 1970 y 69'5% en la Cámara de Diputados italiana en el año 1979).

Los datos de que disponemos muestran que en los sistemas democráticos y participativos, a partir de los 60 años se produce generalmente la jubilación del personal político, exceptuados los líderes más significados que siguen dominando el aparato del partido. Por el contrario, en sistemas más autoritarios y cerrados en sí mismos, como el salazarismo, el franquismo y muchas democracias populares, el ciclo vital se confunde tendencialmente con el ciclo político, predominando la gerontocracia y la esclerotización sobre la renovación, que existe sólo como simbólica cautela.

El intervalo de menos de 30 años se mantiene actualmente en un nivel casi simbólico en los países antedichos (del 3 al 4%); en tanto que era más importante en los años 40, en una proporción parecida (5-8%) a la que hoy constatamos en

los dos Parlamentos. Es previsible que se vaya produciendo un progresivo envejecimiento de la representación parlamentaria catalana y vasca, consecuente a su consolidación; habremos de esperar sin embargo la renovación de ambas Cámaras para descubrir en qué sentido y con qué fuerza.

Si nos detenemos en el análisis por grupos vemos que en el Parlamento de Cataluña hay tres grupos parlamentarios que tienen una media de edad de 45 años: CC-UCD, 44,7%; PSC, 46,3%; CiU, 47,4%, lo que corresponde a la media general de la Cámara; mientras que el PSUC con un promedio de 39 años y ERC con 58 años representan respectivamente el grupo más joven y más viejo. En el Parlamento Vasco todos los grupos concentran su representación en las franjas menores de 50 años, siendo quizás el PNV el único que cuenta con un 32% de diputados que superan el medio siglo. Si tuvieramos que señalar los grupos más jóvenes nos referiríamos a los grupos de los socialistas Vasco y a los de Euskadiko Ezkerra.

a.3) Lugar de nacimiento.

Normalmente el lugar de nacimiento de los diputados no merece la atención de los estudios, excepto si hay dificultades de integración de sectores de la población; en Cataluña y País Vasco la inmigración ha tenido y tiene un claro significado. Los partidos de izquierda han cuidado especialmente la representación de los nacidos fuera de Cataluña, intentando aproximarse a la realidad catalana, así el 33% de los diputados del PSC y del PSUC no han nacido en ella. En el País Vasco el PSV tiene entre sus diputados un 44'4% que no han nacido en el País Vasco, por un 28'6% entre los diputados de Euskadiko Ezkerra. Así como en Cataluña, ni CiU ni Esquerra tienen diputados nacidos fuera de Cataluña; el PNV sí presenta un 16% de sus representantes nacidos fuera del País Vasco.

Globalmente la situación es de 16'3% de diputados de origen no catalán en el Parlamento de Cataluña, por un 20% no nacidos en el País Vasco en el Parlamento Vasco.

La situación comparándola con la de tres regiones italianas es bastante similar:

	Nacidos en misma región que representa	No consta	Nacido en región dis- tinta
Parlament de Catalunya	87'7%	-----	16'3%
Parlamento Vasco	73'3%	6'7%	20'0%
Piamonte	77'3%	-----	22'7%
Lombardia	84'7%	-----	15'3%
Toscana	86'7%	-----	13'3%
Conjunto de las tres regiones italianas	82'8%	-----	17'2%

a.4) Estado civil y número de hijos.

Veamos finalmente en este apartado la situación familiar de los diputados.

En Cataluña el 76'3% de los diputados está casado, por un 76'6% en el País Vasco. Un 20% de solteros entre los

diputados catalanes, por un 15% entre los vascos. El resto de Cataluña es 2'2% viudos, y 1'5% que se declara separado. En el País Vasco 1'7% viudos, y 6'7% de los que no conocemos su estado civil.

En cuanto al número de hijos la situación es la siguiente, tomando como muestra sólo los casados:

PARLAMENTO DE CATALUÑA

Número hijos	PSUC	PSC	ERC	CiU	CC-UCD	PSA	Total
3 o más	20'8%	39'4%	60%	67'6%	76'9%	50%	44'5%
1-2	33'4%	36'4%	30%	24'3%	7'7%	50%	25'2%
0	45'8%	24'2%	10%	8'1%	15'4%	—	18'5%
No consta	—	—	—	—	—	—	11'8%

PARLAMENTO VASCO

Número hijos	PNV	HB	PSV	EE	CV	AP	EPK	Total
3 o más	59%	10%	—	—	25%	50%	—	30'7%
1 - 2	36'4%	20%	57'1%	66'7%	75%	—	100%	42'3%
0	4'6%	30%	28'6%	33'3%	—	50%	—	17'3%
No consta	—	40%	14'3%	—	—	—	—	9'7%

Como vemos en ambos casos se observa que a medida que nos desplazamos a la derecha aumenta el número de hijos. En Cataluña el 67'6% de los diputados de Convergencia tienen 3 o más hijos, mientras que en el País Vasco el 59% de los diputados del PNV también igualan o superan los tres hijos.

En líneas generales el número de hijos de los dipu-
tados es menor en el País Vasco que en Cataluña. En el País
Vasco el 59'6% de los diputados tienen un máximo de 2 hijos,
y en Cataluña el porcentaje es de 47'3%. Como dato curioso po

demos reseñar el que un diputado de Euskadiko Ezkerra que señala en su ficha personal su condición de soltero pero con un hijo.

b) Ambito socio-profesional: Estudios, profesión.

Un elemento básico en la construcción del modelo y perfil del diputado es el análisis de sus características socio-profesionales. Es conocida la evolución que ha ido sufriendo el político parlamentario del "parlamento de notables", hasta llegar al parlamento actual, en donde amén de la profesionalización parlamentaria se constata un progresivo aumento de grado de tecnificación. Debemos analizar si los diputados catalanes responden a la época y momento en que han sido elegidos, subrayando a un tiempo las características que les son propias.

b.1) Estudios.

La mayoría de los parlamentarios catalanes son universitarios (65,9%), sus especialidades cubren ámbitos muy diferentes. Destacan, como es habitual en la mayoría de los Parlamentos, los licenciados en Derecho (20,7%), seguidos por quienes lo son en Económicas (10'4%) y en Medicina (8,9%); también encontramos representadas carreras como las Ciencias (6'7%), Ingeniería (5'9%) o Arquitectura (3'6%).

En el País Vasco los parlamentarios universitarios son el 64'9% del total. También destacan los licenciados en Derecho (26'3%), los de Económicas (7'5%), Medicina (5'2%) y los Ingenieros (5'2%).

En Cataluña el porcentaje de diputados con doble licenciatura es de 7'4%, por un 14% en el País Vasco. Es en cambio superior el número de Doctores en Cataluña (13'3%) que en el País Vasco (5'2%).

El Parlamento moderno, centro publicador legislativo del Estado debe entender, discutir y debatir sobre temas de gran especialización y diversidad. Los partidos parten de la realidad y sus listas son cada vez más muestra de esta necesidad; la abundancia de universitarios entre los diputados y el amplio abanico de especializaciones que cubren, demuestran que los partidos vascos y catalanes han tenido presente tal exigencia a la hora de elaborar sus listas.

Si comparamos el nivel de estudios de los Parlamentos vasco y catalán con otras cámaras legislativas:

	PRIMARIOS	SECUNDARIOS	SUPERIORES
Parlamento Vasco 1980.	3'6%	31'5%	64'9%
Parlamento de Catalunya 1980	14'1%	20'0%	65'9%
Cortes Generales 1979.	6'0%	14'0%	80'0%
Regiones italianas 1970	24'7%	26'0%	49'3%
Inglaterra 1970	12'0%	28'0%	60'0%
Francia 1968	7'0%	25'0%	68'0%

Vemos que es notablemente coherente, con la excepción quizás del reducido número de diputados de nivel más bajo de estudios.

b.2) Profesión.

En cuanto a la profesión de los diputados cabe destacar que los abogados son todavía la profesión con mayor presencia en las Cámaras. En Cataluña el 11'1% y en el País Vasco el 25%, lo que de hecho acerca el Parlamento vasco a la proporción de abogados de las Cortes Españoles y de otros Parlamentos europeos. Pero de hecho no es, como lo era antaño, la única profesión posible para un político.

La figura del diputado abogado, brillante orador y hábil negociador va dejando paso a profesiones más técnicas. Las crisis económicas, la inflación, el paro, la necesidad de respuestas técnicas a problemas como la energía, urbanismo, transportes, etc., han llevado a los escaños parlamentarios a profesionales y técnicos especializados en estas materias. En este sentido, en el Parlament de Catalunya el crecimiento de la presencia de economistas (5'9%), ingenieros (4'4%), arquitectos (2'2%), técnicos superiores (4'4%), gerentes o directores de empresa (6'8%) pone de relieve la atención que los partidos han puesto para presentar en sus candidaturas, hombres que pudieran conocer e intentar resolver lo que preocupaba a los electores. En el País Vasco también encontramos datos parecidos: economistas (7'2%), ingenieros (5'3%), gerentes o altos administrativos de empresas (17'8%), médicos (5'3%) y profesores de universidad o de enseñanza media (10'7%). Cataluña tiene en el Parlamento más obreros y campesinos (9'7%) que el País Vasco (5'3%). En los dos Parlamentos encontramos un diputado que refleja su situación de parado.

c) Conclusiones.

En resumen, los diputados del Parlamento Vasco y los diputados del Parlamento de Cataluña coinciden con el modelo de otras instituciones parlamentarias europeas, sobretodo si consideramos su profesión y nivel de estudios; en conjunto, construyen una pirámide de edad más joven. La continuidad de la institución, probablemente irá profundizando más la coincidencia al ir envejeciendo los diputados que puedan mantener su escaño.

Con respecto a los estudios y profesión podríamos decir que la condición universitaria y tecnificada de los diputados catalanes y vascos refleja la formación económica y social de un capitalismo modernizado, que permite una representación amplia y simbólica de los sectores populares, pero que en conjunto busca más el apoyo de expertos y técnicos, sino que se amplían a otras profesiones mediadoras y con soporte popular; pero que sobre todo busca la cualificación de nuevos tipos de expertos y nuevos sectores profesionales.

Así, en conjunto, los diputados al Parlamento de Catalunya y al Parlamento Vasco, aunque alejados de la realidad social catalana y vasca, por sublimarla, mantienen el suficiente equilibrio entre sus componentes para garantizar la posibilidad de la representación política.

— III. 2 —

LA ORGANIZACION DE LAS
CAMARAS. COMPOSICION Y FUNCIONES

INTRODUCCION

Hemos preferido reseñar por separado la organización, composición y funciones de ambas cámaras por motivos de claridad expositiva y unidad interna. Debe tenerse en cuenta que el Parlamento Vasco no funciona aún con Reglamento propio definitivo. Por ello el balance que proponemos en este punto tiene un carácter provisional.

Las referencias más teóricas las introducimos al hablar del Parlamento de Cataluña, y en el caso del Parlamento Vasco recogemos escuetamente sus particularidades, añadiendo cuando nos parece oportuno elementos de comparación con el Reglamento catalán o el del Congreso de los Diputados.

A) LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA.

A.1) INTRODUCCION.

El Parlamento de Cataluña está formado por una pluralidad de órganos que, de acuerdo con la ordenación sistemática del Título III del Reglamento de la Cámara, son los siguientes: los Grupos Parlamentarios, la Junta de Portavoces, la Mesa, el Presidente, las Comisiones, el Pleno y la Diputación Permanente. Estos órganos pueden ser clasificados atendiendo a criterios diversos. Así, en función de su proyección exterior, se habla de órganos externos (Pleno, Comisiones en sede legislativa plena, Diputación Permanente y en cierta medida Mesa y Presidente) y de órganos internos (Junta de Portavoces, Comisiones, Grupos Parlamentarios y normalmente Mesa y Presidente) y, atendiendo a su grado de permanencia, se distingue entre órganos permanentes (Presidente, Mesa, Pleno, Junta de Portavoces, etc.) y órganos temporales (Comisiones de investigación).

Con todo, más que estas clasificaciones, lo verdaderamente importante es subrayar el carácter complejo de la organización del Parlamento que está constituida, por una serie de centros de decisión que gozan de una relativa autonomía funcional y orgánica.

A.2) LA MESA Y EL PRESIDENTE.

Empezaremos el estudio de los órganos del Parlamento de Cataluña tratando de aquellos que tradicionalmente asumen el papel fundamental en la labor de dirección de los trabajos de la Cámara. A este respecto conviene ante todo destacar la evolución que han conocido en el presente siglo un número significativo de Parlamentos pasando de la tradicional dirección monocrática encomendada al Presidente a una dirección colegiada efectuada por las Mesas que, de este modo, han dejado de ser mesas oficinas presidenciales para convertirse en órganos con autonomía funcional y copartícipes con el Presidente en las tareas de dirección de las Cámaras (1). Teniendo en cuenta que el Reglamento del Parlamento se inscribe, como veremos a continuación, en la línea evolutiva mencionada trataremos en primer lugar de la Mesa y a continuación del Presidente.

a) La Mesa.

i) Composición y carácter.

De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, "la Mesa es el órgano rector colegiado de la Cámara y está compuesta por el Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios", añadiéndose en el mismo precepto que "actúa bajo la dirección del Presidente del Parlamento".

(1) Vid. Unión Interparlamentaire. Les Parlements dans le monde. París. PUF. 1977, pp. 300 y ss.

Atribuir a la Mesa el carácter de "órgano rector colegiado" tiene una especial importancia porque significa que todos sus miembros contribuyen por igual a la finación de la voluntad del órgano y que, por lo tanto, el Presidente del Parlamento no goza de supremacía y no puede imponer su criterio como voluntad del órgano colegiado. Todo ello evidentemente sin perjuicio de las facultades de dirección de la labor de la Mesa que el Reglamento reconoce al Presidente pero que, de acuerdo con el propio Reglamento (artículo 30), deben limitarse a la convocatoria de las reuniones, a la utilización del voto de calidad para dirimir empates en el momento de tomar decisiones.

ii) Elección.

La elección se lleva a cabo en tres fases sucesivas. En primer lugar es elegido el Presidente, a continuación los Vicepresidentes y por último Secretarios. Como abordaremos el tema del Presidente en el apartado siguiente allí nos referiremos al modo de elección del mismo y aquí nos ceñiremos a la elección de los Vicepresidentes y de los Secretarios. Dicha elección compete al Pleno, tiene lugar en la sesión constitutiva del Parlamento y se efectúa bajo la presidencia de la Mesa de edad (artículo 31).

En ambos casos se utiliza el sistema de voto limitado. Los diputados sólo pueden escribir un nombre en la papeleta con el objetivo de asegurar la presencia de las minorías en la Mesa. Salen elegidos aquellos diputados —2 y 4, respectivamente— mejor situados en cada una de las votaciones (artículo 32.2 y 32.3). Si hubiera empate y éste persistiera después de cuatro votaciones, se considerará elegido el candidato que formase parte de la lista más votada en las elecciones (artículos 32.4 y 32.1).

iii) Funciones.

Siguiendo la clasificación propuesta por Carlos Viver, las funciones de la Mesa pueden agruparse en tres grandes categorías: directivas, registrales y representativas (2).

Por lo que respecta a las primeras debe aludirse, en primer lugar, al artículo 26.1 en cuyos apartados Primero, Segundo, Tercero y Sexto aparecen reguladas con carácter general una serie de funciones de dirección: interpretar y suplir el Reglamento, adoptar las medidas necesarias para la organización del trabajo, ejecutar los presupuestos del Parlamento y las de carácter ejecutivo que no estén atribuidas a un órgano específico. Descendiendo a un terreno más concreto la tarea directiva de la Mesa es especialmente relevante en la programación y preparación de los trabajos de la Cámara, misión que, a menudo, comparte con otros órganos del Parlamento y singularmente con la Junta de Portavoces: fijación del calendario de trabajo para cada período de Sesiones (artículo 61.1), determinación del calendario de las Comisiones (artículo 61.3), distribución entre las Comisiones de los proyectos y proposiciones de Ley (artículos 92.2 y 105.5), decisión sobre la celebración de debates generales (artículo 121), dirección de los servicios administrativos (artículo 155), etc.

Siguiendo todavía con las funciones directivas de la Mesa merece destacarse que ésta tiene también un papel im

(2) Carles Viver. "Naturaleza jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya". Administración Pública nº 4. Juny-juliol 1981, p. 95.

portante en la fase de debate y votación de los diversos asuntos de que entiende la Cámara: concesión de prórrogas de los plazos previstos en el Reglamento (artículo 84), devolución a la Comisión de un texto aprobado por el Pleno para que trate de subsanar las incongruencias o puntos oscuros derivados de la incorporación de votos particulares o enmiendas (artículo 103), ampliación del tiempo reglamentariamente destinado a presentar y contestar preguntas (artículo 128.2), etc.

Las funciones registrales le vienen atribuidas con carácter general a la Mesa por el artículo 26.4 y 5 (calificación de escritos, admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos y su tramitación). Más en detalle la Mesa realiza una función registral cuando recibe las renunciaciones de los diputados (artículo 16.4), la adscripción de los mismos o un grupo parlamentario (artículo 18), las interpelaciones (artículo 123), las preguntas (artículo 127) y las proposiciones no de ley (artículo 129), etc.

Por último, y en cuanto a la función representativa, el Reglamento estipula, en el artículo 25.2, que la Mesa "representa a la Cámara en los actos a que asiste". De todos modos, la representación del Parlamento, por regla general, se acostumbra a encomendar al Presidente.

b) El Presidente.

i) Elección.

El Presidente del Parlamento es elegido por el Pleno de la Cámara en la sesión constitutiva de la misma e inmediatamente antes que los restantes miembros de la Mesa. De

acuerdo con el artículo 32.1 del Reglamento, cada diputado escribirá un nombre en la papeleta y en la primera vuelta se exige mayoría absoluta para salir elegido. Si ningún candidato la alcanza, los dos mejor situados concurren a la segunda vuelta en la que sale elegido el que obtiene mayor número de votos. En caso de empate se repite la votación cuatro veces y, si persiste el empate, se considera elegido el candidato que formará parte de la lista más votada en las elecciones.

Esta regulación trata de asegurar un apoyo mayoritario al Presidente sin excluir la posibilidad de un Presidente minoritario. Ahora bien, con la normativa del artículo 32.1 difícilmente habrá un Presidente que se sitúe en una posición "super partes" porque la mayoría absoluta no suele ser un requisito suficiente para ello.

ii) Funciones.

"El Reglamento de 1932 era un Reglamento claramente presidencialista" (3). Esta afirmación de Ismael Pitarch nos revela las amplias funciones que desempeñaba de manera monocrático el Presidente del Parlamento de Cataluña durante el período republicano. Al Reglamento actual no se le puede aplicar la misma frase porque, como hemos visto, la Mesa tiene también un importante papel de dirección. Con todo, al Presidente se le reserva una serie de funciones que confieren a su figura una relevancia notable.

(3) I. Molas, M. Gerpe, J. Botella, J. Marcet, I.E. Pitarch. "El Parlamento de Cataluña". Barcelona, Ariel 1981, p. 119.

Entre ellas deben destacarse fundamentalmente dos: la representación del Parlamento y la conducción de los debates y votaciones que lleva a cabo el Pleno de la Cámara (artículo 27).

Las funciones representativas del Presidente, aparte de la atribución genérica del artículo 27, se concretan en la facultad de presentar a la Cámara los candidatos a la Presidencia de la Generalidad (Transitoria 5ª del Estatuto y Transitoria 2ª del Reglamento) y en el hecho de vehicular las relaciones entre el Parlamento y otros órganos de la Generalidad o del poder central del Estado (artículos 13.1 y 3, 40, 48.2, 94.2, 113.3).

Sin lugar a dudas la función más destacada del Presidente del Parlamento es la de dirigir las deliberaciones del Pleno de la Cámara: fija el orden del día del Pleno de acuerdo con la Junta de Portavoces (artículo 61.2); propone al Pleno la alteración de un orden del día ya establecido (artículo 61.4); abre, suspende y levanta las sesiones (artículo 56.2); hace cumplir el Reglamento (artículo 27); concede y niega la palabra (artículo 63.1 y 3); propone al Pleno poner fin a una discusión sobre un asunto suficientemente debatido (artículo 67); establece, oída la Junta de Portavoces, una hora fija para proceder a la votación de cuestiones de especial importancia (artículo 74); vela por el orden durante la votación (artículo 73); ejerce relevantes competencias disciplinarias tanto en relación a los diputados como al público asistente (artículos 136, 143, 146, 147, 148); et cetera.

Como atribuciones del Presidente, difícilmente encuadrables dentro de las dos más importantes que hemos mencionado, deben destacarse la facultad de establecer el orden

del día de las Comisiones de acuerdo con las respectivas Mesas y con el calendario que fije la Mesa del Parlamento y la facultad de convocar por iniciativa propia la mayor parte de los órganos parlamentarios como el Pleno (artículo 49, la Junta de Portavoces (artículo 23.2), la Mesa (artículo 30), la Diputación Permanente (artículo 54), etc. Esta amplia facultad de convocatoria se deriva de que el Presidente ocupa la presidencia de estos órganos y generalmente la presidencia de un órgano colegiado conlleva la facultad de convocarlo.

Como conclusión de este epígrafe dedicado a las funciones del Presidente debe subrayarse que la regulación jurídica de las mismas restringe de manera acusada las posibilidades de actuación unipersonal del Presidente puesto que éste, con la excepción de las funciones representativas, se ve obligado a ejercer la mayoría de sus competencias de acuerdo con otros órganos parlamentarios, especialmente la Mesa y la Junta de Portavoces, y cuando goza de mayor libertad de movimientos, es únicamente en funciones ejecutivas. Con todo no debe minusvalorarse las posibilidades de incidencia e influencia que, de manera indirecta, puede tener el Presidente como consecuencia del hecho de ocupar la presidencia de los órganos colegiados de la Cámara (4).

iii) Responsabilidad.

Esta es una cuestión escasamente tratada por los Reglamentos parlamentarios —el caso de Fidji es una notable y exótica excepción— y por la doctrina. Sin embargo, existen diversos ejemplos históricos en que un sector del Parlamento

(4) Vid. Carles Viver, op.cit., p. 102.

ha querido exigir responsabilidades al Presidente y sin necesidad de ir más lejos se puede encontrar casos en el propio Parlamento de Cataluña como en 1937 y en 1981 (5).

La solución que históricamente ha tenido más acogida para impedir o frenar el ejercicio indebido o desviado de las funciones de Presidente de Parlamento ha sido, la limitación de la duración del mandato, solución todavía imperante en algunos países. Así en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Holanda, el mandato del Presidente es por una sesión y en Suiza es anual, al igual que lo fue durante la IV República francesa.

La inclusión en los Reglamentos de un procedimiento para plantear la responsabilidad del Presidente es, con la excepción ya mencionada, un fenómeno inexistente en el Derecho Parlamentario y, en este sentido, el Reglamento del Parlamento de Cataluña sigue la tónica general. Tampoco prevé el Reglamento una limitación en la duración del mandato presidencial como así cabe deducirlo "o sensu contrario" del artículo 35. A pesar del silencio legal C. Viver y E. Pitarch en la materia, admiten la responsabilidad del Presidente del Parlamenu

(5) En 1937 se trata de la requisitoria dirigida por la minoría U.S.C.-P.S.U.C. contra el Presidente Casanovas. Vid. Ismael E. Pitarch. "El Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques" (1932-1939). Barcelona. Curial 1977, pp. 164-166 y también Ismael Pitarch en I. Molas y otros. "El Parlamento de Cataluña", op.cit., p. 12.

El ejemplo actual se refiere a la moción de reprobación contra el Presidente Barrera presentado por el Grupo Parlamentario de Centristes en octubre de 1981.

to y Pitarch apunta que se inclusión en un texto legal "no sería una regulación ociosa" (6), supuesto que probablemente aparecerá en el futuro Estatuto Interior de Cataluña actualmente en discusión en el Parlamento de Cataluña.

En defecto de una regulación legal específica, algunos autores sostienen que no puede plantearse la responsabilidad del Presidente y otros entienden que pueden aplicarse por analogía las normas relativas a la responsabilidad del Gobierno o utilizarse otros procedimientos, como mociones, resoluciones o proposiciones no de Ley, que permitan dejar clara la posición de la Cámara (7). Esta última solución es la que ha tenido acogida recientemente en el Parlamento de Cataluña.

*A.3) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, LOS DIPUTADOS NO ADSCRITOS
Y LA JUNTA DE PORTAVOCES.*

En este punto vamos a tratar toda la problemática relativa a la penetración de los partidos políticos en la vida de la Cámara, fenómenos acusado en el Parlamento de Cataluña y que es común a la evolución sufrida por todos los Parlamentarios democráticos contemporáneos.

(6) Vid. Carles Vives. *op.cit.*, p. 104 e Ismael Pitarch en I. Molas y otros. "El Parlamento de Cataluña", *op.cit.*, p. 121.

(7) Vid. Silvano Tosi. Diritto Parlamentare. Milano, Giuffrè 1974, p. 141.

a) Los Grupos Parlamentarios.

i) Origen y naturaleza jurídica.

Puede afirmarse que desde los comienzos del parlamentarismo liberal han existido grupos parlamentarios si bien su reconocimiento jurídico, a nivel reglamentario y constitucional, ha sido tardío. Actualmente su acogida en los reglamentos de las Cámaras se ha generalizado existiendo una variada normativa sobre la materia.

La naturaleza jurídica del grupo parlamentario ha suscitado y suscita todavía hoy encendidas polémicas a nivel doctrinal. Ciñéndonos exclusivamente al aspecto de la controversia doctrinal que más nos interesa aquí, el relativo a si los grupos parlamentarios son órganos del Parlamento o de los partidos políticos, podemos distinguir tres orientaciones doctrinales: un sector, entre cuyos autores podemos citar a Tosi y Sánchez Agesta (8), los consideran órganos del Parlamento, otros autores (Manzella) estiman que se trata de órganos de los partidos (9) y por último ciertos tratadistas como Manuel Ramírez, sostienen que "estamos, a la vez, ante un órgano interno de las Cámaras y una emanación político-parlamentaria de los partidos (10).

(8) Silvano Tosi, op.cit., p. 149. Luis Sánchez Agesta. Sistema político de la Constitución española de 1978. Madrid, Editoria Nacional, 1980. p. 276.

(9) Andrea Manzella. Il Parlamento. Bologna. Il Mulino, p. 36.

(10) Manuel Ramírez. "El Grupo Parlamentario", en Parlamento y Sociedad Civil. Barcelona. Cátedra de Derecho Político. 1980, p. 77.

Aquí nos limitaremos a dejar apuntada la polémica y vamos a pasar a continuación al estudio de los grupos parlamentarios en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento de Cataluña porque de lo que no cabe la menor duda es de que, según ambos textos, los grupos parlamentarios son figuras decisivas en la organización parlamentaria en tanto que impulsoras de la actividad de la Cámara e instrumento de conexión entre el Parlamento y los partidos políticos.

ii) Composición y organización.

El Estatuto de hecho se limita a reconocer la existencia de los grupos parlamentarios remitiendo al Reglamento del Parlamento para una regulación más detallada de su composición, su participación en el proceso legislativo y de las funciones de su Junta de Portavoces. Con todo, las referencias estatutarias (artículo 32) a los grupos parlamentarios son, como subraya I. Pitarch (11), más amplias y precisas que la mera "cita de paso" sobre los mismos contenida en la Constitución española de 1978 (artículo 78.1). En este sentido cabe destacar que el Estatuto establece que los grupos participarán en todas las Comisiones en proporción a su fuerza numérica y podrán solicitar en el número que fije el Reglamento una reunión extraordinaria del Parlamento. Así mismo el Estatuto precisa que los senadores que representa-

(11) Vid. Ismael E. Pitarch en I. Molas y otros. El Parlamento de Cataluña, op.cit., p. 87. En este punto discrepamos de la apreciación de Viver (op.cit., p. 112), cuando entiende que el artículo 99 de la Constitución al hablar de "grupos políticos con representación parlamentaria" se está refiriendo a los grupos parlamentarios.

rán a la Generalitat en el Senado serán designados en proporción al número de diputados de cada grupo parlamentario (artículo 34.1).

Es, pues, preciso acudir al Reglamento de la Cámara para descubrir los rasgos específicos de los grupos parlamentarios del Parlamento de Cataluña tanto por lo que respecta a su composición y organización como en lo relativo a sus funciones.

Los principios contenidos en el Reglamento sobre la composición y organización de los grupos parlamentarios son los siguientes:

* La pertenencia a un grupo parlamentario es voluntaria pues se acepta la figura del diputado no adscrito y ni se prevee la existencia de un Grupo Mixto (artículo 18.2).

* El número mínimo para crear un grupo parlamentario es el de dos diputados (artículo 19.1) con lo que el Parlamento Catalán coincide en este punto con el de Japón y el de Israel apartándose, en cambio, del precedente del artículo 12 del Reglamento de 1932 que establecía un mínimo de cuatro diputados. Este límite mínimo de dos diputados para constituir un grupo parlamentario puede provocar la violación del artículo 32.3 del Estatuto o del artículo 41.2 del Reglamento que establecen respectivamente que todos los grupos parlamentarios deben participar en todas las comisiones y que ningún diputado puede ser miembro de más de tres Comisiones legislativas permanentes cuyo número total es de ocho. Este supuesto ya se ha dado en la práctica y durante la corta vida del Grupo Andalucista éste dejó de participar en alguna Comisión infringiéndose así el artículo 32.3 del Estatuto.

* Sólo pueden formar parte de un grupo parlamentario los diputados pertenecientes a un mismo partido o coalición electoral (artículo 19.1).

Esta original regulación refuerza en grado máximo y tal vez abusivo el ligamen entre grupos parlamentarios y partidos políticos y de la misma se derivan tres consecuencias importantes. En primer lugar la inexistencia del Grupo Mixto. En segundo lugar obliga a los diputados independientes, que figuren como tales en las listas electorales de su partido sin formar coalición, a quedar como diputados no adscritos puesto que no pueden integrarse en el grupo parlamentario que cree dicho partido al no ser "miembros" del mismo. Por último impide a los diputados de los partidos con un solo escaño en la Cámara integrarse en el grupo parlamentario que ellos consideren más afín bien sea como miembros de pleno derecho del mismo bien a título de "emparentados" (12).

* Por cada partido o coalición electoral sólo se podrá constituir un grupo parlamentario (artículo 19.2). Esta disposición trata de impedir que un mismo partido constituya varios grupos parlamentarios tal y como hace el Partido Socialista en el Congreso de los Diputados español.

* La autonomía organizativa de los grupos está plenamente garantizada puesto que en el Reglamento no figura ninguna disposición relativa a los órganos de dirección ni a su funcionamiento interno (13).

(12) Vid. al respecto el artículo 19.4 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa y el artículo 10.3 del Reglamento del Bundestag alemán.

(13) Sí aparecen, en cambio, en el Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

* No se precisan tampoco el momento ni la forma en que se constituyen los grupos parlamentarios.

* El Parlamento debe poner a disposición de los grupos locales y medios materiales suficientes y asignarles una subvención fija y otra variable (artículo 22.1).

iii) Funciones.

Siguiendo a Carles Viver las funciones de los grupos parlamentarios se pueden dividir en dos grandes categorías: las relativas a su participación en la designación de otros órganos parlamentarios y las de impulso de la vida parlamentaria (14). En el primer ámbito la incidencia de los grupos parlamentarios se manifiestan en la composición de las Comisiones (artículo 36.2) y de la Diputación Permanente (artículo 51.1), en la distribución de las Presidencias de las Comisiones (artículo 37.2), en la composición de la Junta de Portavoces (artículo 23.1), en la composición de la Ponencia que informa los proyectos o proposiciones de Ley que son aprobadas por las Comisiones en sede legislativa plena (artículo 115.2), en la elección de los senadores representantes de la Generalidad (artículo 132).

Por lo que respecta a la función de impulso de la vida parlamentaria los grupos parlamentarios tienen una amplia facultad de convocatoria (según el artículo 23.2 dos grupos pueden solicitar la convocatoria de la Junta de Portavoces y, de acuerdo con el artículo 49, el Pleno es convocado

(14) Vid. Carles Viver, op.cit., p. 111.

a iniciativa de tres grupos, etc.), una considerable facultad de propuesta (el artículo 105.1 reconoce la iniciativa legislativa a un grupo; dos grupos pueden solicitar según el artículo 121.1 un debate general; un grupo puede presentar enmiendas a un proyecto de ley, interpelaciones, proposiciones no de ley según establecen respectivamente los artículos 93.1, 123.1 y 129.1, etc.) y una facultad de intervenir en los debates (artículos 66, 82 y 67.2).

b) Los diputados no adscritos.

Esta es una de las particularidades del Reglamento del Parlamento catalán. De acuerdo con el artículo 18.2 del Reglamento el diputado no perteneciente a ningún grupo parlamentario se le considera no adscrito. La inclusión de este signo fue iniciativa del grupo parlamentario de ERC con el apoyo de los dos diputados andalucistas, CiU y Centristes frente a la oposición de socialistas y comunistas. Dejando de lado las querellas políticas que este tema suscitó debe destacarse que la regulación específica de un mínimo de derechos para el diputado no adscrito representa una novedad en el derecho parlamentario, si bien los derechos de que gozan son inferiores a los de los grupos parlamentarios. Para ello basta repasar las funciones de los grupos parlamentarios y ver cuáles les están vedadas o dificultadas a los diputados no adscritos.

Así tenemos que en cuando a las facultades de designación no se les menciona en el reparto proporcional de las presidencias de las Comisiones (artículo 37.2), están excluidos de la Junta de Portavoces (artículo 23.1) y del reparto de cargos de senador o elegir en el Parlamento aunque

pueden ser presentados por un grupo parlamentario como can-
di
datos propios (artículo 132.2 y 3), etc. Por lo que respecta
a las facultades de convocatoria no pueden participar en la
convocatoria de la Junta de Portavoces (artículo 23.2) si
bien, en concurrencia con otros diputados, pueden solicitar
la convocatoria de las Comisiones (artículo 38.1), el Pleno
(artículo 49), la Diputación Permanente artículo 54), de una
sesión extraordinaria de la Cámara (artículo 55.2) y de una
sesión de Comisión o Pleno en días distintos de los reglamentari-
amen
tariamente previstos (artículo 57.2). En relación con la ca-
pacidad de propuesta los diputados no adscritos están facul-
tados para: ejercer la iniciativa legislativa pero con la
firma de cuatro diputados más (artículo 105.1), presentar en
mi
enmiendas al articulado de un proyecto de ley (artículo 93.1),
pero si son a la totalidad requieren la firma de cuatro diputados
más (artículo 93.3), presentar interpelaciones (artículo
123.1) y mociones (artículo 125.2), formular proposicio-
nes no de ley con la firma de cuatro diputados más (artículo
129.1), pero sin reconocérseles la posibilidad de presentar
enmiendas a las formuladas por otros diputados o grupos ni de
intervenir en el debate en este caso (artículo 130.1), formular
preguntas y observaciones a los Consejeros en las sesio-
nes informativas (artículo 131.2), etc.

Señalemos finalmente que los diputados no adscri-
tos pueden participar en los debates (artículo 66.4) y que
el sistema de voto ponderado en las Comisiones (artículo 36.
3) debilita su posición.

Después de esta exposición de las facultades de los
diputados no adscritos no cabe duda de que las diferencias
entre éstos y los grupos parlamentarios son particularmente
notorias en relación con la composición de los órganos parlamen-
ta
mentarios mientras que en las actividades de convocatoria y

propuesta se puede observar una tendencia a la equiparación si bien las condiciones impuestas a los diputados no adscritos son a menudo bastante difíciles de cumplir. En definitiva, los derechos de los diputados no adscritos son más limitadas que los de los grupos parlamentarios pero, como afirma I. Pitarch, habida cuenta del neto predominio de los grupos parlamentarios en la dinámica del Parlamento de Cataluña, "si se comparan los derechos reales del diputado no adscrito con los del diputado individual miembro de un grupo parlamentario, debe también subrayarse que los de aquél son superiores a los de éste" (15).

e) La Junta de Portavoces.

La Junta de Portavoces es el órgano parlamentario que constituye el ejemplo más vivo de la penetración de los partidos políticos, a través de los grupos parlamentarios, en la vida de los Parlamentos. Su origen se puede fechar en Francia en 1911 cuando se institucionalizó la Conferencia de Presidentes que posteriormente pasaría a los Parlamentos de otros países y hoy aparece recogida, con denominaciones y atribuciones diversas, en la práctica totalidad de los Reglamentos parlamentarios (16).

(15) I. Pitarch en I. Molas y otros. El Parlamento de Cataluña, p. 99.

(16) Vid. entre otros, artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, artículo 28 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, artículo 7 del Reglamento del Riksdag sueco, artículo 22 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga, artículo 24 del Reglamento del Bundestag alemán, artículos 20 y 27 del Reglamento del Congreso de los Diputados español.

En este punto también el Estatuto catalán (artículo 32.3) demuestra una mayor receptividad que la Constitución española en donde la Junta de Portavoces no aparece mencionada.

i) Composición y estatuto.

De acuerdo con el artículo 23.1 del Reglamento, la Junta de Portavoces es un órgano colegiado del que forman parte, como miembros del pleno derecho, los portavoces de los grupos parlamentarios y el Presidente del Parlamento que a su vez lo es también de la propia Junta. A las sesiones de la Junta deben asistir también uno de los Secretarios de la Cámara y el oficial Mayor o quien le sustituya. Además pueden asimismo tomar parte en las sesiones de la Junta los restantes miembros, un representante del Consejo Ejecutivo, otro representante por cada uno de los grupos parlamentarios y los Presidentes de las Comisiones parlamentarias cuando así lo requiera la Junta.

De la regulación de la composición de la Junta de Portavoces conviene detenerse en tres aspectos: en primer lugar la opcionalidad de la presencia del Consejo Ejecutivo en sus reuniones en las que tiene voz pero no voto constituyendo todo ello una manifestación de la voluntad de salvaguardar la autonomía y la independencia del Parlamento; la ausencia, salvo que sea expresamente requerida su presencia, de los Presidentes de las Comisiones que puede ser una consecuencia del hecho de que la Junta no intervenga directamente en la programación del trabajo de las Comisiones (artículo 61.3); la ausencia de los diputados no adscritos que comporta su marginación de la importante tarea de programación y organización propia de la Junta de Portavoces.

En cuanto a la organización interna de la Junta de Portavoces debe señalarse que se reúne a convocatoria del Presidente efectuado por iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios (artículo 23.2) pero estableciendo el Reglamento la obligación de que celebre como mínimo una reunión cada quince días (artículo 23.3). Para la adopción de acuerdos el Reglamento no prevee ni unanimidad, como en Italia, ni mayoría absoluta, como en otros países, sino mayoría relativa computándose los votos por el sistema ponderado "y, por lo tanto, cada Portavoz tendrá tantos votos como escaños tenga en la Cámara su grupo parlamentario" (artículo 23.2).

ii) Funciones.

A nivel general la finalidad esencial de la Junta de Portavoces es, en palabras de Carles Vives, "la de servir d'enllaç entre les instàncies més directament polítiques del Parlament i els òrgans de direcció d'aquest (president i Mesa) per tal de garantir la participació conjunta a l'hora d'adoptar decisions sobre qüestions d'especial relleu" (17). En este sentido la Junta interviene principalmente en materia de programación y organización del trabajo parlamentario. Ahora bien, con respecto a las facultades atribuidas a la Junta de Portavoces es necesario precisar que en ningún caso las ejerce en exclusivo sino siempre compartiéndolas con los órganos rectores de la Cámara y de modo especial con la Mesa. Ahondando un poco más en este carácter compartido de las competencias de la Junta de Portavoces se observa que el Reglamento distingue los asuntos sobre los cuales la Junta debe ser oída de aquellos sobre los que se requiere el acuerdo previo de la misma. Cuando el Reglamento establece que la Jun

(17) Carles Viver, op.cit., p. 116.

ta debe ser oída creemos que debe entenderse que la consulta es preceptiva pero no vinculante y cuando prevee el acuerdo previo de la Junta cabe interpretar que en estos casos el parecer de la misma debe ser vinculante.

Pasando ya a reseñar las funciones concretas de la Junta de Portavoces se pueden distinguir tres tipos fundamentales:

- Programación de trabajo parlamentario. En esta materia se requiere su acuerdo para que la Mesa fije un calendario para cada período de sesiones (artículo 61.1) y para que el Presidente establezca el orden del día del Pleno (artículo 61.2).
- Contribución a la formación de otros órganos parlamentarios. En este punto la Junta debe ser oída antes de que la Mesa fije el número de diputados que corresponden a cada grupo en las Comisiones (artículos 24 y 36.1) y antes de que la Mesa distribuya proporcionalmente las Presidencias de las Comisiones (artículo 37.2). Se requiere su acuerdo para que la Mesa pueda determinar el número de senadores que corresponden a cada grupo (artículo 132.2).
- Organización de los debates y las tareas del Parlamento. Esta atribución le viene confiada genéricamente por el artículo 24, primero y segundo que establece que la Junta debe ser oída para "fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y las tareas del Parlamento" y para "decidir la Comisión competente para conocer de los proyectos y proposiciones de ley". En la regulación de esta función organizativa parece detectarse una contradicción en el Reglamento entre los artículos 24,4º y 50.1º, pues mientras el primero señala que la Junta de

Portavoces deberá ser "oída" para "asignar los escaños en el Salón de Sesiones a los diferentes grupos parlamentarios", el segundo establece que "los Diputados tomarán asiento en el Senado de Sesiones siempre en el mismo sitio de acuerdo con lo decidido por la Mesa y la Junta de Portavoces". En realidad la contradicción no existe ya que cabe la interpretación de que la Mesa debe oír a la Junta para decidir la zona del hemiciclo correspondiente a cada diputado su escaño concreto (18). Finalmente digamos que se necesita el acuerdo de la Junta de Portavoces para que la Mesa decida la celebración de un debate general (artículo 121.1), para la delegación en una Comisión de la competencia legislativa plena (artículo 114.1), etc.

A.4) EL PLENO.

El Pleno se compone de todos los diputados y al mismo puede asistir el Consejo Ejecutivo. Tal y como reza el artículo 49.1 del Reglamento "el Pleno es el órgano supremo de la Cámara". En este sentido es el órgano encargado de tomar las decisiones que el ordenamiento jurídico imputa al Parlamento. Por ello las funciones parlamentarias (legislativas, impulso, control) son ejercidas fundamentalmente por el Pleno con la excepción de las Comisiones en sede legislati-

(18) I. Pitarch entiende que lo lógico hubiera sido requerir la conformidad entre Mesa y Junta para decidir la zona de cada grupo y dejar en libertad a los grupos para ubicar a cada diputado en el escaño que les pareciera más oportuno. Vid. I. Pitarch en I. Molas y otros. "El Parlamento de Cataluña", op.cit., pp. 103-104.

va plena (artículo 114) y de la sustanciación de preguntas y proposiciones no de ley en Comisión (artículos 127.5, 129.2).

De la importancia de su organización y funciones dan buena prueba las constantes referencias que al mismo se hacen en prácticamente todas las páginas de este trabajo a las que nos remitimos para una comprensión más precisas del papel del Pleno en el Parlamento de Cataluña (19).

A.5) LA DIPUTACION PERMANENTE.

a) Origen y características generales.

La Diputación Permanente es una institución que cuenta con una antigua tradición en España pues se remonta a la Constitución gaditana de 1812, habiendo existido también en el Parlamento catalán de la época republicana (artículo 37 del Estatuto Interior).

Se trata de un órgano colegiado destinado a sustituir al Pleno cuando no está reunido o cuando ha acabado la legislatura, con el objetivo, por lo tanto, de garantizar la continuidad de la Cámara.

(19) El Reglamento del Parlamento, al igual que los de otras Cámaras, no dedica tampoco gran amplitud a la regulación específica del Pleno.

b) Composición y organización interna.

De acuerdo con el artículo 51.1 del Reglamento la Diputación Permanente se compone de 23 diputados figurando entre ellos el Presidente del Parlamento que ocupa la Presidencia del órgano. Sus miembros son designados por los respectivos grupos parlamentarios en el número establecido por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y atendiendo a la fuerza numérica de cada grupo. La Mesa fija también el número de diputados no adscritos que forman parte de la Diputación Permanente (artículos 51.1 y 36). Una vez designados los miembros de la Diputación Permanente eligen de entre ellos dos Vicepresidentes y dos Secretarios de acuerdo con las normas previstas para la elección de la Mesa del Parlamento (artículos 51.1 y 32).

La Diputación es convocada por el Presidente, por iniciativa propia, o a petición de tres grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (artículo 54).

c) Funciones.

Como hemos apuntado anteriormente la función genérica de la Diputación Permanente es la de garantizar la continuidad de la Cámara en los períodos de vacaciones parlamentarias y cuando ha acabado la legislatura bien sea por expiración del mandato o por disolución.

El Reglamento al regular en su artículo 52 las funciones de la Diputación Permanente no distingue entre los dos supuestos en que puede actuar lo mismo y por lo tanto de

be entenderse que las funciones son las mismas en ambos casos. El redactado del artículo 52 puede inducir a una cierta confusión por cuanto se atribuye a la Diputación Permanente la facultad genérica de "velar por los poderes de la Cámara", añadiéndose a continuación "especialmente" en una serie de cuestiones. Ello podría interpretarse en el sentido de que la función de velar por los poderes de la Cámara se limita a las seis materias del artículo 52 más la contenida en la Disposición Transitoria Primera.

Siguiendo a Carles Vives (20) creemos que debe separarse la facultad genérica de velar por los poderes de la Cámara del ejercicio material de una serie de funciones concretas. En este sentido velar por los poderes de la Cámara no significa atribuir a la Diputación Permanente los poderes propios del Pleno sino únicamente la facultad de convocar a éste. Por el contrario la Diputación Permanente, de acuerdo con el artículo 52, puede ejercer plenamente las siguientes funciones:

- Conocer la delegación temporal de las funciones del Presidente de la Generalidad en uno de los consejeros.
- Ejercer el control de la legislación delegada.
- Entender de todo lo referente a la inviolabilidad parlamentaria.
- Convocar al Parlamento por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. La posibilidad de convocar el Pleno del

(20) Vid. Carles Viver, *op.cit.*, p. 125.

Parlamento una vez expirado el mandato parece entrar en contradicción con el artículo 16 del propio Reglamento donde se afirma que "el diputado perderá su condición de tal (...) por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la Cámara". Cabe preguntarse de qué manera puede ser convocado un Parlamento cuyos miembros han perdido la condición de diputados. Carles Viver entiende que del texto del Reglamento cabe deducir que los diputados, al expirar su mandato, no pierde totalmente su condición de tales, sino que quedan como diputados en precario (21).

- Autorizar presupuestos extraordinarios, suplementos de créditos y créditos extraordinarios de acuerdo con los requisitos previstos por el Reglamento.
- Autorizar ampliaciones o transferencias de créditos de acuerdo también con las prescripciones reglamentarias.
- Convocar la sesión constitutiva del Parlamento en caso de incumplimiento del artículo 1 del Reglamento (Disposición Transitoria 1a).
- Reunir el Parlamento de la legislatura anterior o el disuelto en caso de que el Consejo Ejecutivo no convoque elecciones en el plazo legalmente previsto (Disp. Transit. 1a). Aquí nos encontramos ante un supuesto de prórroga efectiva del Parlamento.

(21) Vid. Carles Viver, op.cit., p. 47.

d) Eficacia de los acuerdos adoptados por la Diputación Permanente.

En cualquier caso la Diputación Permanente debe dar cuenta al Pleno de las decisiones que tome (artículo 53.1). Sin embargo, en este punto sí es preciso distinguir entre las decisiones tomadas por la Diputación en el período entre legislaturas de las tomadas en el momento de las vacaciones parlamentarias. En el segundo caso, ante el silencio del Reglamento, los acuerdos tienen plena eficacia sin perjuicio, evidentemente, de que el Pleno deje sin efecto una resolución de la Diputación Permanente mediante acuerdo posterior en contrario. Por el contrario la nueva Cámara elegida puede formular objeciones a los acuerdos adoptados por la Diputación Permanente del período interlegislaturas. Dichas objeciones serán dictaminadas por la Comisión competente y debatidas en el Pleno (artículo 53.2 y 3). De esta regulación no se deriva, como sostiene Carles Viver, una eficacia provisional de los acuerdos de la Diputación Permanente derivada de una obligada ratificación de las mismas en el Pleno, sino simplemente la posibilidad de que la ratificación se produzca o no en función del debate celebrado sobre el eventual presentación de objeciones (22).

A.5) LAS COMISIONES.

Actualmente las Comisiones parlamentarias están contempladas por todos los Reglamentos de las Cámaras (23).

(22) Vid. Carles Viver, op.cit., p. 49.

(23) Vid. Unión Interparlementaire, op.cit., pp. 424 y ss.

Su aparición tuvo lugar con carácter general en el siglo XIX (24) con lamisión de preparar el trabajo del Pleno y progresivamente han ido ampliando sus competencias (incluida la función legislativa) con el objetivo de aumentar la operatividad de los Parlamentos.

a) Clases.

En el derecho comparado existen dos grandes tipos: el francés y el británico. El primero se basa en la distinción entre comisiones permanentes y comisiones temporales mientras el modelo británico atiende más al número de sus miembros y a las competencias que las Comisiones tienen por delegación del Pleno. En cuanto al número, la mayor parte de los Parlamentos europeos, con la excepción de Francia, siguen actualmente el sistema de "Comisiones por Ministerios" (25).

Tras este prolegómeno pasamos ya a analizar la regulación del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

(24) Su primera aparición en España es en el Reglamento de las Cortes de 1873, reaparecen en el del 1918 si bien su consolidación no tuvo lugar hasta la II República (Reglamento de las Cortes y Reglamento del Parlamento de Cataluña).

(25) Sobre este tema conviene precisar que un número excesivo fragmenta en exceso el trabajo de la Cámara pero un número muy reducido —Francia— diluye prácticamente la efectividad de las Comisiones. Vid. al respecto, Eliseo Aja. "Consideraciones sobre las Comisiones Parlamentarias", en Parlamento y Sociedad Civil. Barcelona. Cátedra de Derecho Político 1980, pp. 121-122.

i) Ocho Comisiones Permanentes legislativas.

El artículo 41.1 establece las siguientes Comisiones Permanentes legislativas: Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno local; Justicia y Derecho y Seguridad Ciudadana; Economía, Finanzas y Presupuesto; Industria, Energía, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Política Territorial; Política Cultural; Política Social. En esta materia el Parlamento sigue el modelo francés de Comisiones Permanentes si bien, en cuanto al número, no imita el ejemplo galo sino el más habitual de "Comisiones por Ministerios" aunque en el caso catalán la correspondencia no sea exacta al haber Comisiones que entienden de cuestiones relativas a dos Consejerías. El número de Comisiones parece bastante ajustado a las competencias que el Estatuto confiere a la Generalidad, no resulta excesivo en cifras absolutas y debe posibilitar un trabajo eficaz.

ii) Tres Comisiones Permanentes no legislativas.

Se trata de las Comisiones de Reglamento, la del Estatuto de los Diputados y la de Gobierno Interior (artículo 43). Estas comisiones, comunes con denominaciones diversas a la mayor parte de los Parlamentos, tratan de asuntos relativos a la organización y funcionamiento internos de la Cámara. Las Comisiones del Estatuto de los Diputados y la de Gobierno Interior se componen de un miembro de cada grupo parlamentario y toman sus decisiones por el sistema de voto ponderado (artículos 45.1 y 46.1).

iii) Comisiones permanentes de legislatura.

De acuerdo con el artículo 47.1 el Pleno puede crear Comisiones, cuya duración es la de la legislatura, a propuesta de la Mesa, de dos grupos parlamentarios o de una

quinta parte de los diputados. El acuerdo de creación establece las competencias de las mismas que pueden ser incluso de tipo legislativo (artículo 47.2).

iv) Comisiones de investigación.

Se crean para el estudio de cualquier asunto de interés público (artículo 48.1) y de ellas trataremos con más detalle al hablar de la función de Control del Parlamento.

b) Composición.

i) Número de miembros.

El Estatuto (artículo 32.3) consagra el principio de que las Comisiones se formarán de acuerdo con un criterio de proporcionalidad entre los grupos y el Reglamento no establece un número fijo de miembros para todas las Comisiones si no que en el artículo 36.1 señala que será la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la que determinará en cada caso el número de miembros de cada Comisión incluyendo miembros de grupos parlamentarios y diputados no adscritos. Ello ha provocado, por ejemplo, que en la actualidad el número de miembros de la Comisión de Justicia no sea igual que el de la Comisión de Política Social, lo cual, teniendo en cuenta que en todo caso se respeta la proporcionalidad entre grupos, no plantea ningún tipo de problemas.

ii) Designación.

La facultad de designar a los miembros de las Comisiones corresponde, en virtud del artículo 36.1, a los grupos parlamentarios debiendo respetarse la prohibición de que ningún diputado puede formar parte de más de tres Comisiones. La designación es para toda la legislatura pudiendo ser sustitui

das previa comunicación del Portavoz del grupo al Presidente y si se trata de una sustitución no permanente basta con comunicarla el Presidente de la Comisión antes del debate (artículo 36.2) (26).

iii) Asistencia del Consejo Ejecutivo.

Los miembros del Consejo Ejecutivo pueden asistir con voz a todas las Comisiones pero sólo pueden votar en aquellas de que formen parte (artículo 36.4).

iv) Comparecencia de funcionarios públicos, técnicos y expertos.

La presencia de funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto de debate (artículo 40.2) y de técnicos o expertos (artículo 40.3) puede ser requerida por las Comisiones para que informen sobre las cuestiones sobre las que serán consultados.

e) Organización y funcionamiento.

i) Elección de la Mesa.

El reglamento afirma que "las Comisiones deberán contar con una Mesa formada por un Presidente, un Vicepresi-

(26) La práctica comúnmente seguida en el Parlamento de Cataluña de nombrar ponentes de un proyecto de ley a disputados no miembros de la Comisión que debe dictaminarlo plantea el problema formal de caracterizar es te tipo de sustitución habida cuenta de que el artículo 96.1 exige que los ponentes sean miembros de la Comisión. En la práctica se presume que se trata de una sustitución no permanente que se renueva cada vez que resulta necesario.

El Reglamento no precisa explícitamente que la elección de las Mesas de las Comisiones concierne a éstas aunque así cabe interpretarlo pues, en cambio, sí establece que las Presidencias deben distribuirse proporcionalmente por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, entre los grupos parlamentarios (artículo 37.2). Este último precepto, de aceptación reciente y todavía poco generalizado en el derecho parlamentario comparado (27), puede plantear el problema de si existe o debe existir elección del Presidente de la Comisión. Creemos que del tema literal del Reglamento debe entenderse que debe existir elección del Presidente por parte de la Comisión aunque se trate, por imperativo del artículo 37.2, de una elección no competitiva. Por el contrario, puede existir elección competitiva en la del Vicepresidente y Secretario que deben ser elegidos por mayoría simple (artículos 37.2 y 32.2 y 3).

ii) Convocatoria.

Las Comisiones son convocadas por su Presidente, a iniciativa propia, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (artículo 38.7), no pudiendo reunirse al mismo tiempo que el Pleno de la Cámara (artículo 38.2). Pueden, en cambio, hacerle en período de vacaciones parlamentarias pero en este caso no podrán actuar en sede legislativa plena (artículo 38.3).

iii) Orden del día.

El orden del día de las Comisiones es fijado por la Mesa respectiva de acuerdo con el Presidente de la Cámara y

(27) Este criterio es seguido actualmente por los Parlamentos de Suecia, Alemania, Holanda, Finlandia, Noruega y Bélgica.

de conformidad con el calendario establecido por la Mesa del Parlamento.

iv) Votaciones.

Cuando forme parte de ellas un diputado no adscrito se utilizará el sistema del voto ponderado a petición de cualquier miembro de la Comisión (artículo 36.3).

Plazo para la conclusión de sus trabajos.— Las Comisiones disponen de un plazo de dos meses para concluir la tramitación de cualquier asunto salvo casos excepcionales (artículo 39.2). La Mesa del Parlamento en acuerdo interpretativo de los artículos 39.2 y 96.1 ha establecido que el plazo de dos meses comenzará a contar al día siguiente de la fecha más reciente de las dos siguientes: aquella en que se comunica al Presidente de la Comisión la tramitación de un asunto o aquella en que termina el plazo de presentación de enmiendas.

v) Publicidad.

Con el objeto de garantizar la eficacia y la rapidez de los trabajos de las Comisiones, sus sesiones, al igual que en la mayor parte de los Parlamentos salvo el español, son a puerta cerrada si bien se permite la entrada de los representantes de los medios de comunicación cuando las Comisiones traten asuntos que después no vayan al Pleno (artículo nº 58.2).

d) Funciones.

Limitándonos exclusivamente a las Comisiones permanentes legislativas, la tendencia actual de las Comisiones parlamentarias, a lo que no es ajeno el Parlamento de Cataluña,

es la de convertirse en instancias autónomas de decisión, no limitándose, como en otras épocas, a una mera preparación de los debates del Pleno.

i) Función legislativa.

En este ámbito la actividad de las Comisiones abarca:

- La tarea de instrucción de las decisiones del Pleno mediante la elaboración de un Dictamen previa discusión de un Informe redactado por una Ponencia de la propia Comisión (artículos 96 y 97).
- La función legislativa plena (artículos 114 y 115).
- La realización de un debate de totalidad cuando hay enmiendas de este tipo a los proyectos de ley enviados por el Gobierno (artículo 95).

ii) Funciones de impulso y control.

En estos aspectos la acción de las Comisiones se concreta en:

- La discusión y aprobación de proposiciones no de ley (artículo 129.2).
- La formulación de preguntas al Consejo Ejecutivo (artículo 127.5).
- La celebración de sesiones informativas con los Consejeros (artículo 131).

— El control del cumplimiento por parte del Consejo Ejecutivo de las mociones consecuencia de interpelación (artículo 126).

iii) Funciones consultivas.

Así se denomina a la función de examen de las peticiones dirigidas por los ciudadanos al Parlamento prevista en el artículo 42 del Reglamento.

iv) Función informativa.

Aunque el Reglamento del Parlamento no tiene una regulación tan precisa en la materia como la del artículo 144 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana sobre las "indagine conoscitive", la afirmación genérica contenida en el artículo 39.1 —"Las Comisiones intervendrán en todos aquellos asuntos, proyectos y propuestas que les encomiende la Mesa oída la Junta de Portavoces"— permite que las Comisiones desempeñen una labor de estudio sobre algún tema de su competencia. Así ocurrió en septiembre de 1981 cuando el Pleno de la Cámara aprobó una resolución en la que se solicitaba que la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad elaborase un estudio sobre los acuerdos de concentración autonómica firmados en julio del mismo año por la UCD y el PSOE, solicitud que la Mesa de la Cámara admitió encargando el estudio a la mencionada Comisión.

B) ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO VASCO.

A.1) INTRODUCCION.

Según aparece regulado en el Título Cuarto del proyecto de Reglamento de la Cámara, son órganos del Parlamento: La Mesa, el Presidente, la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente, las Comisiones y el Pleno. Los Grupos Parlamentarios, aunque considerados generalmente órganos de la Cámara, se regulan independientemente en el Título Tercero.

A.2) LA MESA.

Según el proyecto de reforma del Reglamento, la Mesa "órgano rector del Parlamento, actúa bajo la autoridad y dirección de su Presidente, ostentando la representación colegiada de la Cámara en los actos a que concurra". Se trata de un órgano permanente cuya labor más sobresaliente es la de programar los trabajos parlamentarios, en estrecha colaboración con la Junta de Portavoces, ejercitando además, junto con el Presidente la representación de la Cámara.

La Mesa está constituida por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Su elección se efectúa en la siguiente forma: Para la elección de Presidente, cada parlamento debe escribir un nombre en la papeleta, resultando elegido quien obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos (obsérvese que en Cataluña, la mayoría absoluta que se precisa es la de los componentes de la Cámara (artículo 32 Regla-mento Parlamento de Cataluña). De no obtener ninguno de los

candidatos la mayoría requerida, se repite la votación entre los dos que hubiesen obtenido el mayor número de votos, resultando elegido Presidente de la Cámara quien obtuviera la mayoría simple. Los dos Vicepresidentes se elegirán simultáneamente escribiendo cada parlamentario un sólo nombre en la papeleta y resultando elegidos, por orden correlativo, los dos que obtengan el mayor número de votos. Los dos Secretarios se elegirán en la misma forma. Los empates posibles, se resuelven en ambos casos mediante votaciones necesarias hasta el desempate.

A la Mesa, se le reconocen facultades que pueden desglosarse en los siguientes capítulos: competencias en materia de programación que pueden ejercitarse de forma autónoma (por ejemplo decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria) o compartida, habitualmente con la Junta de Portavoces (por ejemplo programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de reuniones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia a la Junta de Portavoces); ejerce la Mesa además funciones registrales (por ejemplo recibir la renuncia personal del parlamentario a su escaño), representativas y otras de carácter administrativo y disciplinario. Además ejerce las funciones residuales: todas aquellas que no estén atribuidas a un cargo específico.

A. 3) EL PRESIDENTE.

El Presidente no es un simple "primus inter pares" en la Mesa del Parlamento, sino que además es un órgano con sustantividad propia. Según el proyecto de reforma del Regla-

mento, al Presidente se le confieren funciones representativas ("ostenta la representación de la Cámara"), directivas ("asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos"), administrativas ("ordena los pagos") y disciplinarias.

Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en caso de duda y supliéndolo en los de omisión. Pero cuando en el ejercicio de la función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general "deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces". En Cataluña la función de interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y omisión, corresponde como hemos visto. En el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados las funciones del Presidente de la Cámara en esta materia, se regulan de forma idéntica a la prevista en la reforma que comentamos del Reglamento del Parlamento Vasco.

A.4) LA JUNTA DE PORTAVOCES.

La Junta de Portavoces es un órgano que no ejerce competencias en exclusiva. La reforma del Reglamento del Parlamento Vasco establece que la Junta de Portavoces "será previamente oída" en una serie de materias. Generalmente es la Mesa, el otro órgano que debe compartir las decisiones con la Junta de Portavoces.

a) Composición.

La Junta de Portavoces está compuesta por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y se reúne siempre bajo

la Presidencia del Presidente del Parlamento. Siguiendo la pauta impuesta por el Reglamento del Congreso de los Diputados y el del Parlamento de Cataluña, ni los miembros de la Mesa, ni los Presidentes de las Comisiones del Parlamento, son miembros de pleno derecho de la Junta de Portavoces. El presidente del Parlamento convoca a la Junta de Portavoces, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios y se entenderá válidamente constituida cuando concurran a ella la mitad más uno de los Grupos reglamentariamente constituidos que representen, a su vez, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan por mayoría de votos; votos que tienen en todo caso carácter ponderado en proporción a la importancia numérica que cada Grupo Parlamentario tenga en la Cámara.

Pueden asistir a las reuniones de la Junta de Portavoces, un representante del Gobierno —si lo estima oportuno—, los miembros de la Mesa y los Portavoces o sus sustitutos pueden estar acompañados por un miembro de su Grupo, sin derecho a voto. A las reuniones debe asistir uno de los Secretarios de la Cámara y el Letrado Mayor o Letrado en quien delegue.

b) Funciones.

En cuanto a las funciones, diremos, que el proyecto de reforma del Reglamento, establece con carácter general que la Junta de Portavoces será previamente oída para:

- Fijarlos criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los trabajos del Parlamento.

- Fijar en cada caso el número de miembros de cada Grupo Parlamentario en las Comisiones.
- Asignar los escaños en el Salón de Sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios.
- Establecer el calendario de actividades de las Comisiones y del Pleno para cada período de sesiones.

La participación de la Junta de Portavoces en el ejercicio de las funciones parlamentarias, puede efectuarse mediante una doble fórmula: en ocasiones se exige obligatoriamente el acuerdo con la Mesa —acuerdo vinculante— y en otras el procedimiento es de simple audiencia. Un ejemplo del primer supuesto, lo encontramos en la regulación de los debates generales sobre la acción política del Gobierno: podrán realizarse estos debates cuando lo decida la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces. Sin embargo, el procedimiento de audiencia, es el más habitual.

A.5) LA DIPUTACION PERMANENTE.

La Diputación Permanente del Parlamento Vasco se configura como un órgano colegial y externo que tiene por misión "desempeñar las funciones y resolver los asuntos que correspondan al Pleno y que no admiten aplazamiento, durante los períodos de vacaciones parlamentarias y los de interlegislaturas".

Sin duda resulta muy lacónica la regulación que de la Diputación Permanente se hace en el proyecto de reforma del Reglamento, si lo comparamos sobre todo con la que se es-

tablece en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Parlamento de Cataluña.

Más curioso resulta observar, cómo el proyecto de reforma del Reglamento establece que la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno se constituye en Diputación Permanente, a los efectos anteriormente señalados.

Es decir, se produce una confusión orgánica entre una Comisión permanente (Urgencia Legislativa) y la Diputación Permanente. La disociación funcional opera en función de que se trate de un período de sesiones o por el contrario de períodos de vacaciones parlamentarias o interlegislativas.

Tanto el Reglamento del Parlamento de Cataluña (ver supra), como el del Congreso de los Diputados (artículos 56 y ss.), establecen sistemas diferentes de constitución de la Diputación Permanente.

De cualquier forma, esta fórmula de "elección" de la Diputación Permanente, roza con la literalidad del artículo 27-1 del Estatuto, que dispone que el Parlamento "elegirá entre sus miembros un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente".

En cuanto a la composición de este órgano, el proyecto de reforma del Reglamento establece que estará formada por el Presidente del Parlamento, por los demás miembros de la Mesa y por un número de parlamentarios (sin decidir por el momento) integrados en la forma prevista para las Comisiones permanentes.

A.6) EL PLENO.

El proyecto de reforma del Reglamento, se limita a señalar, que "el Pleno del Parlamento será convocado por el Presidente de acuerdo con la Mesa, por propia iniciativa o a solicitud de, al menos, dos Grupos Parlamentarios o quince miembros de la Cámara". Sin embargo, al igual que lo que explícitamente dispone el artículo 49 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, del conjunto de la regulación que comentamos se deduce nítidamente que el Pleno es el órgano supremo de la Cámara.

El Pleno es el órgano colegiado primario de la Cámara. Básicamente, todas las funciones parlamentarias de eficacia externa, pasan de una u otra forma por el Pleno del Parlamento.

Según la reforma del Reglamento que analizamos, el Pleno se entiende válidamente constituido "cuando estén presentes la mitad más uno de sus miembros". Los parlamentarios deben tomar asiento en el Salón de Sesiones agrupados por su adscripción a Grupos Parlamentarios, ocupando siempre el mismo escaño. (Se indica además, que el reparto de los escaños entre los parlamentarios "se hará por acuerdo adoptado en la Junta de Portavoces" con lo que parece deducirse, que un procedimiento inicialmente previsto como de simple audiencia a este órgano, se convierte en facultad exclusiva suya. Sin embargo, entendemos que hay que interpretar esta disposición en el sentido global y que el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, precisa para su eficacia su aceptación también por la Mesa).

En el Salón de Sesiones habrá un asiento especial para los miembros del Gobierno; además, tendrán acceso al mis

mo, el personal del Parlamento en el ejercicio de sus funciones y aquellas personas expresamente autorizadas por el Presidente.

A. 7) LAS COMISIONES.

Las Comisiones están previstas en todos los Reglamentos de los Parlamentos en el Derecho Comparado, con la tarea fundamental de desbrozar el trabajo del Pleno.

La importancia de estos órganos parlamentarios, ha ido paulatinamente aumentando pasando de ser meros instructores de la función legislativa del Parlamento, a obtener ciertas facultades en las tareas de control e impulso del ejecutivo e incluso, como ya señalábamos, se han convertido en verdaderos órganos externos de la Cámara, en la medida que pueden actuar con competencia legislativa plena.

a) Clasificación y número.

En cuanto a la clasificación de las Comisiones, tenemos que señalar, que el proyecto de reforma del Reglamento, siguiendo las pautas del provisionalmente vigente (inspirado a su vez en la tradición francesa), distingue entre Comisiones permanentes y especiales.

Aun cuando no se establece una distinción explícita entre ellas, del conjunto del articulado se desprende, que Comisiones permanentes son las que se establecen para toda la legislatura ("al comienzo de cada legislatura se determinarán las Comisiones permanentes"), mientras las especiales se crean

para un trabajo concreto, "determinado en el acuerdo de creación" ("se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura").

En cuanto al número, el proyecto de Reglamento, se limita a señalar alguna (Incompatibilidades, Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno), remitiéndose en la determinación de las restantes a lo que señale la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, al comienzo de cada legislatura.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículos 41 y ss.), el del Congreso de los Diputados (artículos 46 y ss.), el Proyecto de Reglamento del Parlamento de Galicia (artículos 55 y ss.), son mucho más concretos en la materia, estableciendo una clasificación de las Comisiones permanentes.

b) Composición y organización.

En lo que se refiere a la composición, el proyecto de Reglamento dice que cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a contar con un miembro, como mínimo, en todas las Comisiones permanentes que se creen. El resto de sus componentes (el número no está fijado) será cubierto en función de la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. En lo que respecta a las Comisiones especiales, su constitución, organización y funcionamiento, se regirá por las normas que, a tal efecto, apruebe la Mesa del Parlamento.

En cuanto a la organización, salvo lo previsto específicamente para la Comisión de Urgencia Legislativa, las Comisiones eligen entre sus miembros una Mesa, compuesta de un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

Dice esta reforma del Reglamento que "la elección se celebrará por medio de votaciones separadas, una para el Presidente, otra para el Vicepresidente y otra para el Secretario. En ellas, cada Parlamentario escribirá un nombre en la papeleta y resultarán elegidos aquellos que alcance la mayoría de los votos emitidos". Los empates se resuelven repitiendo la votación entre las candidaturas empatadas. En función de lo expuesto, se deduce un recorte en la participación de las minorías en las Mesas de las Comisiones (en la actualidad en todas hay participación de la oposición), de tal forma que con la actual composición del Parlamento, el Grupo Parlamentario mayoritario podría acaparar toda la representación.

c) Funcionamiento.

En su funcionamiento, las Comisiones, que se entienden constituidas válidamente en sesión plenaria, cuando están presentes la mitad más uno de sus miembros, pueden subdividirse en secciones o constituir Ponencias que estudien los diferentes asuntos. La Comisión a través del Presidente del Parlamento, puede recabar del Gobierno y de la Administración Pública, los datos y antecedentes que sean necesarios para el mejor desarrollo de su trabajo, la presencia de autoridades y funcionarios públicos que sean competentes por razón de la materia objeto del debate para informar a la Comisión sobre los extremos que les fueran consultados, y con idéntica finalidad a otras personas, de dentro a fuera del Parlamento. Las Comisiones deben emitir sus dictámenes en un plazo no superior a los dos meses —salvo circunstancias excepcionales apreciadas por la Mesa del Parlamento— y presentarlos al Pleno. Los Grupos Parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, por

otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente al comienzo de cada sesión. Pueden asistir a las Comisiones los miembros del Gobierno con voz, pero sin voto (a no ser que se trate de parlamentarios que formen parte de ella) y los parlamentarios, a quienes además se les reconoce el derecho a intervenir, con voz pero sin voto, en relación con las "enmiendas o propuestas que hubieran podido presentar".

Para adoptar decisiones en las Comisiones permanentes se establece el régimen de mayoría y en caso de empate "el sistema de voto ponderado en función de la importancia numérica en la Cámara".

d) Funciones.

En cuanto a la competencia de las Comisiones, tenemos que indicar respecto de las permanentes, que aquella se fijará por la Mesa —oída la Junta de Portavoces— al comienzo de cada legislatura. El proyecto de reforma de reglamento, se limita a regular dos Comisiones: la de Incompatibilidades y la de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno. La Comisión de Incompatibilidades, tiene como función presentar al Pleno el dictamen sobre compatibilidad o incompatibilidad de los parlamentarios electos y de los que les sustituyan. Por su Parte la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, estará formada por el Presidente del Parlamento, los demás miembros de la Mesa, y por parlamentarios en función de la importancia numérica de cada Grupo. Sus funciones más relevantes, están relacionadas con cuestiones relativas al Gobierno y régimen interior de la Cámara; igualmente le corresponde la preparación, aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto del Parlamento (sin perjuicio de las com

petencias del Pleno); también debe conocer esta Comisión de las reformas que se propongan al Reglamento de la Cámara. Además, y en función, al parecer, de un principio de economía orgánica, esta Comisión de Urgencia Legislativa, que como antes decíamos se transforma en Diputación Permanente, actúa también como Comisión de Peticiones; en este sentido es la competente para la tramitación de las peticiones individuales o colectivas que reciba el Parlamento y decidir trasladarlas bien al Defensor del Pueblo, o a la Comisión Parlamentaria que estuviere conociendo del asunto de que se trate, bien trasladarla, por conducto del Presidente del Parlamento, al órgano institucional que corresponda, o bien archivando sin más trámite.

En cuanto a las Comisiones especiales, su competencia vendrá determinada en el acuerdo de su creación. En lo que respecta a las Comisiones de Investigación, en otro punto de este trabajo dejamos constancia de las características de su regulación.

En la actualidad, estas son las Comisiones que operan en el Parlamento Vasco:

i) Comisiones Permanentes:

- 1.— Institucional, Administración general, legislativa
(constituida en el Pleno del 22-4-80).
- 2.— Economía, Hacienda y Presupuestos
(constituida en el Pleno del 22-4-80).
- 3.— Ordenación Territorial y Política Sectorial
(constituida en el Pleno del 22-4-80).
- 4.— Educación y Cultura
(constituida en el Pleno del 22-4-80).
- 5.— Trabajo y Bienestar Social
(constituida en el Pleno del 22-4-80).

- 6.— Urgencia legislativa, Reglamento y Gobierno
(constituida en el Pleno del 23-5-80).
- 7.— Incompatibilidades
(constituida en el Pleno del 22-4-80).
- 8.— Suplicatorios
(constituida en el Pleno del 16-7-80).

ii) Comisiones Especiales:

- 1.— Comisión de Derechos Humanos
(constituida en el Pleno del 16-7-80).
- 2.— Comisión Especial de Seguimiento y Control de los Medios de Comunicación Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco
(constituida en el Pleno del 16-12-80).

Hay que señalar además, que el 13-5-80 se creó la "Comisión Especial de Encuesta sobre la Central Nuclear de Le_umóniz" (ya extinguida al haber concluido su trabajo).

En las Comisiones del Parlamento Vasco, todas las presidencias de las Mesas están ocupadas por miembros del Grupo "Nacionalistas Vascos", al igual que cinco vicepresidencias y una secretaría. El Grupo "Socialistas Vascos" ocupa cuatro vicepresidencias y cinco secretarías; el Grupo "Euskadiko Ezkerra" una vicepresidencia y cuatro secretarías. El Grupo "Centristas Vascos", cuenta con una vicepresidencia.

A.8) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

El Proyecto de reforma del Reglamento excluye del Título Cuarto que trata de la "Organización y Funcionamiento

de la Cámara" a los Grupos Parlamentarios, a cuya regulación dedica un Título especial (el Tercero) siguiendo las pautas marcadas por el Reglamento del Congreso de los Diputados. Sin embargo el Reglamento del Parlamento de Cataluña incluye en su Título III ("de la organización del Parlamento") a los Grupos Parlamentarios, y así los hemos incluido más arriba.

Sin entrar ahora en la polémica doctrinal sobre si los Grupos Parlamentarios son o no órganos de la Cámara, sí debemos destacar su extraordinaria importancia en la vida parlamentaria; participan en la designación de los órganos parlamentarios (Comisiones, Junta de Portavoces), en su convocatoria (dos Grupos pueden convocar la Junta de Portavoces), intervienen en la función legislativa (ejercitando la iniciativa legislativa, presentando enmiendas, etc.), participan en las funciones de impulso y control de la acción del ejecutivo autónomo y, en general en el funcionamiento de la Cámara.

Para su constitución los Grupos Parlamentarios deberán contar, algunos, con cinco parlamentarios. No pueden constituirse ni fraccionarse en Grupos Parlamentarios diversos quienes en las elecciones hubiesen comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político.

Los Grupos Parlamentarios deben elegir un Portavoz y uno o varios sustitutos. Deben comunicar a la Mesa la denominación del Grupo, nombre del Portavoz y sus sustitutos así como la relación nominal de sus miembros dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento.

Sin un Grupo, por separación de alguno de sus componentes, se sitúa por debajo del requisito de los cinco parlamentarios, continuará actuando como tal, siempre que con-

serve la mayoría absoluta de sus componentes originarios.

Para aquellas formaciones políticas que no hubieran alcanzado los mínimos previstos y que no hubiesen decidido incorporarse a otro Grupo, se establece el Grup Mixto. En este Grupo se integrarán de forma automática, además, todos los parlamentarios que dejen de pertenecer a un Grupo (salvo para adherirse a otro).

El Grupo Mixto debe regirse por un reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, debiendo dar cuenta del mismo a la Mesa en el momento de su aprobación y así como de sus modificaciones.

El proyecto de reforma del Reglamento permite también el trasvase de parlamentarios entre Grupos, debiendo comunicar su decisión los que opten por la incorporación, al Presidente del Parlamento mediante escrito en el plazo de los cinco primeros días de cada período de sesiones. Este escrito debe llevar el visto bueno del Portavoz del Grupo al que el parlamentario pretenda adherirse.

En reconocimiento al trascendente papel que desempeñan, el proyecto de Reglamento ratifica la práctica vigente de facilitar a los Grupos Parlamentarios, locales y medios humanos suficientes, asignándoles además, con cargo el Presupuesto de la Cámara, una subvención cuya cuantía debe fijarse en función de dos criterios: parte en función de la importancia numérica de los Grupos y parte como un complemento fijo igual para todos ellos. Esta ayuda institucional que reciben los Grupos, tiene como contrapartida la obligación de llevar una contabilidad específica de la subvención recibida, la cual deben poner a disposición de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, siempre que

Ésta lo solicite. El Presidente de la Cámara, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, puede acordar la suspensión o pérdida del derecho a la subvención con respecto a aquellos Grupos Parlamentarios que no se hubiesen constituido de la forma reglamentariamente establecida o que, de forma continuada incumplieren sus obligaciones.

— III.3 —

LOS SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Todo Parlamento cuenta con una organización interior que asegura la infraestructura organizativa de la Cámara. Es el propio Parlamento el que decide su estructura funcional y organizativa, a partir de sus necesidades y de su Presupuesto. La complejidad de la legislación contemporánea, de las tareas de control de la actividad del gobierno, o las grandes dificultades que la aprobación presupuestaria plantea han ido tecnificando y profesionalizando su infraestructura. La introducción de ordenadores es ya frecuente en las Asambleas Legislativas, y las Cámaras regionales no son excepción.

A) INTRODUCCIÓN.

La variedad de servicios que existen en las Cámaras es muy diversa; reseñamos brevemente los más habituales y frecuentes.

En primer lugar está la Secretaría General, al frente de la cual está el Secretario General, Greffier o Director General, que es nombrado por el órgano director del Parlamento en 24 países, por el Parlamento en Pleno en 12, por el Jefe del Estado en 9, y por el Jefe de Gobierno en otros 7. El mandato del Secretario General no está establecido en 34 países, en otros 15 se prevé que dure hasta la edad de su retiro, en 5 explícitamente está previsto para la legislatura; sin embargo en todos los supuestos es habitual la reelección y la continuidad en el mandato. La Secretaría General coordina todos los trabajos de la Cámara; normalmente el Secretario General o Greffier es el jefe directo y superior de todo el personal del Parlamento; normalmente a él están adscritos los servicios administrativos, de protocolo, de mantenimiento, de tesorería ..., amén de supervisar los servicios específicos que existen en cada Cámara.

La Biblioteca parlamentaria está reconocida en todos los Reglamentos; varía en cambio tanto el presupuesto que se le asigna —a veces el Reglamento especifica que deberá tener carácter anual—, como el personal adscrito y sobre todo la importancia de esta biblioteca, que en algunos países es una de las primeras bibliotecas de la nación.

En todos los Parlamentos existen servicios de publicaciones a quienes se encomienda fundamentalmente la re-

producción de los debates del Pleno, y en muchos supuestos también en las Comisiones. Los Diarios de Sesiones consignan los discursos e incidentes producidos en el curso de una sesión plenaria, tal y como suceden; sin embargo en todos los ordenamientos acostumbra a preverse que el Diputado, o el órgano director de la Cámara, ordene o solicite la posibilidad de que algunas de sus expresiones sean retiradas; en algunos supuestos se prevé que el Diputado pueda corregir los discursos, para darles forma más elegante o clara, sobre todo si el discurso hubiera sido pronunciado oralmente. Amén del Diario de Sesiones, acostumbran a existir otras publicaciones internas o externas, como boletines y ediciones de obras parlamentarias.

El servicio de documentación, que de alguna manera existe en la mayoría de los Parlamentarios, se va extendiendo y adquiriendo independencia propia. En 37 Reglamentos está regulado de manera propia e independiente; en otros está subsumido en el servicio de Biblioteca; en algunos países el servicio de documentación se especializa por áreas. También va extendiéndose, e incluso reconociéndose en los Reglamentos o al menos en los que ordenan el funcionamiento interior administrativo, el uso del ordenador y el acceso a los bancos de datos; en 17 países ya está regulado expresamente.

Finalmente, acostumbra a existir un servicio de información u oficina de Prensa que está regulada expresamente en 27 países; amén de transmitir la información a los medios de comunicación social, tiene cuidado de la sala de prensa, de la tribuna especial, y de facilitar a los periodistas documentación de los trabajos parlamentarios.

B) LOS SERVICIOS DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA.

El Parlamento de Cataluña aprobó en 1981 (1) sus Estatutos de Régimen y Gobierno Interior. En los mismos se responsabiliza a la Comisión de Gobierno Interior de interpretar y suplir las normas contenidas en el mismo y a la Mesa del Parlamento su ejecución. Esta Comisión está formada por la Mesa más un diputado por cada Grupo parlamentario, y las votaciones se efectúan con el sistema del voto ponderado. El máximo responsable de los servicios del Parlamento de Cataluña es el Oficial Mayor, elegido de entre los Letrados por la Mesa de la Cámara a propuesta del Presidente de la misma.

Los Servicios del Parlamento se dividen en:

- Gabinete de la Presidencia.
- Servicios de la Oficialía Mayor.
- Servicios Generales.
- Servicio de Auditoría de Cuentas y Caja.

B.1) EL GABINETE DE LA PRESIDENCIA.

Corresponde a este Gabinete asistir técnica y administrativamente al Presidente de la Cámara. Está formado por funcionarios adscritos al mismo, y por cargos de designación directa del Presidente que tendrán el carácter de cargos de confianza. En este último caso la libertad de nombramiento se entenderá limitada por el propio Presupuesto de la Cámara, y deberá atender a las categorías del personal fijadas en la Plantilla del Parlamento.

(1) Este Estatuto de Régimen y Gobierno Interior fue aprobado el 29 de Abril de 1981.

B.2) SERVICIOS DE LA OFICIALIA MAYOR.

Dependen del Oficial Mayor, aparte de la dirección general de Personal, los Servicios Jurídicos, el Servicio de Documentación Biblioteca y Archivo, y el Servicio de Relaciones Públicas, Protocolo e Información.

Los Servicios Jurídicos asesoran a las Comisiones Legislativas, en todos los trámites del procedimiento legislativo, asistiendo también a los Plenos, pudiendo suplir al Oficial Mayor en las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces. También podrán elaborar dictámenes a petición del Presidente, de la Mesa o del Pleno, y en definitiva en cualquier otra tarea de asistencia jurídica que se les ordene. Estos Servicios Jurídicos están a cargo de Letrados, dependientes del Oficial Mayor, y en su labor se inspiran en los principios de libertad de conciencia y de independencia profesional.

El Servicio de Documentación, Biblioteca y Arvhico está encargado de la organización y funcionamiento de las Bibliotecas del Parlamento. Asimismo vela por la organización del archivo del material impreso, de la fonoteca y de todas las reproducciones de las sesiones y las actividades parlamentarias. Le corresponde también la organización de un Servicio de Documentación y puede establecer mecanismos de intercambio con las restantes Cámaras del Estado Español, del resto del mundo, o con centros de investigación.

El Servicio de Relaciones Públicas, Protocolo e Información atiende básicamente a las visitas oficiales como del público en general. Distribuye las invitaciones para las sesiones que tengan carácter público, y supervisa el protoloco en los actos a los que asista el Presidente de la Cá-

mara. Está también a su cargo las relaciones con los medios de información.

B.3) SERVICIOS GENERALES.

Comprenden el Servicio del Pleno y Comisiones, el de Mantenimiento, Obras, Compras y Personal, y el de Publicaciones.

El Servicio de Pleno y Comisiones se responsabiliza de la asistencia general de las reuniones plenarias y de las comisiones, efectuando el registro de los documentos que entran en la Cámara, su tramitación, señalan las reuniones, redactan actas, y de todo lo necesario para un correcto funcionamiento de Pleno y Comisiones.

El Servicio de Mantenimiento, Obras, Compras y Personal, se encarga del mantenimiento general de las dependencias de la Cámara. Prepara presupuestos de Obras, y vela para que las relaciones entre el personal y los órganos de las Cámaras sean adecuadas y correctas. Depende de este servicio la Mayordomía, que organiza el trabajo de ujieres y del personal de parque móvil.

El Servicio de Publicaciones organiza el funcionamiento de la infraestructura de producción, tratamiento y reproducción de los textos del Parlamento, tanto en su vertiente interna como externa. Es importante su labor de corrección lingüística y de estilo de los textos parlamentarios, asegurar la impresión y distribución de las publicaciones oficiales, y de cualquier otra publicación que la Mesa considere.

B.4) SERVICIO DE AUDITORIA DE CUENTAS Y CAJA.

Tiene bajo su responsabilidad todo lo relacionado con el Presupuesto de la Cámara, asesora a los órganos del Parlamento que lo soliciten, la realización material de pagos y cobros de la Cámara, y la gestión de todo lo referente a la seguridad social y jubilación. A su frente se encuentra un Auditor de Cuentas que ejecuta las directrices de los Diputados Interventores surgidos de la Comisión de Gobierno Interior.

En este apartado conviene mencionar que los gastos hasta cinco millones han de ser aprobadas por el Presidente, y los que sobrepasen esta cifra lo deberán ser por la Mesa.

B.5) SELECCION Y REGIMEN DE FUNCIONARIOS.

El Estatuto de Régimen y Gobierno Interior establece que la provisión de plazas que no requieran titulación universitaria se efectuará por medio de unas pruebas prácticas que pueden incluir la prestación de servicios en la Cámara por un cierto tiempo. Si se requiere titulación universitaria las pruebas de acceso serán por medio de concurso-oposición. En el primer caso el período de prueba será de seis meses y de un año en el segundo.

Finalmente, el Estatuto establece el régimen de los funcionarios, su retribución, las faltas y sanciones.

B.6) SITUACION ACTUAL DE LOS SERVICIOS DEL
PARLAMENTO DE CATALUÑA.

La plantilla de personal del Parlamento de Cataluña prevé un número total de 78 funcionarios, con doce niveles retributivos, del nivel 1 correspondiente a la plaza de Oficial Mayor, al nivel 12 que corresponde a la plaza de Guardarropía y Limpieza. En estos momentos sólo faltan por cubrir 11 plazas correspondientes al Jefe de Servicios Generales, un Letrado, el Jefe de Documentación, Biblioteca y Archivo, un archivero-documentalista, 1 secretaria, 1 administrativa, 1 motorista, 1 encargado de oficios diversos y tres ujieres.

C) LOS SERVICIOS DEL PARLAMENTO VASCO.

No existe en el Parlamento Vasco un texto similar al Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Cataluña. En realidad se rigen los Servicios Parlamentarios por un organigrama absolutamente provisional que establece los mínimos organizativos en este período en el que aún no se cuenta tampoco con Reglamento propio.

En estos momentos el Letrado Mayor ocupa al mismo tiempo la Secretaría General, de la que dependen todos los servicios. Podemos pues distinguir dos Letrados, además del Letrado Mayor, un Interventor, una Bibliotecaria, un Jefe de Mantenimiento, un Jefe de Seguridad, un responsable de los servicios de Prensa, Traducción y Publicaciones, y un conjunto de funcionarios de menor nivel que corresponden a administrativos, secretarias, telefonistas, ujieres y chóferes.

— IV —

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.
CARACTERISTICAS DE SU ARTICULACION
EN CATALUÑA Y PAIS VASCO.
ANALISIS DE SU PRACTICA (ABRIL 1980-NOVIEMBRE 1982).

Los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco afirman en sus artículos 30 y 25 respectivamente, que el Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los (1) Presupuestos y controla e impulsa la acción del Gobierno. Son pues tres las funciones de los Parlamentos catalán y vasco:

- La función legislativa.
- La función de impulso y control de la acción del gobierno.
- La aprobación de los Presupuestos de la Comunidad.

(1) El artículo 25 del Estatuto Vasco dice: "El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, aprueba sus presupuestos..."

De una interpretación literal se deduce que los presupuestos que aprueba el Parlamento son los suyos, los propios del órgano, y no los del conjunto de la Comunidad Autónoma, como debería corresponder a lo que en puridad constituye la función financiera del Parlamento.

Desde nuestro punto de vista, en este artículo 25, hay que entender que donde dice "sus" debe decir "los", esto es, el Parlamento Vasco aprueba los presupuestos.

La aprobación del presupuesto propio del órgano, se encuentra regulado explícitamente en el artículo 27-1 del Estatuto: "El Parlamento aprobará su presupuesto".

A nuestro juicio el error de redacción puede tener su origen en una errónea transcripción del artículo 66.2 de la C.E. en el que se dice: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, apruban sus presupuestos...", con la particularidad de que aquí el aprobar sus presupuestos, hace referencia al Estado, mientras que en el Estatuto, se ha quitado toda referencia a la Comunidad Autónoma, adquiriendo el sus una dimensión distinta. (Si se hubiese puesto: El Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma, aprueba sus presupuestos..., el texto hubiera tenido el auténtico significado que debe concedérsele).

— IV.1 —

LA FUNCION LEGISLATIVA

La función legislativa continúa siendo esencial para definir la actividad parlamentaria, aunque de hecho el Parlamento ejercite otras funciones, y a pesar de que la evolución del sistema parlamentario haya supuesto que el poder ejecutivo tenga un papel decisivo en todo el proceso legislativo. Algunos afirman que de hecho la función legislativa no es ya la más característica de los Parlamentos de nuestro tiempo (2), y otros afirman que "en la concepción moderna de la centralidad del Parlamento, la primacía de la función parlamentaria es una primacía más de posición, que de poderes formales" (3). Sea como fuere pensamos que en los Parlamentos autonómicos la misma capacidad legislativa es símbolo de la capacidad de auto nomos, de autonomía, y aunque la responsabilidad sobre esa área no sea exclusiva del Parlamento, sino que responda en buena parte de la capacidad de iniciativa del gobierno, el análisis de la función legislativa es básico para llegar a conclusiones sólidas en este trabajo de investigación sobre treinta y dos meses de actividad de los Parlamentos vasco y catalán.

(2) FERNANDO SANTAOLALLA: "El Parlamento y sus instrumentos de información", EDERSA, Madrid, 1982, p. 6.

(3) ANDREA MANZELLA: "Il Parlamento", Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 343.

A) EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

En una definición sencilla dice Pérez Serrano que procedimiento o proceso legislativo es:

"La serie de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiriera jurídicamente fuerza obligatoria de ley" (4).

La importancia de las normas de procedimiento sin embargo es, máxima porque fija la forma de elaboración de la ley, y según la manera en que organice los diversos trámites, puede favorecer o perjudicar la iniciativa del Gobierno y de la oposición. Kelsen y la escuela de Viena llegaron a ver en esta parte el núcleo de toda la Constitución.

Los trámites que configuran el procedimiento son, continúa Pérez Serrano:

"... (una) escalonada serie de obstáculos que han de irse venciendo para que, con garantías de mediación y debate, como en todo auténtico procedimiento, se llegue a una decisión, tanto más importante en nuestro caso cuanto que la ley ocupa en el Estado moderno el puesto preeminente en la jerarquía de fuentes" (5).

Junto a esta nota de reflexión y debate plural como garantía de la bondad de la ley, conviene destacar dos no

(4) NICOLAS PEREZ SERRANO: "Tratado de Derecho Político", Civitas, Madrid, 1976, p. 787.

(5) NICOLAS PEREZ SERRANO: Ibidem.

tas más. En primer lugar, que el procedimiento legislativo expresa y configura notablemente las relaciones entre las instituciones del régimen, y especialmente entre el Parlamento y el Gobierno. Estas dependen tanto del procedimiento legislativo como de la forma que adquiera el control parlamentario del Gobierno; baste pensar en la influencia de instituciones como el "voto bloqueado" de la Constitución francesa o el "estado de necesidad legislativo" de la Ley Fundamental de Bonn. Como hicieran Barthelemy y Duez, sería posible clasificar a los regímenes según la posición predominante o subordinada que ocupan el Parlamento y el Gobierno en el procedimiento legislativo.

En segundo lugar, es preciso señalar que si la única concesión posible de la ley actualmente es la formal, existe una relación positiva entre procedimiento, materia y consenso de las fuerzas políticas sobre el objeto legisla-ble, de manera que debe evitarse una visión neutra y puramente objetiva del procedimiento, porque según la materia objeto de ley y según la voluntad política de los grupos parlamentarios, el procedimiento puede presentar notables variaciones (6).

Estos tres factores no sólo explican la viabilidad y virtualidad de los diversos proyectos concretos de ley sino también la diversificación abstracta de los tipos de ley que se produce en los Estados contemporáneos y a la que ya nos hemos referido.

(6) Esta nos parece la principal conclusión de F. CANTELLI, V. MORTARA y G. MOVIA, "Come lvaora il Parlamento". Milano, 1974, especialmente, pp. 236 y ss.

Sin perder de vista que todas las leyes tienen el mismo valor jurídico, es decir, la misma fuerza de obligar, es posible distinguir diversas manifestaciones de la ley, bien porque presente especialidades en el procedimiento preciso para su aprobación, bien porque regule determinadas materias especialmente protegidas, bien porque quede sometida a controles que no operan para las demás leyes. Un análisis detallado permite observar cómo tras las variedades formales y materiales que caracterizan los diversos tipos de ley existe la previsión de una preeminencia diversa de fuerzas políticas.

El procedimiento legislativo de Cataluña y el País Vasco responde también a estos caracteres de la legislación actual. Una primera observación de las leyes elaboradas por estos Parlamentos debe distinguir si su actividad se producen con total independencia de los órganos estatales, y especialmente de las Cortes, o si éstas tienen algún tipo de orientación, participación o control sobre sus leyes.

Ya hemos visto que la competencia legislativa de las CC.AA. permite a ambos Parlamentos aprobar leyes en materias de competencia exclusiva —con total independencia— y en materias compartidas con el Estado, en cuyo caso el contenido de la ley catalana o vasca deberá atenerse a los principios o bases de la ley de Cortes. En estas, de las que aún no existe experiencia, rige formalmente el mismo procedimiento que en las primeras, pero seguramente su contenido condicionará su iter procedimental.

Cuando la ley del Parlamento de Cataluña o del Parlamento Vasco desarrolle los principios establecidos por una ley marco que haya transferido competencias estatales a la Generalidad, en los términos del artículo 150.1, la ley

estatal puede establecer además controles específicos que pueden reflejarse también en el procedimiento legislativo.

Queremos indicar con ello que el mismo procedimiento legislativo puede funcionar de manera diversa según el contenido, las fuerzas políticas que impulsen la iniciativa y los condicionamientos exteriores que ésta tenga.

Además del procedimiento ordinario o general, el Reglamento del Parlamento de Cataluña y el proyecto de Reglamento del Parlamento Vasco prevé algunos procedimientos especiales: la aprobación de ley en Comisión con competencia legislativa plena, la aprobación de los presupuestos y la reforma del Estatuto. También prevén ciertas especialidades del procedimiento ordinario, como la tramitación de urgencia y la aprobación en lectura única. Entre ambas categorías se sitúa el procedimiento para la aprobación de las leyes que desarrollan el Estatuto de Cataluña, del artículo 108 del Reglamento catalán que presenta unos caracteres específicos, y al que dedicaremos una especial atención.

Aún es necesaria otra advertencia referente a las fuentes del procedimiento legislativo, es decir, a las normas que le regulan. Estas son los Estatuto de Autonomía, los Reglamentos, que son la fuente principal, y las leyes de los Parlamentos, en un caso. Pueden ser también, las normas de interpretación de la Mesa del Parlamento y las costumbres parlamentarias, aunque ambas sólo intervienen en caso de duda o laguna suscitada por la aplicación del Reglamento.

B) FASES DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO.

La doctrina tradicional distingue, tres fases del procedimiento legislativo; introductoria, constitutiva y de integración de la eficacia (7); pero nosotros hemos preferido distinguir cada una de las fases diferenciadas de la elaboración y aprobación de la ley —iniciativa, enmiendas, ponencias, comisión, pleno de la cámara, promulgación y publicación— no sólo porque pedagógicamente destaca el verdadero iter legislativo, sino porque pone de relieve la importancia de fases, como la de Enmienda, Ponencia y Comisión, que antes se consideraban simplemente preparatorias para el Pleno y que hoy en cambio adquieren la máxima relevancia.

B.1) LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

La facultad de presentar un texto que pueda convertirse en ley corresponde, según el Estatuto catalán, a los diputados del Parlamento, al Consejo Ejecutivo, y en los términos que establezcan las futuras leyes a los órganos po

(7) Una excelente aplicación al procedimiento del Parlamento de Cataluña en Carles VIVER PI-SUNYER, "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", Revista Jurídica de Catalunya, núm. 4, octubre-diciembre 1981, pp. 85-139, de forma parcial el tema es abordado también por J. MANUEL SERRANO ALBERCA, "El procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña: principales características", Revista de Derecho Político, UNED, núm. 9, primavera, 1981, pp. 185-196 y por MANUEL GERPE, en "Las funciones del Parlamento de Cataluña", incluido como capítulo en ISIDRE MOLAS y otros, "El Parlamento de Cataluña", Barcelona, 1981, pp. 179-238.

líticos representativos de las demarcaciones supramunicipales y a una parte del electorado (artículo 32.6).

Lo mismo se dice en el artículo 27.4 del Estatuto Vasco, con la diferencia que no hay referencia a demarcaciones supramunicipales, sino a los órganos que resulten de la regulación de los Territorios Históricos.

A la iniciativa legislativa que ejerce el Gobierno se le denomina proyecto de ley, mientras que a las de los demás sujetos se le llama proposición de ley.

En Cataluña los proyectos de ley han de ser aprobados por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat y se deben enviar al Parlamento acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para que la Cámara pueda pronunciarse sobre su conveniencia (8).

La Mesa del Parlamento ordena que los proyectos de ley se incluyan en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña y, tras escuchar la opinión de la Junta de Portavoces, lo envía a la Comisión Permanente que corresponda para que inicie su tramitación, y abre un plazo de enmiendas.

En el Parlamento Vasco a falta del Reglamento de la Cámara seguiremos los artículos 57 y 58 de la Ley de Gobierno donde se establece los mismos requisitos vistos para el procedimiento catalán, pero incluye la necesidad de ha-

(8) La aprobación de los proyectos por el Consejo Ejecutivo en pleno está implícita en el artículo 92.1 del Reglamento, pero además constituye un principio general del parlamentarismo y resulta en todo caso obligatorio por la aplicación supletoria del artículo 88 de la Constitución ("Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros...").

cer constar así el Proyecto supone o no gravamen presupuestario. Si lo comportan deberán ir acompañados del correspondiente cuerpo de financiación.

También se señala la prioridad que tendrán para su inclusión en el Orden del Día parlamentario los proyectos de ley, con la excepción de los casos de iniciativa popular. Fórmula esta que no encontramos en la reglamentación catalana.

Veamos ahora la tramitación de la iniciativa legislativa de los diputados del Parlamento, ya que en los dos restantes supuestos (iniciativa popular u órganos políticos de los Territorios Históricos o de las entidades supramunicipales) deben aún desarrollarse por ley en el País Vasco y Cataluña. La regulación de la presentación de las proposiciones de ley es básicamente similar en Cataluña y el País Vasco.

Hemos visto cómo los Estatutos conferían la iniciativa parlamentaria a los diputados; el Reglamento catalán y el proyecto vasco en cambio restringen aquél derecho genérico de los diputados individuales a los Grupos parlamentarios y al diputado individual que apoye su propuesta con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara; se produce así una restricción de la norma estatutaria, que resulta lógica dado el funcionamiento actual de los Parlamentos basados en los grupos parlamentarios, pero que hubiera sido preferible que figurara en los Estatutos.

La característica propia de la regulación de la proposición de ley radica en la existencia de obstáculos inexistentes para los proyectos del Gobierno: la toma en consideración y el límite del presupuesto vigente, limitación ésta que se entiende también a las enmiendas.

La toma en consideración consiste en la realización de una votación de la Cámara sobre la proposición de ley, a los solos efectos de admitir o no su tramitación. Está inspirada el Reglamento de Las Cortes españolas —en otros regímenes parlamentarios o no existe o ha caído en desuso— y puede abortar múltiples iniciativas de los Grupos parlamentarios o los diputados de la oposición, en virtud de la mayoría parlamentaria que, por definición, apoya al Gobierno. El Reglamento establece además que la proposición sea enviada al Gobierno para que éste manifieste su opinión, e incluso que el debate sobre la toma en consideración comiencen con lectura de la opinión del Gobierno; todo lo cual aparece como una ingerencia excesiva del Gobierno en la iniciativa legislativa de los parlamentarios, más cuando los Estatutos no se referían en absoluto a la existencia de tal trámite limitativo de la iniciativa parlamentaria.

Las proposiciones de ley, en segundo lugar, no pueden comportar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, a menos de contar con la conformidad del Gobierno. De no ser así, la proposición no iniciará siquiera su tramitación. Esta cláusula, equivalente al artículo 134.6 de la Constitución española, carece sin embargo de base de apoyo en los Estatutos, y suscita múltiples problemas, puesto que es difícil imaginar una iniciativa legislativa de cierta consideración de no implique aumento de gastos (9).

(9) El origen notorio de esta restricción se encuentra en la irrecevabilidad configurada por el artículo 40 de la Constitución francesa actual, cuyos efectos han sido repetidamente criticado; v. por todos, P. BIRNBAUM, F. HAMON y M. TROPER, "Réinventer le Parlmnt", París, 1977, pp. 113 y ss.

El tratamiento en el Derecho parlamentario español en Pablo J. PEZ JIMENEZ, "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera

Si la proposición de ley obtiene la mayoría de votos de la cámara para su toma en consideración, la Mesa la envía a la Comisión Permanente correspondiente, y a partir de aquí sigue el mismo trámite que los proyectos de ley, con la salvedad de que no puede ser objeto de enmiendas a la totalidad.

B.2) LA FASE DE ENMIENDAS.

Los Grupos parlamentarios y los diputados individuales tienen derecho a presentar enmiendas a todos los proyectos y proposiciones de ley en los 15 días siguientes a su publicación en el Boletín parlamentario, si éste no dispone un plazo diferente.

Dada la superioridad del Gobierno en la iniciativa legislativa la facultad de enmendar los proyectos y proposiciones adquiere en la actualidad la máxima importancia (10). De ahí que resulte escaso el límite de tiempo —quince días— de que disponen los parlamentarios para examinar y proponer modificaciones a los proyectos de ley, especialmente si se tiene en cuenta que éstos son preparados durante meses por los técnicos que el Gobierno posee en la Administración. Por

en la Constitución española", Revista de Derecho Político, UNED, núm. 9, primav. 1981, pp. 111-159.

(10) Es habitual referirse a la tesis de A. BRONILLET, Le droit d'amendement dans la Constitution de la V République, París, 1973, que configura la función de enmienda como elemento del derecho de iniciativa legislativa e instrumento de control parlamentario a la vez. En el primer sentido, pero con una exposición más global, Jean C. COLLIARD, "Les regimenes parlementaires contemporains", París, 1978, p. 248.

otra parte una ampliación del plazo no influirá demasiado en el tiempo global que se invierte en la elaboración de las le yes, y permitirá una consulta de los grupos parlamentarios con los sectores sociales afectados, práctica extendida en regímenes con tradición parlamentaria.

Las enmiendas pueden ser a la totalidad o al articulado. Cuando la enmienda es a la totalidad puede consistir en la devolución del proyecto al Gobierno, por considerarse inoportuna la regulación del tema, o en la presentación un texto articulado alternativo. En ambos casos, la enmienda a la totalidad solo puede ser presentada por Grupo parlamentario o por un diputado con la firma de otros cuatro (como si fuera una proposición de ley).

Las enmiendas a uno o varios artículos pueden ser presentadas por los grupos y por los diputados solicitando la supresión del artículo, su modificación o la adición de al gún artículo o apartado, en este caso es preciso que la enmienda contenga el texto que se desea incluir.

La principal limitación a la facultad enmendante de los diputados y los Grupos vuelve a situarse en la exigencia de que no aumente los gastos o disminuya los ingresos presupuestarios, sin la conformidad del Consejo Ejecutivo ca talán, o del Gobierno Vasco.

B.3) LA FASE DE PONENCIA Y COMISION.

Existen razones generales y particulares para que los trámites de Ponencia y Comisión hayan adquirido una extraordinaria importancia en el procedimiento legislativo.

Las Comisiones Permanentes fueron inicialmente una simple fase preparatoria para la discusión de los proyectos y proposiciones por el pleno, pero en cuanto su composición comenzó a reflejar proporcionalmente la fuerza de los distintos Grupos parlamentarios, la votación en Comisión reflejó lo que después se produciría en el pleno y fue ganando importancia hasta el punto de que hoy puede afirmarse que en general, la votación del pleno es la ratificación del acuerdo adoptado previamente en la Comisión por los representantes de los distintos grupos parlamentarios (11).

Esta importancia de la Comisión se ha trasladado en buena parte a la Ponencia, que si bien no representa proporcionalmente a los Grupos parlamentarios, posee dos razones suplementarias para acrecentar su importancia: el carácter público de las Comisiones y la posibilidad de alterar el proyecto o proposición original.

A diferencia de la mayoría de Parlamentos europeos las Comisiones legislativas de las Cortes elaboran los dictámenes ante la presencia de periodistas, lo que hace que las posiciones de los grupos parlamentarios sean conocidas por la opinión pública y varíen muy poco respecto a las que adopten definitivamente en el pleno de la Cámara. En cambio, las Ponencias elaboran sus informes a puerta cerrada, y éstos permite una negociación mucho más franca y dúctil entre los diferentes Grupos parlamentarios, y en consecuencia acrecienta la importancia de esta instancia; especialmente en Parlamentos tan plurales como el español y el catalán donde la mayoría de Grupos deben contar con la negociación, y no con el número reducido de sus escaños, para modificar los proyectos de ley o sacar adelante sus proposiciones.

(11) Un tratamiento general de las Comisiones en Eliseo AJA, "Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias", en Parlamento y sociedad civil, Ed. de la Cátedra de Derecho Político de Barcelona, 1980, pp. 119-137.

El Parlamento de Cataluña, sólo realiza debates en Comisión con presencia de periodistas cuando el tema no tiene que ser elevado posteriormente al pleno —caso de los dictámenes que contemplamos— y consecuentemente la negociación tiene mayor espacio en la Comisión, pero la práctica de las Cortes atribuyendo gran importancia al trabajo en Ponencia se ha trasladado también aquí.

El Parlamento Vasco trabaja en Comisión, abierta a los periodistas. Por lo que el trabajo de la Ponencia (cuyo nombramiento es potestativo de la Comisión) resulta reforzado. La Ponencia debe presentar su informe a la Comisión en un plazo de quince días.

Durante los debates, pueden presentarse enmiendas transaccionales, entre el texto del artículo y una enmienda ya formulada, y también las que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones.

El acuerdo de la Mesa del Parlamento catalán adoptado el 30 de diciembre de 1980 (BOPC nº 19; 14 de febrero de 1981) restringe un poco esta facultad de las Ponencias respecto a las enmiendas de transacción —intermedias entre las presentadas y el texto inicial, que se formulan oralmente en el momento de debate— al exigir que sean efectivamente de transacción, que se presenten por escrito a la Mesa de la Comisión (aparte de su inclusión en el informe) y que supongan la retirada de las enmiendas respecto a las que se realiza la transacción.

Volviendo a la tramitación legislativa, debemos recordar que las proposiciones de ley no pueden ser objeto de enmienda a la totalidad, que en cambio es posible en los proyectos de ley. Cuando ésto sucede, la Comisión debate y

vota la enmienda a la totalidad. Si es rechazada el proyecto continúa adelante.

Si, en cambio, obtiene mayoría una enmienda a la totalidad que propone la devolución del proyecto al Gobierno o que sustituye globalmente al proyecto, tal enmienda se envía inmediatamente al pleno de la Cámara para que ratifique la decisión de la Comisión. Si no la ratifica, se entiende rechazada definitivamente la enmienda. Si el Pleno ratifica una enmienda a la totalidad con texto alternativo, al Presidente del Parlamento ordena su publicación y la apertura del plazo de enmiendas que sólo pueden ser al articulado, así como su envío a Comisión para que se forme la Ponencia.

B.4) LA FASE DE PLENO DEL PARLAMENTO.

El debate y votación en el Pleno de la Cámara es el último trámite de decisión de la ley y donde aquellas adquieren la máxima formalidad, aunque a menudo no sea más que la ratificación de las decisiones de la Comisión, como hemos señalado; públicamente vuelven a repetirse los debates y votaciones sobre todas las enmiendas y artículos de la futura ley (12).

El debate puede comenzar por la presentación del proyecto por un miembro del Consejo Ejecutivo o Gobierno y la presentación del Dictamen por un miembro de la Comisión, si ésta así lo hubiera acordado.

(12) Sobre la función de legitimación ante la sociedad que tienen los debates de los plenos parlamentarios, Ignacio de OTTO, "La función política de la legislación", en Parlamento y Sociedad. Ob. cit., pp. 49-60.

Cuando no existan enmiendas al texto, éste se vota globalmente. Cuando haya enmiendas a la totalidad, se realiza un debate de este tipo con un turno a favor y otro en contra de cada enmienda, y a continuación se vota.

Seguidamente se entra en la discusión de las enmiendas a cada uno de los artículos y se vota cuando se han examinado todas las enmiendas a un artículo, comenzando por aquellas más alejadas del sentido del dictamen; a continuación se vota el texto del artículo que propone el Dictamen. Se opera de la misma manera sobre todos los artículos de la ley, y sus respectivas enmiendas y votos particulares. Debe resaltarse que no existe una votación final de la ley, sino que ésta queda aprobada cuando se termina la votación del último artículo.

El Presidente de la Cámara, que dirige todo el debate y votación conforme a los criterios señalados —y alguno otro de detalle que hemos omitido para recargar la exposición— tiene facultades para ordenar la discusión por materias cuando la complejidad del tema lo requiera, y puede igualmente, oída la Junta de Portavoces, fijar un tiempo máximo para el debate de una ley, trascurrido el cual se procede a las votaciones aunque no se hayan terminado las deliberaciones sobre toda la materia.

Si un texto aprobado resultara oscuro o incongruente por algunas enmiendas introducidas, dentro de las 48 horas siguientes al debate, la Mesa podría, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión para que ésta, en quince días, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. Este Dictamen se somete a la consideración del Pleno que debe aprobarlo o rechazarlo en una sola votación.

B.5) RETIRADA DE LOS PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY.

Los proyectos o proposiciones de ley pueden ser retirados por el gobierno o sus proponentes cumpliendo ciertas condiciones:

— Los Proyectos de ley.

Puede retirarlos el Gobierno siempre que no haya sido aprobado en su totalidad el Dictamen de la Comisión (y publicado en los Boletines Oficiales, añade el Reglamento Catalán).

— Las Proposiciones de ley.

Según el proyecto de Reglamento del Parlamento Vasco puede ser retirada por su proponente en cualquier momento antes de su toma en consideración, siempre que no sea asumida por otro Grupo Parlamentario antes de los tres días de su retirada. Si ha existido toma en consideración, sólo será efectiva si la aceptase el Pleno de la Cámara. En el Reglamento Catalán la regulación es la misma, pero no se incluye la posibilidad de la "recuperación" de la proposición por otro grupo distinto al que la planteó.

B.6) EL TRAMITE DE PROMULGACION Y PUBLICACION DE LA LEY.

a) Promulgación.

En los actuales regímenes parlamentarios la ley es perfecta al concluir su debate y votación en las Cámaras; pero para adquirir vigencia debe cumplir aún ciertas formalidades que, o bien son residuos históricos que se mantienen como tradición, o bien resultan trámites de obligado cumplimiento, es decir que los órganos encargados de realizarlos no pueden evitar; entre los primeros se encuentra la sanción

y promulgación de las leyes por el Jefe del Estado, entre los segundos se incluye la publicación de la ley en el Diario o Boletín Oficial.

La sanción real proviene de la época en que los monarcas mantenían el poder de vetar las leyes y hoy se mantiene en las monarquías parlamentarias, como la española, como una tradición puramente formal. No existe en cambio en las leyes del Parlamento de Cataluña ni en las del Parlamento Vasco porque ni la Constitución ni los Estatutos lo exigen.

La promulgación de las leyes tiene también su origen histórico en la comunicación que el Rey hacía a jueces y funcionarios para que cumplieran la nueva ley, y en la actualidad se viene a confundir con la publicación, que es la aparición del texto de la ley en el Boletín Oficial.

En Cataluña la promulgación corresponde al Presidente de la Generalidad, que la realiza en nombre del Rey (artículo 33.2, Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Esta regulación se sigue también en Andalucía (artículo 31.2 del Estatuto) y en Galicia (artículo 13.2 del Estatuto). Sin embargo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco constituye una excepción ya que, según el artículo 27.5, "Las leyes del Parlamento serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco...".

La Ley 7/1981 de 30 de junio, "Ley de Gobierno", en su artículo 79, ratifica el criterio anterior; el Lehendakari, como supremo representante de Euskadi "promulga las leyes del Parlamento".

Si observamos un supuesto similar en cualquier región italiana, veremos cómo la promulgación de las leyes regionales es una competencia propia del presidente de la Junta de la Región (Ley 10 de febrero 1953, modificada por ley de 16 de mayo de 1970, en el Título II: "Potestad normativa de la Región punto 11, se describe la fórmula de la promulgación: 'El Consejo Regional ha aprobado, el Comisario de Gobierno ha concedido el visto bueno, el Presidente de la Junta Regional promulga' o esta otra: 'El Consejo Regional ha aprobado. El visto bueno del Comisario del Gobierno se entiende concedido por transcurso del plazo legal. El Presidente de la Junta Regional promulga'").

Sin embargo, existen claras diferencias entre el caso italiano y el que nos ocupa. En primer lugar, porque la eficacia de las leyes no exige, según la Constitución y el Estatuto, de ningún "visto bueno" de autoridad externa a la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la facultad de promulgar las leyes por los presidentes de las Juntas Regionales está constitucionalizado en Italia (artículo 121 Constitución Italiana), mientras que la Constitución española, reserva esa función al Rey (artículo 62).

En nuestra opinión la promulgación de las leyes, es una facultad del Rey, que los Presidentes de las Comunidades Autónomas ejercitan en su nombre. En este sentido, nos parece que tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco, como la Ley de Gobierno citada, carecen de rigor técnico, aunque, curiosamente, hasta la fecha, no se haya producido ningún recurso de inconstitucionalidad en la materia. En nuestra opinión y aunque nada se diga al respecto, el Presidente del Gobierno Vasco cuando promulga las leyes, lo hace en nombre del Rey, aunque sólo sea por el hecho de ostentar la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma (artículo 33.2, Estatuto de Autonomía del País Vasco).

La fórmula empleada en la promulgación es la siguiente:

"Se hace saber a todos los ciudadanos de Euskadi que el Parlamento ha aprobado la siguiente ley..."

"Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos de Euskadi, particulares y autoridades que guarden y hagan guardar esta ley."

b) Publicación.

El artículo 9.3 de la Constitución española, establece el principio de "la publicidad de las normas". Una vez promulgada una ley, debe ser puesta en el general conocimiento por medio de la publicación.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco señala en su artículo 27.5 que el Presidente del Gobierno Vasco ordenará la publicación de las leyes del Parlamento, en el plazo de quince días desde su aprobación, en el "Boletín Oficial del País Vasco" y en el "Boletín Oficial del Estado". Lo mismo se regula en el artículo 33.2 del Estatuto Catalán.

En relación con la publicación de las leyes tenemos que destacar los siguientes extremos:

- 1) La publicación da fe de la existencia de la ley, vinculada a todos los ciudadanos y a los poderes públicos, sin que pueda alegarse ignorancia de la misma para excusar su incumplimiento.
- 2) La publicación es necesaria para determinar la entrada en vigor de la ley (artículo 2.1 del Código civil).

- 3) A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el "Boletín Oficial del País Vasco", o del "Diario Oficial de la Generalidad".

C) ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

En todos los Parlamentos modernos se han desarrollado, junto al procedimiento legislativo ordinario, ciertas especialidades del mismo e incluso procedimientos especiales para determinadas materias por su complejidad técnica —como los Presupuestos— o porque se quiere ampliar el consenso de leyes significativas, las llamadas reforzadas por la doctrina italiana.

Sin alcanzar tanta importancia específica, ciertas modalidades o especialidades del procedimiento ordinario van dirigidas a acelerar el tiempo que generalmente se emplea en las diferentes fases de la elaboración legislativa. En Italia, y luego en la Constitución española actual, se introdujo el llamado "procedimiento descentralizado" que permite, con ciertas excepciones, que la ley sea aprobada por la Comisión Permanente en vez de serlo por el pleno, evitando así este último trámite, y actuando la Comisión con plena capacidad legislativa.

Casi todos estos casos han sido acogidos en el Reglamento del Parlamento Catalán y en el proyecto de Reglamento Vasco, a veces desarrollando lo dispuesto en los Estatutos, otras veces directamente. Nos referiremos a estas especialidades del procedimiento, como las denominan los Reglamentos, reservando el tratamiento presupuestario para un capítulo diferente (Ver IV-3, infra).

C.1) PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.

Consiste en mantener las diferentes fases del procedimiento ordinario pero reduciendo a la mitad los plazos establecidos en aquél. Pueden solicitar su aplicación el Consejo Ejecutivo, dos o tres grupos parlamentarios (13) o una quinta parte de los diputados. La decisión corresponde a la Mesa, la cual puede incluso reducir aún más dichos plazos.

Si la declaración del procedimiento de urgencia se produce una vez iniciada la tramitación, la reducción de plazos se aplica a las fases siguientes.

En las Cortes, que posee una posibilidad paralela, procedimiento de urgencia se ha aplicado alguna vez a la elaboración de leyes muy importantes y polémicas, lo que produce una disminución de las posibilidades de debate especialmente perjudiciales para la oposición, aparte de los defectos técnicos y políticos que la premura pueda acarrear; parece conveniente que este procedimiento, como cualquier otro que reduzca el debate, se aplique excepcionalmente y requiera una mayoría especial de la Cámara para su utilización.

C.2) PRODECIMIENTO DE LECTURA UNICA.

El Reglamento del Parlamento Vasco (artículo 116) y la reforma del Reglamento Vasco establecen un procedimiento especial de lectura única, para determinados Proyectos de ley. Son requisitos necesarios para que pueda acordarse este procedimiento, los siguientes:

(13) En Cataluña son tres grupos los necesarios, y en el País Vasco el proyecto de Reglamento sólo requiere la solicitud de dos grupos.

- a) Que la naturaleza del Proyecto de Ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita.
- b) Que lo acuerde el Pleno del Parlamento a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

El Pleno puede acordar que se tramite en lectura única, bien ante el propio Pleno, bien ante una Comisión. El debate se ajustará a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del Proyecto a una sola votación.

De hecho, hubiera sido preferible que la decisión de la Cámara se adoptara por alguna mayoría muy cualificada, para evitar todo peligro de abuso en perjuicio de las minorías.

C.3) PROCEDIMIENTO DESCENTRALIZADO O DE COMISION
CON PLENA CAPACIDAD LEGISLATIVA.

Este procedimiento presenta respecto al ordinario la diferencia de suprimir el debate y la votación del pleno, pasando el proyecto o proposición de ley directamente desde la aprobación en Comisión a la promulgación y publicación. La Ponencia en este caso incluirá un miembro de la Comisión por cada grupo parlamentario y la reserva de enmiendas y la deliberación se hará según las normas del pleno.

Su uso frecuente en el Parlamento italiano ha permitido multiplicar espectacularmente el número de leyes aprobadas que oscila en torno a las 1.600 por legislatura, pero ha dado lugar a críticas doctrinales que insisten en los problemas de un ordenamiento con miles de legine, y en la facilidad que la legislación de Comisión presenta a la influencia de los grupos de presión.

Seguramente por ello el Reglamento del Parlamento catalán establece tantas precauciones para este procedimiento; ésto puede conducir que sólo se utilice si la Cámara se encuentra agobiada en su labor legislativa, lo que puede resultar positivo.

El artículo 114 R. establece que la decisión de su aplicación corresponde al pleno por mayoría de dos tercios, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta. El pleno puede reclamar para sí debate y votación del proyecto o proposición en cualquier momento de la tramitación, a petición de la Mesa, de la Junta de Portavoces o de una quinta parte de la Cámara.

Se exceptúan de este procedimiento las leyes de desarrollo del Estatuto Catalán (artículo 108 del Reglamento). En cambio en el Proyecto de Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco se dan tres condiciones para que este procedimiento descentralizado opere:

- Que no se trate de materias de "especial importancia de orden general".
- Que desde la publicación del acuerdo de la Mesa decidiendo que la Comisión encargada de dictaminar lo haga con plenitud de poder legislativo, y en un plazo de 3 días, dos Grupos Parlamentarios o un tercio de los miembros de derecho de la Cámara no expresen su parecer contrario.
- Que no se trate de una delegación genérica o indefinida.

Como vemos las precauciones son menores, pero el ámbito material también es más restringido en el Parlamento Vasco.

Puede señalarse también la posibilidad de unir procedimiento abreviado con procedimiento descentralizado. Aunque ninguna disposición reglamentaria (tanto en el Reglamento vigente o en la Reforma) establezca este procedimiento, existen antecedentes en el Parlamento Vasco que hacen suponer que, efectivamente, pueden combinarse ambas figuras (procedimiento de urgencia, con delegación legislativa plena en Comisiones).

Concretamente fueron aprobadas por este sistema, la ley 6/1981, de 26 de junio y la 12/1981, de 29 de diciembre.

C.4) PROCEDIMIENTO DE INICIATIVA CONJUNTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA LAS LEYES DE DESARROLLO DEL ESTATUTO CATALAN (ART. 108 REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA)

Entre las especialidades en el procedimiento legislativo previstas por el Reglamento del Parlamento de Cataluña, destaca por su originalidad el procedimiento de iniciativa legislativa conjunta de todos los grupos parlamentarios que figura en los artículos 108 y 109. Dichos preceptos introducen la figura, no prevista ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía, de las leyes de desarrollo básico del Estatuto para las que se establece preceptivamente su aprobación por mayoría absoluta y facultativamente su elaboración por una Ponencia integrada por todos los grupos parlamentarios.

Los artículos 108 y 109 del Reglamento del Parlamento catalán plantean, pues, cinco cuestiones fundamentales: la creación de la figura de las leyes de desarrollo básico del Estatuto por Reglamento parlamentario y no por el Estatu

to o la Constitución; el ámbito material de las leyes de desarrollo básico del Estatuto; la existencia o no de una reserva de iniciativa legislativa conjunta; la titularidad efectiva de dicha iniciativa legislativa; la significación jurídica de la necesaria aprobación por mayoría absoluta de las leyes de desarrollo básico del Estatuto.

a) Creación de la figura de leyes de desarrollo básico.

La figura recuerda a las leyes orgánicas previstas por el artículo 81 de la Constitución, y así lo señala Serrano Alberca:

"El segundo tema de reflexión es el de la configuración de estos proyectos de ley como unas leyes orgánicas territoriales, pues, aun cuando no existe una reserva constitucional en estas materias, la exigencia de un quorum especial tendrá sus efectos en el futuro, configurando dos tipos de leyes distintas, en cuanto que los preceptos de una ley adoptada por un quorum ordinario no podrán derogar los de otra adoptada por un quorum especial" (14).

Incluso en detalles del procedimiento, como la vuelta a la comisión del Dictamen que no hubiera alcanzado la mayoría absoluta en la votación final y el anuncio anticipado de la hora de esta votación por el Presidente de la Cámara, se aprecia la semejanza con las leyes orgánicas de las Cortes.

b) Ambito material.

El artículo 108.1 del Reglamento enumera los artículos del Estatuto de Autonomía, cuya regulación puede ser

(14) J.M. SERRANO ALBERCA, "El procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña", Revista de Derecho Político, nº 9, 1981, p. 195.

objeto de iniciativa legislativa del conjunto de los grupos parlamentarios (15). Como hemos indicado anteriormente se trata de las leyes de desarrollo básico del Estatuto y, por lo tanto, conciernen a materias de una importancia indiscutible: lengua, organización territorial, organización de las instituciones de autogobierno (Parlamento, Presidente, Consejo Ejecutivo, Organismo Consultivo, "Sindic de Greuges", Sindicatura de Cuentas), régimen local, régimen jurídico de la administración de la Generalidad y de sus funcionarios, enseñanza, medios de comunicación, policía autónoma, ley electoral, iniciativa legislativa popular y de las demarcaciones supramunicipales, consultas populares municipales.

Un segundo aspecto relevante en cuanto al ámbito material de la iniciativa legislativa conjunta es contemplado por el artículo 108.2 del Reglamento, en el sentido de limitar la posibilidad de su ejercicio exclusivamente cuando se trate de regular las materias de los artículos del Estatuto mencionados en el artículo 108.1 y cuya referencia concreta hemos expuesto más arriba. No existe, pues, la posibilidad de que el procedimiento de la iniciativa legislativa conjunta, en cuanto a tal pueda aplicarse a la regulación de otras cuestiones.

c) La inexistencia de reserva de iniciativa legislativa conjunta.

El hecho de que, como acabamos de indicar, la iniciativa legislativa del conjunto de los grupos parlamentarios

(15) Todo lo referente a Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo está ya incluido en el llamado "Estatuto Interior" elaborado precisamente por la vía de este artículo 108.

únicamente pueda proyectarse sobre los supuestos previstos por el artículo 108.1, no significa que la regulación de los mismos deba seguir obligatoriamente el procedimiento de la iniciativa conjunta. El artículo 108.2 establece con toda claridad el carácter facultativo de la misma cuando señala que "la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y previa iniciativa de dos grupos parlamentarios, o de una quinta parte de los Diputados, puede decidir que en estas materias la iniciativa parlamentaria sea ejercida por el conjunto de los grupos parlamentarios". Asimismo, el artículo 108.1, al aludir a "la iniciativa legislativa regulada en el artículo 91" y el artículo 108.3, al hacer referencia a "proyectos" y "proposiciones de ley", admiten explícitamente que la iniciativa legislativa en relación con las leyes de desarrollo básico del Estatuto, también pueda provenir del Consejo Ejecutivo, de diputados individuales, de un grupo parlamentario, de los ciudadanos y de los órganos políticos de las demarcaciones supramunicipales. Ello no podía ser de otro modo habida cuenta, de que el Estatuto, en el artículo 32.6, otorga sin condiciones el derecho de iniciativa legislativa a los diputados, al Consejo Ejecutivo, al pueblo y a las demarcaciones supramunicipales y, por lo tanto, el Reglamento de la Cámara no puede introducir una reserva limitadora de estos derechos.

En definitiva, como subraya Carles Viver (16), el artículo 108 del Reglamento del Parlamento de Cataluña consagra simplemente un tercer tipo de procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa, sin que esto suponga exclusión alguna en el ejercicio del derecho de iniciativa de aquellos que lo tienen estatutariamente reconocido.

(16) Carles Viver: "El Procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", Revista Jurídica de Catalunya, 4, 1981.

Finalmente, debe destacarse también que la decisión de la Mesa, de aplicar el procedimiento de la iniciativa legislativa conjunta, no puede producirse espontáneamente sino previa petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados y siempre de acuerdo con la Junta de Portavoces.

Sin embargo, la resolución del pleno del Parlamento de 2 de octubre de 1980 ha significado la introducción de facto, aunque no de iure, de la reserva de iniciativa legislativa conjunta, por cuanto en la mencionada resolución, aprobada por unanimidad, se acuerda seguir el procedimiento de la iniciativa legislativa conjunta para la redacción de las leyes de desarrollo básico del Estatuto. A partir de este acuerdo, que pretende la aplicación generalizada del artículo 108.2 del Reglamento, la Mesa del Parlamento decide con mayor libertad si un proyecto o una proposición de ley corresponde a las materias de desarrollo básico del Estatuto. En caso afirmativo el proyecto o proposición de ley es enviado a la comisión correspondiente como material de trabajo de las ponencias encargadas de elaborar la proposición de ley unitaria. Todo ello explica que algunos proyectos y proposiciones de ley no hayan sido publicados por el BOPC o que el Gobierno los retire una vez presentados por entender que son materia de desarrollo básico del Estatuto y que, por lo tanto, deben ser objeto de una proposición de ley unitaria.

d) La titularidad efectiva de la iniciativa.

El artículo 108.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña vehicula la iniciativa legislativa del conjunto de los grupos parlamentarios a través de la creación, en el seno de la comisión competente, de una ponencia encargada de ela

borar el texto de la proposición de ley. Este precepto prevé asimismo que para la publicación de ésta y la tramitación de las enmiendas se aplicará el procedimiento general previsto en los artículos 92 y 93 del Reglamento que incluye la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad.

Esta regulación del artículo 108.2 lleva a Carles Viver a afirmar que, en realidad, este precepto otorga iniciativa legislativa a las comisiones parlamentarias y no al conjunto de los grupos parlamentarios. A este propósito el autor citado aporta dos argumentos: la no atribución explícita de la elaboración de la proposición de ley a los grupos parlamentarios sino a las ponencias de las comisiones en las cuales, según Carles Viver, no siempre participan representantes de todos y cada uno de los grupos parlamentarios; la ausencia del requisito de la ratificación de la proposición de ley por parte de todos los grupos parlamentarios con carácter previo a su presentación (17).

El primer argumento de Carles Viver nos parece débil por tres razones fundamentales: la atribución a la ponencia de la misión de redactar la proposición de ley no tiene más virtualidad que la de establecer una instancia parlamentaria en el seno de la cual los diversos grupos parlamentarios puedan ejercer la iniciativa legislativa conjunta; la lógica interna del artículo 108 implica que en la ponencia deban integrarse todos los grupos parlamentarios porque, en caso contrario, no existiría iniciativa conjunta; la experiencia de todas las ponencias conjuntas, que han concluido sus traba-

(17) Véase Carles Viver: "El Procediment Legislatiu en l'Ordenament Jurídic Català", ob.cit., pp. 105 a 107.

jos, muestra que han contado siempre con representantes de todos los grupos parlamentarios (18).

El segundo argumento de Carles Viver es indiscutiblemente sólido por cuanto la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad a la proposición de ley elaborada por la ponencia conjunta, por una parte, pone de relieve que dichas ponencias actúan conforme al principio de mayorías y, por otra, excluye el ejercicio del derecho de veto por parte de un grupo parlamentario a la presentación de la proposición de ley, la cual consiguientemente puede que, en ocasiones, sea la expresión de la voluntad mayoritaria de la ponencia pero no de la totalidad de los grupos parlamentarios representados en la misma. En este sentido debe reconocerse que el artículo 108 consagra la iniciativa legislativa de las comisiones parlamentarias entendiendo el derecho de iniciativa en su acepción tradicional y clásica de suscribir formalmente la presentación de una proposición de ley. Hacemos esta última salvedad porque parece como si el concepto de iniciativa tuviera otro matiz en el artículo 108 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y pudiera considerarse vinculado a la idea de participación conjunta en la elaboración de una proposición de ley que, a través de este procedimiento, tiene más posibilidades de alcanzar un mayor grado de consenso.

(18) Véase Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (BOPC) nº 13, para la Ponencia encargada de elaborar la Proposición de Ley reguladora del Consejo Consultivo de la Generalidad, el BOPC 51 para la Ponencia que elaboró la Proposición de Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, el BOPC 25 para la Ponencia que redactó la Proposición de Ley reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña y el BOPC 24 para la Ponencia que elaboró la Proposición de Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública.

En el caso que menciona, Carles Viver ha confundido probablemente, la Ponencia que elaboró la Proposición de Ley reguladora de Consejo Cons

e) La votación final.

Se trata de un procedimiento legislativo especial caracterizado tanto materialmente (por las materias de las leyes a las que se aplica) como formalmente, por la peculiaridad de la iniciativa legislativa y la votación final sobre el conuunto de la ley que requiere la mayoría absoluta para su aprobación.

La especialidad del procedimiento afecta a la propia naturaleza de la ley, cuya reforma exigirá en el futuro la misma mayoría absoluta con la que fue aprobada.

Hasta aquí lo que resulta una particularidad del procedimiento legislativo del Parlamento catalán.

En el País Vasco ni el Estatuto de Autonomía, ni el Reglamento de la Cámara prevén nada en relación con esta cuestión, pero lo cierto es que el Pleno del Parlamento tomó en consideración el 29 de abril de 1981 una proposición de ley del Grupo Parlamentario Euskadiko Ezkerra sobre "Desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía", mediante la que se pretendía establecer un procedimiento especial para la aprobación de proyectos y proposiciones de ley que tengan por objeto el desarrollo legislativo básico del Estatuto de Autonomía. Particularmente esta proposición de ley introducía el requisito del voto favorable de la mayo-

sultivo con la Ponencia encargada de hacer el informe pertinente sobre la Proposición y las enmiendas a ella presentadas, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 96.1, que efectivamente para tal trámite, en esta ocasión, sólo estuvo formada por dos ponentes como consta en el BOPC 17.

ría absoluta de los miembros de la Cámara, en una votación del conjunto del texto, en los proyectos y proposiciones de ley que versarán sobre determinadas cuestiones ("básicas") del Estatuto.

En la Disposición Transitoria Segunda de esta proposición de ley, se determinaba que el Parlamento Vasco adecuará un Reglamento en "los aspectos que pudieran resultar afectados por lo preceptuado en esta ley, mediante Proposi-ción de Ley a presentar en el término de quince días a partir de la entrada en vigor de aquella".

Aunque esta proposición de ley, tomada en consideración como decimos, se halla "dormida", dejamos constancia de su existencia y de las implicaciones reglamentarias que supondría su aprobación.

C.5) LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE
LOS TERRITORIOS HISTORICOS EN EL PAIS VASCO.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículo 27.4) y el propio proyecto de reforma del Reglamento del Parlamento reconocen la iniciativa legislativa de las Instituciones de los Territorios Históricos.

En este proyecto al que nos estamos refiriendo, se establece un procedimiento específico para regular este tipo de iniciativas. Varias son las cuestiones que debemos destacar (19):

(19) Seguimos en este apartado el tratamiento que da al tema ALBERTO FIGUEROA en "El Parlamento Vasco: Integración, funciones, organización y funcionamiento", ponencia presentada en las "Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco", en S. Sebastián, noviembre 1982.

- Una vez examinadas las proposiciones de ley de las Instituciones de los Territorios Históricos a las que se refiere el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, por la Mesa del Parlamento —a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legal y reglamentariamente establecidos— su tramitación se asjutará a la general de las proposiciones de ley.

- A todos los efectos, en las prescripciones reglamentarias previstas para la actividad de los Grupos Parlamentarios en los trámites de deliberación y debate, tanto en Pleno como en Comisiones, en relación con las proposiciones de ley, se sustituirá el término "Grupo" por el de "Juntas Generales".

- Presentada una proposición de ley en alguna de las citadas Instituciones de los Territorios Históricos, requerirá a las Juntas Generales proponentes para la designación de sus representantes, hasta un número máximo de tres, que hayan de intervenir en la defensa de la proposición de ley presentada, tanto a nivel de Comisiones como en el Pleno.

- Los representantes de las Juntas Generales, en su actividad tienen derecho a voz pero no a voto y cuantas notificaciones y traslados se encuentren reglamentariamente previstos para los Grupos Parlamentarios, en la iniciativa legislativa, deberán ser igualmente realizados a las Juntas Generales proponentes.

Una vez descrita la regulación que en el proyecto de reforma del Reglamento del Parlamento Vasco se efectúa de la iniciativa legislativa de las Instituciones de los Territorios Históricos, vamos a tratar de profundizar en algunos de los aspectos más sobresalientes:

a) Alcance de esta iniciativa legislativa.

La primera cuestión que no resuelve específicamente la reforma del Reglamento es la del alcance y posibles limitaciones de la iniciativa legislativa de los Territorios Históricos. ¿Se sitúa a igual nivel que la que corresponde a los miembros del Parlamento y del Gobierno? ¿Está circunscrita a cuestiones referentes a la gestión de sus respectivos intereses o competencias?

El Estatuto de Autonomía en el artículo 27.4 dice textualmente:

"La iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los términos establecidos por la ley."

En primer lugar, debemos preguntarnos qué motivo tiene el último párrafo del artículo citado; qué quiere decirse cuando se circunscribe la iniciativa legislativa de los distintos sujetos que la tienen reconocida a "los términos establecidos por la ley".

Estableciendo un paralelismo entre el precepto citado y el artículo 32.6 del Estatuto de Cataluña, podríamos considerar que los términos establecidos por la ley, afectan exclusivamente a las iniciativas correspondientes a los Territorios Históricos:

"La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, al Consejo Ejecutivo o Gobierno y, en los términos que una ley de Cataluña establezca, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña".

En nuestra opinión, aunque del indudable paralelismo entre los dos textos cabría deducir una conclusión distinta, la referencia del artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía a los términos establecidos por la ley, hay que interpretarla en un sentido amplio y comprensivo de lo que podría denominarse más acertadamente "ordenamiento jurídico". Es decir, los "términos establecidos por la ley", comprenderían tanto al Reglamento del Parlamento, como a las leyes en sentido estricto. (Ley de Gobierno, Ley de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos") y a las normas forales de los Territorios Históricos.

La interpretación que sostenemos es, por otra parte, la única coherente con la práctica observada hasta la fecha, que niega cualquier interpretación similar a la del Estatuto de Cataluña, en el sentido de remitir la regulación de la iniciativa legislativa de los Territorios Históricos a una ley futura. Concretamente, porque la iniciativa ya fue utilizada por las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya en la proposición de ley "Sobre extinción de la Corporación Administrativa GRAN BILBAO".

Partiendo entonces de que la iniciativa legislativa por parte de los Territorios Históricos, no se encuentra congelada hasta su regulación por una ley específica y que la referencia a que su ejercicio deba constreñirse a los términos establecidos por la ley hay que entenderla en el sentido de que habrá de ejercitarse conforme al ordenamiento jurídico, vamos a tratar de concretar sus posibles límites.

Siguiendo el esquema que hemos planteado, tenemos que señalar que no encontramos ningún fundamento ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía con el que pueda limitarse la iniciativa legislativa de los Territorios His-

tóricos a unas materias o ámbito determinados. Otro caso distinto es el previsto en el Estatuto de Cataluña que remite a una regulación futura de una ley territorial el ejercicio de la iniciativa legislativa de los "órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña".

En conclusión señalaremos que equiparamos la iniciativa legislativa de los Territorios Históricos, con la que tienen reconocidas las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el artículo 87.2 de la Constitución. Adelantamos el criterio que vamos a sostener: tanto los Territorios Históricos, como las Asambleas de las Comunidades Autónomas, actúan en la esfera de la iniciativa legislativa en términos idénticos a los restantes sujetos dotados de tal iniciativa.

b) El problema del órgano foral competente.

El artículo 27.4 del Estatuto del País Vasco que venimos analizando, determina que la iniciativa legislativa de los Territorios Históricos corresponde a las "Instituciones representativas", a que se refiere el artículo 37 del Estatuto. Este artículo en su punto 5, señala que "Para la elección de los órganos representativos de los Territorios Históricos se atenderá a criterios de sufragio universal, libre, directo, secreto y de representación proporcional, con circunscripciones electorales que procuran una representación adecuada de todas las zonas de cada Territorio". De una lectura de ambos preceptos parece deducirse que cuando el Estatuto habla de "Instituciones representativas", se está refiriendo —en el ámbito de vigencia actual del Estatuto— a las Juntas Generales de cada Territorio. Sin embargo, en función de otras disposiciones del Estatuto, como el punto 3 del artículo 37

(Los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en materia de "Organizaciones, régimen y funcionamiento de sus propias Instituciones"); el artículo 24 (Los Territorios Históricos conservarán y organizarán las instituciones forales de conformidad a lo dispuesto en el artículo tercero del presente Estatuto), y el artículo 3 (cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno), cabe perfectamente deducir que la organización de las instituciones forales corresponde a los Territorios Históricos y que la determinación del órgano foral representativo es competencia suya. Nos parece, en consecuencia, lógica pero poco afortunada pro problemática, la redacción del Informe de la Ponencia, al determinar el órgano foral competente.

Hubiera sido, sin duda, más aceptable mantener la denominación estatutaria de Instituciones representativas de los Territorios Históricos (sin concretar qué son las Juntas Generales) remitiéndose, la reforma, en la cuestión del órgano foral competente, a las normativas forales que regulen la materia.

No creemos que el reconocimiento de la iniciativa legislativa a los Territorios Históricos pueda complicar el panorama. Más amplitud se observa en el derecho comparado: además del caso catalán citado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía abre la posibilidad, lo remite a una ley del Parlamento, de que los Ayuntamientos ejerciten la iniciativ a legislativa. En la Región Toscana, tiene iniciativa ante el Consejo Regional, tres Consejos Comunales, un Consejo Provincial y un Consejo de Valle o Comunidad rural.

C.6) LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.

Tanto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 32.6), como en el del País Vasco (artículo 27.4), se establece que podrán presentarse proposiciones de ley por iniciativa popular. La efectiva realización de este tipo de iniciativa legislativa depende de una ley que ambos Parlamentos han de aprobar, siguiendo de hecho la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución Española, y que aún no ha sido aprobada.

A título de ejemplo, este tipo de iniciativas del cuerpo electoral, puede ser utilizado en Cerdeña por 10.000 electores y en la Región Toscana por 3.000.

C.7) PROCEDIMIENTO DE REFORMA DEL ESTATUTO.

Podemos distinguir dos tipos de procedimiento:

Procedimiento general:

- 1.— Iniciativa: Corresponde al Parlamento Vasco al Parlamento catalán a propuesta de una quinta parte de sus componentes, a los gobiernos de las CC.AA. respectivas o a las Cortes Generales del Estado español.
- 2.— Aprobación: Tiene tres fases:
 - Aprobación por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta. En el caso del Parlamento de Cataluña se requiere una mayoría de dos tercios.
 - Aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
 - Aprobación mediante referéndum.

Procedimientos especiales (presentes en ambas comunidades):

- 1.— Cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes de Cataluña o del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado (o a las regiones privativas de los Territorios Históricos en el caso del País Vasco).

En este supuesto, el procedimiento es el siguiente:

- Elaboración del Proyecto de reforma por el Parlamento Vasco o el Parlamento de Cataluña.
- Consultar a las Cortes Generales (y a las Juntas Generales en el País Vasco).
- Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convoca referéndum.
- Por último las Cortes Generales lo apruban por ley orgánica.
- Si en el plazo de treinta días, alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma se seguirá el procedimiento general.

Aparte de estos dos procedimientos, también podemos distinguir otros que para el caso poseen la misma importancia:

- Procedimiento especial para el caso de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca.

El Estatuto establece un procedimiento especial de reforma del mismo en el supuesto de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución.

En este caso el Congreso y el Senado en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que determinen, establecerá por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el procedimiento general (artículo 46 EAPV) se aplicarán para la reforma del Estatuto, pero que, en todo caso, deberá incluir:

- La aprobación del órgano foral competente.
 - La aprobación mediante ley orgánica por las Cortes Generales.
 - El referéndum del conjunto de los Territorios afectados.
- Procedimiento especial para la supresión del segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto del País Vasco (artículo 47.3).

Mediante un procedimiento especial se regula la posibilidad de suprimir el inciso referido. Concretamente en él se regula la posible intervención en el mantenimiento del orden público en la Comunidad Autónoma de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, bajo la responsabilidad exclusiva del Gobierno dando éste cuanta a las Cortes Generales. Esta intervención se encuentra limitada a los supuestos de especial urgencia y para cumplir las funciones que directamente encomienda la Constitución a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (artículo 104 de la C.E.: "Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana").

Este procedimiento de reforma presenta unos especiales requisitos:

- Necesita de la mayoría de tres quintos del Congreso

y del Senado.

— Aprobación del Parlamento Vasco.

— Referéndum.

D) LA PRÁCTICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.
(ABRIL 1980 - NOVIEMBRE 1982).

Las Comunidades Autónomas se han definido como sujetos que gozan de un verdadero poder y de una genuina dirección política en el ámbito de determinadas materias enunciadas en la Constitución y concretadas en los respectivos Estatutos de Autonomía. La capacidad legislativa de los Parlamentos autonómicos es pues la expresión externa de ese poder de autoorganización, de su poder de autogobierno. Al analizar pues el cuerpo legislativo de Cataluña y el País Vasco construido en estos treinta y dos meses de autonomía, entramos en el núcleo esencial del balance que nos hemos propuesto llevar a cabo.

D.1) LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO.
PROYECTOS DE LEY Y LEYES APROBADAS.

Como hemos ya visto los gobiernos del País Vasco y de Cataluña gozan de plena iniciativa legislativa, y coherentemente con lo que es la realidad parlamentaria contemporánea disponen de unos ciertos privilegios en la presentación (no toma en consideración, prioridad en su tramitación en el País Vasco, etc.). En la totalidad de los países de régimen parlamentario un porcentaje muy alto de las leyes aprobadas procede de la iniciativa legislativa gubernamental, o sea procede de los denominados proyectos de ley. Ello se justifica por que el gobierno se sustenta en una cierta mayoría parlamentaria, y apoyándose en ella puede llevar a cabo el programa legislativo, reflejo de su programa político, con el que se presentó a las elecciones y consiguió esa mayoría.

En Cataluña de las 33 leyes aprobadas en este período, 23 proceden de la iniciativa legislativa del Gobierno. En el País Vasco del total de 25 leyes aprobadas 21 son resultado de la iniciativa gubernamental. En el caso de Cataluña significa el 70% del total, por un 84% en el País Vasco. Si examinamos las cifras en el mismo sentido de la Europa Occidental nos daremos cuenta de que están más cerca del País Vasco que de Cataluña. Así en Francia el porcentaje de los proyectos de ley en las leyes aprobadas durante el año 1979 fue de 87'2%; en Inglaterra en 1980 el porcentaje de los Governments Bill's en el total de leyes aprobado fue del 90%; en Alemania durante la sexta Legislatura, es decir desde 1969 a 1972, el índice de los proyectos de ley en el total de la producción legislativa del período fue del 79%.

Así pues, aunque la iniciativa del gobierno catalán ha sido mayor, el gobierno Pujol ha presentado 43 proyectos de ley por sólo 26 el gobierno Garaikoetxea, su falta de mayoría absoluta en el Parlamento, las dificultades de negociación que ello plantea, o las misma problemática técnico-jurídica que plantea una legislación autonómica sin que esté desarrollada la legislación básica estatal, por ejemplo, han hecho que muchos de sus proyectos fueran retirados por el propio gobierno, o que aún estén en trámite.

PROYECTOS DE LEY

	Cataluña	País Vasco
Presentados	43	26
Aprobados	23	21
Retirados	9	--
En trámite	11	5
Devueltos al Gobierno	--	--

Como vemos a pesar de la mayor capacidad de iniciativa del ejecutivo catalán, el resultado legislativo es muy parejo. Conviene señalar, no obstante, que de los 9 proyectos de ley retirados por el gobierno catalán, tres fueron a ser considerados como material de trabajo por la ponencia conjunta prevista en el artículo 108 del Reglamento parlamentario, procedimiento legislativo al que hemos aludido anteriormente.

Queremos recordar aquí que el grado de incumplimiento del programa legislativo ha sido muy importante. En el caso del País Vasco ello es fácilmente constatable comparando el folleto editado con el Programa de Gobierno (1980-1984) (20), y lo realmente legislado. En el caso de Cataluña se puede comparar las intenciones legislativas del Gobierno Pujol expresadas en el Debate de su Investidura, con lo que finalmente ha sido aprobado. En ambos casos podemos hablar de un cumplimiento de alrededor de veinte por ciento de lo previsto.

Con ello no pretendemos decir que la responsabilidad de ese incumplimiento derive única y exclusivamente de la poca voluntad de iniciativa del gobierno correspondiente. Existe otros factores a los que hemos ido aludiendo a lo largo del texto, y que pretendemos combinar para ofrecer un balance final coherente.

En Italia se califican de "grappoli" (racimos), aquellas proposiciones de ley que provocan la inmediata reacción del gobierno presentando proyectos de ley sobre la misma materia, o incluso otros grupos parlamentarios presentan nue-

(20) Véase Programa de Gobierno, editado por Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Secretaría de la Presidencia. Colección Informe nº 1, Octubre 1980.

vas proposiciones también con el mismo ámbito material de aplicación. En Cataluña y el País Vasco tenemos ejemplos de este tipo de iniciativa, a la que podríamos denominar "iniciativa provocada".

Así la Mesa del Parlamento de Cataluña en su reunión del 10 de febrero de 1981 aceptó a trámite la proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre "Protección de la zona volcánica de la Garrotxa". El Gobierno el 13 de febrero presentó a trámite un proyecto de ley con el mismo título, proyecto que fue asumido por la Mesa el 3 de marzo. La proposición de ley socialista fue rechazada por el Pleno en el trámite de toma en consideración el 4 de abril de 1981. El Proyecto de ley del gobierno fue aprobado el 23 de febrero de 1982 por el Pleno de la Cámara.

En el mismo sentido podemos examinar lo ocurrido con una proposición de ley del Grupo de Euskadiko Ezkerra sobre "Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías". El día 8 de octubre de 1980 la Comisión III del Parlamento Vasco decidió no tomar en consideración esa proposición de ley. El día 28 de octubre el gobierno no presentaba un proyecto de ley con el mismo rótulo, que se convirtió en la ley 3/1981 de 12 de febrero .

Otro aspecto a considerar con referencia a los proyectos de ley del gobierno es su posible reincidencia. El Gobierno de la Generalidad ha duplicado por tres veces otros tantos proyectos de ley. Es decir, en la lista de los proyectos de ley presentados hasta ahora encontramos dos proyectos de ley sobre Finanzas Públicas de Cataluña (el primero retirado, el segundo presentado seis meses después, finalmente aprobado), los proyectos de ley sobre el cambio de nombre de los Municipios de Cataluña (el primero retirado el mismo día que se presentaba el segundo, el cual fue

aprobado), y finalmente otros dos proyectos de ley sobre Entidades Profesionales Agrarias (los dos retirados después de intensas negociaciones con Esquerra y Centristas). No existen casos de este tipo en el Parlamento Vasco.

Podríamos también examinar qué materias han sido particularmente tratadas en la legislación aprobada. Es decir, cuáles han sido las Consejerías que más proyectos han presentado y aprobado. De alguna manera lo podemos deducir examinando el trabajo legislativo de las distintas Comisiones Legislativas de las Cámaras. En el Parlamento de Cataluña destaca la Comisión de Política Territorial, con siete proyectos presentados y siete aprobados. La Comisión de Economía y Finanzas ha recibido 11 proyectos de ley de los cuales ha aprobado 9. Ahora bien, de los 9, tres corresponden a Presupuestos, tres más a ampliaciones o suplementos de crédito, y las tres restantes son leyes de ámbito más general. La Comisión de Política Cultural que agrupa temas de Enseñanza y los estrictamente culturales, ha visto aprobar tres de los cinco proyectos hasta ahora presentados. Cabe subrayar que los tres corresponden al ámbito cultural.

Las restantes cuatro leyes aprobadas han surgido dos de la Comisión de Seguimiento Provisional creada antes de la aprobación del Reglamento, y a las otras dos de las Comisiones de Organización y Administración, y de la Comisión de Justicia.

En el País Vasco son las Comisiones II y III las que más trabajo han acumulado. Esas Comisiones son respectivamente las de Economía y Hacienda, y la de Ordenación Territorial y Política Sectorial. En la primera se han debatido siete leyes, después aprobadas, que tienen contenido presupuestario o de autorización de gastos. Por la Comisión III han pasado cuatro leyes pero de contenidos muy diversos, desde la ya aludi-

da sobre Centros de Contratación de Transportes de Mercancías, hasta el Estatuto del Consumidor. De hecho, en el País Vasco las 5 Comisiones tienen un ámbito de actuación más amplio que las 8 Comisiones del Parlamento catalán, lo que dificulta la posible relación Comisiones-Consejerías.

Otro de los factores a considerar es el timing de los proyectos de ley aprobados. En el Parlamento catalán se puede considerar un promedio de cinco a seis meses por cada ley aprobada, período de tiempo que abarca desde su recepción por la Mesa hasta su definitiva aprobación por el Pleno. Evidentemente hay leyes que tardan mucho más, la Ley de Protección de la Zona Volcánica de la Garrotxa tardó diez meses en ver concluida su tramitación, y otras que acortan notablemente ese promedio aludido, por ejemplo la Ley de creación del Instituto Catalán del Suelo, que tardó tres meses. En estos momentos el proyecto de ley más antiguo es el presentado el 27 de julio de 1981 sobre Cooperativas y que aún no ha finalizado su tramitación. En Cataluña sólo se ha dado un caso de aprobación de un proyecto de ley en Lectura Unica. Fue la Ley por la que se concedía una prórroga al Gobierno para que dictara el Reglamento de la Ley de Patrimonio.

En el País Vasco el timing es en general más corto. El promedio general es de tres meses y algunos días. Tres han sido las leyes más difíciles de aprobar: la ley de Gobierno (seis meses), la Ley de Cooperativas (diez meses), y la ley de normalización y protección del euskera (catorce meses). En estos momentos el proyecto de ley más antiguo aún en trámite es el que hace referencia a las Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos. Este polémico proyecto que divide al mismo partido del gobierno, entró a trámite el 3 de junio de 1981, y en estos momentos no ha superado aún el trámite de la ponencia.

D.2) LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS CAMARAS.
PROPOSICIONES DE LEY Y LEYES APROBADAS.

Hemos ya aludido anteriormente a que en la actualidad la potestad legislativa del Parlamento es más potestad de enmendar y aprobar leyes, que potestad de crear o presentar leyes. En realidad en la mayoría de países de nuestra área político-cultural el grado de participación de las Cámaras en la producción legislativa oscila entre el 10% al 20%. Pero ello no se debe a la poca capacidad de trabajo de los Grupos Parlamentarios. En realidad lo que ocurre es que muy pocas de las proposiciones de ley presentadas por el Grupo llegan a ser tomadas en consideración, y por lo tanto pueden llegar a ser aprobadas como leyes. En Francia en 1979 de un total de 790 proposiciones de ley presentadas sólo 10 se convirtieron finalmente en ley. Eso significa el 1'3% del total presentado, aunque en cambio signifique el 12% del total de leyes aprobadas aquel año.

En Cataluña y el País Vasco los grupos parlamentarios han usado con discreción de la potestad de presentar proposiciones de ley. En Cataluña se han presentado en este período un total de 22 proposiciones de ley, mientras en el País Vasco el número ha sido de 15 (21). Nos parece un pobre balan-

(21) De hecho son 23 las proposiciones de ley presentadas en el Parlamento Vasco desde que se inició la Legislatura. Pero de entre esas 23 proposiciones, 7 que fueron presentadas al mismo tiempo por el Grupo de Socialistas Vascos, se limitaban a intentar introducir nuevos mecanismos reglamentarios al no disponer la Cámara de un Reglamento propio. Esas siete proposiciones no se llegaron a discutir porque se decidió convertirlas en propuestas de resolución e incorporarlas al texto redactado por la Ponencia de Reglamento. Otra proposición de ley, que sumada a las 7 y a las 15 suman 23, fue la presentada por las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya, y a la que daremos un tratamiento específico más adelante.

ce, teniendo en cuenta que normalmente la iniciativa de las Cámaras recae sobre los grupos de oposición, que con la presentación de proposiciones de ley quieren poner en entredicho la iniciativa legislativa del gobierno, al presentarlas sobre materias en las que el gobierno no había aún legislado, o pretenden ejemplificar de alguna manera su programa alternativo mediante esas proposiciones legislativas.

Veamos los Cuadros-Resumen de la iniciativa legislativa de los Grupos Parlamentarios de los respectivos Parlamentos catalán y vasco.

PARLAMENTO DE CATALUÑA. Proposiciones de ley de los grupos parlamentarios.

	Presen- tadas	Apro- badas	No admitidas por gobierno	No tomadas en consideración	Reti- radas	En trámite
CiU	--	--	--	--	--	--
PSC	9	2	2	4	1	--
PSUC	2	1	--	1	--	--
ERC	2	--	--	--	2	--
CC (UCD)	1	--	--	1	--	--
NA (CDS)	2	--	--	--	--	2
CiU/ERC/CC	1	--	--	--	--	1
CiU/PSC	1	--	--	--	1	--
Todos los grup.	4	3	--	--	--	1
TOTAL	22	6	2	6	4	4

PARLAMENTO VASCO. Proposiciones de ley de los grupos parlamentarios.

	Presen- tadas	Apro- badas	No admitidas por gobierno	No tomadas en consideración	Reti- radas	En trámite
PNV	1	1	--	--	--	--
PSV	5	--	--	4	--	1