

momento inicial de un proceso que culminará en la publicación por el Gobierno de los Reales Decretos de traspasos. En definitiva, pues, el proceso en su conjunto se compone de las siguientes fases :

En primer lugar, la Comisión Mixta prevista en el Estatuto de Autonomía establece las normas adecuadas para su funcionamiento. Estas normas aceptadas por el Pleno, son publicadas por el Gobierno a través del correspondiente Real Decreto. Se reconoce, pues, la autoorganización de cada Comisión Mixta para el desempeño de su cometido (RD1666/80, Cataluña; 2339/80 País Vasco; 581/82 Galicia; 1152/82 Cantabria; 1707/82 Asturias 2628/82 Murcia; 3825/82 Andalucía; 3901/82 Aragón; 4015/82 Valencia; 1225/83 La Rioja; 1358/83 Canarias; 1956/83 Castilla y León; 1957/83 Extremadura; 1958/83 Baleares; 1959/83 Madrid; 2356/84 Navarra).

En segundo lugar debe atenderse al funcionamiento de estas Comisiones Mixtas y al procedimiento para la adopción de sus acuerdos. La realidad es que los diferentes Reales Decretos de creación de las Comisiones establecen una regulación muy semejante, variando tan sólo en cuanto a la existencia o no de Comisiones Sectoriales, a la previsión o no de Ponencias especializadas y al contenido de los Acuerdos (si tomamos como modelo el RD 1666/80 de 31 de Julio relativo a la Generalidad de Cataluña, puede decirse que el resto de los Reales Decretos sólo difieren en lo previsto en los artículos 6 y 7).

Como rasgo general puede destacarse que las Comisiones no funcionan como órgano colegiado, sino en régimen de paridad, por consenso entre las dos partes, representantes respectivas ~~de~~ del Gobierno central y del Gobierno autonómico. Alcanzando el acuerdo la propuesta a ~~elaborar~~ ^{elevar} al Gobierno se entiende formalizada cuando den su conformidad expresa a los Acuerdos el Presidente (Ministerio de Administración Territorial) y el Vicepresidente (representante designado como tal por la Comunidad Autónoma). No hay previstos mecanismos para solventar la falta de acuerdo, por lo que obligatoriamente deberá llegarse al Consenso entre ambas partes, a diferencia de lo que se estableció, por ejemplo, en el período republicano para el caso de Cataluña, pues el acuerdo se lograba con los 2/3 de la Co-

misión reconociéndose al Presidente de las Cortes de la Repùblica el poder ~~dividir~~ ^{disminuir} el conflicto.

En tercer lugar, hay que atender a la naturaleza jurídica y contenido de los Acuerdos. Los Reales Decretos de creación de las Comisiones, así como la ley del Proceso Autonómico (arts. 16 a 19), establecen el contenido obligatorio y las reglas formales básicas a que deben ~~apostarse~~ ^{cuajadad} tales Acuerdos. De acuerdo con los criterios del Informe de la Comisión de Expertos se añadieron ya, a partir del REal Decreto relativo a la Comisión Mixta gallega, unas mayores precisiones en torno al contenido de los Acuerdos, con el objetivo de precisar mejor las funciones que ~~pagaban~~ a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma, y cuales se gestionaban en régimen de compartición.

Por último el Acuerdo de la Comisión Mixta será publicado por el Gobierno a través del correspondiente Real Decreto, en el que se establecerá la fecha de su entrada en vigor y se recogerá el acuerdo de la Comisión. De acuerdo con el art. 16,a de la LPA, y con el objetivo de armonizar el proceso de traspasos con la reforma de la Administración del Estado, se ha establecido que los traspasos de una misma materia deberán prever fechas de entrada en vigor homogéneas, "con anterioridad a las cuales la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa". Como ha indicado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 5 de agosto de 1983 "los Reales Decretos constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, pero no cabe confundirlos con ellos".

b.3. Valoración crítica.

El funcionamiento del sistema establecido puede analizarse críticamente tanto en lo concerniente al establecimiento de un sistema basado en Comisiones Mixtas como en lo relativo a la regulación dada a la formulación de los Acuerdos.

La crítica al sistema de Comisiones Mixtas ya la hemos hecho.

No pueden desconocerse, sin embargo, las razones que ~~puedan~~ ^{luminos} justificar su implantación. Por una parte, el antecedente histórico de la Segunda República, pero esencialmente, el carácter dispositivo de nuestro sistema autonómico que ~~permite~~ ^{posibilita} ver la implantación del Estado de las Autonomías como el resultado de procesos singulares de creación y desarrollo de las distintas Comuni-

dades Autónomas.

Las dificultades de esta visión, en particular cuando no se trata de reconocer 2 ó 3 Comunidades Autónomas (como en la II República), sino de reformar todo el Estado, es algo que no merece ser destacado. Precisamente, por ello el sistema de Comisiones Mixtas se ha matizado con la introducción de Comisiones Sectoriales, las cuales permiten alcanzar esta visión unitaria de un problema común cuando sólo se negocia entre el Estado y una Comunidad Autónoma.

De esta forma las Comisiones previstas en el RD 2968/80 se han convertido en órganos asesores de las Comisiones Mixtas. Esta técnica aparece en la regulación de la Comisión Mixta Cantabria-Estado (RD 1152/82 de 28 de mayo), cuyo art. sexto estableció que "para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los traspasos de competencias y de medios personales, financieros y materiales, que debe recibir la Comunidad Autónoma". En lo relativo a la composición y funcionamiento de las Comisiones sectoriales hay una remisión expresa al RD 2968/1982.

En cualquier caso, la Comisión Mixta mantiene su poder de decisión, pues la Comisión Sectorial se limita a elevar una propuesta. Pero se adquiere así una visión global del problema que plantea el traspaso a nivel estatal, y se facilita la actuación a través de bloques orgánicos.

Este modelo va a reproducirse en los restantes Reales Decretos de creación de las Comisiones Mixtas, (salvo en el caso de Navarra), añadiéndose en algunos supuestos la presencia de unas "ponencias especializadas", como órganos técnicos de apoyo (Tales ponencias aparecen en el RD 581/82, Galicia, y se regulan también, por ejemplo, en los RD 3825/82 Andalucía ó RD 4015/82 Valencia). La fórmula que se utiliza es la siguiente : "para la preparación de las transferencias y traspasos en materia de su Estatuto que excedan de lo previsto en el art. 148 de la Constitución o en aquellas otras de especial interés o significación para la Generalidad Valenciana, la Comisión Mixta, está asistida por ponencias

especializadas con participación paritaria de ambas representaciones, que podrán tener la asistencia de los expertos que consideren convenientes".

En definitiva, intento de dar coherencia a través de las Comisiones Sectoriales e intento de reforzar técnicamente a las Comisiones Mixtas a través de las Ponencias especializadas.

Las otras críticas se dirigen, como decíamos al inicio de este epígrafe, al contenido de los Acuerdos y a la impre visión en torno a su valor jurídico y eficacia.

Aquí ya no se trata de respetar una mayor o menor autonomía, sino de haber establecido una normativa precisa gracias a la cual el proceso de traspasos se hubiera desarrollado con menos conflictos. La traducción administrativa de los concep^{tos} empleados en la Constitución y Estatutos exige una temática precisa, debían afrontarse problemas como el traspaso de servicios y la subrogación en titularidades de relaciones jurídicas concretas, así como resolver cuestiones sobre el patrimonio (COSULLUELA, MONTORO)⁽³⁾. Pues bien, todo se remitió a los Reales Decretos que aprobaran las diversas Comisiones Mixtas, con un resultado insatisfactorio que trata de paliar, en parte, la ley del Proceso Autonómico. Como ejemplo sirve la ley 2/84 de 24 de enero, que fue necesario aprobar por la falta de claridad en relación a la situación de la transferencia de inmuebles poseídos por el Estado a título de arrendamiento. Al mismo tiempo, puede comprobarse, como los Reales Decretos que regulan el mecanismo de los traspasos y Comisiones Mixtas han ido perfeccionando la redacción dada a los primeros, precisando el contenido que deben tener los citados acuerdos.

Los artículos 18, 20 y 21 de la LPA se refieren también a estas cuestiones, completando las reglas establecidas por las Comisiones mixtas. Al regular aspectos formales, sin incidir en la competencia de las Comisiones citadas, y en base a lo dispuesto en el art. 149, 1.18 de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoció la constitucionalidad de tales preceptos (STC 5 agosto de 1983).

Los acuerdos de las Comisiones presentan otros problemas en cuanto a su valor jurídico. Una primera cuestión es la relativa a la posible condicionamiento de tales acuerdos por otras normas distintas de las propias de las Comisiones. La respuesta del Tribunal Constitucional a este interrogante ha sido también extremadamente clara: "No cabe admitir que una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus acuerdos; el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa" (STC 5 de agosto 1983, F.J.28).

Otra cuestión debatida es el grado de vinculación de tales acuerdos sobre el Gobierno, el cual debe darles fuerza normativa a través de su publicación como Real Decreto. Pues bien, de nuevo de forma clara y rotunda (MUÑOZ MACHADO matiza la doctrina del Tribunal) el Tribunal Constitucional ha resuelto el problema: las propuestas de las Comisiones Mixtas son: "propuestas vinculantes para el Estado, que deberá respetar su contenido". (STC 5 de Agosto de 1983, F.J.28).

Una última cuestión puede aún plantearse, me refiero a si los Reales Decretos de traspasos condicionan o no el ejercicio de la Competencia. Pues bien, este problema fue abordado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 7 de abril de 1983, en la que se determinó con claridad que las competencias se asumen con la aprobación de los Estatutos, no con los Reales Decretos de traspasos. Doctrina incuestionable, pero que en verdad no resuelve el problema al que nos referíamos, y que exige diferenciar la titularidad del ejercicio de la competencia. No se discute que las competencias se establezcan en los Estatutos de Autonomía, pero lo que si es cierto, y la práctica lo confirma, es que el ejercicio de las funciones administrativas se difiere a la transferencia de bienes y servicios, y ello por una razón de simple imposibilidad material previa (MUÑOZ MACHADO señala también la seguridad jurídica que implica para los administrados el esperar el momento del traspaso) (S)

b.4. Reales Decretos de traspasos y la delimitación competencial.

Los Reales Decretos de Traspasos plantean, todavía, otra importante cuestión a la que dedicaremos un apartado especial a ella ya hemos aludido con anterioridad. Me refiero a la delimitación que de hecho conlleva el Real Decreto de traspasos, al traducirse en el mismo los grandes conceptos con los que Constitución y Estatutos proceden a establecer la distribución de competencias. Ello exige, por tanto, alguna constatación y alguna que otra precisión.

Así, debe constatarse la diferencia existente entre los Reales Decretos preestatutarios y los aprobados vigentes, los Estatutos (al tema ya nos referimos anteriormente). Debe también constatarse la diferencia de contenido entre los Reales Decretos de traspasos para Cataluña, País Vasco, Galicia y Navarra y resto de Comunidades, diferencia derivada de la regulación normativa del contenido de los Acuerdos prevista en los respectivos Reales Decretos sobre funcionamiento de las Comisiones Mixtas. Los Reales Decretos de traspasos a estas últimas Comunidades ~~no~~ precisan las funciones que asume la Comunidad Autónoma, las que se reserva al Estado y aquellas en que deben concurrir ambas Administraciones, lo que implica una clara distribución de competencias administrativas en aras de evitar la confusión que conlleva la simple referencia a conceptos materiales o funcionales genéricos. Igualmente cabe constatar la existencia de Reales Decretos de traspasos "varios", es decir, sin que los Anexos contengan traspaso alguno de bienes, personal o medios financieros (por ejemplo, el Real Decreto 665/84 de 6 de febrero sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del sector pesquero. Los apartados C,D,E,y F del Anexo, relativos a bienes, derechos y obligaciones del Estado, personal y puestos de trabajo vacantes y créditos presupuestarios tienen el mismo contenido : No se producen traspasos a la Comunidad Autónoma de Cataluña en este apartado). Hay que dejar constancia, por último, de algunas redacciones que inducen a la confusión, en tanto parecen indicar que los Reales Decretos de traspasos llevan a efecto una distribución de competencias. Así, puede mencionarse en primer lugar la ley de Proceso Autonómico de 14 de Octubre de 1983, cuyo artículo 18,2-f establece que los Reales Decre-

tos deberán contener el "inventario de la documentación administrativa relativa al servicio o competencias transferidas". Igualmente, algunos Estatutos de Autonomía, al referir se a la Comisión Mixta la atribuyen la facultad de transferir competencias (p.ej. Andalucía, disposición transitoria segunda o Castilla Leon, disposición transitoria tercera).

Por último, algunas normas incurren también en esta confusión. Por ejemplo, la Orden de 4 de enero de 1985, en cuya Exposición de Motivos se lee lo siguiente,: "los Reales Decretos de transferencias fijan las funciones que van a desarrollar las Comunidades Autónomas en esta materia, así como las competencias reservadas a la Administración del Estado y aquellas otras funciones que han de realizarse de forma compartida" (vd. también el RD 2329/83 de 28 de julio, disposición final tercera).

Ante este estado de cosas, resta ya tan solo constatar la existencia de una serie de pronunciamientos del TRIBunal Constitucional en los que se ha abordado el problema. La doctrina contenida en tales Sentencias consiste en afirmar de modo rotundo que los Reales Decretos de traspasos carecen de valor para proceder a un reparto competencial, el cual, se establece en la Constitución y Estatutos (Sentencias, 25/83 de 7 de Abril; 67/83 de 22 de julio; 76/83 de 5 de agosto; 84/83 de 24 de Octubre; 87y88/83 de 27 de octubre; 113/83 de 6 de diciembre; 77/84 de 3 de julio). El contenido de la Sentencia del TRIBunal Constitucional 125/84 de 20 de diciembre es enormemente significativa: "Las tres Comunidades Autónomas recurrentes asumieron competencias exclusivas sobre turismo o, más explicitamente, sobre promoción y ordenación del turismo en el archipiélago en sus respectivos Estatutos : en ellos (conviene insistir en este punto para disipar posibles alegaciones equívocas de las partes al respecto) y no en los Reales Decretos de transferencias, que lejos de ser normas de atribución de competencias se limitan a ejecutar las que si lo son, por tanto, a confirmar en nuestro caso el carácter exclusivo de las competencias comunitarias sobre turismo".

Sin embargo, la rotundidad de tales pronunciamientos no es ajena a alguna que otra fisura. Y es que en varias de las Sentencias citadas el propio Tribunal acude de hecho a los Reales Decretos de traspaso para decidir el ente competente (así

la Sentencia 84/83 de 24 de Octubre acude al RD 1010/81; la Sentencia 113/83 de 6 de diciembre se remite al RD 1412/81; La Sentencia 33/84 de 9 de Marzo utiliza el RD 2413/82 y la Sentencia 77/84 de 3 de julio hace uso del RD de 21 de noviembre de 1980). Como señala la sentencia ya citada, 113/83 de 6 de diciembre, "los posteriores Decretos, y en concreto el 1412/81 de 19 de junio traspasan servicios, no transfieren competencias, Pero aún dentro de estos límites, el contenido del Decreto en cuestión es útil para esclarecer qué contenido tenía la competencia administrativa que se discute cuando la ejercía el Estado...".

Lo dicho hasta ahora nos permite realizar ya las precisiones a que hicimos referencia. En este sentido nos parece que todo Real Decreto de transferencias encierra, por su propia esencia, una función de delimitación competencial. Si al transferir se interpreta el lenguaje constitucional y estatutario, de hecho se establece una delimitación competencial. El contenido de los Acuerdos de las Comisiones Mixtas, tal y como se configura en la LPA y en los Reales Decretos de traspasos que no afectan a Cataluña, País Vasco y Galicia, pone ~~de~~ relieve este factor de delimitación competencial. Ello, explica, a nuestro entender, las confusiones a que acabamos de aludir y la postura del Tribunal Constitucional.

Debe, por tanto, precisarse el exacto valor jurídico de los Reales Decretos de traspasos. A nuestro entender tales Reales Decretos tienen un valor de norma interpretativa. Como tal, no establecen distribución de competencias, pero si que establecen una interpretación de lo previsto en la Constitución y Estatutos. Interpretación que obviamente podrá ser corregida, en su caso, por el Tribunal Constitucional. El Real Decreto de traspasos no vincula a los Tribunales, en tanto no es la norma que distribuye competencias, pero sirve como intérprete de los preceptos genéricos de la Constitución y Estatutos. La validez de esta norma interpretativa debe centrarse, por otra parte, en su propio origen. Al ser fruto de la Comisión Mixta, supone que las partes en posible litigio sobre el alcance competencial han acordado de mutuo acuerdo la interpretación a dar a las normas que delimitan sus esferas de actuación.

Esta tesis, cosa, por último con la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 5 de agosto de 1983 (FJ,31), doctrina que también podría parecer contradictoria con el valor general que el Tribunal da a los REales Decretos de traspasos. En concreto se analizaba la constitucionalidad del art. 25,1 de la LOAPA (actual, art. 18,1 de la LPA), y en relación al mismo se dice : " dado el contexto en que dicho precepto se halla inserto, no puede considerársele una norma atributiva de competencias, sino un precepto de carácter formal que se limita a exigir que los resultados de la delimitación competencial, realizada de acuerdo con las mencionadas pensiones (constitucionales y estatutarias) se recojan en los Reales Decretos".

Es decir, el Real Decreto de traspasos realiza una delimitación competencial que en todo caso debe estar dentro de las previsiones constitucionales y estatutarias. En este caso (y en tanto responde al acuerdo de la Comisión Mixta) el REal Decreto es válido y útil en tanto precisa el alcance de las normas superiores.

Resta ya una ultima precisión. El REal Decreto de traspasos cumple también una función de dar seguridad jurídica dentro del ordenamiento. Como ha expuesto claramente MUÑOZ MACHADO⁽⁶⁾, la publicación de estas normas "hacen pública advertencia de que se ha producido la definitiva sustitución de Administraciones publicas, otorgando la debida seguridad jurídica a sus interlocutores habituales y a los ciudadanos en general ". ¿No sería esta la verdadera razón, por ejemplo de los Reales Decretos de traspaso "vacíos" a los que aludimos anteriormente?.

" EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DE FUNCIONARIOS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ".

a. Planteamiento general.

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha encontrado en el proceso de traspaso de funcionarios a las Comunidades Autónomas uno de sus principales retos. El acierto en la resolución del mismo condiciona no sólo la buena marcha de las nuevas Administraciones, si no tambien la posibilidad de llevar a cabo una verdadera reforma de la Administración del Estado.

La dificultad del problema estriba en un dato obvio. Si el proceso de distribución de bienes y servicios que sigue a la asunción de competencias en los estatutos plantea problemas de valoración y de coherencia con la nueva distribución de cometidos, el proceso de traspaso de funcionarios añade un elemento nuevo. Toda reordenación burocrática comporta incidir en el elemento personal del organo, en el funcionario concreto, con sus intereses y sus expectativas individuales o corporativas. Intereses y expectativas que seguirán o no defendibles jurídicamente, cuando se incida sobre ellas, pero que en ningún caso pueden desconocerse si se quiere llevar la reforma a buen puesto.

Por otra parte, convergen sobre el tema intereses diversos y en cierta medida opuestos. Por un lado, los ya mencionados de los funcionarios y especialmente los encargados en los Cuerpos; por otro lado, el interés de las Comunidades Autónomas, las cuales tratan de mantener el mayor nivel de autonomía en aras a la futura ordenación de su propia burocracia, y, por último, el interés estatal en llevar a cabo una importante redistribución del personal a su servicio.

Sobre este conjunto de factores debe articularse el proceso de traspaso de funcionarios. Proceso que viene exigido, y este es otro dato importante, por el modelo constitucional y estatutario adoptado al plantearse el sistema de función pública en el Estado Autonómico. Quiere señalarse con ello que se ha reconocido la existencia de una función pública propia en el seno de las diferentes Comunidades Autónomas, habiéndose reservado el Estado únicamente la determinación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios (149.1,18 de la Constitución).

Aceptada esta premisa, que se concreta en los diferentes Estatutos de Autonomía, el proceso de traspaso de funcionarios se conver-

tía en una necesidad inaplazable. No podía pensarse en la improvisación de una burocracia autonómica de nuevo cuño cuando los servicios traspasados exigían una continuidad en su prestación y, por otra parte, no podía desconocerse el aumento de gasto público que hubiera supuesto duplicar los puestos de trabajo en la Administración si no se hubiera adecuado la estructura organizativa del personal de la misma razón de la nueva distribución de cometidos.

Desde los primeros momentos de construcción del Estado de las Autonomías, ya en la época preestatutaria, hay una conciencia general en la trascendencia del tema. Nadie cuestiona la necesidad de proceder a la redistribución del personal, traspasándolo a las Comunidades Autónomas. Los puntos conflictivos estriban en la articulación técnica de este proceso. A los problemas generales antes señalados se sobreponen las cuestiones concretas ¿Qué personal se transfiere, a través de qué procedimientos, en qué situación jurídica queda el personal transferido? Cuestiones que se complican si se tienen en cuenta los distintos orígenes del personal traspasado (Administración del Estado, y Administraciones locales) y las diversas situaciones jurídicas con las que este personal llega a la nueva administración (funcionario de carrera o interino, personal laboral, en situación de activo o no, etc..).

A todos ~~los~~ estos temas se ha tratado de dar solución al filo del propio desarrollo temporal de la construcción del Estado de las Autonomías. Veamos brevemente este proceso temporal para referirnos, por último, a la regulación actual del proceso de traslados. En cualquier caso debe destacarse que este proceso de traslados lo entendemos como una situación transitoria que permita en un futuro inmediato redistribuir el personal hoy existente y configurar la estructura y régimen jurídico propio de las respectivas administraciones autonómicas. En esta segunda fase sólo deberá atenderse a los problemas normales derivados de la movilidad de los funcionarios, pero no a su traslado legado a la distribución competencial. Ahora bien, la existencia ~~de~~ esta segunda fase de un importante núcleo de personal transferido condicionará la libertad de maniobra del legislador autonómico.

b. La evolución temporal del sistema de traspasos de funcionarios.

La respuesta legal al problema que acaba de exponerse va a variar de forma rápida en estos primeros años de desarrollo del Es-

tado de las Autonomías. En líneas generales pueden diferenciarse, sin embargo, dos grandes etapas, una primera en la que el proceso de traspasos está guiado por el impulso de la perspectiva singular de cada Comunidad Autónoma, y una etapa posterior, que llega hasta el presente, en la que se adopta una perspectiva más general en la que se tiene en cuenta la reforma del Estado. El cambio de orientación está marcado por el Informe de la Comisión de Expertos y la posterior aprobación de la ley de Proceso Autonómico.

Veamos ahora la evolución de este proceso, centrado en la transferencia de personal de la Administración del Estado.

En la primera etapa cabe diferenciar, a su vez, la época preestatutaria de la estatutaria. Durante la vigencia de los regímenes de preautonomía se ponen ya en marcha los traspasos de funcionarios en los Reales Decretos de transferencia de bienes, personal y medios que ~~completaban~~ al Real Decreto previo en el que se definía la competencia autonómica. Luego, los Estatutos de Autonomía asumirían el personal previamente traspasado. Una vez en vigor los Estatutos, estos mantienen el procedimiento de traspaso en manos de las Comisiones Mixtas, si bien estas se limitan ya a traspasar bienes, recursos y personal, y no traspasan competencias.

Los dos problemas esenciales a resolver son, como ya dijimos, qué personal se transfiere y en qué situación jurídica. En cuanto al primer tema la realidad es que todo quedó a la negociación y no se establecieron modulos objetivos y racionales para determinar el personal vinculado a cada traspaso. El automatismo con el que se pensó podría resolverse este tema ~~y~~ no funcionó en la práctica. La consecuencia más clara es que el traspaso afectó a personal de servicios periféricos y muy escasamente a personal central.

Por lo que hace referencia a la situación jurídica, debe señalarse una clara evolución desde la simple puesta a disposición hasta la adquisición y dependencia orgánica y funcional de la Comunidad Autónoma. En todo caso, por otra parte, el personal es traspasado sin concurso o derecho de opción previa, lo que implica, de hecho, un traspaso forzoso. La respuesta legal a estas cuestiones se inicia con el Real Decreto de 15 de septiembre de 1978, en el que se trató ya de definirse la nueva situación jurídica del personal tránsferido. Este quedará en situación de doble dependencia (orgánica del Estado y funcional de la Comunidad Autónoma). Esta normativa se perfeccionará a través del R.D. 2296/1980 de 12 diciembre, relativo ~~a~~ al personal de los ~~entes~~ preautonómicos.

Mientras tanto se iban aprobando los primeros Estatutos de Autonomía y las normas relativas al funcionamiento de las Comisiones Mixtas. De acuerdo con estas se establece que el personal transferido pasará a depender de la Comunidad Autónoma y que quedará en situación de supernumerario en los cuerpos o escales a que pertenezca en el momento del traspaso. El dato importante es la vinculación orgánica y funcional con la Comunidad Autónoma y, por otra parte, el interés por mantener una vinculación con la Administración de origen que permita superar los recelos del personal trasladado, al ~~abrirles~~ la puerta para el regreso a "su administración" (en este sentido los REales Decretos 31 julio y 21 noviembre 1980). Al mismo tiempo la integración en la Comunidad Autónoma se realiza reconociendo los derechos de cualquier orden y naturaleza que les corresponden.

Este proceso va a plantear una serie de problemas que MUÑOZ MACHADO (*) ha enumerado en los siguientes términos : "primero, la falta de conexión entre las operaciones de transferencia de funcionarios y la reforma de la Administración estatal que, obviamente, debería evaluar sus necesidades antes de desprenderse del personal y proceder a adaptar sus estructuras a la nueva situación; segundo, la escasa incidencia que los mecanismos utilizados para decidir qué funcionarios quedaban afectados por la transferencia tenía en las estructuras centralizadas de la Administración estatal; tercero, el carácter más nominal que efectivo del derecho permanente de opción de los funcionarios a regresar a la Administración estatal, pues lo lógico es que el número de plazas disponibles en ésta decreciera; cuarto, la sectorialidad de las regulaciones dadas para cada Comunidad Autónoma en concreto, que impedía arbitrar mecanismos de traslado de los funcionarios de unas Comunidades a otras; quinto, las dificultades para una dirección unitaria del proceso de transferencias de funcionarios, ya que las decisiones correspondientes se adoptan en el seno de las Comisiones Mixtas, es decir, para cada Comunidad Autónoma en concreto".

El primer toque de atención ante esta situación se contiene en el informe de la Comisión de Expertos (Capítulo III, punto 6), formulándose una serie de propuestas concretas para determinar el personal a transferir, teniendo en cuenta que no se trata de un proceso que afecta sólo a los derechos o expectativas de los funcionarios, sino de un proceso global de reordenación de la Administración de origen en el que ~~se~~ implica directamente a la autonomía organizativa de cada Comunidad Autónoma.

De acuerdo con este nuevo planteamiento de fondo se dictan una serie de normas concretas, así, el R.D. 1778/83, de 22 de junio, por el que se dictan normas para facilitar el traslado de personal y para dotar provisionalmente a las comunidades autónomas de los medios personales y materiales correspondientes al coste efectivo de los servicios del Estado transferidos a las mismas, el R.D. 336/84 de 8 de febrero, sobre traslados voluntarios del personal destinado en Madrid y el R.D. 1336/84 por el que se regulara e incentiva el traslado de los funcionarios de la Administración de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas.

No cabe duda, sin embargo, que el texto verdaderamente importante en este tema es la ley de Proceso Autonómico, cuyos arts. 24 a 31 se refieren a esta problemática en concreto. A destacar, por ejemplo, que se supera la exclusiva ~~transferencia~~ ^{transferencia} de personal periférico vinculado al servicio traspasado y se afecta a todos los funcionarios de la Administración del Estado y otras instituciones públicas. Igualmente, se pone en clara conexión el proceso de traspasos con la reforma administrativa general, (art. 24,4) y se regulara con mayor precisión el mecanismo de traspaso forzoso y voluntario. Traslado forzoso que ha de presentar graves problemas cuando implique cambio de residencia, por lo que se prevén medidas compensatorias.

Los problemas del traslado voluntario recibieron una atención especial en el R.D. 1778/83 de 23 de junio por el que se pusieron en marcha las ofertas públicas de empleo, de manera que se consiguiera llevar personal desde los servicios centrales a las Comunidades Autónomas, objetivo que se refuerza con el R.D. 336/84 al limitar ~~al personal de origen y al situado en~~ ^{aplicado al lo transferido} Madrid. La respuesta a estos canales voluntarios ha sido, sin embargo, muy escasa.

La ley de Proceso Autonómico aborda también otro aspecto esencial, la situación jurídica del personal transferido. Sobre este punto establece que este personal se integrará como funcionario propio de la Comunidad Autónoma de la que dependerá orgánica y funcionalmente (arts. 25,1 y 30), lo que se interpretó por el Tribunal Constitucional en el sentido de reconocer la clara voluntad del legislador de considerar el funcionamiento transferido como propio de la Comunidad Autónoma (STC 5 agosto 1983).

La regulación normativa ha quedado cerrada, por el momento, con la aprobación de la ley 30/84 de 2 de Agosto. El artículo 12 aborda los dos temas esenciales; por una parte, insiste en que el funcionario transferido se "integre plenamente" en la organización de la Función Pública autonómica y por otra establece que en el cuerpo o escala de origen permanecerá en una situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, situación que les permite mantener todos los derechos como si estuvieran e activo respecto del cuerpo o escala de origen.

Resumiendo, lo dicho hasta ahora, debe destacarse una clara evolución en el proceso de traspasos de funcionarios desde su planteamiento inicial, vinculado a los acuerdos de las Comisiones Mixtas sobre transferencias de bienes y servicios, hasta las soluciones más recientes en las que se incentiva el traslado voluntario, en particular, desde la Administración central, vinculando la dotación de personal a las Comunidades Autónomas con la reforma de la Administración del Estado.

Debe tambien destacarse el respeto escrupuloso de los derechos y expectativas de los funcionarios, sin que, por otra parte, la "amenaza" de traslado con cambio de residencia haya llegado a hacerse efectiva. Al mismo tiempo, ha existido un claro interés por asegurar el derecho de retorno a la Administración de origen y el derecho de circulación entre las distintas Administraciones.

Todo ello no puede ocultar la existencia de unos problemas graves derivados de este proceso de traspasos, así, la falta real de traspaso de personal de los servicios centrales, lo que ha forzado a la contratación de personal por las comunidades Autónomas. La existencia, en consecuencia, de una Administración formada por dos colectivos de distinto origen y régimen jurídico, sin que se pueda alterar "alta baja" el régimen del personal transferido. La realidad, también, de un cierto privilegio en el destino a puestos de dirección entre el personal contratado en perjuicio del traspaso.

Resta, ya, tan solo, que en desarrollo de la legislación básica estatal se integre, definitivamente, el personal traspasado en los regímenes estatutarios que establezcan las leyes autonómicas.

(*)

- (1) MUÑOZ MACHADO. Derecho público de las Comunidades Autónomas I, Madrid 1982, pág, 125
- (2) COSCULLUELA. La determinación constitucional de las competencias de las comunidades Autónomas, RAP 89,,1979,pág 39ss; y MUÑOZ MACHADO, Derecho.....cit, II. pag 76.
- (3) COSCULLUELA. La....cit. pag. 39ss; MONTORO,
- (4) MUÑOZ MACHADO. Derecho.....cit, II, pag 80, afirma : "es más cuestionable que el Gobierno, sin alterar para nada el contenido del acuerdo alcanzado, no pueda valorarlo desde un punto de vista jurídico formal para determinar si es frontalmente contrario a la Constitución misma o al bloque de la constitucionalidad, devolviéndolo para revisión, si aprobarlo , si advierte dicha tacha".
- (5) MUÑOZ MACHADO, Derecho.... cit II pag 84.
- (6) MUÑOZ MACHADO, Derecho.... cit II pag. 83.

NOTA FINAL.

- (*) Deben tenerse en cuenta las peculiaridades que ofrece el su puesto de Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que se han asumido los bienes, servicios, y personal de las Diputaciones provinciales. Igualmente deben tenerse en cuenta los procesos de traspaso desde entidades locales al conjunto de Comunidades Autónomas, tema regulado en el R.D. de 27 de octubre de 1978, R.D. 1 de junio de 1979 y R.D. 27 de noviembre de 1981

Lección 10. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

La posición del Parlamento.- La composición.- El sistema electoral.
El estatuto de los parlamentarios.- El funcionamiento del Parlamento.-
El Presidente y la Mesa.- Los Grupos parlamentarios.- La Junta de Portavoces.- El Pleno y las Comisiones.

LA POSICION DEL PARLAMENTO

En la ~~regu~~ configuración institucional de las CC.AA. el art. 152.1 CE sitúa en lugar central al Parlamento mediante dos grandes notas: le considera como máximo órgano representativo de la C.A. al señalar que será elegido por sufragio universal y le atribuye las funciones fundamentales de todo conjunto institucional: aprobar las leyes y nombrar al Presidente de la C.A. y del Gobierno.

Los Estatutos de autonomía han explicitado y desarrollado tales notas, por una parte afirmando expresamente la relación pueblo-Parlamento que implican las elecciones y ~~xxxxxx~~ afirmando su carácter inviolable; por otra parte, detallando las competencias de los Parlamentos a partir de las funciones básicas citadas, que abordaremos en el capt. siguiente.

~~Todos~~ Prácticamente todos los Estatutos contienen una afirmación semejante a ésta: "El Parlamento representa...al pueblo de Cataluña, o andaluz, o asturiano, canario..."(30.1 E. Cat, 25.1 E.And, 23.1 E.Ast. 8.1 E.Can., etc.). Con ello los Estatutos únicamente explicitan la relación que sostiene ~~la~~ la posición central ~~que la CE concede al Parlamento~~ en el sistema institucional de las CC.AA., y que está en la base de todos los Parlamentos democráticos.

Efectivamente la fuerza del Parlamento en la democracia proviene de ~~xxxxx~~ ser la única institución elegida directamente por todo el pueblo, y formar por ello la representación, el reflejo, más fiel posible a la composición política de la población. El Gobierno, por mayoritario que sea, constituye solo reflejo de una parte del electorado; solo el Parlamento permite el contraste entre todas las fuerzas políticas significativas.

Este es un tema general que no precisa aquí mayores razones. Quizás conviene en cambio una alusión al carácter de la relación Parlamento-

2

pueblo en las CC.AA., que resulta del todo paralelo al que la Constitución postula para las Cortes respecto al conjunto del pueblo español en el art. 66.1 CE. Eso significa que la Constitución misma parte de un concepto ~~de~~^{complejo} pueblo español, ~~como~~ por una parte como conjunto y como tal titular de la soberanía política, por otra parte como suma de unidades diversas y diferenciadas en las distintas nacionalidades y regiones que integran España. ~~Exxxxxxx~~

Esta segunda dimensión fundamenta no solo la posición de las instituciones autonómicas, en primer lugar el Parlamento, sino tambien las funciones de las mismas en el Estado como conjunto. Conviene tener presente que la soberanía no corresponde al Estado sino al pueblo que la ejerce tanto de forma conjunta como diversificada, a través de las respectivas instituciones configuradas por la Constitución, las centrales y las autonómicas. El carácter indivisible y absoluto de la soberanía corresponde al periodo del Estado absoluta, no al de la democracia actual.

La representación del pueblo de cada nacionalidad o región por el Parlamento respectivo exige el carácter global de la relación y hace imposible el mandato imperativo, aunque la ~~perm~~ prohibición de este en los Estatutos, como en la Constitución respecto a las Cortes, tenga actualmente una funcionalidad distinta, conceder a los parlamentarios una garantía frente a las decisiones de los partidos políticos por los que fueron elegidos.

La denominación de las Asambleas Legislativas o Parlamentos varía en cada C.A., intentando responder a las tradiciones propias: Parlamento (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Baleares), Cortes (Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra, Castilla-León), Asamblea (Cantabria, Murcia, Extremadura, Madrid), Diputación General (La Rioja) o Junta General (Asturias).

La duración ordinaria de las Legislaturas son cuatro años.

La composición del Parlamento

En general los Estatutos no fijan la composición exacta del Parlamento autonómico, sino que remiten a futuras leyes electorales de las CC.AA., a las que fijan algunos criterios~~#~~. Así el E. Vasco establece que cada Territorio Histórico tendrá el mismo número de representantes(art.26.1); el de Valencia fija un mínimo de 20 diputados por circunscripción, y el resto en proporción a la población, sin que la diferencia llegue a superar la relación de 1 a 3(art. 13);~~los~~ los de Aragón y Andalucía limitan tambien la posible diferencia entre circunscripciones, en Andalucia, de forma que ninguna posea más del doble que otra(28.1), y en Aragón, que la diferencia no supere la relación de 1 a 2'75 entre la que posea mayor y menor población(art. 19).

El criterio fijado por el Estatuto es ~~deportivo~~ en pocos casos, concretamente en Madrid, donde se elegirá un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000(art. 10.2 E.Mad.) y en Castilla-León, cuyas circunscripciones tendrán un mínimo de tres procuradores cada una más otro más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500(art.10.2 E. Cast.-L.). ~~excepto en Estatutos~~

Más frecuentemente los Estatutos se limitan a fijar un número máximo y un mínimo, o uno de los dos, en cuyo límite la ley electoral determinará la composición exacta:

Galicia.....	entre 60 y 80(art.11.5)
Andalucia.....	" 90 y 110(art.26.1)
Asturias.....	" 35 y 45(art. 25.2)
Cantabria.....	" 35 y 45 (art.10.4)
Murcia.....	" 35 y 45 (art.24.2)
Valencia.....	" 75 y 100 (art. 12.1)
Aragón.....	" 60 y 65 (art. 19)
Castilla-La Mancha	" 40 y 50 (art. 10)
Canarias.....	" 50 y 70 (art. 8.3)

Navarra.....entre 40 y 60 (art. 15.2)

Extremadura.....máximo 65 (art. 22.1)

En ~~Cataluña~~^{3/1982} el Estatuto no contiene una determinación semejante, pero la Ley del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad limita la opción de la futura ley electoral entre 100 y 150 diputados (art. 3).

En ~~malgunos~~ casos, el Estatuto exige mayoría cualificada para la aprobación y reforma de la ley electoral; mayoría absoluta en los Estatutos de Asturias(25.2), Baleares(20.3) y La Rioja(18.6) y mayoría de tres quintos en la Comunidad Valenciana(art. 13).

Así pues, la composición actual de la mayoría de los Parlamentos es la prevista por las disposiciones transitorias de los Estatutos que regulaban las primeras elecciones, y es la siguiente:

País Vasco.....~~75~~....75 (la trans.la fijaba 60,

Cataluña.....135 (transt. 4^a)

Galicia 71 (" 1^a)

Andalucía..... 109 (" 4^a)

Asturias..... 45 (" 1^a)

Cantabria..... 35 (" 1^a)

La Rioja 35 (" 5^a)

Murcia 43 (" 1^a)

Valencia..... 89 (" 7^a)

Aragón..... 66 (" 1^a)

Castilla-La Mancha 44 (" 1^a)

Canarias..... 60 (" 1^a)

Navarra..... 50 (" 1^a)

Extremadura 65 (" 1^a)

I.Baleares..... 54 (" 2^a)

Madrid..... 94 (Adic. 2^a)

Castilla-León..... 84 (transt. 1^a)

El sistema electoral

El sistema electoral constituye el medio para hacer efectivo el concepto de representación en cada comunidad política, para designar a los gobernantes y optar entre las diversas líneas políticas que proponen diferentes soluciones para los problemas de la comunidad. Con las diferencias inherentes al hecho de referirse a una comunidad parcial, integrada con otras en un Estado compuesto, las elecciones autonómicas realizan las funciones que se atribuyen en todo sistema democrático representativo: designar a los gobernantes, formar gobierno, crear legitimidad para sus decisiones... (1).

En los últimos años se ha puesto de relieve la equivocidad del término sistema electoral o sus equivalentes, que puede tener dos sentidos, ^{uno amplio} como conjunto de elementos que integran el régimen legal electoral, y otro estricto, como "fórmula electoral" (2). En el sentido amplio, sistema electoral ~~expresa~~ engloba la capacidad para ser elector y elegible, el Censo, la circunscripción, la forma de voto, la justicia ~~constituyente~~ electoral y, por supuesto, la fórmula electoral. Esta, ~~en su~~ en su sentido estricto, se refiere solo al procedimiento de cálculo matemático que traduce los votos electorales en un determinado número de escaños para las diferentes formaciones políticas que concurrieron a las elecciones; ~~en este sentido se distingue principalmente entre fórmulas mayoritarias y proporcionales, caracterizándose estas últimas porque los escaños se distribuyen entre las formaciones políticas en proporción a los votos obtenidos por cada una de ellas.~~

La proporcionalidad por tanto puede referirse, en su sentido jurídico estricto a la fórmula electoral empleada para la distribución de los escaños, y entre las varias existentes figura la fórmula denominada "D'Hondt", que se utiliza en España para el Congreso de los Diputados y se ha utilizado en la elección de todos los Parlamentos autonómicos, y que resulta una variante de la media más elevada. tipo concreto de fórmula electoral que pretende que el coste en votos o cuota a pagar por conseguir un escaño sea sensiblemente el mismo para cada partido (3).

Pero esta cuota precisa para obtener un escaño no depende exclusivamente de la fórmula electoral sino también de los demás elementos que integran el sistema en sentido amplio y destacadamente de la configuración ~~de los distritos electorales~~ la circunscripción electoral. Por ello, la proporcionalidad puede predicarse en un ^{segundo} sentido del sistema en su conjunto; no se trata aquí de un concepto jurídico sino socio-lógico. Aún obviando la amplia problemática que plantean los efectos de los sis-

temas electorales(4), precisaremos un mínimo de referencias para poder referirnos despues al tipo de sistemas que estan vigentes en las CC.AA.

El art. 152.1 CE al referirse a la elección del Parlamento o Asamblea Legislativa de las CC.AA. señala escuetamente que será elegida "por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio".

Los Estatutos contienen de forma muy semejante las condiciones del sufragio, que será "universal, igual, libre, directo y secreto"(art. 11.1 del Estatuto de Galicia, reproducido por todos los aprobados posteriormente). ~~En el Estatuto catalán~~
~~no figura tal condición de libre, ya que carece de significación en una democracia~~
~~esencialmente igualitaria. Pero la mención~~ ^{de igual} ~~no aparece en el Vasco,~~ ^{y que se limita} Algunos comentaristas atribuyen la ausencia a la voluntad de evitar la condición "igual" del voto, entendiendo que ésta no se produce en el País Vasco por el número igual de parlamentarios de cada Territorio Histórico en comparación con la gran diferencia de población entre ellos. Se hace así una valoración sociológica del voto igual y no jurídica, que equivaldría a "un ciudadano, un voto". Como veremos, el número de escaños que se atribuye a cada circunscripción --Territorio Histórico en el País Vasco-- produce efectivamente una desigualdad en el valor del voto, pero ésta existe tambien de forma acusada en otras CC.AA. que sin embargo contienen en su Estatuto el carácter igual del voto, y lo mismo sucede en las elecciones al Congreso y en Senado(con un sistema mayoritario) donde sin embargo se afirma el voto igual(art. 68.1 y 69.2 CE.). Debe pues concluirse que el carácter igual del voto al que se refiere la Constitución, para las elecciones generales, y los Estatutos, es solo jurídico, "un ciudadano, un voto", al margen de las desigualdades en el coste de los escaños que pueda introducir la circunscripción electoral. *Otro cosa es que resulte deseable un sistema que no produzca desigualdad del valor del voto, pero ésta es función de la ley electoral, no constitucional.*
"El sistema de representación proporcional, que asegure además ^(la representación) las diversas zonas del territorio" del art. 152.1 de la Constitución es prácticamente copiado por la mayoría de los Estatutos sin más especificaciones, y en concreto sin señalar la división de las circunscripciones, salvo en las cláusulas transitorias para las primeras elecciones. El Estatuto de Valencia supone una cierta concreción, al referirse a que la ley electoral atenderá los criterios de "proporcionalidad y en su caso de comarcalización(art.12.1); pero otros varios Estatutos plantean la presencia de las comarcas sin citarlas en cambio en este sentido de corrección a la proporcionalidad electoral.

Algo más de la mitad de los Estatutos ~~xxxxxx~~ establece definitivamente las circunscripciones electorales, mientras que el resto solo lo hace de forma provisional para las primeras elecciones. ~~xxxxxxxx~~

La dimensión de las circunscripciones, es decir, el número de escaños que corresponde a cada una dentro de la C.A. fué uno de los puntos de mayor discusión en casi todos los Estatutos, tanto si lo fijaron definitivamente como si lo hicieron solo en las transitorias ; ésto es normal, si se tiene en cuenta que determina en buena parte los escaños que cada partido pueda conseguir, aunque quizás no baste para justificar alguna división extraña, que no está muy lejos del gerrymandering.

Por estas razones, los Acuerdos Autonómicos, fijaron algunos criterios que debían seguir los Estatutos que entonces estaban pendientes, todos menos los del 151 CE. Los acuerdos establecían que la provincia sería la circunscripción electoral en las CC.AA. pluriprovinciales, así como en las uniprovinciales, a menos que las fuerzas políticas parlamentarias convinieran otra cosa por unanimidad(punto 3.6º), salvo en las Islas Canarias y Baleares, en que de no haber acuerdo diferente, la circunscripción sería la isla(punto 3.7º). Tambien fijaban los Acuerdos Autonómicos que el máximo de corrección territorial entre la circunscripción con menor y con mayor población de la C.A. sería el 2,75, salvo que las fuerzas políticas llegaran a una propuesta diferente. Como veremos estos acuerdos se respetaron formalmente, pero las fuerzas políticas parlamentarias llegaron en ocasiones a propuestas diferentes a las que los Acuerdos autonomicos recomendaban.

electoral
La circunscripción ~~provincial~~ definitiva en los Estatutos es:

País Vasco	el Territorio Histórico(26.2 E.)	de igual límite que la provincia.
Andalucía	^{(a provincia(28.1))}	
Cantabria	la Comunidad Autónoma(10.2)	que es uniprovincial.
La Rioja	" " " (18.2)	" " "
Aragón	la provincia(18.4 E)	
Castilla-La Mancha	la provincia(10.2 E)	
Canarias	cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife(3.4E.)	
Extremadura	la provincia(22.2 E.)	
Madrid	la provincia(11.1)	
Castilla-León	la provincia(10.2 E).	

En los demás Estatutos se remite la fijación de la circunscripción a la futura ley electoral, y solamente en las disposiciones transitorias se fija la circunscripción para las primeras elecciones, de la siguiente manera:

Cataluña	la provincia (disp.trans. 4 ^a .2 E)
Galicia	" " (" " 1 ^a .2)
Asturias	tres, Oriente, Occidente y Centro, agrupando Concejos y partidos judiciales (disp.trans.1 ^a .2)
Murcia	cinco, agrupando municipios (disp.trans. 1 ^a .2)
Valencia	la provincia (disp.trans. 7 ^a .2)
Navarra	la provincia (disp. transt. 1 ^a)
Baleares	las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera (disp.trans.2 ^a .b))

La diferencia de que la circunscripción figure en el Estatuto o no, es decir, o solamente figure en las disposiciones transitorias para las primeras elecciones es clara; en el primer caso se precisa la reforma del Estatuto para su cambio, mientras que el segundo basta la mayoría que se requiera a la ley electoral, por más que en esta materia, las disposiciones adoptadas ~~xxxxxx~~ para unas elecciones suelen tender a mantenerse en el futuro, pero ésto solo es una constante sociológica. ^(S) ~~legislativa~~

La fórmula electoral concreta no figura en ningún Estatuto y cabría preguntarse si es posible adoptar otra diferente a la D'Hondt que se ha utilizado, por mandato de las disposiciones transitorias que remitían a la fórmula del Congreso de los Diputados, en las elecciones celebradas hasta ahora. A primera vista parece que las leyes electorales futuras podrán optar por otra fórmula, siempre que fuera dentro de las proporcionales, aunque ~~claro~~ no es tan ^{claro} por la posibilidad de que dicha formula se contenga en el "régimen electoral general" ~~para todo España.~~

El Tribunal Constitucional en su sentencia 38/1983, de 20 de mayo ha subrayado que el "régimen electoral general" ~~que~~ que el art. 81.1 CE reserva a una ley orgánica no se refiere únicamente a las elecciones generales, a las Cortes, sino al conjunto de normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado, y tambien por tanto de las CC.AA. Frente a ese régimen general, el régimen electoral de cada C.A. aparece como especial a partir de los elementos fijados por el Estatuto de autonomía respectivo y la consi-

guiente ley electoral.

Es obvio que corresponderá así fijar a las Cortes las condiciones básicas tambien de los sistemas electorales autonómicos, en las cuales deben integrarse los preceptos electorales autonómicos. Si no parece problemático aceptar que la ley orgánica puede regular las condiciones del voto --para garantizar su igualdad-- o algunas condiciones de la campaña de la campaña electoral --para garantizar la libertad de voto-- o de la justicia electoral, no parece tan claro que incluya la fórmula electoral, que corresponde de hecho --como regla general-- a la concreción que deben realizar las leyes electorales autonómicas cuando el Estatuto les encomienda concretar la "representación proporcional". (en contra, ^{más restrictivamente} M. Machado, ~~(6)~~). Tambien a las mismas leyes electorales corresponde determinar la representación de las diverzas zonas de la C.A., introduciendo correctivos en la proporcionalidad; ya hemos visto como algunos Estatutos la determinan~~a~~ por sí mismos (^{Extremadura, Cast-León} al fijar un ^{mínimo} ~~mínimo~~ de diputados por circunscripción) pero~~en~~ son la minoría.

Algunos Estatutos establecen tambien una barrera mínima de votos que deben optener las distíntas candidaturas electorales para que la lista entre en la distribución de escaños, al estilo del 3% fijado por el sistema anterior para el Congreso de Diputados. Son pocos los Estatutos que contienen esa barrera mínima de forma definitiva, y muchos más la incluyen solo en las transitorias para las primeras elecciones. Entre los primeros se encuentran los Estatutos de Canarias y Madrid. Mientras éste fija un 5% de los votos válidamente emitidos, ^(art. 11.4) que resulta relativamente normal, el Estatuto canario exige un mínimo del 20% de los votos emitidos en la respectiva circunscripción, ^(art. 8.3) lo que a todas luces es una barrera muy alta, aún considerando que la circunscripción es la isla.

Se encuentra una barrera mínima en las disposiciones transitorias de Asturias (5%), Cantabria (5%), Murcia (5%) a nivel regional), Valencia ^{a nivel regional}

(5% a nivel de C.A.), Castilla-La Mancha(5% a nivel C.A.)y Navarra(5%), entre las cuales resulta alta cuando se computa a nivel autonómico si la C.A. es pluripersonal (Valencia, Castilla-La Mancha) o siendo unipersonal este dividido en varias circunscripciones (Asturias y Rioja).

La convocatoria de las elecciones corresponde de forma natural al Presidente de la C.A. Así los señalan expresamente los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y otras; otros Estatutos en cambio omiten la precisión(Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Navarra y Baleares) y el País Vasco lo incluye solo en relación con la disolución del Parlamento(art. 51) cuyo decreto debe incluir la fecha de convocatoria y celebración de las elecciones. La ley 3/1982 de la Generalidad de Cataluña otorga tambien esta facultad al Presidente de la ~~CE~~ C.A.(art.60).

Todos los Estatutos regulan en cambio, lógicamente, la convocatoria de las primeras elecciones en sus disposiciones transitorias, aunque no todos de igual forma: unos la atribuyeron efectivamente al Presidente de la Comunidad, otros al órgano Ejecutivo de acuerdo con el Gobierno de la nación, y alguno directamente al Gobierno central.

Mayor interés tienen la previsión que incluyen ~~también~~ los Estatutos aprobados por la vía del art. 143-146 CE de que las elecciones coincidirán con las de otras CC.AA. La recomendación fué presentada como muy importante por la Comisión de Expertos sobre las autonomías, se incluyó en los Acuerdos Autonómicos(punto 4.1º) y aunque se tenor literal varia ligeramente según los Estatutos ha sido recogida ~~exactamente~~ en la mayoría para evitar una cadena continua de elecciones autonómicas. De momento se celebran en plazos diferentes las elecciones en el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, cuyos Estatutos omiten toda referencia a la cuestión.

La condición de elector corresponde plenamente al régimen electoral

general, aunque su regulación es uniforme y en los Estatutos y no plantea problemas. Tiene derecho de voto en cada C.A. el ciudadano español mayor de 18 años ^{en pleno uso de sus derechos,} que tenga residencia en un municipio de la C.A. y esté inscrito en el Censo. Aunque los Estatutos presenten alguna variante al referirse a la "condición política" de catalán, vasco, etc. ésta viene determinada en todos los casos por la residencia.

Algunos Estatutos exigen igualmente la residencia para ser elegido y aunque otros no dicen nada, las futuras leyes electorales lo podrán regular, así como las demás causas de inelegibilidad que todos los Estatutos remiten a las leyes electorales. La Ley 3/1982 de la Generalidad contiene efectivamente una lista de inelegibilidades que incluye a los titulares de cargos autonómicos, además de los estatales.

Algunos Estatutos, siguiendo la recomendación del Informe de Expertos ha reconocido expresamente la compatibilidad de la representación parlamentaria con la de concejal o diputado provincial (Extremadura, Castilla-León), pero de las incompatibilidades nos ocuparemos más adelante.

NOTAS

1. Francesc de CARRERAS y Josep M. VALLES, Las elecciones, Barcelona, 1977, pp. 17 y ss. refiriendose a los efectos en la representación, el gobierno y la legitimación.
2. Fulco LANCHESTER, Sistemi elettorali e forma di governo, Bologna, 1981, pp. 41 y ss.
3. F. CARRERAS y J.M. VALLES, Op. cit. pp. 73 y ss.
4. Dieter NOHLEN, Sistemas electorales del mundo, Madrid, 1981, pp. 106 y ss
5. Con la salvedad citada de distinguir entre la regulación definitiva y la transitoria, el número de representantes por circunscripción en cada C.A. es el siguiente:

<u>Pais Vasco</u>	Guipuzcoa	25
	Vizcaya	25
	Alava	25
<u>Cataluña</u>	Barcelona	85
	Gerona	17
	Lérida	15
	Tarragona	18
<u>Galicia</u>	La Coruña	22
	Lugo	15
	Orense	15
	Pontevedra	9
<u>Andalucia</u>	Almería	11
	Huelva	11
	Jaen	13
	Granada	13
	Córdoba	13
	Cádiz	15
	Málaga	15
	Sevilla	18
<u>ASTurias</u>	Oriente	5
	Occidente	8
	Centro	32
<u>Murcia</u>	Primera	7
	Segunda	10
	Tercera	19
	Cuarta	4
	Qminta	3

C. Valenciana	Alicante	29
	Castellón	25
	Valencia	35
<u>Aragón</u>	Huesca	18
	Teruel	16
	Zaragoza	32
Castilla-La Mancha	Albacete	9
	Ciudad Real	10
	Cuenca	8
	Guadalajara	7
	Toledo	10
<u>Canarias</u>	La Palma	8
	Lanzarote	8
	Fuerteventura	7
	Gomera	4
	El Hierro	3
<u>Extremadura</u>	Badajoz	35
	Cáceres	30
<u>Baleares</u>	Mallorca	30
	Menorca	12
	Ibiza	11
	Formentera	1
Castilla-León	Avila	7
	Burgos	11
	León	15
	Palencia	7
	Salamanca	11
	Soria	5
	Valladolid	14
	Segovia	6
	Zamora	8

6. S. MUÑOZ MACHADO, Derecho...cit. vol. II, p. 51

EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Los parlamentarios, en general, por el hecho de ser representantes del pueblo que los ha elegido gozan de un estatus especial dirigido a garantizar el correcto cumplimiento de sus funciones. Por eso, aunque sean personalmente titulares de ciertas prerrogativas, las mismas no pueden orientarse a su beneficio personal sino a su calidad como representante y miembro del Parlamento.

Las incompatibilidades

Para asegurar la independencia del parlamentario respecto a otros poderes del Estado, especialmente respecto al Ejecutivo, se establece en el Derecho Parlamentario tradicional la prohibición de que un Diputado o Senador ostente algún cargo proporcionado dependiente del Gobierno. En los regímenes parlamentarios se exceptúa el cargo de Ministro, para facilitar el control parlamentario de los miembros del Gobierno.

La incompatibilidad, diferente de la inelegibilidad aunque pretenda el mismo objetivo(1), sitúa al parlamentario en el momento de su elección en la disyuntiva de abandonar el cargo que tuviera o renunciar al escaño; la incompatibilidad opera durante todo el mandato parlamentario, de manera que la misma disyuntiva se le presenta en caso de ser nombrado para un cargo incompatible a lo largo de la Legislatura.

En las últimas décadas, la incompatibilidad se ha extendido en el Derecho Parlamentario comparado al desempeño de puestos de asociaciones económicas y sociales que pudieran comprometer la independencia de la función parlamentaria(2)

El artículo 70.1 CE establece una lista mínima de incompatibilidades, reenviando para su desarrollo a la normativa electoral, que provisionalmente ha sido ^{hasta ahora} el R.Decreto-Ley 20/1977, en su artículo 4, num. 4,5 y 6.

La mayoría de los Estatutos de autonomía señalan que la futura ley electoral de la C.A. establecerá las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, y en las disposiciones transitorias remiten esta cuestión a la normativa electoral general que ha operado hasta ahora como derecho supletorio.

^{3/1982}
La ley del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad ^(de la Junta) establece algunas causas de incompatibilidad, que lo son también de inelegibilidad, añadiendo a las incluidas en la normativa electoral general otras derivadas de las instituciones autonómicas, como el Sindic de Greuges, los miembros de la Sindicatura de Cuentas, y los miembros del Consejo Consultivo(art. 11.1.b),c) y d)).

La inviolabilidad

Conocida desde el origen de los Parlamentos (freedom of speech en Inglaterra, irresponsabilité parlementaire en Francia), esta prerrogativa protege la libertad de palabra y de voto de los miembros de las Cámaras impidiendo que puedan ser consideradas delictivas en el caso de que así las definan las leyes penales para los ciudadanos. Con ello se pretende garantizar al representante del pueblo la máxima libertad en el ejercicio de su función; por ello, mismo solo ~~protege~~ las actividades parlamentarias, sin extenderse a las actividades privadas del representante.

El artículo 71 CE la refiere a las opiniones manifestadas por Diputados y Senadores en el ejercicio de sus funciones, aunque deben entenderse con más amplitud al conjunto de las actividades parlamentarias, como señala Santaolalla(3).

En el mismo sentido, pero con mayor precisión, los Estatutos reconocen la inviolabilidad de los parlamentarios autonómicos, con fórmulas muy semejantes a ésta:

"Los diputados gozarán, aún despues de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo"(art. 26.3 E.And.).

El inciso que extiende la inviolabilidad más allá del mandato parlamentario no figura en los Estatutos ~~_____~~ aprobados con anterioridad al andaluz, pero tambien opera para ellos porque deriva de la misma naturaleza de la institución, como ha reconocido el T.C.

La inmunidad

El freedom from arrest inglés o la inviolabilité francesa, ~~_____~~ como nuestra inmunidad, protegen al parlamentario frente a las detenciones y los procesamientos por ~~cualquier tipo de~~ delito, siempre que no haya sido detenido in fraganti. Su justificación histórica descansa en ~~el fin de~~ evitar que un Diputado sea apartado del Parlamento con la disculpa de la detención o el procesamiento por un delito inexistente o por razones partidistas. Implica una ~~cierta~~ desconfianza frente al Ejecutivo y el judicial que estaba plenamente justificada antes del Estado democrático, pero que ha perdido sentido posteriormente.

En el Derecho histórico español y en la Constitución actual(art.71.2) la inmunidad impide la detención y el procesamiento de los ~~_____~~ Diputados y Senadores, durante su periodo de mandato, sin la autorización de la Cámara respectiva, ~~_____~~ salvo caso de flagrante delito..

Los Estatutos de autonomía poseen un reconocimiento diferente de la inmunidad, cuyo ~~tenor es partidista: _____~~:

(Los miembros del Parlamento)"Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de Cataluña, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Fuera de

dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo" (art. 31.2 E.Cat.).

Prácticamente todos los Estatutos contienen una regulación igual⁽⁴⁾

Ello significa, como ha subrayado en T.C. en la Sentencia de 12 de noviembre de 1981, que los parlamentarios autonómicos carecen del derecho de suplicatorio o necesidad de ~~autorización del Parlamento para~~ su procesamiento y ~~asimismo~~ su inmunidad solo se extiende:

a) a la ~~prohibición~~ de ser detenidos o retenidos sino en flagrante delito

b) al fuero especial, o aforamiento, ante el Tribunal Superior de Justicia de la C.A. o la Sala Penal del Tribunal Supremo, *según cometiera el delito dentro o fuera del territorio de su comunidad.*

Asignación o retribución económica

El primer liberalismo, de sufragio censitario, consideraba que las funciones públicas debían ser gratuitas y que la independencia de los parlamentarios debían arrancar de su suficiencia económica; ~~que~~ ~~en~~ en estas condiciones solo podían acceder al Parlamento los miembros de las clases ricas; la existencia de una retribución ^{parlamentaria} aparece pues como una necesidad de la democracia política, reivindicada en primer lugar por el movimiento cartista, y en este sentido es reconocida por la mayoría de las Constituciones contemporáneas.

La retribución parlamentaria aparece hoy no solo como condición de la independencia del parlamentario en abstracto, sino como causa de su mayor o menor dedicación, según su cuantía resulte suficiente o le incline a mantener otras actividades profesionales, *tema sobre el que incide la polémica de las incompatibilidades parlamentarias.*

Esta parece ser una facultad típica de cada C.A. en la configuración de sus propias instituciones, pero los Estatutos aprobados tras la firma de los Acuerdos Autonómicos contienen prácticamente la misma regulación, en cumplimiento de aquellos Acuerdos que establecían:

"Los miembros de las Asambleas solo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldos fijos ni periódicos"(5).

Según Muñoz Machado, miembro de la Comisión que recomendó ~~recomendó~~ las Acuerdos, esta limitación correspondía a la brevedad de los períodos de sesiones de los Parlamentos y a la voluntad de evitar un encarecimiento de los gastos de las autonomías(6)

Aquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario.

El funcionamiento de los Parlamentos autonómicos

La estructura institucional apuntada en el art. 152 CE, desarrollada posteriormente por los Estatutos, establece una separación de poderes entre el Parlamento y el Ejecutivo, del que deriva la autonomía reglamentaria, de gobierno, presupuestaria y administrativa que es común a todo Parlamento.

~~funcionamiento~~ El contenido de esa autonomía parlamentaria viene desarrollado generalmente por los Reglamentos parlamentarios, pero en todas las Constituciones recientes, comenzando por la española, los rasgos principales del régimen parlamentario encuentran su regulación primaria en la Constitución, a la que los ~~estatutarios~~ Reglamentos deben, naturalmente, adaptarse. Los artículos 71 a 80 de la Constitución son típicos objeto de los Reglamentos parlamentarios, y también otros muchos entre los siguientes, pero su importancia justifica que sean regulados en primera instancia por la Constitución.

Lo mismo sucede, salvando las distancias, ~~en la regulación de~~ los Parlamentos autonómicos: las previsiones detalladas sobre ~~la organización y~~ el funcionamiento de las Cámaras se contienen en los Reglamentos parlamentarios, pero su regulación primaria se encuentra en términos generales en los Estatutos.

Existe, sin embargo, una diferencia de cierta entidad y es la existencia en algunas CC.AA. de leyes --especialmente la ley del Parlamento, ^{Presidente y} Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de 23 de marzo de 1982-- que constituyen un desarrollo intermedio entre las previsiones de los Estatutos y los desarrollos reglamentarios (7)

~~Funcionamiento constitutivo~~

La mayor parte de los Estatutos no se refieren a la constitución del Parlamento; no lo hacen los primeros Estatutos, salvo en las disposiciones transitorias para la sesión constitutiva del primer Parlamento; y solo se refieren a ~~funcionamiento~~ la sesión constitutiva algunos de los restantes, con fórmulas variables: convocatoria por

el Presidente de la Comunidad cesante dentro de los 15 días siguientes a las elecciones (24.4 E.Ast.), o dentro de los 30 días (24.4 E.Mur.). Los demás fijan un plazo máximo dentro del cual debe realizarse la constitución de la Cámara: noventa días desde la expiración del mandato de la anterior (12 Val.), treinta días después de las elecciones (30 Bál.) y veinticinco días tras la proclamación de los resultados electorales (11.5 Mad.)

Una significación política muy superior tienen la regulación de los períodos de sesiones. Los primeros ~~Estatutos~~ CC.AA., siguiendo la línea dominante del Derecho Parlamentario, para los Parlamentos nacionales y de la propia Constitución española para el Congreso y el Senado, establecían una duración mínima elevada) ~~de acuerdo con la Constitución, estableciéndose~~ ~~que no sea menor que~~

tendían al establecimiento de un mínimo elevado de meses en que el Parlamento permanecía reunido en sesiones ordinarias. El Estatuto vasco dispone que serán "como mínimo" ocho meses (27.2 E.Vasc). Los Estatutos de Cataluña y Galicia no establecen períodos exactos, pero la ley 3/1982 de Cataluña establece que habrá dos períodos ordinarios, de septiembre a diciembre y de febrero a junio, (art 24.2), con la misma fórmula que utiliza la Constitución para las Cortes (73.1) y exactamente lo mismo dice el art. 67.1 del Reglamento del Parlamento gallego.

Los Acuerdos Autonómicos tienen uno de sus puntos centrales en una determinada configuración de los Parlamentos de todas las CC.AA. que tenían pendiente la aprobación de sus Estatutos, y uno de los aspectos más importantes de esa configuración fue la limitación de los períodos de sesiones ordinarias, que se restringen a cuatro meses, divididos entre septiembre y diciembre y febrero y junio.

Todos los Estatutos aprobados después de los Acuerdos, incluso el de

Andalucía (art. 27.4) establecen ese **máximo** de cuatro meses; al mismo tiempo, parecen conceder mayor importancia a la regulación de las sesiones extraordinarias, que los propios Acuerdos contemplaban que podían ser convocadas por el Presidente del Parlamento, con un orden del día específico, a petición ^{del Consejo de Gobierno} de la Diputación Permanente, una quinta parte de los Diputados o el número de Grupos ~~de~~ parlamentarios que determina el Reglamento parlamentario (Acuerdos Autonómicos, "Funcionamiento de las Asambleas", num.1º).

Todos los Estatutos posteriores destacan la posibilidad de sesiones extraordinarias, con una regulación ^{muy parecida a la citada} que puede ejemplificarse en el de Murcia (art. 26):

- 1º La Asamblea Regional se reunirá durante cuatro meses al año, en dos períodos ordinarios de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y febrero y junio, el segundo.
2. "A petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional, o de la cuarta parte de los Diputados regionales, la Asamblea deberá reunirse en sesión extraordinaria, que se clausurará al agotar el orden del día para el que fué convocada"

Casi todos los Estatutos establecen un régimen semejante de mayorías para la validez de los acuerdos parlamentarios: asistencia de la mayoría de ^{los miembros de} la asamblea y votación favorable de la mayoría de los presentes, salvo cuando el Estatuto o el Reglamento exija una mayoría superior. El art. 32.5 del Estatuto de Cataluña puede representar **este** modelo:

"Para ser válidos ~~a~~ los acuerdos, tanto en pleno como en comisiones, deberán adoptarse en reuniones reglamentarias con asistencia de la mayoría de sus componentes y por aprobación de la mayoría de los presentes, excepto en los casos en que el Reglamento o la Ley exijan un quórum más elevado"

Un régimen especial se encuentra en los Estatutos de Canarias y Baleares, derivado justamente de la formación de sus Parlamentos a partir de las islas. El Estatuto canario establece:

"Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, a excepción de los casos en que en este propio Estatuto se establezca otro sistema de mayorías. No obstante, cuando al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una isla se opusieran en Pleno a la adopción de un acuerdo por considerarlo perjudicial para la misma, el asunto se pospondrá a la sesión siguiente"(art. 22.2)

El Estatuto de Baleares, después de fijar las mayorías generales de asistencia y aprobación, añade:

"Para la aprobación de los Presupuestos, de las Leyes que afecten a los Consejos Interinsulares, de la modificación del Estatuto y en cualquier otro supuesto en que la Ley o el Reglamento lo precisen, será necesario que la mayoría suficiente se alcance, además, por el voto favorable, computado en forma separada, de los parlamentarios que representen , cuando menos, a dos islas diferentes"(art.24.6).

Tambien la Ley 3/1982 de la Generalidad establece una mayoría absoluta en la votación final sobre el conjunto del texto para la aprobación de las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña(art.33.1 y 2), en un claro papalelismo con las leyes orgánicas de la Constitución(art. 81), pero esto nos ~~nos~~ conduce mas bien a un tema de fuentes del ordenamiento que de régimen general del Parlamento.

El Presidente y la Mesa

La mayor parte de los Estatutos se limita a consignar que el Parlamento tendrá un Presidente y una Mesa que dirigirán sus actividades, ~~algún~~ dejando su regulación a los Reglamentos parlamentarios. Alguno Estatuto se extiende un poco más, como el de Cantabria(art.13) que sintetiza las funciones que corresponden al Presidente y a la Mesa, o como el de Murcia(art. 27.2) que cita la incompatibilidad de los miembros del Consejo de Gobierno para formar parte de la Mesa.

Los Reglamentos parlamentarios presentan una notable homogeneidad, como resulta normal en este tema. La mayor parte establece que la Mesa estará integrada por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. El de Madrid, en cambio, crea tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

La elección tiene un régimen casi unánime. El Presidente se elige por mayoría absoluta en la primera votación y mayoría simple en la segunda, entre los dos candidatos más votados, fijándose a veces el sistema de desempate. Solo el de Canarias fija una serie de votaciones por mayoría absoluta.

Los Vicepresidentes se ~~exigen~~ votan escribiendo un solo nombre en cada papeleta y resultan elegidos los dos que hayan obtenido el mayor número de votos; de esta forma se posibilita la elección del candidato presentado por la segunda fuerza política de la Cámara. Igual se opera, en votación separada, para la elección de los Secretarios. La única excepción es Canarias, que vuelve a exigir mayoría absoluta en cada una de las elecciones.

La Mesa es definida generalmente como el órgano rector de la Cámara, bajo la dirección de su Presidente, que representa colectivamente a la misma.

Sus principales funciones se cifran en decidir la organización del trabajo y del gobierno interior de la Cámara, elaborar el Presupuesto

de la misma y ~~ejecutarlos~~ dirigir su ejecución, calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria así como pronunciarse sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, decidir la tramitación de los mismos conforme a las ~~xs~~ normas del Reglamento y fijar el calendario del pleno y de las Comisiones, previa audiencia de la Junta de Portavoces en el último caso. Le corresponde tambien a la Mesa cualquier otra función que le encomiende el Reglamento y todas aquellas que no estén asignadas a un órgano concreto de la Cámara.

Los Reglamentos encomiendan siempre al Presidente la dirección de los debates parlamentarios, la representación de la Cámara y el cumplir y hacer cumplir el Reglamento, con la importante consecuencia de interpretarlo en caso de duda y suplirlo en el de omisión. Cuando ejerciendo esta función deba dictar una resolución de carácter general suele exigirse el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

Los Vicepresidentes aparece como sustitutos y colaboradores del Presidente, realizando especialmente las funciones que aquél les encomienda; Los Secretarios autorizan las Actas de las sesiones plenarias, cursan las comunicaciones y expedientes parlamentarios, computan el resultado de las votaciones y asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden ~~yxxxxxxxxx~~ de los debates y la corrección de las votaciones.

Con muy pocas variantes, a veces simplemente de estilo, la regulación reglamentarias del Presidente y la Mesa es común a todos los Parlamentos autonómicos.

Los Grupos parlamentarios

Los Grupos parlamentarios son hoy, en todas las Legislaturas democráticas, los auténticos protagonistas de la ~~esta~~ actividad parlamentaria. El Diputado o el senador, por ilustre que sea, ha perdido peso en relación a los grupos, tanto en los debates políticos como en la actividad legislativa o en el funcionamiento regular de la Cámara; no sólo de hecho, sino tambien de derecho, porque los Reglamentos parlamentarios conceden una posición de privilegio a los Grupos para ~~realizar~~ realizar el control gubernamental, para presentar enmiendas, para decidir el calendario de trabajos de la Cámara. ~~imprescindible~~
~~mediante la Junta de Portavoces que los representan~~

Este protagonismo de los Grupos parlamentarios es producto de diversas causas, entre ellas de las propias transformaciones del Parlamento, pero responde muy especialmente a la función decisiva de los partidos políticos en la ~~actual~~ democracia actual, porque ~~conviene~~ los Grupos son esencialmente el reflejo parlamentario de los partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria. Esto no implica que la Constitución y los Estatutos equiparen a ambos --Grupo parlamentario no es lo mismo que Grupo político con representación parlamentaria, por ejemplo a efectos de ~~la~~ la investidura del Presidente del Gobierno--, pero sustancialmente es cierto que los Grupos parlamentarios son la representación de los Partidos ~~que tienen~~ en las Cámaras.

La Constitución española reconoce a los Grupos parlamentarios, de pasada, en el art. 78, al referirse a la composición de la Diputación Permanente, pero los Grupos alcanzan una regulación mucho más extensa e importante en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

~~Además~~ El Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1932, siguiendo el de las Cortes de la República, ya reconoció su existencia (8)

No es extraño que con tales antecedentes, especialmente los del ~~l~~ Reglamento del Congreso -- al que siguen en muchos puntos -- los Estatutos de autonomía y los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos se refieran ampliamente a ellos.

El Estatuto de Cataluña remite al Reglamento de la Asamblea legislativa la regulación del número mínimo de parlamentarios para formar un Grupo, así como la intervención que les corresponda en el procedimiento legislativo y la función de la Junta de Portavoces. Añade que los Grupos parlamentarios partici-

parán en todas las Comisiones de la Cámara en proporción a su fuerza numérica ~~y que~~(art. 32.3 E.Cat.). Posteriormente se refiere a ellos para admitir que pueden solicitar ~~reuniones~~ sesiones extraordinarias del Parlamento(art.32.4) y establecer que la elección de senadores se hará en proporción a la fuerza de los Grupos(art. 34.1).

Esta regulación ha sido seguida por buen número de Estatutos: el gallego(art. 12.4), el andaluz(art. 27.4), que añade su participación en la Diputación Permanente~~en~~, el de Cantabria(art. 12.3 y 6), el aragonés(art. 14.6y 9 y 16.b)) el de Castilla-León(art. 11. 4 y 5), que muy correctamente les atribuye además iniciativa legislativa(art. 12.1 E.Cast.-L.), el extremeño(art.29 y 30.1),el de ~~ares(24.7 y 25.1)~~ y el de Madrid(art. 13.4 y 5), que tambien incluye la iniciativa legislativa(art.15.1 E. Mad.).

Una remisión más escueta a los Reglamentos parlamentarios correspondientes, señalando la composición de las Comisiones en proporción a la fuerza de los Grupos se encuentra en los Estatutos de Asturias(art. 30), Murcia(art.29)yCast.-L.
se refieren al derecho de los Grupos para solicitar sesión extraordinaria el Estatuto de Valencia(art. 14.3) y Navarra(art. 17.3). Los demás limitan su mención a las transitorias o no los citan en absoluto, sin que ello implique que ~~tejanos~~ menor importancia, como veremos enseguida al tratar los Reglamentos de las Asambleas Legislativas. *Ya en los Reglamentos, solo el de Murcia sistematiza las funciones de los grupos parlamentarios (art.24); le mejoró las atribuye funciones de forma dispersa.*
El número mínimo de parlamentarios para formar un Grupo oscila mucho en Derecho comparado, e incluso varía dentro del mismo país según la estructura de las fuerzas parlamentarias dominantes. En el mismo Congreso de Diputados español se ~~ha~~ ha pasado de 5, en el Reglamento Provisional, a 15 en el actual, en ambos con la salvedad de los partidos que solo se presentan en algunas circunscripciones o que alcancen el 5% del total de los votos(art.23.1 R.C.).

Este es el número mínimo exigido por los diferentes Reglamentos parlamentarios:	
País Vasco.....	5
Cataluña.....	5
Galicia.....	5
Andalucia.....	5 (tambien 3, con condiciones)
Asturias.....	3
Cantabria.....	3
La Rioja.....	5
Murcia.....	5

C. Valenciana.....	3
Aragón.....	3
Castilla-La Mancha.....	5
Canarias.....	5 (tambien 3 con condiciones)
Navarra.....	
Extremadura.....	5, con condiciones
Islas Baleares.....	4
Madrid.....	5
Castilla-León	

Los Reglamentos parlamentarios de Andalucía(art. 20) y Canarias(art.20) permiten la formación de un Grupo parlamentario de tres diputados siempre que el partido político correspondiente hubiera alcanzado el 5% de los votos en el conjunto de la circunscripción; ~~excepto~~ por el contrario, el de Extremadura considera ese porcentaje del 5% como condición acumulativa al mínimo de cinco diputados para formar un Grupo propio(art. 19.1).

Al número mínimo, la mayoría de Reglamentos, añade la exigencia de que los Grupos parlamentarios se correspondan con partidos que se hayan enfrentado electoralmente entre sí, pero la regulación no es uniforme.

En la Primera Legislatura de las Cortes el Congreso de Diputados contaba con tres Grupos parlamentarios socialistas, el catalán, el vasco y el general, del PSOE. Fuera por el interés de las demás fuerzas políticas en evitar la triple representación socialista, o por la distorsión que ello representaba en la actividad parlamentaria, o por ambas cosas, el nuevo Reglamento del Congreso ha establecido que no pueden formar Grupo parlamentario separado los Diputados que pertenezcan a un mismo partido, ni los Diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado(art. 23.2 R.C.).

Esta formulación se ha extendido a la mayoría de Parlamentos autonómicos: vasco, catalán, andaluz, asturiano, cántabro, riojano, murciano, castellano-manchego, canario, extremeño, balear, madrileño. El Reglamento del Congreso de los Diputados admite que puedan formar un Grupo los diputados de dos o más partidos, y de forma implícita semejante consta en varios Reglamentos, pero el de Castilla-La Mancha lo admite expresamente(art. 19). Es, en cambio,

verdaderamente única la previsión del Reglamento gallego que autoriza la continuidad de un Grupo, ~~o Grupos distintos~~, por un nuevo periodo de sesiones, a los Diputados del partido o coalición que se hubiera extinguido(art. 26.3 R.Gal.)

El Reglamento gallego reconoce tambien el derecho de un diputado no perteneciente a ningún Grupo a asociarse a uno, computándose el número de Diputados asociado a los efectos del número mínimo exigido por el Reglamento y de la participación del Grupo en las distintas Comisiones(art. 26.3 y 4) ~~y apartado del Reglamento gallego sumiere~~ una regulación idéntica o muy similar/^{se encuentra en} los Reglamentos de Andalucía, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, que puntualiza que el número de asociados se computa a todos los efectos(art. 20.2), Canarias, Extremadura, Baleares y Madrid, que solo lo computa para el número de miembros de cada Grupo en las Comisiones(art.22.4).

Todos los Reglamentos configuran un Grupo Mixto⁽⁹⁾ que se incorporan los parlamentarios que no pueden formar uno propio y no se incluyen o asocian a otro, cuando ésto es posible. Este grupo tiene carácter de residual y por ello ciertas especialidades que los Reglamentos apenas desvelan; incluso cuando afirman que todos los Grupos tienen los mismos derechos, exceptúan al mixto, que por su propia naturaleza carece de la homogeneidad política de los demás, y puede tener además una composición numérica muy diversa y variable, ~~como veremos~~ Los Reglamentos de Asturias^(16.2), La Rioja⁽²⁰⁾ ~~expresamente lo establece~~ del Grupo Mixto ni pone menor parlamentario que el número mínimo para formar grupo, el segundo lo refiere expresamente ~~el tiempo de intervención y las inhabilitaciones.~~ El cambio de Grupo parlamentario de un diputado está regulado por los Reglamentos parlamentarios de forma bastante restrictiva.

Desde luego, ~~excepciones~~ la baja de un parlamentario del Grupo a que pertenecía para pasar a otro o incorporarse al Grupo Mixto no supone la pérdida de su condición parlamentaria. En España desde el primer momento se consideró que, ni la carta de dimisión firmada previamente, ni cualquier otro recurso que los partidos intentaren utilizar contra el diputado que abandonaba sus filas, podía desposeer al parlamentario del mandato representativo que le habían concedido los electores. Esta es una mínima protección del diputado frente al partido por el que fué elegido y al Grupo parlamentario en el que se integró inicialmente. Su garantía ha sido reforzada indirectamente si cabe por la sentencia del Tribunal Constitucional (S. 5/1983, de 4 de febrero) que mantiene la condición de concejales a los expulsados del partido político que les había propuesto y que por ello habían sido desposeídos como representantes locales.

Explicitamente el Reglamento de Cataluña establece que "ningún diputado pierde su condición por el hecho de dejar de pertenecer a un Grupo parlamentario"(art. 20.3), y la validez del principio debe extenderse a todos los Parlamentos.

En cambio, la posibilidad de cambiar de un Grupo a otro se restringe en la mayoría de los Estatutos, igual que en el Congreso de los Diputados⁽¹⁰⁾, a los primeros días(cinco generalmente, diez en Baleares) de cada periodo de sesiones; por lo tanto, quien desee cambiar despues de ese breve periodo debe ir al Grupo Mixto y esperar al inicio de un nuevo periodo de sesiones para incluirse en un Grupo diferente(País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid). El Reglamento parlamentario aragonés admite en cambio el paso o la asociación a otro Grupo "en cualquier momento"(art. 19.6 en relación con 22) y tambien admite el cambio el de Castilla-La Mancha.⁽¹¹⁾

Practicamente en todos los Reglamento, incluido el de Aragón, la baja de un Diputado en un Grupo implica la pérdida para el diputado de la pertenencia a las Comisiones de las que formaba parte; puestos de las Comisiones para las que el Grupo parlamentario volverá a designar nuevos miembros.

¿Qué sucede con los Grupos parlamentarios que pierden diputados hasta quedar con un número inferior al que exige el Reglamento para formar Grupo propio? Dos soluciones se dibujan entre los diferentes Reglamentos. Unos permiten que el Grupo que tiene un número inferior al mínimo inicial continúe durante el resto de la Legislatura, siempre que conserve al menos la mitad del mínimo necesario; naturalmente si se reduce aún más, el Grupo es disuelto y sus miembros se incorporan al Grupo Mixto. Esta solución es la prevista por el País Vasco, Galicia, Canarias, Baleares y Madrid.

Otros Reglamentos son menos contempladores: el Grupo queda disuelto y sus miembros se incorporan al Mixto siempre que la reducción de parlamentarios disminuya su número por debajo del mínimo; así lo regulan, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Valencia y Extremadura.

La situación es diferente en Aragón y Castilla-La Mancha, por admitir el paso de un Grupo a otro, sin esperar tener que en el Mixto al inicio de un nuevo periodo de sesiones; lo señala expresamente el Reglamento de Castilla-La Mancha(art.19), y lo mismo debe deducirse para Aragón.

Las subvenciones que reciben ~~todos~~ los Grupos aparecen reguladas en los Reglamentos de manera prácticamente idéntica. Todos consignan la obligación del Parlamento de poner a disposición de los Grupos "locales y medios materiales".

Todos añaden tambien que los Grupos recibirán subvenciones públicas, con dos criterios, una parte igual para todos y otra proporcional a la fuerza numérica del Grupo(por ejemplo, 21 R.Vasc.,22 R. Cat.,26 R. Mur., 26 Arg., 23 Cast.L-M.). El de Asturias, en cambio, solo se refiere a la parte proporcional(art.15.1):~~excede~~
~~por exigenza~~

Todos los Reglamentos parlamentarios añaden que los Grupos deben llevar una contabilidad específica de las subvenciones recibidas, que debe ponerse a disposición de la Mesa de la Cámara o de una Comisión determinada --según los Reglamentos-- en el caso de que se requiera. Además el ~~Estatuto~~ Reglamento vasco faculta al Presidente para suspender o privar de la subvención al Grupo que no se haya constituido reglamentariamente o que incumpla reiteradamente sus obligaciones(art.21.3)

La Junta de Portavoces

Resulta probablemente el órgano más reciente en el Derecho Parlamentario comparado, fruto directo del protagonismo de los Grupos parlamentarios, al que nos referíamos. Apenas contemplada en las Constituciones --ni siquiera en la nuestra-- aparece en los Reglamentos parlamentarios durante las últimas décadas adquiriendo cada vez mayores facultades.

Su origen y su desarrollo está vinculado a dos tipos de objetivos que ningún otro órgano parlamentario podría conseguir: lograr el máximo acuerdo de todos los Grupos parlamentarios en la tramitación de los asuntos en la Cámara (bien en pos de una superior eficacia, bien consiguiendo consenso mayoritario en los temas conflictivos) y prever a medio y largo plazo el programa de trabajo parlamentario.

En la medida que el conjunto de los Portavoces o Presidentes de los Grupos parlamentarios pueden llegar a decisiones que ~~responde~~ respaldaría el Pleno, gracias a la disciplina de voto, su reunión presenta indudables ventajas en la función de ordenación de los trabajos que corresponde al Presidente de la Cámara y a la Mesa; pero a su vez éstas reuniones reducidas y no públicas muestran enseguida sus virtudes para canalizar los asuntos conflictivos o prever la actividad parlamentaria más allá de la fijación concreta del orden del día, o incluso para alterar el mismo cuando algún suceso imprevisto lo aconseje. Estas funciones exigían inicialmente el acuerdo unánime de todos los Grupos pero su posterior desarrollo ha tendido a superar la oposición ~~obligatoria~~ ^{introduciendo el sistema} de las minorías ~~a través~~ del voto ponderado.

En los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos se observa la influencia del Reglamento ~~constitutivo~~ del Congreso de los Diputados, que reguló su posición y funciones a partir de la gran influencia alcanzada por la Junta en el periodo constituyente, en buena parte por la política de consenso que imperó. ⁽¹⁰⁾ ~~Solo~~ algunos Estatutos se refieren a la Junta de Portavoces, y siempre de forma para remitir su regulación a los Reglamentos parlamentarios (32.3 E.Gal.; 27.5 E.Ant.; 12.4 E.Gal.; 12.6 E.Cant.; 11.4 E.Gal. 1-7; 24.7 E.Ba.; 9 13.5 E.Pad.)

La composición de la Junta de Portavoces parece derivar directamente de su naturaleza: todos los ~~los~~ Reglamentos mencionan a los portavoces de los Grupos parlamentarios más el Presidente de la Cámara, añadiendo frecuentemente que los Portavoces pueden ir acompañados por otro miembro del Grupo, o que pueden ser fácilmente sustituidos por un suplente; ~~para la periodicidad del Reglamento~~ ^{además casi} todos añaden una nueva ~~asociación que desnaturaliza un poco, solo un poco, el sentido de la Junta, al señalar~~ que deberán asistir también un vicepresidente, un Secretario y un Letrado(a veces, el Letrado Mayor o el Secretario General, que viene a ser lo mismo). ~~En Cataluña, pueden asistir también los Presidentes de las Comisiones permanentes, y en ocasiones, un representante del Gobierno (Vasc, Gal, Ar...)~~ La diferencia que señalan los Reglamentos entre los ~~primero~~ los portavoces("componen" o "son miembros") y los miembros de la Mesa ("asistirán también"), ~~es~~ junto al elemento decisivo del voto ponderado, ~~que muestra para la composición~~ ^{restringida a la deliberación} que la presencia de los miembros de la Mesa es adjetiva, y se produce en último extremo para ayuda del Presidente y del buen funcionamiento de la Cámara, que saldrá beneficiado si los miembros principales de la Mesa (Presidente, ~~el~~ Vicepresidente, Secretario, ~~el~~ y su auxiliar, el Letrado) conocen las decisiones de la Junta de Portavoces, pero que los miembros ~~de pleno derecho~~ ^{de pleno derecho} de ésta son solamente los Portavoces de los Grupos, ~~sin que tienen derecho de voto.~~

La convocatoria de la Junta corresponde siempre al Presidente de la Cámara, bien a iniciativa propia o bien de dos Grupos parlamentarios. Algunos Reglamentos añaden que pueden solicitar la convocatoria 1/5 de los miembros de la Cámara(Galicia, Cantabria, La Rioja, Baleares, Madrid, Canarias, Castilla-León) y otros reducen esta proporción hasta un décimo de los ~~miembros~~ parlamentarios(Valencia, Aragón, Extremadura).

~~que~~ Tambien algunos Reglamentos especifican que existirán reuniones periódicas, cada quince días(Valencia, Aragón, Extremadura, Madrid,

Castilla-León) o semanalmente (Asturias), pero la mayoría no contiene esta previsión, aunque lógicamente las reuniones deben producirse con una periodicidad semejante, dadas las funciones de la Junta; éstas condiciones tienden a retrasar la convocatoria de la decisión del Pte. del Parlamento, aumentando la presión de los portavoces respecto al resto de los miembros de la Junta. Resulta decisivo el sistema de votación que en todos los casos es el voto ponderado; aquí se revela la ~~función~~ naturaleza de la Junta como órgano de dirección parlamentaria de los Grupos, ~~que~~ ~~ayudan~~ ~~a~~ ~~extremo~~ para ayudar ~~a~~ ~~al~~ buen funcionamiento de la Cámara, que en otro caso llegaría a ~~unidas~~ decisiones semejantes por el voto del pleno, pero que reserva éste para las decisiones de fondo, delegando en los portavoces --con la misma fuerza que tendrían los Grupos en el pleno-- las decisiones sobre la actividad de la Cámara.

Las funciones de la Junta de Portavoces se hallan sistematizadas en algunos Reglamentos, como los del País Vasco (art. 30), Cataluña (art. 24), Galicia (art. 38), Andalucía (art. 38), Murcia (art. 37) y Madrid (art. 39). En los demás sus ~~funciones~~ se encuentran reguladas a lo largo del Reglamento aunque sustancialmente coinciden en todos. Se trata en definitiva de cooperar con el Presidente y la Mesa del Parlamento en la adopción de las decisiones precedimentales de la Cámara, aunque el valor de tales decisiones puede encontrar matices entre aquellas que se refieren solo a su función consultativa ("será escuchada" del gallego, "será oída" del andaluz) y las que le otorgan mayor valor; en definitiva ~~para calificar el carácter consultivo o decisivo de la Junta se ha de examinar el proyecto reglamentario concreto aunque en la práctica este puede diferir de la composición política del Parlamento,~~ ~~sin embargo de las normas reglamentarias,~~ y en todo caso las decisiones de la Junta serán siempre de la mayor relevancia porque su sistema de votación ~~que~~ ~~indica~~ ~~la~~ ~~orientación~~ del pleno, que en último extremo es la instancia llamada a decidir en caso de desacuerdo con las decisiones de la Presidencia o la Mesa del Parlamento.

Los Reglamentos que sistematizan las materias en que la Junta es competente prácticamente coinciden; se refieren generalmente a:

a) Fijar los criterios para ordenar ~~los~~ el trabajo de la Cámara, o los criterios para los debates(Galicia, Murcia), ~~en~~ en el bien entendido que la determinación concreta corresponderá a la Presidencia o la Mesa; ~~pero~~ pero los criterios generales son marcados por la Junta en la medida que implican el acuerdo de los distintos Grupos, no sobre el fondo de los problemas, sino sobre el procedimiento y la forma de abordarlos. Esto puede resultar importante para evitar un tratamiento excesivamente radical de algún punto, o al contrario, para conceder prioridad --sobre los criterios habituales-- a algún problema que requiera una atención inmediata.

Típicamente en esta materia se tiende a la decisión por consenso de todos los Grupos, y ésta era la exigencia en las primeras Juntas de Portavoces de ~~los~~ los Parlamentos europeos, ^{y aun lo es en algunos (12)} pero la necesidad de impedir que algún Grupo minoritario obstaculizase el acuerdo ha conducido a los Parlamentos autonómicos a inclinarse decididamente por el voto ponderado.

b) Establecer el calendario del Pleno y de las Comisiones para el periodo de sesiones, ~~el acuerdo del Reglamento del Pleno~~
~~establecer la fecha de inicio y final de cada periodo~~.

Junto a la anterior facultad, a la que va muy ligada, ésta ~~era~~ fué una de las funciones originales de las Juntas de Portavoces, para superar la decisión continua que debía adoptar el Pleno sobre el orden del día de cada semana, ~~en~~ y evitar además que esta decisión semana por semana impidiera una programación más coherente de la actividad parlamentaria; ~~la~~ programación del trabajo parlamentario es quizás la función más consustancial de la Junta de Portavoces en todos los Parlamentos (13).

c) Determinar el número de miembros de cada Grupo parlamentario en las Comisiones, es importante por el papel actual de las Comisiones,

pero resulta en buena parte mecánica porque debe realizarse en proporción a los escaños que los Grupos tienen en el Pleno.

d) Asignar los proyectos y proposiciones de ley a la Comisión competente en cada caso. ~~esta~~ tambien ha permitido significación por la composición equivalente de las Comisiones y el funcionamiento de todas según la dinámica de los Grupos parlamentarios.

A veces se añade tambien el pronunciamiento de la Junta en la distribución de los escaños de la Cámara entre los Grupos parlamentarios, es decir, su situación física en la Cámara.

En todo caso es preciso insistir en que la decisión de la Junta en todas estas materias está normalmente ~~enfocada~~ atribuida al Presidente o la Mesa de manera formal, aunque prácticamente siempre aquellos adoptarán la decisión acordada por la Junta, en último extremo porque ésta representa la opinión de los Grupos parlamentarios y porque se acabaría imponiendo en el Pleno si el conflicto obligara al pronunciamiento del mismo.

El Pleno y las Comisiones del Parlamento

Casi todos los Estatutos establecen, en una escueta mención, que el Parlamento funcionara "en Pleno y en Comisiones" (arts. 32.2 E.Cat., 12.3 Gal., 29.1 E. Ast., 19.4 E. L-Rij., 28.1 E.Mur., etc.).

La mención tiene un significado superior al que puede parecer a primera vista, por la equiparación entre el Pleno y las Comisiones,

Las Comisiones fueron inicialmente, ~~grupos~~ ^{en el primer Estado liberal,} grupos reducidos de parlamentarios que funcionaban esporádicamente para facilitar el trabajo de la Cámara en torno generalmente a un proyecto de ley. Paulatinamente se fueron haciendo permanentes, ~~especializándose~~ ^{dividiéndose} por materias, lo que les permitió una especialización superior, especialmente al repetir los parlamentarios la pertenencia a las mismas Comisiones en sucesivas legislaturas. ~~desapareciendo~~

La importancia de las Comisiones se multiplica ~~desapareciendo~~ con el protagonismo creciente de los Grupos parlamentarios, porque ~~se configuran~~ ^{se configuran} en proporción a la fuerza numérica de los Grupos y ello convierte a las Comisiones ~~en reflejo~~ de la composición política de la propia Cámara. Esto explica la progresiva atribución de poderes que los Reglamentos parlamentarios e incluso las Constituciones les conceden y explica también que incluso en las facultades del Pleno, las Comisiones adoptan frecuentemente las decisiones que después el Pleno se limita a ratificar.

Esta tendencia histórica ha sido recogida por nuestra Constitución que se refiere a ellas significativamente señalando que "Las Cámaras funcionan en Pleno y por Comisiones" (art. 75.1). El mismo artículo permite que las Comisiones aprueben directamente algunas leyes, por delegación del Pleno, y el artículo siguiente se refiere a la posibilidad de crear Comisiones de investigación, mencionando sus facultades.

De todas formas, el Pleno conserva las facultades fundamentales atribuidas al Parlamento, pudiendo, por ejemplo, recabar en cualquier momento el debate y votación de las leyes ^{cuya aprobación} hubiera delegado en una Comisión. El propio aumento de las facultades de las Comisiones no debe verse como una pérdida de poder del Pleno sino al contrario como una distribución más funcional del trabajo que aligera al Pleno de ~~XX~~ cuestiones

cuestiones secundarias para permitirle concentrarse en los debates y decisiones más importantes, tanto legislativas como de control del Gobierno.

Los Estatutos de autonomía recogen esta tendencia histórica al potenciamiento de las Comisiones, pero en un grado inferior a las Cortes, sin duda correctamente porque ~~ni~~ los Parlamentos autonómicos tienen un volumen de actividad muy inferior al Parlamento central --y por tanto no precisan delegar tantas funciones en las Comisiones-- y al mismo tiempo su composición más reducida les permite abordar en el Pleno debates que en otros Parlamentos más numerosos se encomiendan a las Comisiones justamente porque su composición más reducida facilita su tratamiento.

Pocos Estatutos recogen la posibilidad de que el Pleno delegue en Comisiones la aprobación definitiva de las leyes (32.2 E.Cat., 27.3 E.And., 14.2 E. Val., 24.2 E. Bal.) y lo hacen siempre, como la Constitución, posibilitando que el Pleno pueda recabar en cualquier momento el debate y votación de la ley, y algún caso, exceptuando ciertas leyes de la delegación.

Curiosamente el Estatuto de Aragón parece incluso oponerse explícitamente a esta innovación, al definir como función principal de las Comisiones Permanentes la elaboración de dictámenes sobre los proyectos de ley para su aprobación por el Pleno(art. 14.4), definición doctrinal que no es frecuente encontrar.

Más Estatutos en cambio establecen expresamente la posibilidad de crear Comisiones de investigación, aunque remiten a los Reglamentos parlamentarios la regulación de sus facultades.

Así los Estatutos de Asturias(29.2), Cantabria(12.5), Murcia(28.2), Aragón(14.3) Castilla-La Mancha(11.6) y Baleares(24.3). Curiosamente, el Estatuto de Extremadura da mayor importancia a la Comisión de Peticiones, cuyo funcionamiento incluso regula(art. 27), aunque veremos que su sentido se contiene en casi todos los Reglamentos parlamentarios de las demás CC.AA.

Los tipos de Comisiones que contienen los Reglamentos parlamentarios derivan de lo que hemos señalado para la Constitución y los Estatutos. Son:

a) Comisiones Permanentes legislativas, es decir, cuya principal función es dictaminar los proyectos y proposiciones de ley, al margen de que posean o no capacidad legislativa plena.

Su número varía, pero pueden distinguirse ~~entre los tipos de Comisiones y los Reglamentos~~ entre dos grandes tipos, según se formen las Comisiones por sectores de la Administración (aproximadamente una por ^{una}Consejería del Gobierno autónomo) o se formen por grandes áreas. En el primer caso las Comisiones serán más numerosas(entre 7 y 10, que tienen respectivamente Cantabria y Canarias) y lógicamente con una composición relativamente reducida. El caso más frecuente es de 8 ó 9 Comisiones Permanentes(Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Castilla-León. La Rioja tiene 7 como Cantabria).

Solo dos ~~los~~ Parlamentos han optado por un número más reducido y de competencias amplias. Murcia, que tiene cuatro Comisiones(Asuntos Generales; Economía, Hacienda y Presupuesto; Política Sectorial y Asuntos Sociales)^{art. 40} y Baleares, que a las anteriores añade otra, de Cultura y Educación^{(41) art. 45}.

Generalmente se admite que el primer tipo permite un mejor control de la actividad gubernamental, al seguir los límites de las respectivas Consejerías, ~~según las competencias~~ pero por la misma razón acaba poniendo a las Comisiones a remolque de los respectivos Consejeros gubernamentales, mientras que el segundo tipo quizás no es tan útil para el seguimiento y control del Gobierno pero en cambio posibilita una mayor dosis de iniciativa parlamentaria. Estos criterios deben lógicamente matizarse según la dimensión de las Comisiones y la Asamblea e incluso según la composición política de la Cámara y del Gobierno.

b) Las Comisiones Permanentes no legislativas están dedicadas a funciones y tareas específicas de carácter no legislativo, como el gobierno interior de la Cámara, ~~o~~ el estudio de los problemas que se plantean en la aplicación del Reglamento, o más específicamente el estatuto de los parlamentarios;

la mayor parte de los Reglamentos contemplan la existencia de tres Comisiones de este tipo, incluyendo en la mayor parte de los casos una Comisión de Peticiones. Aragón añade dos específicas: relaciones interterritoriales y Transferencias. Canarias contempla una dedicada a los Asuntos Internacionales; y Murcia incluye en este tipo una de "Competencia Legislativa" para el control de la legislación delegada y el estudio de los conflictos de competencias y los recursos de constitucionalidad (art. 43).

La regulación de la Comisión de Peticiones suele presentar dos tipos; el más breve le limita a señalar que la Comisión debe examinar las peticiones que reciba de los ciudadanos, acusar recibo y acordar su remisión al órgano competente, cuando proceda (ejemplo, art. 44 R.Val.); una regulación más amplia se contiene por ejemplo en el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 48.2): la petición puede ser remitida para ser informada al Defensor del Pueblo, la Comisión de la Cámara que esté conociendo del asunto, al Consejo de Gobierno, Tribunal Superior de Madrid, Ministerio Fiscal o Ayuntamiento que corresponda; se posibilita además que el peticionario pueda comparecer para explicar o concretar su petición y cuando la misma exceda de las competencias de la Asamblea se enviará al órgano o autoridad competente. Además la Comisión elaborará un informe anual sobre las peticiones recibidas, su tramitación, resolución y resultados, que será aprobado por el Pleno de la Cámara y publicado. Alguno Reglamento, como el de Extremadura (art. 47.2.2º) permite que la Comisión sea informada por los medios generales de control. Aunque el funcionamiento de los órganos parlamentarios no depende necesariamente de su regulación reglamentaria, parece que este segundo tipo estimula la aproximación entre los ciudadanos y los Parlamentos autonómicos, lo que constituye no solo objetivo de toda democracia sino finalidad específica de la existencia de instituciones autonómicas.

Practicamente todos los Reglamentos recogen la posibilidad de que las Cármaras creen otras Comisiones Permanentes no Legislativas, cuya duración sería la de la Legislatura. Tanto las legislativas como las no legislativas se forman al inicio de la legislatura, por mandato reglamentario, y en ésta se distinguen de las especiales.

c) Comisiones especiales o de investigación están previstas en la mayoría de EStatutos, como hemos visto, y reguladas con cierto detalle en los Reglamentos parlamentarios "para la ~~investigación~~ ^{la} como dice el art. 48.1 del R.Cat" de cualquier asunto de interés público".

La Comisión de investigación es creada por decisión de la mayoría del Parlamento, a propuesta del Gobierno o Consejo Ejecutivo, dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de los parlamentarios, como dice el art. 52 del R. Gallego, y repiten casi todos los Reglamentos.

Las Comisiones de investigación se crean en el momento en que se produce el problema que la Cámara decide estudiar y se disuelve cuando acaba la misión encomendada. Tienen unas ~~regulaciones~~ facultades especiales, cuya regulación representa el Reglamento de Asturias(art. 34.2,3,y4):

"Las Comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo, podrán nombrar Ponencias de entre sus miembros y requerir, por conducto del Presidente de la Junta, la presencia de cualquier persona para prestar declaración.

Las conclusiones de estas Comisiones de investigación, deberán plasmarse en un Dictamen que será discutido por el Pleno de la Cámara.(...)

Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Junta serán comunicadas al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa, si lo estima conveniente las traslade al Ministerio Fiscal".

Algunos Reglamentos permiten pedir su formación a un Grupo parlamentario, manteniendo igual el resto de los sujetos legitimados para solicitar su creación; ~~los~~ contienen la salvedad --de origen constitucional, y por tanto válida para todas-- de que las conclusiones de estas Comisiones no son vinculantes para los Tribunales y establecen la publicación de las conclusiones en el Boletín Oficial de la C.A.(como ejemplo, v. art. 50 R. Mad.).

La composición de las Comisiones--el número de sus miembros-- es fijado en todos los casos por la Asamblea, al inicio de cada Legislatura, siguiendo la misma regla que el Congreso de los Diputados, mientras que en cambio el Senado fija el número de 25 miembros por Comisión. El número de miembros de las Comisiones es fijado por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, y teniendo en cuenta dos criterios que figuran prácticamente en todos los Reglamentos: que cada Grupo parlamentario tenga al menos un representante y que la composición

global refleja la fuerza respectiva de los diferentes Grupos. Estos criterios figuran expresamente, por ejemplo, en los Reglamentos del País Vasco(31.1) y con una redacción que se generaliza, de Asturias(27.1); añadiendo sin embargo

que todos los parlamentarios han de pertenecer al menos a una Comisión, ~~los Reglamentos parlamentarios de~~ Extremadura(38.2) y de Castilla-León(40). Es una regulación prácticamente general.

~~Las Comisiones no legislativas tienen una composición más reducida, a veces un diputado por cada Grupo, y en ciertos casos específicos, por ejemplo, la Cámara de Reglamento puede estar formada por los miembros de la Mesa, y en medida, casi siempre, también es unánime la forma de designación de los miembros de las Comisiones, por el Pl. de la Cámara.~~

También es unánime la forma de designación de los miembros de las Comisiones, que corresponde a los Grupos parlamentarios; y resulta significativa la facilidad que dan los Reglamentos para la sustitución de un miembro de la Comisión por otro del mismo Grupo parlamentario. La regulación ~~del Reglamento parlamentario~~ ~~de representación parlamentaria~~ ~~de las Comisiones~~ de Castilla-La Mancha es representativa:

"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 escrita al Presidente de la Cámara. Si la sustitución fuera solo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión y si en ella se indicara que tiene carácter eventual el Presidente admitirá como miembro de la Comisión indistintamente, al sustituto o al sustituido" (art. 35.2)

Esta ~~esta~~ regulación generalizada ilustra bien el protagonismo de los Grupos parlamentarios al que hemos hecho referencia, y que viene confirmado porque el parlamentario que cambie de Grupo pierde su pertenencia a las Comisiones de las que formaba parte, que son cubiertas de nuevo por el Grupo, como señalan varios Reglamentos.

Algunos Reglamentos explicitan lo que de hecho es una regla general, que a las Comisiones pueden asistir los miembros del Gobierno, pero que solo podrán votar en aquellas de las que sean miembros. ^(por ej. art. 39 R. Bal.)

El funcionamiento de las Comisiones está bajo la dirección de ^{un Presidente y} la Mesa que, en términos generales, desempeña respecto a la Comisión una función semejante a la que tiene la Mesa del Parlamento, siempre que recordemos que el funcionamiento de la Comisión puede ser mucho más ágil e informal por la reducción de su número en comparación con el Pleno.

La Mesa esta compuesta ^{casi} en todos los casos por un Presidente, un vicepresidente y un Secretario que generalmente son elegidos por un sistema semejante al de la Mesa del Parlamento, es decir, el Presidente se elige de forma separada, por

la mayoría de los votos, mientras que el Vicepresidente y el Secretario son elegidos en la misma votación, permitiendo así la representación de las minorías, al escribiéndoles los parlamentarios un solo nombre en su papeleta.

Un supuesto especial, que tiene precedentes progresivos en el Derecho parlamentario comparado, es el sistema de Cataluña(37.2) y Castilla-La Mancha(36.2), que reparten las Presidencias de las Comisiones en proporción a la fuerza de los distintos Grupos parlamentarios.⁽¹⁴⁾ Esta práctica ha sido incorporada también por el ~~Reglamento~~ Congreso de los Diputados, con ciertas vacilaciones. El Reglamento del Parlamento catalán incorpora expresamente el criterio de la proporcionalidad en tanto que el catellano-mancheño solo lo posibilita, si bien con claridad, al establecer que las Presidencias de las Comisiones se elegirán a propuesta de la Junta de Portavoces.

~~Funciones de las Comisiones~~ Las Comisiones conocen de los problemas de su área, que a veces aparece descrita expresamente en los Reglamentos, pero otras veces ha de deducirse implícitamente por la denominación. En caso de duda, suele corresponder a la Mesa, a veces tras audiencia de la Junta de Portavoces-- la decisión sobre la Comisión competente.

La convocatoria de las Comisiones corresponde de forma general a su Presidente, a iniciativa propia o a petición de una parte de la Comisión. Los Estatutos requieren generalmente una quinta parte de los miembros(Cantabria exige un tercio), y a veces especifican que han de ser en todo caso un mínimo de tres parlamentarios.^(Ej. L-Rij. 33) También es frecuente que los Reglamentos otorguen al Presidente de la Cámara la posibilidad, ~~para la convocatoria ordinaria~~, de convocar y presidir las Comisiones, que debe estimarse extraordinaria, fuera de aquellos casos en que el Reglamento le concede directamente la Presidencia.

Muchos Estatutos recogen la práctica generalizada de que a las reuniones de las Comisiones asista un Letrado, y que en caso de ausencia, el acta de la reunión sea levantada por el Secretario de la Comisión. Aunque el Letrado no sea más que uno de los medios de apoyo técnico que la Comisión posee, no debe desdenarse la importancia de estos medios, si la Comisión pretende una eficacia paralela a la posición que ocupa en el diseño parlamentario.

Casi todos los Reglamentos establecen que las Comisiones deben elaborar los Dictámenes en el plazo máximo de dos meses,^(P. Galicia, Andalucía, Canarias, Baleares) a reserva de los plazos especiales que los Reglamentos puedan fijar, aunque algún Reglamento fija plazos más breves, que pueden resultar ilusorios, como Asturias, 21 días(art. 29.4) y Cantabria, un mes(art.41)

Las decisiones de las Comisiones se adoptan normalmente por mayoría, estableciendo algún Reglamento que en caso de empate se utilizará el voto ponderado, es decir contabilizando no las personas presentes en la Comisión sino el número de miembros del Grupo parlamentario que cada una representa. Esta forma ~~posee~~ tiene un uso mayor en las Comisiones no legislativas integradas por un número reducido de miembros.

Algunos Reglamentos especifican que las Comisiones pueden crear Ponencias, pero esta es la forma generalizada de preparar el dictamen de la Comisión. La Ponencia es un grupo de trabajo --no es órgano de la Cámara sino de la Comisión-- generalmente reducido, nombrado por la Comisión, que realiza el trabajo preparatorio para el debate de la Comisión: ordenar las enmiendas, estudiar las posibles reformas del proyecto... ~~y elaborando~~ elaborando un Informe que frecuentemente tiene una gran importancia en la elaboración de la ley, por lo que nos ocuparemos con mayor detalle de ellas al estudiar el procedimiento legislativo. El Reglamento de las Cortes de Aragón especifica que ^(las Ponencias) actuarán siguiendo las directrices de la Comisión y utilizarán siempre el voto ponderado(art. 52).

Las facultades de las Comisiones tienen una regulación casi uniforme en la mayoría de los Reglamentos, siguiendo la redacción del art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados; podemos fijarnos, por ejemplo, en el Reglamento de la Junta General de Asturias(art. 30):

- 1."Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Junta General, podrán recabar:
 - 1º La información y documentación que precisen del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma
 - 2º La presencia ante ellos de los miembros del Consejo de Gobierno o de autoridades y funcionarios de la Administración del Principado, para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos o competencias.
 - 3º La presencia de otras personas con pericia en la materia, a efectos de informe y asesoramiento.
2. La incomparecencia injustificada de los funcionarios o autoridades en el plazo y forma requeridos por la Comisión, será comunicada por el Presidente de la Junta a la autoridad o al funcionario superior correspondiente, por si procediera exigirles alguna responsabilidad".

Con pequeños matices de redacción ésta regulación es común a la mayoría de los Reglamentos. El número 2 fué introducido por el de Cataluña y se incorporó a los posteriores. →(37.1 R.Vasc, 40 R.Lat., 44 R.Gal., 43 R.And., 56 R.Arg., 38 Gvt.L-A, 41 R.Gov, 48 R.Est.)
no existe en cambio en los Reglamentos de León y Murcia

NOTAS

1. Fernando SANTAOLALLA, Derecho parlamentario español, Madrid, 1984, pp. 77 y ss.
2. UNION INTERPARLEMENTAIRE, Les Parlements dans le monde, Paris, 1977 pp.160-168.
3. Fernando SANTAOLALLA, Op. cit. pp. 84-85.
4. J. A. PIQUERAS, "Las inmunidades e inviolabilidades de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo en las CC.AA.", Organización territorial del Estado(CC.AA.), Madrid, 1984, vol. IV, pp2649-2666
5. Cfr. J. ORNOS, Legislación...cit. vol.I, p. 556.
6. S. MUÑOZ MACHADO, Derecho...cit., vol. II, p. 55
7. Sobre la incidencia que pueden tener en la naturaleza de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos y la clásica reserva reglamentaria, Martín BASSOLS, "Organización ~~en~~ institucional y régimen jurídico de las CC.AA.", Organización territorial...cit., vol. I, pp. 189 y ss.
8. Ismael PITARCH, L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques(1932-1939), Barcelona, 1977, pp.131-132.
9. No fué así en el Reglamento provisional del Parlamento de Cataluña que optó por la figura del "diputado no adscrito"; sobre su significado y problemas, Ismael PITARCH, "La organización del Parlamento de Cataluña" en Isidre MOLAS, El Parlamento de Cataluña, Barcelona, 1981, pp. 93 y ss.
10. Probablemente la interpretación restrictiva se consolidó al negarse la formación de un Grupo parlamentario propio, en medio de un periodo de sesiones al Partido de Acción Democrática formado por ~~ex~~ diputados escindidos de UCD; la solución pasó al Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados y de él a los Reglamentos parlamentarios autonómicos; el conflicto y una interpretación contraria puede verse en Enrique LINDE, "El grupo parlamentario de Acción Democrática", Revista de Derecho Político, 1982, nº 14, pp.133-136
11. Jordi SOLE TURA- M.A. APARICIO, Las Cortes Generales en el sistema constitucional, Madrid, 1984, pp. 136-137.
12. Vittorio di CIOLO, Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, 1980, pp. 279-280
13. U. INTERPARLEMENTAIRE, Les Parlements..cit pp. 413 y ss.
14. Eliseo AJA, "consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias", en VARIOS, Parlamento y sociedad civil, Barcelona, 1980, pp.124-125

LECCION 11. LA FUNCION Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Introducción.- La regulación de los Estatutos de autonomía.-
[REDACTED] La iniciativa legislativa.- El debate de totalidad y la toma en consideración.- La fase de aprobación.- Los procedimientos especiales.

INTRODUCCION

El art. 152.1 CE al designar al Parlamento de las CC.AA. como "Asamblea Legislativa" indica ya la importancia que concede a esta función --caracterizada como en los demás ordenamientos-- por ~~crear~~ las normas de mayor rango, tras la Constitución y los Estatutos.

Como ya vimos en la Lección 5 la ley autonómica no presenta una naturaleza ni rango diferente a la ley estatal y se distingue de ella únicamente ~~en virtud~~ del principio de competencia. Puede así cubrir las reservas de ley realizadas por la Constitución y solo puede ser controlada por el Tribunal Constitucional.

Sin entrar a fondo en el concepto general de ley, vale la pena señalar que los Estatutos ~~como la Constitución~~ reconocen ~~varios tipos de ley~~ (leyes de desarrollo básico de los Estatutos, de Presupuestos, etc.). Todas ^(que éstas que las ordinarias) poseen los caracteres propios de la ley (primacía respecto a las demás normas, congelación de rango...), pero las leyes especiales vienen caracterizadas por regular una materia determinada --como las citadas-- y poseer una procedimiento especial, de mayorías cualificadas o trámites agravados, que indican la voluntad ~~política~~ del Estatuto de que alcancen un mayor consenso en su aprobación.

Las leyes ordinarias, por el contrario, carecen de materia acotada, salvo las que son de desarrollo de legislación básica del Estado, de forma que los Parlamentos pueden adoptar la forma de ley para reservar cualquier materia que haya sido asumida por el respectivo Estatuto. Tanto pueden ser leyes que contengan regulaciones de tipo general, como leyes--medida, que se agotan con su aplicación, o leyes-programa, con un contenido a realizar en diversas etapas. ~~Careciendo de límites materiales, dentro de sus competencias, la ley ordinaria se define exclusivamente en virtud del procedimiento que debe seguir el Parlamento para aprobarlas, lo que constituye la primera razón de la importancia del procedimiento legislativo.~~

Desde hace décadas se alzan periodicamente ~~lamentos~~ sobre la pérdida de protagonismo parlamentario en la función legislativa, ~~en favor del Gobierno~~, y la crítica se ha extendido entre nosotros a la legislación autonómica⁽¹⁾. Aunque sea de nuevo brevemente, porque se trata de un tema general, vale la pena recordar que en un sistema parlamentario el Gobierno no se reduce a su función ejecutiva sino que desempeña también un papel de líder en la actividad parlamentaria, gracias a la mayoría que le eligió *y le sostiene*. Es natural, por tanto, que desempeñe un papel activo en la iniciativa y tramitación de las leyes, al menos de las principales. Pero, contra lo que suele afirmarse, ésta posición deriva precisamente de la ~~posición central~~ del Parlamento.

En ~~■■■■■~~ virtud del principio de supremacía de la ley, que en las Constituciones actuales no solo es primacía sobre el reglamento sino también ~~■■■■■~~ prioridad y prohibición de reglamentos independientes, el Gobierno precisa la aprobación de las correspondientes leyes por el Parlamento para desarrollar su programa político⁽²⁾.

Además, como han señalado diversos autores a partir de Niklas Luhman, debe distinguirse el impulso de la ley, que realiza el Gobierno, del lugar y el procedimiento que precisa su aprobación, que sigue siendo el Parlamento. Ni siquiera un Parlamento con mayoría absoluta permite al Gobierno aprobar las *leyes* como lo haría si no tuviera que sometense al procedimiento legislativo, *como lo hace con las normas inferiores*.

El procedimiento adquiere a esta luz todo su sentido. Constituye el marco de pacífica confrontación entre opciones políticas diversas, que tienen a una regulación diferente de cada materia.

Proporciona la garantía ~~de la participación de~~ todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, especialmente para las minorías, de participar en el debate y votación de todas las *leyes*.

Forma tambien la base para el conocimiento y divulgación --principalmente a través de los medios de comunicación-- de las normas que se impondrán a la comunidad y de las posiciones que respecto a ellas mantienen los diversos grupos.

Por último, como consecuencia de los aspectos anteriores, el procedimiento legislativo ~~debe~~ impulsa la negociación y el acuerdo entre mayoría y minorías --aunque no lo consiga en todas las ocasiones y casi siempre sea de forma parcial--, procurando la aprobación de las leyes con el máximo **consenso** posible entre los Grupos parlamentarios que, casi por definición, sostienen ^{inicialmente} ~~posiciones~~ diferentes.

A partir de estas consideraciones, y aceptando como legítima y positiva una posición impulsada del Gobierno en el procedimiento legislativo, cabe ~~se~~ distinguir entre su preeminencia y su prepotencia. La primera se articula a través de la formación del orden del día, de ~~la~~ prioridad ~~de~~ los proyectos de ley, etc. La segunda consiste en privilegios carentes de justificación, como veremos, por ejemplo, al estudiar la iniciativa legislativa cuando se le permite guillotinar las proposiciones de ley de la oposición.

En general el procedimiento legislativo de los Parlamentos autonómicos muestra una gran influencia del Reglamento del Congreso de Diputados, para bien y para mal, sin que de momento sea muy perceptible una "especialización" respecto a la diferente posición que ocupan, tanto si se mira desde el punto de vista del Estado como de los ciudadanos; probablemente, una mayor experiencia permita ~~a estas Cámaras~~ ^{a adecuarse a} su posición específica; aunque el rechazo de algunos Reglamento de incorporar procedimientos especiales que se aplican por la complejidad de la ~~forma~~ en el Congreso -complejidad inexistente en la mayoría de los Parlamentos autonómicos- debe interpretarse ya en el sentido de adecuarse a su propia posición.

LAREGULACION DE LOS ESTATUTOS

Todos los Estatutos incluyen la potestad legislativa y la aprobación de los Presupuestos entre las principales poderes del Parlamento respectivo, pero lo hacen ~~con una sistematización~~ diferente. Los primeros Estatutos [REDACTED] destacan estas potestades al referirse a las funciones ~~esenciales~~ de los Parlamentos, los posteriores las incluyen entre la larga lista de atribuciones de los Parlamentos, junto a las funciones de integración [REDACTED], y a ^{diversas} reservas de ley o de decisión parlamentaria (así, Estatutos de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón...). Los Estatutos de Baleares y Madrid vuelven a dedicar un artículo a las grandes funciones parlamentarias y en otro separado recogen la lista de materias reservadas al Parlamento o [REDACTED] que deben integrarse en funciones estatales.

A parte de su presentación,^{y de la mejor o peor técnica jurídica que suponen,} tales diferencias carecen de significado.

Los Estatutos contienen siempre algunos preceptos dedicados al procedimiento legislativo, que será desarrollado, pues, por los Reglamentos parlamentarios. ■ Todos se refieren a la iniciativa legislativa, la sanción y la publicación de las leyes autonómicas. Bastantes admiten la iniciativa legislativa popular y la de ~~■■■■■~~ órganos representativos ^{territoriales, generales,} locales, y algunos regulan la delegación legislativa en el Gobierno autonómico, generalmente con remisión al procedimiento de control establecido en los artículos paralelos de la Constitución.

Si la ~~regulación por los Estatutos~~ de materias tradicionalmente objeto de ~~...~~ Reglamento parlamentario es perfectamente lítita -- como hace la misma Constitución -- para congelar el rango normativo, la inclusión de los otros elementos ^{en el Estatuto}) resulta imprescindible por integrarse en el sistema de fuentes del ordenamiento autonómico.

Sin embargo, como en el resto de la mayoría del procedimiento legislativo

■ La iniciativa legislativa es reconocida en todos los Estatutos al Gobierno y al Parlamento o los parlamentarios; a veces, mencionando a los tres: diputados, Parlamento y Gobierno(13.1 E. Gal.). Expresamente se menciona a los Grupos parlamentarios como titulares de la iniciativa en los E. de Valencia(14.5) y Madrid(15.1), y se atribuye a los diputados a través de los Grupos en el E. de Cast.-L.M.(art.12.1), lo que en el fondo refleja mejor la realidad, como veremos. Frecuentemente los Estatutos remiten en esta materia a los Reglamentos parlamentarios, pero el E. de Aragón lo hace a una ley(15.3).

Junto a los titulares tradicionales de la iniciativa legislativa, varios Estatutos abren esta posibilidad a órganos representativos de carácter local; los Ayuntamientos la poseen en los E. de Andalucía(33,1) y de Asturias(31.1), Murcia(30.1), Cast-L.M.(12.1) y Madrid(15.2); ■ los dos E. insulares la reconocen a los ■ órganos representativos de cada isla, los Cabildos en Canarias(11.4) y los Consejos en Baleares(26.2), con la limitación en este caso de que sea avalada por una cuarta parte ■ de los miembros o un Grupo del Parlamento; ■ El País Vasco y Cataluña reconocen la iniciativa a los órganos representativos de demarcaciones territoriales con gran tradición, los Territorios Históricos en el País Vasco(27.4) y las Comarcas(32.6), aunque en ninguno de los dos casos se utilizan estos términos; sí admite directamente a las Comarcas, junto a los Ayuntamientos, el E. de Murcia.

La iniciativa legislativa popular viene reconocida por todos los Estatutos, generalmente con una remisión a la ley prevista en el art.87.3 de la CE para las condiciones y procedimiento de actuación. El E. de Extremadura, en cambio, fija ya la exigencia de que las firmas sean superiores al 5% del Censo(art. 25). La L.O. 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular carece de provisiones respecto a las CC.AA.

Las términos de la iniciativa legislativa se extienden en el E. de La Rioja a la potestad reglamentaria(art. 20), lógicamente en una posición semejante al que [REDACTED] corresponde a Asturias(art. 31.1), aunque en este caso el E. reserva expresamente a la Junta General(Asamblea) la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, en las materias en que solo corresponde al Principado la ejecución de las legislación del Estado(art. 23.2).

Una mayoría de Estatutos admite la delegación legislativa en el Gobierno en los mismos términos que la Constitución lo establece para la delegación de las Cortes en el Gobierno de la nación, remitiendo a los artículos [REDACTED] 83,84 y 85 de la Constl Así lo hace el art. 33.1 E. Cat. y los demás casi en los mismos términos. El de La Rioja añade la posibilidad de delegar la potestad ~~de desarrollo~~ legislativa, fijando las directrices, plazos y controles que considere(art.17.3), aunque esta posibilidad está abierta en los demás sin necesidad de mención expresa. [REDACTED] El Estatuto de Castilla-León(art. 14.2) fija directamente las condiciones y materias excluidas de la delegación, con términos parecidos a los contenidos en los artículos de la Constitución y sin mencionarlos.

No prevén la delegación legislativa los Estatutos del País Vasco, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura.

Son menos los Estatutos que prevén la posibilidad de Comisiones Permanentes con capacidad legislativa plena, ya citados en la lección anterior: Cataluña, Andalucía, Valencia y Baleares.

La sanción y publicación aparecen en todos los Estatutos con una regulación muy semejante en el fondo, aunque varía en los detalles. La sanción de las leyes autonómicas corresponde al Presidente de la C.A. en nombre del Rey, y la publicación se hará

tanto en el Boletín Oficial de la C.A. como en el Boletín Oficial del Estado. Aunque con diferentes plazos, _____ la mayoría de los Estatutos adoptan la publicación en el Boletín Oficial de la C.A. como fecha a partir de la que se determina la entrada en vigor de la ley.

A parte de estos elementos, que los Estatutos recogen por su importancia o su problematicidad, la mayor parte del procedimiento legislativo se encuentra regulado en los Reglamentos parlamentarios de las _____ diferentes Asambleas Legislativas, y a ellos nos referimos sistemáticamente a continuación, distinguiendo en primer lugar el procedimiento ordinario de los procedimientos especiales, y dentro de aquél examinando las principales fases del iter legislativo.

■ LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Ya hemos visto las varias posibilidades de iniciativa, que tradicionalmente se distinguen entre proyectos y proposiciones de ley, según provengan del Gobierno o de otros titulares. Casi todos los Reglamentos comienza repitiendo la lista de titulares posibles y remitiendo a las futuras leyes la regulación detallada de la iniciativa legislativa popular o de órganos territoriales representativos; Aragón _____ remite a la Ley 4/1983, de 28 de septiembre.

a) Los proyectos de ley

Siguiendo al Reglamento del Congreso de Diputados, los Reglamentos parlamentarios autonómicos se limitan a exigir que los proyectos llegen a la Cámara acompañados de una "Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos". Esta condición tiende, naturalmente, a situar a los parlamentarios en condiciones equiparables a las del Gobierno para discutir el proyecto, y su efectividad podría exigirse mediante los instrumentos

de información que [redacted] los Reglamentos conceden a la Cámara; no se trata, pues, de una [redacted] simple formalidad, aunque a veces opere como tal. *Como a nivel estatal, la Cámara decide libremente convertir o no la Expresión de motivos en Párrafo de la ley; el margen de problemas de interpretación, puede tener valor pedagógico en algunas causas; por ejemplo, la Ley catalana de norma-[redacted] licación lingüística (1.7/1983, 4º apartado)* El aspecto más importante del proyecto --suproceso 18 abril-- de elaboración-- queda fuera de la Cámara, y debía estar regulado por ley, que no solo establezca [redacted] el conocimiento suficiente del anteproyecto por los miembros del Gobierno y su deliberación y eventual votación en el Gabinete --modo lo cual deriva del carácter colegiado del Gobierno-- sino tambien la posible participación de los ciudadanos y las entidades afectadas en las [redacted] primeras fases de elaboración de la norma. *Curiosamente le misma importancia definen las normas a nivel general. Inexistencia de prioridad de los proyectos equivalente a PGC. Ponte a Tres orden del día.*

b) Las proposiciones de ley.

Las proposiciones de origen parlamentario corresponden en todos los Parlamentos autonómicos a un Grupo parlamentario o a un número mínimo de diputados. Este número varía, siendo más general la exigencia de cinco firmas, pero Murcia la rebaja a 4, Extremadura a 3 y Cantabria la eleva a seis. Curiosamente Canarias admite una triple posibilidad: un Grupo parlamentario, cinco diputados o [redacted] un solo diputado con la firma del Portavoz de su Grupo(art. 123.1), lo que en la práctica equivale a la primera opción. El Reglamento de Aragón prevé la posibilidad de que la Mesa y la Junta de Portavoces"acuerden la elaboración de un texto legal sin previo proyecto o proposición de ley", formándose en ese caso una "Ponencia especial", integrada por un diputado por cada Grupo parlamentario(art. 53.1)

En las proposiciones de origen extraparlamentario, los Reglamentos se limitan a señalar que la Mesa examinará si cumplen las condiciones que hayan establecido las leyes que las regulen. Canarias exige que las proposiciones presentadas por los Cabildos tengan la aprobación de la mayoría de este órgano y que sean defendidas ante el

Parlamento por dos delegados del Cabildo(art. 124). El de Baleares repite las condiciones ~~estatutarias~~ para someter a la consideración de la Cámara las proposiciones de los Consejos insulares(art.109.3).
El Reglamento mantiene esencialmente el procedimiento de la iniciativa de los órganos de la T.H. al de los propuestos, admitiendo tanto en Comisión como en Pleno 3 defensores designados por el órgano proponente, que actúan conjuntamente para un voto (art. 117 R. del Vto.)
Los Reglamentos no añaden otras previsiones específicas, pese al interés que puede tener la iniciativa de los órganos representativos territoriales, incluyendo los Ayuntamientos cuando el Estatuto les reconoce capacidad, para trasladar a la Cámara los problemas de los distintos sectores de la C.A.(4)

Las enmiendas

La facultad de enmendar ha adquirido mayor importancia en los Parlamentos actuales a medida que ha ido creciendo la iniciativa legislativa de los gobiernos. Pero al mismo tiempo, se ha producido una limitación de las facultades individuales de los parlamentarios en favor de los Grupos Parlamentarios, ~~que~~ a los que únicamente se les permite presentar cierto tipo de enmiendas, como las de totalidad, por ejemplo. Los Reglamentos parlamentarios autonómicos recogen ambas tendencias, siguiendo de nuevo el Reglamento del Congreso de los Diputados.

El plazo para presentar enmiendas es en general de 15 días; Asturias y Cantabria lo reducen a 8; en todos los casos, la Mesa del Parlamento puede prorrogarlos. Pese a esta posibilidad, ~~los~~ plazos resultan muy insuficiente para un estudio profundo de los proyectos de ley por los Grupos parlamentarios; mucho menos aún para que los sectores sociales afectados puedan adoptar una posición y hacerse escuchar.

Las enmiendas pueden ser a la totalidad o al articulado.

Las enmiendas a la totalidad aparecen definidas con una variante según los Reglamentos sigan el modelo del Reglamento Provisional o del definitivo del Congreso de los Diputados, aunque en el fondo tienen las mismas consecuencias. La primera forma es, por ejemplo, la vasca.

"Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto (o proposición) de Ley y postulen la devolución de éste al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del Proyecto"(art. 102.3 R. Vasc).

El sentido es claro, pero poco preciso y por ello, probablemente, otros Reglamentos adoptan una forma más funcional:

"Serán enmiendas a la totalidad las que postulen la devolución al Consejo de Gobierno del proyecto de ley o propongan un texto completo alternativo"(art. 76.4 R.La Rij).

En todos los casos, ■ las enmiendas a la totalidad solo pueden ser presentadas por los Grupos parlamentarios, lo cual es doblemente restrictivo si se tiene en cuenta que las proposiciones de ley pueden ser presentadas por un ■ ciento número de diputados, además de por un Grupo parlamentario.

Las enmiendas al articulado son lógicamente las que se presentan únicamente a ■ algún artículo o parte del mismo y pueden ser de ■ supresión, alteración o adición, señalando todos los Reglamentos que en los dos últimos casos debe presentarse ~~el~~ texto ■ sustitutorio ■ concreto. A éstas enmiendas se asimilan las presentadas a cada disposición■ adicional■, final, derogatoria o transitoria. Las presentadas a la Exposición de Motivos --suelen añadir los Reglamentos-- se discutirán al final, si la Comisión acuerda incorporarla como Preámbulo de la ley.

Las enmiendas al articulado pueden ser presentadas por los Grupos parlamentarios o por los parlamentarios individuales, pero en este caso todos los Reglamentos añaden que deberán ir firmados por el Portavoz del Grupo, "a los meros ~~efectos~~ de conocimiento"; si la mayor parte de los Reglamentos añaden que la omisión de tal firma será subsanable antes del comienzo de la discusión en Comisión, el Regla-

mento de Aragón establece que la falta de firma del Portavoz implica la no asunción de la misma por el Grupo parlamentario(Art.118.1 R.Arg.) lo que revela el auténtico sentido de la condición(5).

Son enmiendas transaccionales las que se presentan directamente en el momento del debate, en Comisión o incluso en el Pleno (con ciertas condiciones), buscando un acuerdo entre el texto del proyecto o proposición y las enmiendas presentadas inicialmente por el propio Grupo que hace la transaccional. Fueron muy frecuentes en las Cortes Constituyentes como instrumento del consenso de aquél momento y posteriormente pasaron a los Reglamentos de las Cortes; ~~que~~ en los Parlamentos autonómicos tienen la misma función de propiciar hasta el último momento la negociación y acuerdo entre mayoría y minorías, como corresponde a todo Parlamento.

En cuanto ~~a~~ al régimen de las enmiendas, quizás quepa destacar que la presentación de una enmienda a la totalidad de un proyecto de ley ~~impide~~ determina ~~que~~ la realización del debate inicial de totalidad en el Pleno, y que la aprobación de la toma en consideración de las proposiciones de ley impide la posterior presentación de enmiendas a la totalidad; algunos Reglamentos solo excluyen ~~que~~ en este caso las enmiendas a la totalidad de devolución, dejando aparentemente abierta la posibilidad de enmiendas con texto alternativo, pero ésto parece contrario al sentido de la toma en consideración.

Las enmiendas que supongan aumento de gastos o disminución de los ingresos presupuestarios precisan para su tramitación la conformidad del Gobierno. Como sus efectos son los mismos que la proposiciones con esos efectos, las veremos a examinar ese punto. Señalemos solo que las Ponencias deben comunicar al Gobierno las enmiendas que puedan producir tales efectos para que se pronuncie sobre ellas. Si no le fueran

comunicadas en esta ~~instancia~~, el Gobierno puede oponerse a su tramitación en cualquier momento ulterior del procedimiento.

EL DEBATE DE TOTALIDAD Y LA TOMA EN CONSIDERACION

Esta fase implica un discusión global del Parlamento sobre el proyecto o la proposición de ley antes de que la Comisión proceda al debate y aprobación de los artículos.

Inicialmente el Reglamento ~~■■■~~ Provisional del Congreso preveía un tratamiento diverso para los proyectos y las proposiciones, y así pasó a los primeros Reglamentos parlamentarios autonómicos. Mientras las proposiciones de ley debían someterse a la toma en consideración del Pleno, los proyectos pasaban a Comisión y solo si allí se aprobara una enmienda a la totalidad iban al Pleno para que se ratificara o rechazara tal enmienda; éste procedimiento subsiste aún en el Reglamento del Parlamento vasco. Los demás han seguido el procedimiento del Reglamento actual del Congreso~~■■■~~ que establece un debate inicial de totalidad sobre los proyectos de ley que haya recibido alguna enmienda a la totalidad(6)

Los Reglamentos parlamentarios establecen que tal debate se realizará conforme a las reglas que rigen los de totalidad, con un turno a favor y otro en contra de cada enmienda a la totalidad; a continuación se ponen a votación, comenzando por las enmiendas que postulen la devolución del texto al Gobierno. Si una de éstas obtiene mayoría, el proyecto es rechazado; en caso contrario se envía a la Comisión para que continúe la tramitación.

Si el Pleno aprueba una enmienda a la totalidad que propone un texto alternativo, éste se publica en el Boletín del Parlamento, se envía a la Comisión correspondiente y se abre un nuevo plazo de enmiendas (Ej. art. 114 R.Gal; 113 R.And; 78 R.L-Rij; 107 R.Val; 97 R.Cat-LM..)