

ASAMBLEA DE EXTREMADURA

(Mayo 1983-diciembre 1984)

ANTONIO PARAMIO DURÁN

INTRODUCCIÓN

El Derecho parlamentario, aparte de posibles subdivisiones formales, como sería en el caso de nuestro modelo político-constitucional, Derecho parlamentario estatal y Derecho parlamentario autonómico, se puede dividir materialmente como cualquier institución que afecte al ordenamiento jurídico, en un *Derecho de organización* y en un *Derecho de función*.

Referiremos este Derecho de organización y Derecho de función en nuestra crónica parlamentaria a la Asamblea de Extremadura, máximo órgano deliberante y representativo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, analizando las principales características que han ofrecido algunos órganos internos de la Cámara legislativa extremeña y, de otra parte, los tipos de actividad desarrollados por esta Cámara en el período que se refiere a nuestra crónica: mayo de 1983 - diciembre de 1984.

Al realizar una crónica sobre una Cámara legislativa autonómica creemos que se hace preciso evitar la tentación de entender la organización de las Comunidades Autónomas, como mera mutación del ordenamiento estatal, recurriendo al argumento analógico de la mecánica, aplicación de los principios de la organización estatal a la organización autonómica.

Así se trataría de encontrar el paralelismo entre la Cámara legislativa autonómica y la Cámara legislativa del Estado, buscando una estrecha analogía de funciones, incluso una identificación total de posiciones jurídicas.

Es indudable que la comparación entre el ordenamiento estatutario y el ordenamiento estatal puede ser útil y más bien inevitable,

pero, sobre todo, el análisis debe tender a poner de relieve la diferencia que media entre los propios fines estatales y la «originalidad» de la organización parlamentaria autonómica.

Ni las Cámaras legislativas autonómicas se encuentran sobre el mismo plano jurídico-constitucional que el Parlamento estatal, ni la autonomía de los Parlamentos autonómicos en sus tres aspectos fundamentales, funcional, organizatorio y contable, puede entenderse mecánicamente equiparable a la organización y autoorganización de la Asamblea legislativa estatal.

Por ello, entendemos que el conjunto de reflexiones acerca de la práctica de los Parlamentos autonómicos —que meritoriamente posibilita la *Revista de las Cortes Generales*—, tendrán que poner de relieve la función peculiar de las Cámaras legislativas autonómicas, cuya actividad será configuradora de un Derecho parlamentario de las Comunidades Autónomas, que, sin duda, habrá de tener una gran trascendencia dentro del Derecho constitucional y de la Teoría Jurídica del Estado.

I. ORGANIZACIÓN Y AUTOORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA: EL REGLAMENTO INTERNO

1. Celebradas las elecciones autonómicas a la Asamblea de Extremadura, el 8 de mayo de 1983, el voto de los extremeños se traducía en la siguiente correlación de fuerzas políticas parlamentarias autonómicas:

- Grupo Socialista: 35 Diputados.
- Grupo Popular: 20 Diputados.
- Grupo Extremadura Unida: 6 Diputados.
- Grupo Comunista: 4 Diputados.

El período prerreglamentario de la Asamblea de Extremadura se iniciaba con la sesión constitutiva de 21 de mayo de 1983, abarcando hasta la sesión plenaria celebrada los días 6 y 7 de septiembre, en que la Cámara legislativa extremeña aprobaba su propio Reglamento interno.

De este lapso de tiempo, que denominamos período prerreglamentario, destacamos:

A) *El debate de investidura.*—Considerado preceptivo por el Estatuto de Autonomía de Extremadura (arts. 33 y 34), se desarrolló en la sesión plenaria del día 7 de junio de 1983, sin la presencia en sus escaños de la totalidad de los 65 Diputados que componen la Asamblea de Extremadura. Tan sólo los Diputados del Grupo Socialista y del Grupo Comunista ocupaban sus asientos en el salón de sesiones, ya que el Grupo Extremadura Unida se encontraba ausente desde el comienzo de la sesión, y los Diputados del Grupo Popular abandonaban, al comenzar la sesión, el hemiciclo de la Cámara, a excepción del portavoz y dos Diputados.

La ausencia de los miembros de estos dos Grupos parlamentarios venía motivada por la no inclusión en el orden del día del «Debate sobre la sequía que padecía Extremadura» (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* núm. 2, de 7 de junio de 1983).

Presentado el programa por el candidato socialista a la Presidencia del Gobierno Autonómico, el portavoz del Grupo Popular, señalaba en su intervención —a los efectos parlamentarios que aquí nos interesa— que el programa contenía una concepción de la autonomía, de la que disentía el Grupo Popular: «la autonomía no podía entenderse limitada al ejercicio de las competencias que han sido transferidas por la posibilidad de aprobar proposiciones de ley para someterlas al Congreso de los Diputados» (*Diario de Sesiones* citado).

Esta concepción iba a significar que una buena parte de la iniciativa parlamentaria del Grupo Popular —fundamentalmente a través de las proposiciones no de Ley— estuviera referida a materias cuya competencia exclusiva no estaba transferida a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ello encontraría la oposición del Grupo Socialista desde los primeros momentos de andadura de la Cámara legislativa extremeña: «Yo les anuncio: tema que se traiga a la Asamblea que no tenga competencia estricta a la Asamblea de Extremadura, vamos a rechazarlos, sistemáticamente, por el he-

cho de que no tenemos competencia sobre ello.» (Portavoz del Grupo Socialista, *Diario de Sesiones* de 21 de diciembre de 1983.)

B) *El debate «sobre el sector Agropecuario, como consecuencia de la sequía padecida por Extremadura»*, se producía en la sesión plenaria celebrada el 15 de junio de 1983. Era el primer debate propiamente parlamentario celebrado en la Cámara autonómica extremeña con la presencia de los cuatro Grupos Parlamentarios.

Las normas provisionales de la Asamblea aprobadas en la sesión plenaria número 2, de 7 de junio de 1983, establecían en la Disposición final el carácter supletorio del Reglamento del Congreso de los Diputados, por lo que este debate se desarrolló reglamentariamente siguiendo los artículos 196 y 197 del Reglamento del Congreso de los Diputados, lo cual no dejaba de significar cierta «atipicidad reglamentaria», puesto que las normas del Congreso de los Diputados están referidas a las «comunicaciones del Gobierno», y en el debate sobre el sector agropecuario en la Asamblea, no existió ninguna comunicación del Gobierno autonómico extremeño —la Junta de Extremadura—, sino que el Orden del Día decía: «Debate general de la situación del sector agropecuario como consecuencia de la sequía y medidas al respecto.»

Terminado el debate, los Grupos Parlamentarios de la Asamblea presentaban *propuestas de resolución*, admitidas por la Mesa, con medidas concretas de apoyo al campo, que reflejaban —una vez más— distintas concepciones sobre las funciones de la Asamblea y, en concreto, sobre la función de impulso político de la misma.

Mientras que para el Grupo Socialista las medidas propuestas por los Grupos de la oposición excedían de las competencias de la Comunidad Autónoma (por ejemplo, moratorias para dejar de pagar la Seguridad Social, los agricultores; paralización de embargos y acciones ejecutivas sobre impagados de crédito, concesión del Gobierno Central de subvenciones a fondo perdido, etc.), ya que el «promover la acción del Gobierno tiene que entenderse dentro de las competencias que tiene la Comunidad Autónoma», «si bien la Asamblea de Extremadura, según el artículo 20, apartado F), puede solicitar del Gobierno la adopción de Proyectos de Ley, lógicamente medidas de este tipo no son Proyectos de Ley y se pue-

den presentar también Proposiciones de Ley, pero eso tendría que hacerse por el cauce reglamentario...» (Portavoz Socialista, *Diario de Sesiones* de 15 de junio de 1983), para los Grupos Parlamentarios de la oposición, «las medidas que aquí se proponen que algunos casos parecen excesivas, que no lo son, creemos que estas medidas caen perfectamente dentro de las competencias de la Asamblea», «proponiendo estas medidas con el carácter de un Proyecto de Ley al Gobierno, para que lo asuma o no, que ese es su problema...», «al amparo del artículo 20, F), del Estatuto de Autonomía» (Portavoz Grupo Popular, *Diario de Sesiones*, 15 de junio de 1983).

Al final del debate, la propuesta del Grupo Socialista solicitando una *Comisión de Investigación*, contemplada en las propuestas de todos los Grupos parlamentarios, que «investigue el destino de los 2.000 millones de pesetas de crédito que concedieron las Entidades de Crédito de la Región a los agricultores de la misma, tras gestiones de la Junta Regional de Extremadura», obtenía 34 votos a favor, del Grupo Socialistas, y 29 en contra, de los tres Grupos parlamentarios de la oposición.

Las conclusiones de la mencionada Comisión de investigación —única Comisión de investigación creada hasta la fecha por la Asamblea de Extremadura— eran aprobadas por el Pleno de la Asamblea el día 20 de junio de 1984.

2. *El período reglamentario* de la Cámara legislativa extremeña se iniciaba con la sesión plenaria celebradas los días 6 y 7 de septiembre de 1983, en que la Asamblea aprobaba por mayoría absoluta (art. 21 del Estatuto de Autonomía), su Reglamento interno, clase de mayoría que no ha sido exigida para la aprobación de todos los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos y que encuentra su justificación en la necesidad de tutelar a las minorías de la Cámara, cumpliendo una función garantista de sus derechos.

El Reglamento era aprobado con los votos a favor del Grupo Socialista y del Grupo Popular, y los votos en contra de los Grupos minoritarios de la Asamblea, Extremadura Unida y Comunista. Estos Grupos parlamentarios en turno de explicación de voto, justificaban su oposición por entender que la norma reglamentaria venía a reforzar el bipartidismo PSOE/AP/PDP/UL (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* núm. 5, de 7 de septiembre de

1983). La Ponencia de la Comisión de Reglamento había desarrollado sus trabajos, finalizado el período ordinario de sesiones, el 30 de junio de 1983, estando constituida por dos Diputados del Grupo Socialista y uno del Grupo Popular.

Creemos que merecen destacarse —brevemente— del debate parlamentario del Reglamento algunas cuestiones:

1. El Grupo Parlamentario Comunista presentaba un conjunto de enmiendas pretendiendo aumentar las funciones vinculantes de la Junta de Portavoces con la Mesa de la Asamblea, que encontrarían la oposición del Grupo Socialista.

2. El Grupo de Extremadura Unida, mediante enmienda, pretendía que los Diputados que aspiraran a Presidente de la Asamblea, Vicepresidente, Secretario y los Consejeros del Gobierno Autónomo, debían de cumplir una de las siguientes condiciones: «Haber nacido en Extremadura o llevar residiendo en Extremadura ininterrumpidamente los últimos diez años», que no prosperó por la oposición de los demás Grupos parlamentarios de la Asamblea.

3. Un debate importante, «directamente político», se planteó entre los Grupos parlamentarios de la Asamblea, al debatirse el número de parlamentarios exigidos para constituir Grupo Parlamentario. Una enmienda comunista proponía que pudiera formar Grupo parlamentario, el partido o la coalición que obtenga como mínimo *dos escaños*, frente al texto del Dictamen que establecía un mínimo de cinco Diputados, «siempre que la formación política a la que pertenezcan hubiera obtenido al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Extremadura».

Para el Grupo Comunista, el texto del Dictamen «pone un listón muy alto para poder formar Grupo Parlamentario, mucho más alto que en otras Comunidades Autónomas», «se prima, pues, a los partidos mayoritarios, favoreciendo así el bipartidismo en nuestra región». (Portavoz Comunista, *Diario de Sesiones* número 4, página 148.)

La enmienda comunista encontraba el apoyo de Extremadura Unida, y la oposición del Grupo Socialista y del Grupo Popular, ya que «cinco Diputados es el tope mínimo para que pueda funcionar la Cámara, pues con dos Diputados es absolutamente imposible

estar presente en todo el trabajo parlamentario que suponen las diez o doce Comisiones permanentes que puedan constituirse». (Portavoz Popular, *Diario de Sesiones* citado, pág. 150.)

La enmienda era finalmente rechazada y el texto del Dictamen aprobado, si bien se incluía una Disposición transitoria por lo que la exigencia de los cinco Diputados y el cinco por ciento se aplicaría en la Legislatura siguiente.

4. La composición de la Mesa (un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios) —según texto del Dictamen— también era objeto de enmienda por el Grupo Comunista, que proponía aumentar el número de *dos a cuatro secretarios*, «ya que con una Mesa de siete miembros se lograría un mayor pluralismo, pues no solamente quedará un órgano rector de la Cámara, sino que se convierte en un órgano de funciones eminentemente políticas». (Portavoz Comunista, *Diario de Sesiones* núm. 4, pág. 158.)

En turno en contra, se indicaba que «la Mesa es un órgano institucional, no es un órgano político, y actúa en ese sentido» (Portavoz Socialista), sin que «la Mesa tenga que ser un calco de las fuerzas políticas que existan en la Asamblea». (Portavoz Grupo Popular).

5. Por último, otra de las cuestiones más debatidas en la Cámara fue la relativa a las sesiones ordinarias y extraordinarias.

El equívoco mantenido en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 30), que frente a los *períodos ordinarios de sesiones*, distingue *sesiones extraordinarias*, en vez de períodos extraordinarios de sesiones, originó un vivo debate, entre los Grupos parlamentarios, para dilucidar si podrían existir sesiones extraordinarias dentro de los períodos ordinarios de sesiones (págs. 189 y sigs., del *Diario de Sesiones* núm. 5, de 7 de septiembre de 1983).

II. EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA.

De la práctica parlamentaria de la Asamblea podemos decir respecto de la Presidencia de la Cámara legislativa extremeña:

Primero.—Que el Presidente ha mantenido hasta la fecha un «papel institucional» desarrollado con plena independencia política, tal como ha sido admitido en alguna ocasión por los propios Grupos Parlamentarios de la oposición. Ello no significa que la relación institucional del Presidente de la Asamblea con los Grupos Parlamentarios haya sido siempre «pacífica». La retirada del uso de la palabra a un Diputado del Grupo Popular, en dos sesiones plenarias, ocasionó la correspondiente protesta pública del mencionado Grupo Parlamentario, pero en modo alguno fue cuestionada con carácter general la «imparcialidad» del Presidente de la Cámara, que ha venido ejerciendo una «función de equilibrio» o de mediación, garantizando los derechos y prerrogativas tanto de la mayoría como de las minorías parlamentarias.

El propio Presidente, en el Pleno celebrado el día 25 de octubre de 1984, leía —como cuestión previa al Orden del Día— una declaración institucional, afirmándose y ratificándose en su «papel institucional», con lo que expresamente manifestaba ante toda la Cámara su voluntad política de seguir ejerciendo sus funciones desprendiéndose de la cualidad de exponente de un determinado Grupo Parlamentario.

Con ello, el Presidente del Parlamento extremeño se coloca dentro de la mejor tradición parlamentaria que sitúa al Presidente de la Cámara Legislativa por encima de querellas partidistas, configurándose como Presidente de la Cámara entera. Y ello, indudablemente, debe ser así, puesto que sólo con esta «posición institucional» puede justificarse —tal como termina el Reglamento de la Asamblea de Extremadura— la titularidad al Presidente de un poder o poderes considerados de supremacía, concretados en el uso de medidas disciplinarias y en la adopción de medidas de policía internas tendentes a conservar el orden de la Cámara.

Resulta obvio, de otra parte, que este «papel despolitizado» que debe observar el Presidente de la Cámara se circunscribe al momento del ejercicio de las funciones presidenciales y no a la posición general del titular de la Presidente, que continúa perteneciendo a un Grupo Parlamentario y que puede desarrollar intensa acción de partido. Por ello, parece evidente que fuera de sus fun-

ciones carecería de toda justificación solicitar que el Presidente se despoje de su pertenencia a una fuerza política parlamentaria.

Segundo.—El Reglamento de la Asamblea de Extremadura configura —análogamente el Reglamento del Congreso de los Diputados— una Presidencia fuerte, al reconocer al Presidente de la Asamblea importantes facultades en la dirección de los debates, en la fijación del Orden del Día del Pleno y de las Comisiones, en la interpretación del Reglamento, en la posibilidad de intervenir en los debates y votar, en la organización de los servicios parlamentarios, además de su elección para la legislatura.

Asume, pues, el Presidente del Parlamento autonómico extremeño, importantes facultades que convierten el instituto de la Presidencia en un órgano *super partes*.

Sin embargo, esta Presidencia fuerte que configura el Reglamento de la Cámara legislativa extremeña, no ha sido llevada a la práctica —hasta la fecha— por el Presidente de la Asamblea.

En efecto —fundamentalmente— la praxis de la Presidencia en el ejercicio de sus funciones parlamentarias ha conducido a afirmar el principio de colegialidad de la Presidencia, con una consecuente atenuación o debilitación de los poderes personales y autónomos del Presidente. Ello ha llevado a una potenciación de los poderes de la Mesa de la Asamblea, haciéndose de este modo partícipe a la oposición de facultades reservadas autónomamente al Presidente.

Así, las facultades propias del Presidente de interpretar el Reglamento en cualquier estado del debate parlamentario (art. 76 del Reglamento de la Asamblea) o la interpretación del Reglamento en los casos de duda (art. 28.2 del Reglamento de la Asamblea) no han sido —por lo general— y sobre todo en una primera fase de actividad de la Cámara, ejercitadas autónomamente por el Presidente, sino que han sido compartidas con la Mesa de la Asamblea.

El Presidente ha suspendido, en alguna ocasión la sesión plenaria para que la Mesa realice una interpretación reglamentaria planteada a lo largo de un debate, o ha convocado a la Mesa para resolver dudas reglamentarias.

Con esta praxis presidente el viejo dilema sobre la figura del

Presidente de la Cámara, como señala Manzella, «hombre de la mayoría, u hombre superpartes», encuentra en la Presidencia de la Asamblea de Extremadura una tercera posición: se acentúa el carácter colegiado de la Presidencia, transformándose el Presidente más en un «primus inter pares» que no en un órgano dotado de poderes autónomos.

Tercero.—La facultad reconocida reglamentariamente al Presidente de la Asamblea de intervenir en los debates (art. 81 del Reglamento de la Asamblea) no ha sido utilizada hasta la fecha por la Presidencia de la Cámara Legislativa extremeña.

Obviamente, ello debe ser así, ya que el Presidente debe evitar comprometer su «posición institucional» implicándose directamente en los debates.

Pero sí nos inclinamos, por la posibilidad de que sobre cuestiones de carácter institucionales —que afectaran a la Cámara, o incluso a la Comunidad Autónoma— el Presidente intervenga —tal como ocurre en el Derecho regional italiano— donde la intervención presidencial alcanza a la posibilidad de que el Presidente de la Cámara regional, reglamentariamente, pueda presentar comunicaciones para su debate, al igual que el Presidente del Gobierno autonómico.

Cuarto.—Por último, quisiéramos añadir unas líneas sobre la responsabilidad política del Presidente frente a la Asamblea que lo ha elegido.

Se reconoce por el Reglamento de la Asamblea que el Presidente tiene funciones de garantías y de iniciativa para regular el funcionamiento normal de la Cámara legislativa, asegurando la buena marcha de los trabajos parlamentarios.

¿Pero en el caso de que el Presidente no cumpla correctamente tales funciones, o incluso en el caso que se resquebrajara la relación de confianza que liga al Presidente con la Cámara y, en concreto, con la mayoría parlamentaria que lo sostiene, qué ocurre?

Es obvio que la solución parlamentaria preferible sería admitir que el órgano que ha elegido al Presidente tiene el poder de revocarlo con el mismo procedimiento establecido para la elección.

Sin embargo, ni el Estatuto de Autonomía de Extremadura, ni el Reglamento de la Asamblea de Extremadura —ni ningún otro Estatuto de Autonomía ni Reglamento de Cámara Legislativa autonómica alguna— establecen instrumento sancionador positivo alguno para revocar al Presidente antes de la terminación de la legislatura, coincidiendo el mandato del Presidente con la duración de la legislatura entera.

La verificación de la permanente relación de confianza que debe existir entre Cámara y Presidente, hace que en el Derecho regional italiano, una gran parte de los Estatutos regionales y un Estatuto especial (Statuto del Trentino Alto Adige), prevean una duración más breve del mandato presidencial que el contemplado para la legislatura, si bien esta norma estatutaria no se aplica de «oficio», sino tan sólo a solicitud de un número determinado de Diputados.

III. LA MESA DE LA ASAMBLEA

Respecto a la conducta parlamentaria de la Mesa de la Asamblea de Extremadura podemos decir:

Primero.—Que hasta la fecha ha venido teniendo un marcado carácter «político» en detrimento de su «papel institucional». La acentuación de la toma de decisiones con un criterio estrictamente político, entre los Grupos Parlamentarios Socialista (tres miembros) y Popular (dos miembros) —únicos Grupos representados en la Mesa— sólo ha sido evitada por la «función de equilibrio» ejercida por el Presidente de la Mesa que en su papel de mediación ha llegado a abstenerse en la calificación y admisión de escritos de índole parlamentaria, mientras que los demás miembros de la Mesa bipolarizaban su voto.

El Presidente debe verse asistido de la Mesa de la Asamblea, cuyas atribuciones reglamentarias tienen que entenderse —más bien— como de naturaleza técnico-administrativa, coadyuvando en todo momento con el Presidente en la dirección de la Cámara.

Segundo.—La propia elección de la Mesa no fue «pacífica». Los Grupos minoritarios de la Cámara, Extremadura-Unida y Comunista, votaban en blanco la elección de los dos Secretarios de la Mesa,

para hacer constar su protesta por la falta de representación de los mismos en la Mesa de la Asamblea. El Presidente de la Mesa era elegido con los votos del Grupo Socialista (35 votos), los del Grupo Comunista (4 votos), votando en blanco los del Grupo Popular (20 votos) y el Grupo Extremadura-Unida (6 votos). Por su parte, la elección de los Vicepresidentes arrojaba el resultado de: Vicepresidente 1.º (Socialista), 39 votos, y Vicepresidente 2.º (Popular), 20 votos, con 6 votos en blanco, correspondientes a Extremadura-Unida (*Diario de Sesiones* núm. 1, de 21 de mayo de 1983). La cuestión planteada por los Grupos Parlamentarios de la minoría en la Asamblea no deja de tener importancia en el Derecho parlamentario.

Asegurar la representación de las minorías en la Mesa de las Cámaras legislativas es una norma parlamentaria prácticamente generalizada que responde a un auténtico espíritu democrático parlamentario. El tema controvertido se refiere a si efectivamente tienen que ser *todas las minorías* existentes en la Cámara las que deben estar representadas en el órgano rector de las Asambleas Legislativas.

Son los Reglamentos de las Asambleas Legislativas autonómicas quienes, al regular la elección de los Vicepresidentes y de los Secretarios mediante el voto limitado —se vota por un solo nombre—, tienden a asegurar la representación de las minorías en las Mesas de los Parlamentos autonómicos.

Esta representación de las minorías puede dar lugar a equívocos por cuanto pudiera entenderse —tal como ha sucedido en la propia Cámara legislativa extremeña— que son *todas las minorías* existentes en la Cámara las que deben tener representación en la Mesa de la misma. Ello podría presentar ciertas contradicciones con el sistema electoral adoptado, por el cual la mayoría más fuerte —caso de la Asamblea de Extremadura— obtendrá una Vicepresidencia y una Secretaría, sino también, dada la fragmentación de la Cámara en Grupos Parlamentarios, la Mesa habría de estar constituida por un elevado número de miembros para mantener la proporcionalidad derivada de las elecciones.

Tercero.—La primera e importante bipolarización surgida en el seno de la Mesa fue con ocasión del escrito presentado por los tres

Grupos Parlamentarios de la oposición, Popular, Extremadura-Unida y Comunista solicitando una sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea para el día 31 de enero de 1984, proponiendo como único Orden del Día «el informe y debate sobre la posición de la Junta de Extremadura respecto a la eliminación del Empleo comunitario y su sustitución por el sistema regulado en el Real Decreto 2.373/1983, de 28 de diciembre».

La solicitud de la sesión extraordinaria que cumplía los requisitos formales exigidos reglamentariamente (solicitud de tres Grupos Parlamentarios y Orden del Día propuesto para la sesión solicitada, artículo 66.2 del Reglamento de la Asamblea) encontró la oposición de los miembros del Grupo Socialista (en este caso de dos miembros por ausencia del Presidente) por entender que la cuestión planteada no era competencia de la Junta de Extremadura, por las dificultades existentes de celebrar dicho Pleno extraordinario ante la proximidad de la apertura del período ordinario de sesiones, y por la existencia del compromiso manifestado por el Portavoz del Grupo Socialista en la reunión de la Diputación Permanente de que el Gobierno autonómico comparecería ante la Cámara para manifestar su opinión respecto al tema planteado en el próximo Pleno ordinario.

Contrariamente, los miembros del Grupo Popular en la Mesa entendían que el tema del Orden del Día afectaba especialmente a Extremadura y a Andalucía y que la competencia de la Mesa se reducía a examinar si el escrito cumplía los requisitos formales exigidos reglamentariamente.

Cuarto.—De los cuadros estadísticos que adjuntamos, observamos que la Mesa de la Asamblea:

1. De cinco *Proposiciones de Ley* presentadas por los Grupos Parlamentarios, no admitió a trámite una Proposición de Ley del Grupo Comunista sobre «Concesión de un crédito extraordinario destinado a la creación de una Banca Comercial en Extremadura», por entender que el escrito de la proposición de Ley incumplía los requisitos formales (exposición de motivos y antecedentes).

2. De 38 *Proposiciones no de Ley* presentadas, la Mesa no admitió a trámite 10, que estaban referidas —entre otras— a las

siguientes cuestiones: solicitud de que el Gobierno de la Nación retire del Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) (Grupo Popular); para que la Asamblea ejercite la iniciativa establecida en el Estatuto de Autonomía (art. 10.2.2) referida a la asunción de competencias relativas a las Cámaras de Propiedad Urbana (Grupo Popular); formulando propuesta de resolución a la Cámara para desaprobación de la gestión del Consejero de Cultura, Educación y Deporte (Grupo Popular); sobre derogación del Real Decreto 3.273/1983, relativo al Empleo Comunitario (Grupo Comunista); sobre reconversión del tabaco (Grupo Extremadura-Unida); para que la Junta de Extremadura solicite del Ministerio de Agricultura la gestión ordinaria para que el consorcio de compensación de seguros satisfaga las indemnizaciones procedentes a los cultivadores de determinada localidad extremeña por los daños sufridos en 1983 (Grupo Popular); instando al Gobierno de la Nación para que retire el Proyecto de Bases del Régimen Local (Grupo Popular); instando a la Junta de Extremadura para que solicite del Gobierno Central la modificación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (Grupo Comunista).

Las causas de la no admisibilidad de los escritos referidos a estas Proposiciones no de Ley, se basaba —como veremos más adelante— en la no competencia del Gobierno autonómico —la Junta de Extremadura—, sobre las materias a que hacían referencia las Proposiciones no de Ley presentadas.

3. Tampoco fueron admitidas por la Mesa 12 de las 33 *Interpelaciones* presentadas. La Mesa consideró que el contenido de estas Interpelaciones rechazadas no era propio de una Interpelación, por lo que se comunicó a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.

4. Igualmente, de 5 *Mociones* presentadas, no son admitidas por la Mesa 2, por entender que las mismas no eran congruentes con la Interpelación de origen.

5. En cuanto a las preguntas rechazadas por la Mesa, la causa de la no admisión estuvo —fundamentalmente, en la no competencia de la Junta de Extremadura, o, por pretender obtener juicios

de valor del Gobierno Autónomo, que no implican información alguna, o por suponer cuestión de índole jurídica.

6. A pesar del alto número de escritos de índole parlamentaria no admitidos, no tramitados o no calificados por la Mesa, según la pretensión parlamentaria del Diputado o Grupo Parlamentario, autor o autores de los mismos, apenas ha sido utilizado el derecho reconocido reglamentariamente a Diputados y Grupos Parlamentarios de discrepar de las decisiones de la Mesa (art. 27.2 del Reglamento).

Tan sólo el Grupo Parlamentario Comunista ha mostrado en dos ocasiones su discrepancia con la calificación de la Mesa: una, referida a la admisión de un escrito del Presidente de la Comunidad Autónoma solicitando la comparecencia ante la Cámara para informar de la gestión llevada a cabo por la Junta de Extremadura al cumplirse un año de su investidura, mostrando el mencionado Grupo Parlamentario su disconformidad con la norma reglamentaria aplicable al debate, y otra, al no admitir la Mesa una Proposición no de Ley, por la que se instaba a la Junta de Extremadura para que solicitara del Gobierno de la Nación la modificación del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 1985.

En ambos casos el Grupo Parlamentario Comunista solicitaba un informe de los Servicios Jurídicos de la Asamblea.

IV. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Algunas de las características principales que ofrece la actividad parlamentaria de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea son las siguientes:

Primero.—La primera constatación la derivamos de los datos estadísticos que adjuntamos, y es que la actividad de los Grupos Parlamentarios de la Cámara Legislativa extremeña no ha sido escasa y mantiene un nivel medio alto en comparación con la realizada por otros Parlamentos autonómicos (en este sentido véase *Revista de las Cortes Generales*).

Además, se ha ejercido una amplia actividad enmendante a los

textos legales del Ejecutivo extremeño, tanto de enmiendas a la totalidad como de enmiendas al articulado.

Como observamos, los Grupos parlamentarios de la oposición —como corresponde a su responsabilidad parlamentaria— ha centrado su actividad principalmente en la función de impulso político mediante el instituto parlamentario de las Propositiones no de Ley, y en función de control e información a través de las Interpelaciones y Preguntas.

Segundo.—Que hasta la fecha ha existido escaso consenso entre los Grupos Parlamentarios de la Asamblea. Tan sólo ha existido unanimidad entre los cuatro Grupos Parlamentarios de la Cámara en la aprobación de dos Propositiones no de Ley: Una sobre creación del Consejo de la Juventud Extremeña, presentada por el Grupo de Extremadura-Unida, y otra sobre acuerdo entre el Gobierno extremeño (Junta de Extremadura) y el Instituto Nacional de Meteorología y otros entes de la Administración Pública para el establecimiento de una red completa de estaciones climatológicas, presentada por el Grupo Popular.

Ni el Reglamento de la Cámara —tal como ya indicábamos— ni Leyes de desarrollo de la estructura jurídico-institucional básica derivada del Estatuto de Autonomía, como es el caso de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contaron con el respaldo de todos los Grupos de la Asamblea.

Tercero.—Conocido es el mimetismo de los Reglamentos autonómicos respecto del Reglamento del Congreso de los Diputados. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura es indudable que no ha sido una excepción a esta regla de aplicación analógica de las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados. Sin embargo, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura se pronuncia por un mayor reforzamiento de los derechos individuales de los Diputados. Así es el caso de las Propositiones no de Ley posibles de presentar no sólo por los Grupos Parlamentarios (caso del Congreso, art. 193), sino también por un Diputado con la firma de otros dos miembros (art. 155 del Reglamento de la Asamblea) —iniciativa que ha sido utilizada en un alto porcentaje por los Diputados de la Asamblea—, pero sobre todo es el artículo 6.1 del Reglamen-

to de la Asamblea el que, al reconocer a los miembros de la Cámara el derecho de asistir *con voz y voto* a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte, contiene una concepción diferente de los derechos individuales de los Diputados de la que se aparta el Reglamento del Congreso, que sólo reconoce a los Diputados el derecho a asistir *con voto* (art. 6.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Con ello, el Reglamento del Parlamento extremeño tiende a fomentar «las ganas de hablar» de los Diputados —por lo menos en el plano formal— reglamentario, frente a la norma reglamentaria del Congreso, que contribuye —también a nivel formal— a modelar un tipo de parlamentario «parco en palabras».

Ese «derecho de voz» del Diputado extremeño hay que entenderlo como principio que garantiza la *igualdad de oportunidades* de todos los parlamentarios dentro de su Grupo Parlamentario, frente al monopolio de las listas de oradores por los «primeros espadas». Y ello supone no sólo una concepción democrática de los derechos individuales del Diputado, sino también una norma que tiende a posibilitar la democracia interna de los Grupos Parlamentarios.

La práctica parlamentaria de la Asamblea —hasta la fecha— refleja que si bien es cierto que una gran parte de la actividad parlamentaria, tanto en Ponencia, Comisiones y Pleno, descansa en los «primeros espadas» de los Grupos Parlamentarios, especialmente del Grupo Socialista y del Grupo Popular, no obstante la tendencia de la intervención de los «Diputados de a pie» resulta positiva. Así, del Grupo Socialista, con 35 Diputados, han intervenido en Pleno unos 17 Diputados; del Grupo Popular, con 20 Diputados, lo han hecho 11 Diputados; del Grupo Extremadura-Unida, con seis Diputados, han intervenido cinco, y del Grupo Comunista han intervenido con regularidad sus cuatro Diputados.

V. LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA

1. *La función legislativa*

En el ejercicio de la función legislativa se han presentado en la Cámara legislativa extremeña nueve Proyectos de Ley, de los cuales han sido aprobados seis y que están referidos: Proyecto de Ley de Presupuestos de 1983, Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, Ley del Instituto del Corcho, Ley de Presupuestos para 1984, Ley del Consejo de la Juventud y Ley de Ferias y Mercados.

En cuanto a los tres Proyectos de Ley en tramitación, son: la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos y la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1985.

La iniciativa legislativa de origen parlamentario ha dado lugar a cinco Proposiciones de Ley, ninguna de ellas tomadas en consideración por la Cámara, y que han estado referidas a las siguientes materias: Proposición de Ley del Escudo de Extremadura, Proposición de Ley de Delegación de competencias en materia de urbanismo, Proposición de Ley sobre creación del Consejo Asesor de Radiotelevisión en Extremadura, Proposición de Ley sobre concesión de crédito extraordinario destinado a la creación de una Banca comercial en Extremadura (no admitida por la Mesa) y Proposición de Ley sobre que se declaren de interés general para la Comunidad Autónoma determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

Con esta actividad legislativa creemos que la Asamblea de Extremadura puede comenzar a tener buena conciencia del trabajo legislativo realizado teniendo en cuenta el nivel limitado de competencias atribuido a una Comunidad de segundo grado, y sobre todo si consideramos el carácter equívoco del adjetivo exclusiva —tal como ha señalado el Tribunal Constitucional— condicionante, por lo tanto, de las materias que, con carácter de competencia exclusiva, reconoce el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. También la inexistencia de una legislación básica estatal

y la aún no clara delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas imponen una prudente cautela en la iniciativa de los Gobiernos autonómicos.

De otro lado, hay que considerar que el «modelo ideal parlamentario» debe estar entre «el modelo de Parlamento de trabajo» y «el modelo de Parlamento de oratoria», es decir, que nunca las tareas legislativas de la Cámara autonómica deben realizarse a expensas de las otras tareas parlamentarias, como son que el Parlamento autonómico sea el órgano controlador del Gobierno autonómico y el centro de la discusión política de la Comunidad Autónoma, sin que por ello pueda olvidarse que el Parlamento autonómico encuentra su máxima expresión en el acto legislativo.

El procedimiento de formación de la Ley Autonómica de la Asamblea de Extremadura confirma el papel preponderante que desempeñan las Ponencias al igual que ocurre en otros Parlamentos autonómicos (caso del Parlamento catalán, véase Revista de las Cortes Generales núm. 2) o el propio Congreso de los Diputados (en este sentido, DIEGO LÓPEZ GARRIDO, Revista de Derecho Político núm. 17). Sobre los Ponentes elegidos por los Grupos Parlamentarios —la práctica de la Asamblea viene siendo de cinco miembros (dos del Grupo Socialista y uno por cada uno de los Grupos Parlamentarios de la oposición)— ha gravitado la mayor parte de las intervenciones, tanto en Comisión como en Pleno, y son prácticamente estos Diputados los únicos que intervienen en el iter legislativo.

El texto de la Ponencia constituye el texto sobre el que se centran los debates en Comisión, viniéndose consagrando la práctica de que las Ponencias recomienden por unanimidad la incorporación o la retirada de alguna enmienda o proponiendo incluso enmiendas transaccionales, práctica que consideramos que debe ser institucionalizada mediante resolución de la Presidencia.

2. *Función de control e información parlamentaria*

Los institutos parlamentarios de interpelaciones y preguntas —que constituyen, junto a la Comisión de Investigación, tradicionalmente los instrumentos de control ordinario— han sido utili-

zados por la oposición parlamentaria de la Asamblea en un porcentaje adecuado.

Sin asumir posiciones a favor de ninguna de las tesis existentes sobre estos institutos parlamentarios —dada la incertidumbre que rodea a la noción de control— la práctica parlamentaria en la Asamblea sobre las interpelaciones —tal como la han entendido los Grupos Parlamentarios que han ejercitado este instituto— configura a éstas más bien como puro instrumento parlamentario *de conocimiento* e información y *no de control*, por cuanto, como observaremos en la tabla correspondiente, el alto número de interpelaciones presentadas sólo ha dado lugar a cinco mociones, lo que presupone reglamentariamente que los interpelantes —con excepción de estas últimas— se han declarado satisfechos con la respuesta dada por el Gobierno Autonómico extremeño, pues de lo contrario se hubiera promovido posteriormente a través de la moción subsiguiente el correspondiente debate sobre estas explicaciones, como presupuesto para exigir una «rendición de cuentas» como elemento intrínseco a la función de control.

3. *Función de impulso político*

El instituto parlamentario de las Propositiones no de Ley ha tenido en la Asamblea de Extremadura un gran relieve. Destaca el elevado número de Propositiones no de Ley rechazadas en Pleno (ninguna fue tramitada en Comisión), así como también el número de no admitidas por la Mesa.

La conflictividad que viene presentando este instituto parlamentario en la Asamblea viene dada por una concepción distinta de los Grupos Parlamentarios sobre las funciones de la Asamblea —como ya señalábamos— que se traduce en una diversa concepción sobre la naturaleza jurídico-parlamentaria de las Propositiones no de Ley.

Esta diversa concepción se veía reflejada en la reunión de la Mesa de fecha 23 de febrero de 1984, como consecuencia de la presentación de una Proposición no de Ley por el Grupo Popular, formalizando propuesta de Resolución a la Cámara para que ésta desaprobara la gestión del Consejero de Cultura, Educación y Deportes. Mientras que los miembros de la Mesa del Grupo Socialista

—oponiéndose a la admisión de la Proposición— consideraban que este instituto parlamentario debe tener un carácter impulsor, incentivador del Gobierno regional y que por tanto esta figura no puede utilizarse como medio de control, los miembros del Grupo Popular consideraban que esta interpretación significaba una aplicación restrictiva del Reglamento y una violación del Estatuto de Autonomía, por entender que la responsabilidad directa de los Consejeros por su gestión (art. 38 del Estatuto de Autonomía), no sólo es exigible por medio de las interpelaciones y mociones subsiguientes, sino también a través de las Proposiciones no de Ley.

De aquí que la causa de no admisibilidad, aplicadas por la Mesa de la Asamblea, como la de la oposición sistemática del Grupo Socialista en el Pleno ha sido porque este instituto se utilizaba no para impulsar propiamente la acción del Gobierno autonómico en materias de su competencia, sino para que la Cámara fijara su posición sobre asuntos ajenos a la competencia de la Junta de Extremadura.

De las cuatro Proposiciones no de Ley aprobadas por la Cámara legislativa extremeña tan sólo una —la referida al Consejo de la Juventud Extremeña— ha tenido consecuencias parlamentarias en el terreno legislativo con la Ley del Consejo de la Juventud Extremeña.

Como indicábamos, es significativo también el escaso número de mociones presentadas, y sorprende el escaso interés de Diputados y Grupos Parlamentarios —autores de las interpelaciones— para la formulación de mociones, sobre todo si tenemos en cuenta que son precisamente estas mociones subsiguientes a interpelaciones el único instituto parlamentario que encuentra en el Reglamento de la Asamblea, una normación expresa en orden a un control y seguimiento de las mismas (art. 150 del Reglamento de la Asamblea).

De otra parte, dado que hasta la fecha la Cámara legislativa extremeña no ha aprobado ninguna moción subsiguiente a interpelación no podemos constatar en la praxis de la Cámara autonómica extremeña el grado de control de su cumplimiento por la Comisión correspondiente, como tampoco el grado de cumplimiento de la moción aprobada por parte del Gobierno autonómico extremeño.

ASAMBLEA DE EXTREMADURA

TABLA I
PROYECTOS DE LEY + PROPOSICIONES DE LEY

	Textos presentados	Convertidos en ley	Toma en consideración por la Cámara	Rechazados por la Cámara	En trámite	No aceptados por la Mesa
Junta de Extremadura	9	6	—	—	3	—
Grupo Socialista	—	—	—	—	—	—
Grupo Popular	3	—	—	3	—	—
Grupo Extremadura/Unida	—	—	—	—	—	—
Grupo Comunista	2	—	—	1	—	1

TABLA II
PROPOSICIONES NO DE LEY

	Presentadas	Tramitadas ante el Pleno	Tramitadas en Comisión	Aceptadas en Pleno	Rechazadas en Pleno	En trámite	No admitidas por la Mesa
Grupo Socialista	—	—	—	—	—	—	—
Grupo Popular	24	18	—	2	16	—	6
Grupo Extremadura/Unida	9	7	—	1	6	—	2
Grupo Comunista	4	2	—	1	1	—	2
Tramitación conjunta *	1	1	—	—	1	—	—
TOTAL	38	28	—	4	24	—	10

* Tramitación conjunta: Grupo Popular + Grupo Extremadura Unida + Grupo Comunista.

TABLA III

INTERPELACIONES — MOCIONES

	Presentadas	Tramitadas en Pleno	No admitidas por la Mesa	En trámites	Presentadas	Aceptadas en Pleno	Rechazadas en Pleno	No aceptadas por la Mesa
Grupo Socialista	15	14	1	—	3	—	3	—
Grupo Popular	15	5	10	—	2	—	—	2
Gr. Extremadura/Unida.	3	1	1	1	—	—	—	—
Grupo Comunista								
TOTAL	33	20	12	1	5	—	3	2

TABLA IV

PREGUNTAS

	Orales en Pleno	Orales en Comisión	Escritas	No admitidas por la Mesa
Diputados Socialistas	—	17	71	—
Diputados Populares	13	7	9	6
Diputados Extremadura/Unida	—	—	11	1
Diputados Comunistas	—	—	—	—